

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Capp1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazuil Offset

ECUADOR

DEBATE

39

Quito - Ecuador, diciembre de 1996

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Recesión y expectativa: los escenarios del show / 5 - 16

Marco Romero

Reducir el Estado: para qué y para quién? / 17 - 34

Milton Maya

Política: Gobierno Bucaramista y la política espectáculo / 35 - 42

Fredy Rivera

Conflictividad: El conflicto socio-político. Julio-Octubre 1996 / 43 - 52

Internacional: Productos primarios, mano de obra y calificación en la producción / 53 - 66

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Empleo, inequidad y crisis en el Ecuador / 67 - 79

Carlos Larrea Maldonado

La conservación y disolución de los pequeños productores no capitalistas en Quito / 80 - 97

Alan Middleton y Robert Kelly

Sector informal, una eterna alternativa al desempleo / 98 - 118

Jeannette Sánchez

Evaluación de la reforma laboral peruana: 1990-1995 / 119 - 131

Francisco Verdera

Nuevos puestos de trabajo por medio de desregulación y flexibilización del mercado laboral / 132 - 136

Hans Ulrich Bünker

ENTREVISTA

Ciudadanos del Siglo XVIII, consumidores del siglo XXI / 137 - 143

Entrevista hecha por X. Andrade y Javier Auyero a

Nestor García Canclini

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 145 - 149

DEBATE AGRARIO

Comportamiento de campo de 12 clones de papa bajo manejo integrado / 151 - 160

Raúl Escobar P. y Rodrigo Borja T.

El pequeño productor agropecuario y la integración / 161 - 166

Patricio Martínez Jaime

ANALISIS

El diálogo democrático y la política de la cultura / 167 - 174

Laura Baca Olamendi

Liderazgo autoritario y violencia urbana: un estudio de caso en Guayaquil / 175 - 199

Cristina Larrea Killinger

CRITICA BIBLIOGRAFICA

"El guamán, el puma y el amaru: formación estructural del gobierno indígena en Ecuador" / 201 - 206

Autor: Hugo Burgos Guevara

Comentarios de J.R. Villarías Robles

Editorial

No cabe duda que en los últimos años hemos asistido a la presencia de gravísimos problemas sociales relacionados con el desempleo en América Latina. La inserción de los países en un modelo económico neoliberal caracterizado por la priorización de la disminución de costos vía reducción de gastos salariales y sociales de fuerza de trabajo; los procesos de ajuste; la inestabilidad laboral; la reducción de las pautas de organización sindical; lo que se ha llamado flexibilización salvaje; la implementación de políticas públicas excluyentes que han favorecido a ciertos sectores de las economías nacionales; los cambios en las modalidades tecnológicas vinculadas al sector trabajo; son, entre otros, factores que han incidido para que se complique las agendas de gobierno en materia de políticas macro económicas y orientación productiva en contextos de globalización.

El presente número de Ecuador Debate aborda una serie de temáticas relacionadas con esta problemática. En nuestra sección tema central presentamos varios artículos. El de Carlos Larrea Maldonado Empleo, inequidad y crisis en el Ecuador analiza las consecuencias de la crisis en el ámbito económico, productivo y de empleo en el país; Alan Middleton y Robert Kelly a través de su trabajo La conservación y disolución de los pequeños productores no capitalistas en Quito nos brindan una reflexión sobre los cambios operados en las lógicas productivas de los pequeños productores de Quito en un período de 20 años; Jeannette Sánchez, por su parte, analiza la dinámica del sector informal y su relación con los factores generadores de empleo en su artículo Sector informal, una eterna alternativa al desempleo. Este bloque de trabajos nos permiten tener un panorama explicativo de las condiciones en que se desenvuelve el problema del empleo en el Ecuador. En este número también presentamos estudios sobre las situaciones en otros países que sirven de referente para evaluar los impactos en el empleo y las consecuencias sociales que de ellos se desprenden; ese es el caso de Evaluación de la reforma laboral peruana: 1990-1995 elaborado por Francisco Verdura y Nuevos puestos de trabajo por medio de desregulación y flexibilización del mercado laboral escrito por Hans Ulrich Büniger quien evalúa las consecuencias de los modelos de flexibilización laboral en Europa.

La habitual sección Coyuntura trae varios trabajos. La Nacional Recesión y expectativa: los escenarios del show analiza las incertidumbres de los agentes económicos frente a la magnitud de los cambios y medidas previstas por el presente régimen, y las perspectivas del desempeño gubernamental en materia macroeconómica. Un interesante artículo a cargo de Milton Maya, Reducir el Estado: para qué y para quién?, nos devela las contradictorias acciones tomadas en materia de desburocratización y política remunerativa del sector público ecuatoriano; en el área política, el artículo Gobierno Bucaramista y la política espectáculo aborda las accio-

nes generadas por la nueva administración y su impacto en el juego político nacional; en la sección Conflictividad, exponemos el análisis de los datos cuatrimestrales sobre los conflictos socio-políticos presentados entre julio y octubre de este 1996; y en la internacional Productos primarios y mano de obra no calificada, pierden participación como factores de producción nos adentramos en una reflexión sobre el peso que ha significado para la producción y el empleo asumir los retos de la globalización y el neoliberalismo.

La sección análisis contiene dos artículos que se vinculan con la presente situación política. El primero de Laura Baca El diálogo democrático y la política de la cultura nos compenetra en la necesidad de repensar las políticas elaboradas sobre la cultura, no solamente como una derivación de la gestión estatal o de los planes diseñados por los partidos políticos, sino como sustento de la cultura democrática sustentada en el desarrollo de una nueva cultura política. El segundo, escrito por Cristina Larrea Killinger, Liderazgo autoritario y violencia urbana: un estudio de caso en Guayaquil, hace hincapié en las modalidades de gestión autoritaria de los dirigentes populares guayaquileños y la relación que este elemento mantiene con la cultura política nacional.

Debate agrario presenta también dos trabajos. Comportamiento de campo de 12 clones de papa bajo manejo integrado a cargo de Raúl Escobar P. y Rodrigo Borja T, exponen las conclusiones y evaluaciones de una experiencia tecnológica favorable a los productores indígenas y campesinos de papa de altura. En otra perspectiva tenemos el trabajo de Patricio Martínez Jaime, El pequeño productor agropecuario y la integración, quien aborda los escenarios futuros donde deberán desenvolverse las lógicas productivas de los pequeños productores ecuatorianos.

En la sección entrevista publicamos un interesante diálogo con Nestor García Canclini a propósito de la edición de su último libro Ciudadanos del Siglo XVIII, Consumidores del siglo XXI. Finalmente, la revista presenta la crítica bibliográfica efectuada a Hugo Burgos por J.R. Villarías Robles respecto a su obra "El guamán, el puma y el amaru: formación estructural del gobierno indígena en Ecuador".

FREDY RIVERA VELEZ
EDITOR

Coyuntura

Nacional:

Recesión y expectativa: Los escenarios del show

Marco Romero C.

En un contexto de recesión e incertidumbre, el régimen ha presentado su estrategia económica como un "plan ambicioso", que presupone un conjunto de reformas legales y pretende marcar el futuro del país, especialmente en los campos monetario-cambiario y fiscal.

Los primeros meses de la actual administración se han caracterizado, como se había previsto, básicamente por elementos desconcertantes en la acción del régimen, por la cauta expectativa de los agentes económicos y por la preeminencia de eventos más espectaculares que sustantivos en el funcionamiento general del Gobierno.

Luego de una larga espera, no exenta de conflictivas y contradictorias declaraciones de diferentes voceros oficiales, a fines del mes de noviembre, se entregaría el Plan Económico, que orientará la gestión del Gobierno en ese campo. Su contenido básico, anticipado ya por diversos agentes, se centraría, una vez más, exactamente como el Plan Macroeconómico de septiembre de 1992, del gobierno Durán-Dahik, en un esfuerzo redoblado de ajuste fiscal, que

pretende cerrar un desequilibrio cuya magnitud sería sustancialmente mayor que la reconocida por el régimen anterior. Los mecanismos que se utilizarían en esta oportunidad, no enfatizan como en 1992, la reducción del aparato del Estado (vía eliminación de entidades, reducción de personal y privatizaciones), cuyos resultados fueron muy limitados y poco eficientes en términos de reducir el gasto corriente y mejorar las cuentas fiscales; el énfasis se colocaría ahora en el incremento de los ingresos, mediante aumentos de precios y tarifas de bienes y servicios públicos (energía eléctrica, teléfonos, combustibles), la eliminación progresiva de subsidios (al gas y al diesel); la ampliación de la base de contribuyentes y la eliminación de múltiples exenciones tributarias vigentes, tanto en el impuesto a la renta,

como fundamentalmente en el impuesto al valor agregado (IVA), sin descartar un futuro incremento de la tasa de este último.

Si en 1992, el "Plan Macroeconómico de Estabilización", pretendía ser el "inicio de la reforma estructural", dentro de la cual tenían un papel central la reforma del Estado y la solución del problema de la deuda; en esta oportunidad el esquema de estabilización se presenta como un "plan ambicioso", que trata de introducir un conjunto de reformas legales (cuya aprobación estará en manos del Congreso), que posibiliten la política prevista y formalicen jurídicamente las reformas. Entre estas últimas, las más relevantes serían la reforma tributaria, la progresión hacia un sistema de convertibilidad; y, el cambio en la forma de designar a la Junta Monetaria, que daría mayor control al Ejecutivo.

El incremento de las tarifas de varios servicios públicos, es también un paso previo, para facilitar la privatización parcial, o bajo la modalidad de concesión y capitalización, de algunos servicios como los de energía eléctrica y teléfonos; proceso en curso, cuya importancia reviste un carácter estratégico en la política del gobierno, puesto que permitiría financiar, en el mediano plazo, sus políticas sociales y en particular las ofertas de campaña relativas a la vivienda popular. La atracción del capital extranjero, que podrían generar estos procesos, así como la inversión "garantizada" en la construcción de un nuevo oleoducto y de los aeropuertos, entre otros proyectos, reviste igualmente una importancia crucial en

la política económica del actual gobierno, ya que aportaría recursos en divisas, que se espera destinar a la compra de deuda en el mercado secundario, única forma disponible bajo el esquema actual, para reducir la voluminosa carga del servicio de la deuda externa renegociada bajo el Plan Brady. Se espera completar ese proceso, con la renegociación de la deuda pública con el Club de París, previo el establecimiento de un Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional; los atrasos vigentes en este último segmento de la deuda comprenderían 150 millones de dólares en capital, y 50 millones en intereses.

Son innecesarias las alegaciones de algunos voceros oficiales, en el sentido de que no existiría presión ni imposición de medidas por parte de los organismos multilaterales de crédito a los que ha recurrido el gobierno en demanda de recursos; el denominado "Consensode Washington"¹, concebido como la única alternativa real, se ha internalizado en amplios sectores de las "clases dirigentes" y de la misma población.

Está fuera de toda duda la necesidad de avanzar en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, como precondition dinámica para reactivar el crecimiento de la economía ecuatoriana; así como la constatación de que los logros en este esfuerzo se los alcanza en un plazo de tiempo prudencial. Sin embargo, la prolongada e ininterrumpida sucesión de ajustes, en los últimos tres lustros, con sus reiteradas y siempre fallidas promesas de reactivación, así como la distribución

1. Williamson J. (ed.) (1990), "Latin American Adjustment. How much has happened?", Institute for International Economics, Washington D.C.

asimétrica de sus costos, entre los diferentes sectores económicos y segmentos de población, provocan la denominada "fatiga del ajuste", y una creciente desconfianza popular. Y es que, como señalara recientemente el Secretario de la CEPAL: "Todos los beneficios del ajuste, de la integración, del mayor comercio, no han ido perforando hacia abajo"², en beneficio de los estratos más pobres, amenazando la sustentabilidad del proceso en el mediano y largo plazos.

La magnitud del impacto del plan económico planteado, en particular sobre el ritmo de inflación y sobre la dinámica general de la economía, así como en el nivel de vida de los estratos de ingresos medios y bajos, levanta dudas sobre su viabilidad política, a pesar del enorme capital de aceptación con que cuenta el gobierno al momento. De cualquier forma, no parece vislumbrarse, una clara perspectiva para el desenvolvimiento de la economía ecuatoriana, que le permita superar la fase recesiva y generar expectativas favorables entre los diferentes actores, que se evidencien en el incremento de la inversión y del empleo.

I.- La reforma fiscal, el núcleo del ajuste.-

Todos los programas de estabilización y ajuste aplicados en el país desde comienzos de los años ochenta han tenido un fuerte componente fiscal, caracterizado por el recorte de los gastos, principalmente en los rubros so-

ciales y en la inversión pública, la fijación de reglas de austeridad ; y, la elevación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos.

No obstante, el desequilibrio fiscal sigue vigente y por ende la necesidad de nuevos ajustes. Desde el régimen de Borja, sin embargo, el problema comenzó a ser abordado desde una óptica global, preconizando la introducción de una reforma tributaria.

Dicha reforma, se implementó efectivamente, en dos fases, durante los dos primeros años de la administración socialdemócrata., estableciendo la forma que presenta actualmente el esquema tributario, normado por la Ley de Régimen Tributario Interno, expedida en diciembre de 1989, cuyo eje principal está constituido por los siguientes tributos: el impuesto a la renta (con un tope del 25%), el 10% del IVA (en sustitución del Impuesto a las transacciones mercantiles, que se elevó del 5% vigente hasta 1985); y, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), con diversas tasas, que se aplican a productos como los cigarrillos, licores, etc., que unificó y reemplazó a un conjunto disperso de impuestos al consumo.

La reforma se inscribió dentro de las tendencias predominantes en la política fiscal, bajo el modelo actual, orientadas a incrementar el peso relativo de la tributación indirecta, y fundamentalmente sobre el consumo, en detrimento de los impuestos directos (en particular del impuesto a la renta), considerando que mayores tasas impositi-

2. Rosenthal Gert, declaraciones incluidas en el despacho de la Agencia Reuter, Caracas, del 13 de agosto de 1996.

vas desincentivan las nuevas inversiones; propendiendo además a una simplificación de la estructura impositiva y de los procesos administrativos relacionados. Este enfoque rechaza el carácter regresivo, en términos de la distribución del ingreso, de los cambios introducidos.

El gobierno Durán-Dahik pretendió enfrentar el persistente desequilibrio fiscal, con un enfoque de reforma, que priorizaba la reducción del tamaño del Estado, mediante mecanismos como: la compra de renuncias, la fusión y desaparición de entidades; y, la privatización de empresas estatales. Como resultado de la aplicación de tales mecanismos, en el período 1992-1996, han sido eliminados de los roles de pago del sector público, alrededor de 60 mil empleados, pese a lo cual el gasto corriente estuvo lejos de reducirse³; se han fusionado entidades y organismos, se han modificado estructuras y funciones, (incluyendo la desaparición de alrededor de 15), en prácticamente 100 entidades públicas; y, se han privatizado 10 empresas estatales (o mixtas), entre 1994 y 1995, de las cuales las más importantes son: La Cemento Nacional, Ecuatoriana de Aviación, Fertilizantes Ecuatorianos S.A. (FERTISA) y

el ingenio Azucarera Tropical Americana (AZTRA), por un monto total de 81 millones de dólares. Muy poca cosa frente a las aspiraciones iniciales⁴.

En el ámbito propiamente tributario, este régimen cuestionó como limitada a la reforma del gobierno de Borja, e intentó profundizarla, aprovechando los gastos imprevistos y las condiciones favorables provocadas por el conflicto bélico, de comienzos de 1995. Su estrategia en este campo tuvo tres ejes principales: la revisión (elevación) mensual de los precios de los combustibles, introducida en febrero de 1994, que generó en 1995, ingresos fiscales equivalentes al 3.6% del PIB, constituyéndose en un "impuesto disfrazado", cuyo rendimiento es superior al del IVA (3.4% del PIB); el intento fallido, por el rechazo del Congreso, de elevar en un 80% la tasa del IVA (pasándola del 10 al 18 por ciento), en diciembre de 1995; y, la conflictiva e ineficaz introducción de un reglamento de facturación, vigente desde el mes de junio de 1996, que pretendía ampliar la base del IVA, incorporando fundamentalmente al sector informal, al definir un piso de 10 mil sucres para la facturación obligatoria, e introducir elementos de control y cruce de información, que permitan mejorar la

3. La reducción efectiva neta del empleo público sería mucho menor, debido al ingreso de personal en los últimos meses del régimen Durán-Dahik; mientras que el nulo efecto sobre el gasto corriente, se explicaría por el retardo con el que se manifiesta dicho "ahorro", pero principalmente por el manejo "alegre" de las remuneraciones de las cúpulas burocráticas del Estado. Ver al respecto, la investigación que realiza el economista Milton Maya, del CAAP, cuyos resultados se publicarán próximamente.

4. Con la salvedad relativa a las diferencias de tamaño y en la ingerencia estatal en las economías, representa el menor número de privatizaciones realizadas en América Latina, entre 1990 y 1995, frente a las 221 de México, 121 de Argentina, 83 de Perú y 28 de Colombia. Ver al respecto, CEPAL: Balance preliminar de la Economía de América Latina y El Caribe 1995.

recaudación por impuesto a la renta, al incorporar la tarifa 0, para ciertos servicios.

A pesar de las políticas aplicadas, el Sector Público No Financiero ha mantenido un déficit casi permanente, desde comienzos de la década pasada. Así, en el período 1987-1989, se registró un déficit promedio anual de 5.4% del PIB, que descendió posteriormente hasta un promedio de 0.7% del PIB, entre 1990 y 1993. No obstante, en cada uno de los últimos cinco años se registra un saldo deficitario (salvo en 1994, con un superávit de 0.6%), que, expresado como porcentaje del PIB, pasa desde -0.6% en 1990 a -1.1 % en 1995. De acuerdo a las declaraciones oficiales, el déficit fiscal en 1996 superaría el 4% del PIB.

Esa tendencia ha estado determinada, entre otros factores, por los siguientes: en el lado de los ingresos: la excesiva dependencia de los ingresos petroleros, que todavía representan alrededor del 30% del total (aunque su participación registra una tendencia decreciente en los últimos años), muy vulnerables frente a los cambios coyunturales del precio en el mercado mundial; por el lado del gasto, existe una gran inflexibilidad, en la medida en que los gastos corrientes siguen representando, en promedio, en el período 1990-1995, sobre los dos tercios del gasto total (más del 70%)⁵; sin embargo, un factor decisivo es el incremento significativo del monto de recursos destinados al pago del servicio anual

de la deuda externa, tanto del segmento renegociado con la banca privada internacional en 1994, como de la correspondiente al Club de París y la vigente con los organismos multilaterales; a dicho fin se destinaría alrededor del 45% de la proforma presupuestaria de 1997.

Es evidente, por lo tanto, la ineficacia y el carácter recesivo del ajuste fiscal efectuado en los sucesivos paquetes de política económica; como el limitado alivio generado por la renegociación, bajo el esquema Brady, más aun si se considera que al momento estamos pagando sólo intereses, preveyéndose para inicios del siglo XXI, comenzar el pago del capital.

El programa del gobierno actual, en el campo fiscal, que se expresa en la proforma presupuestaria para 1997, entregada al Congreso, a fines de septiembre, apunta en la misma dirección que los regímenes anteriores, esto es a incrementar los ingresos, mediante la elevación de precios y tarifas públicas, la eliminación de las exoneraciones al IVA, la implementación de la facturación generalizada, considerando un piso más elevado; una mayor extracción petrolera, un aumento del endeudamiento público, en un 26%; y, un ritmo de devaluación anual del sucre más rápido (30%). Hasta lo que se conoce, no se han incluido en el presupuesto ingresos previstos por la venta de una parte del paquete accionario de EME-TEL, ni por otras privatizaciones, los cuales capitalizarían al Fondo de Soli-

5. Correlativamente y como resultado del ajuste, los gastos de capital siguen reduciéndose, pasando de 7.5% del PIB en 1990 a 6.9% en 1994. Cabe destacar además, que los resultados operacionales de las empresas públicas han crecido, pasando del 9.2% del ingreso total en 1990 al 13% en 1994.

daridad, cuyo rendimiento financiaría, al menos parcialmente, los programas sociales y el cumplimiento de ofertas de campaña, los grandes ausentes del presupuesto.

Las transacciones e importaciones exoneradas actualmente del impuesto al IVA, incluyen un conjunto bastante amplio de bienes (enumerados en el artículo 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno), que van desde productos agrícolas, avícolas, apícolas, pecuarios, forestales, acuícolas, en estado natural; pasando por carnes, leches, pan, azúcar y panela; enlatados nacionales de productos del mar; hasta insumos como: balanceados, fertilizantes, insecticidas, fungicidas, herbicidas (incluida la materia prima para producirlos y sus envases), así como: semillas certificadas, bulbos, plantas, esquejes y raíces vivas; incluyendo también libros y materiales audiovisuales; los que se exporten; al igual que los bienes importados por el Gobierno y varias entidades públicas, y por miembros del servicio diplomático, bienes en tránsito e introducidos temporalmente.

Dentro del esquema aplicado, esta medida busca "eliminar las distorsiones de los precios relativos" y "sincerar" el presupuesto del Estado. Su impacto, así como el de la elevación de las tarifas de servicios esenciales, incidirá directamente en el ritmo de inflación, en particular en los componentes de alimentos y servicios. Adicionalmente, considerando que buena parte del comercio de algunos de los productos que se incorporarían al pago del IVA, se realiza mediante mecanismos informales; así como la limitada infraestruc-

tura organizativa, administrativa y de información, con que cuenta el Ministerio de Finanzas, pueden preverse pobres resultados en las recaudaciones, ya que las mismas se "perderán" en los hilos de la informalidad, sin dejar de afectar, en forma ampliada, al nivel general de precios.

Por otro lado, la eliminación de las exoneraciones al IVA, incrementará los costos de producción de la mayoría de rubros agrícolas y primarios, determinando el deterioro de su ya limitada competitividad externa (debido a los bajos niveles de productividad prevalentes), afectando sus perspectivas mediatas, seriamente amenazadas por el proceso de integración andina, y más aún por la tendencia hacia establecer un acuerdo con el MERCOSUR⁶, proceso en el que se mostrará, una vez más, la escasa capacidad negociadora con que cuenta el país.

Por otro lado, la reforma propuesta, tendiente a la creación de una cuenta especial (en sustitución del margen del 10%, para imprevistos permitido actualmente a las diferentes entidades), por un monto superior a los 400 mil millones de sucres, equivalente al 2% del total, cuyo manejo estaría en manos de la Presidencia de la República, incluida en la proforma para 1997, presentada al Congreso, lejos de propiciar una racionalización del gasto público, establecería el espacio para un manejo clientelar, cargado de sesgo político y alejado de cualquier tipo de planificación presupuestaria moderna.

Finalmente, el recurso al endeudamiento externo, para financiar el gasto presupuestario, esto es, sin generar en

6. Ver artículo de Patricio Martínez en el presente número.

forma directa, ni potenciar adicionalmente, a las fuentes generadoras de divisas, reproduce la estrategia que llevó a la acumulación de la deuda, no tiene viabilidad en el mediano plazo; y, resulta incoherente con el objetivo explicitado de reducir la carga del servicio de la deuda. La magnitud de la brecha fiscal y del servicio de la deuda pública, configuran un año de austeridad fiscal, concentrada fundamentalmente en sectores como: salud, bienestar social y educación, cuyos presupuestos se estancan o disminuyen en términos reales; así como en la inversión pública.

Según trabajos recientes, la experiencia histórica de los países cuya política económica ha sido exitosa, tanto en América Latina, como en el Sudeste Asiático, mostraría, entre otros factores, el impacto favorable de políticas gubernamentales de apoyo a la inversión, así como la necesidad de un esfuerzo sostenido de la inversión pública (particularmente en educación e infraestructura), ratificando su papel dinamizador de la inversión privada⁷.

En consecuencia, habría que ir más allá del indispensable combate a la generalizada corrupción y evasión tributarias (que se acercaría al 50% según la propia estimación oficial), una de cuyas principales manifestaciones se presenta en las aduanas; esta opción ha sido señalada por algunos como una vía alternativa, a las medidas previstas; cabe anotar, sin embargo, que ese es un proceso cuyos frutos no se apreciarían en el cortísimo plazo, por lo cual

el ajuste parece inevitable. La distribución asimétrica de los costos involucrados, entre los distintos sectores sociales, que termina afectando más que proporcionalmente a los estratos medios y bajos, que no cuentan con mecanismos que les permitan trasladar sus efectos hacia otros sectores, no puede ser atenuada sino muy parcialmente, con las "compensaciones" planteadas (colación y mochila escolar, leche a menor precio, y el programa de vivienda popular).

Es necesario, por lo tanto, incorporar una visión de conjunto del problema fiscal, con una perspectiva de largo plazo, que parta de una definición clara, fruto de un debate amplio y democrático, del papel asignado al Estado en una economía y en una sociedad como la nuestra. Un elemento fundamental de dicho programa de Estado, sería la introducción de una reforma integral del sector fiscal, orientada a racionalizar la estructura impositiva, con criterios básicos de equidad y eficiencia, que amplíe la base de contribuyentes y propenda al surgimiento y consolidación de una verdadera cultura tributaria. Esto implica, sin embargo, profundizar el grado de integración nacional y los niveles de ciudadanía y participación de la población, impulsar un proceso transparente y permanente, de combate a la corrupción, uno de cuyos elementos sería la generalización, a todo nivel, del rendimiento de cuentas por parte de los responsables gubernamentales, elegidos o nombrados, aspectos que sólo pueden formar

7. Stiglitz Joseph: Some Lessons From The East Asian Miracle; en The World Bank Research Observer, Volume 11, No. 2, August 1996. Y Meller Patricio: Latin American adjustment and economic reforms: Issues and recent experience. UNCTAD, Discussion Papers No. 53, December 1992.

parte de un proyecto nacional de largo aliento. Las evidencias recientes del manejo de los recursos y del empleo públicos, así como las características de la cultura política predominante, no permiten abrigar la más mínima esperanza sobre el inicio de un proceso serio y sostenido en este campo.

II.- Convertibilidad y el sector externo.-

La discusión sobre las alternativas manejadas por parte del régimen actual, respecto del manejo de las políticas cambiaria y monetaria, ha generado diversas expectativas, amplia controversia e inquietud entre los diferentes agentes económicos y toda la población, debido al manejo equívoco del tema, realizado por parte de los responsables involucrados; a la presencia de Domingo Cavallo y su grupo, como asesores económicos del gobierno, y al uso indiscriminado y confuso de diferentes términos en el manejo del discurso: revaluación, cambio de moneda, paridad y convertibilidad, entre los más repetidos.

Al parecer, el programa que implementará el gobierno, con el afán de reducir drásticamente el nivel de inflación y las tasas de interés, apuntaría a introducir, luego de un período prudencial (hasta julio de 1997), un esquema de convertibilidad, similar al aplicado en Argentina desde abril de 1991. Dicho enfoque, equivalente a una versión actualizada del viejo patrón oro, relacionado esta vez con el dólar, vincula estrecha e indisolublemente, mediante los cambios legales y aún constitucionales, necesarios, la oferta monetaria, con la disponibilidad de divisas en la reserva monetaria interna-

cional, estableciendo la paridad correspondiente, por lo general uno a uno, entre la moneda nacional y la moneda norteamericana; establecería, en conclusión, un sistema bimonetario en el país.

El paso inicial consistiría en sustituir el sucre por una nueva moneda, proceso que sólo significaría un cambio de denominación y restarle ceros a la definición actual. Esta medida, que lleva algunos meses hasta completarse, ha sido aplicada en varios países latinoamericanos (Brasil, Argentina y Perú, entre ellos), cuyos niveles de inflación llegaron a desbocarse, no tiene por sí misma mayor incidencia, salvo cierto impacto psicológico y determinado impulso inflacionario inicial, debido al redondeo (aproximación) de cifras que se produce. En ese mismo lapso de tiempo se iría cerrando paulatinamente la banda cambiaria, hasta llevar al tipo de cambio, al nivel considerado deseable (de paridad o de equilibrio), proceso que implica, según el análisis de las autoridades, una devaluación o una sobrevaluación importante. Una vez aprobadas las reformas legales correspondientes, sólo entonces se podría completar el esquema de convertibilidad.

Ese mecanismo se ha aplicado, en los años recientes, en un reducido número de países, como Argentina, Hong Kong y las naciones del Báltico; no debería confundirse con el caso de Panamá (cuya economía se asienta sobre los servicios, incluyendo el Canal y los servicios financieros; y, el comercio), donde existe una dolarización prácticamente total.

El mecanismo de convertibilidad restringe seriamente el margen de libertad del gobierno para el manejo de la

oferta monetaria⁸, al reducirla prácticamente a la aplicación de una fórmula predefinida; la vincula estrechamente con las vicisitudes de los diferentes factores que inciden sobre el nivel y variación de las reservas, en particular, la evolución de las exportaciones y de la balanza comercial, así como con la orientación y ritmos de los flujos de capital externo, directamente afectados por la percepción del riesgo país; y, al rigidizar el tipo de cambio, la oferta monetaria y las cuentas fiscales, desplaza el ajuste directamente al campo real, acelerando la transmisión de los desequilibrios. En otras palabras, en adelante serán las modificaciones en los niveles de producción y empleo, mucho más rápidamente que en la situación actual, las que realizarán el ajuste, frente a los desequilibrios que se produzcan, fundamentalmente en el sector externo. La economía en su conjunto se vuelve más vulnerable a los choques externos, ya que se habrán restringido los instrumentos de política para enfrentarlos.

Se torna fundamental, entonces, analizar, los factores que determinan la evolución de la reserva monetaria internacional. La misma se encuentra actualmente en un nivel récord, cercano a los 1.800 millones de dólares, equivalente a seis meses de importaciones, considerando un período normal.

El reajuste de la banda cambiaria y del ritmo de devaluación previsto, in-

trducidos la víspera del cambio de gobierno; la inesperada elevación del precio del petróleo en el mercado mundial; las compras de dólares realizadas por el Banco Central; unidos al impacto favorable sobre las expectativas, derivado del nombramiento de las autoridades económicas del actual gobierno (incluida la permanencia del Gerente del Banco Central del Ecuador), calmaron los temores generados por el discurso populista manejado en la campaña electoral, desecharon, al menos temporalmente las expectativas devaluatorias, y permitieron la reducción de las tasas de interés, pero sobre todo posibilitaron la recuperación de la reserva monetaria internacional.

Efectivamente, el mantenimiento del esquema de banda cambiaria, que preanuncia el deslizamiento máximo esperado del dólar, quiere dar certidumbre sobre su evolución; aportar un elemento adicional de atracción para el capital extranjero; y, seguir constituyendo un importante elemento anti-inflacionario, por su impacto en las expectativas de los agentes y especialmente en el componente inercial del incremento de los precios. No menos importante es el impacto de dicho cambio, en la reducción de las tasas de interés, al modificar la preferencia por el dólar, generar cambios en los portafolios, e incrementar la liquidez del mercado, por la vía de las compras de dólares realizadas por el Banco Central, que estarían rondando los 200

8. Un extremista del modelo llega a sugerir, que para un mejor funcionamiento de la convertibilidad, en el caso argentino, se debería encargar el manejo de la oferta monetaria, a un banco extranjero o a un grupo de bancos de prestigio. Ver: Rivas Carlos: Una alternativa para profundizar la convertibilidad; en Desarrollo Económico, Número Especial, Vol. 36, Verano de 1996. Buenos Aires, Argentina.

millones de dólares, desde agosto de 1996.

En la práctica, el esquema de convertibilidad que sustituiría a los mecanismos antes mencionados, es una versión rígida de la estabilización con ancla cambiaria, esto es con una paridad fija del sucre o de la nueva moneda nacional frente al dólar, que tiende a dar lugar a una revaluación de la moneda nacional, por las diferencias en la tasa de inflación local frente a la internacional, favoreciendo las importaciones y desestimulando las exportaciones, lo cual acentúa el desequilibrio de la balanza de pagos y es insostenible en el mediano plazo.

En primer lugar, vale recordar que esta **regresión** a la ortodoxia monetaria de los años veinte, se ha considerado adecuada, en casos de aguda hiperinflación (con incrementos **mensuales** de hasta 150%); con un desequilibrio fiscal muy serio (en Argentina, antes de la adopción del Plan de Convertibilidad, los ingresos del Tesoro, cubrían algo más de la mitad de los gastos; sin que existan otros rubros de ingreso, como el petróleo en el caso ecuatoriano); y, con una aguda crisis de confianza en la moneda nacional.⁹ Esta situación no corresponde de ninguna manera al caso ecuatoriano.

Al parecer, el gobierno quiere introducir con el esquema de convertibilidad, un elemento forzoso -constitucionalmente sancionado- de disciplinamiento, tanto del sector público, como

del sector privado, lo que en principio, es adecuado; si bien la norma máxima no tiene en el Ecuador la misma connotación que en otras latitudes.¹⁰ En lo que respecta al primero, la Ley de Régimen Monetario vigente, prohíbe el financiamiento inflacionario (con emisión), del gasto público, por lo cual sería redundante; sin embargo, el nuevo esquema acentuaría aún más, el carácter crucial del equilibrio fiscal, so pena de provocar corridas sobre el dólar y la fuga de capitales. Sin embargo, los aspectos señalados en la primera parte del análisis, sobre el funcionamiento del sector público y las características del régimen, levantan dudas sobre su compromiso con la austeridad y/o su capacidad para mantenerlo.

En cuanto al segundo, el esquema de convertibilidad, pretende introducir la disciplina para el sistema financiero, por cuanto elimina el auxilio del Banco Central y los obliga a asumir sus riesgos. Es saludable romper la asimetría, establecida durante todo el prolongado período de ajuste, en el sentido de cargar su peso en el sector público, y sobre todo, en el conjunto de la población, mientras el sistema financiero acumulaba enormes utilidades, recibía financiamiento del Banco Central y asumía riesgos que eran cubiertos por el Instituto Emisor, cuando surgían dificultades (Banco de Los Andes y Banco Continental, entre los casos más conocidos); sin mencionar las numerosas estafas registradas en

9. Ver: Nogueira Batista Jr. Paulo: Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio; en Revista de la CEPAL, No. 50, Agosto de 1993.

10. En la propia Argentina, la crisis financiera derivada del "efecto tequila", llevó, en el primer trimestre de 1995, a soslayar el impedimento constitucional de acudir en ayuda del sistema bancario, utilizando artificios jurídicos y administrativos.

los últimos años, con el funcionamiento de las financieras.

Evidentemente que la nueva situación incrementará los riesgos para ahorristas y depositantes; obligándolos a estudiar muy detenidamente la situación de la entidad a la que confían sus recursos.¹¹ Será necesario establecer un seguro de depósitos, e incrementar sustancialmente la eficiencia de las entidades de control; sin que eso constituya una garantía total.¹²

Esta disciplina para el sistema financiero se vuelve más imperiosa, a la luz de la gran cantidad de entidades que operan en el país (a nivel de bancos, al momento existen 45, frente a los 32 que funcionaban a fines de 1991), muchas de ellas ineficientes y algunas de incierta solvencia.¹³ Puede afirmarse que se avecina un profundo proceso de concentración y centralización del capital financiero, mediante la fusión, absorción o directamente la desaparición de numerosas entidades financieras; las entidades más poderosas, algunas de ellas vinculadas directamente con altos responsables del gobierno actual, cuentan con las mejores posibilidades.

Otra consecuencia inevitable de la aplicación de un esquema de converti-

bilidad, será la dolarización creciente de la economía, que se expresará tanto en los activos financieros, como en los precios; es decir, la sustitución de monedas determinará que el dólar, asuma todas las funciones del dinero, en el territorio nacional. Las evidencias de tales procesos en muchos países de América Latina, muestran que los mismos son de difícil reversión, generando varios problemas, principalmente a nivel del señoriaje, de la "soberanía monetaria", y, del riesgo de fuga de capitales.

Es importante destacar que el talón de Aquiles del esquema de convertibilidad lo constituye el sector externo. A pesar del nivel récord de las reservas internacionales en el Ecuador, están todavía muy lejos del alcanzado en Argentina, en vísperas de la aplicación de la convertibilidad: mientras en este último caso equivalían a 14 meses de importaciones y representaban el 64% de los activos monetarios y cuasimonetarios; en el Ecuador cubren 6 meses de importaciones y alrededor del 34% de los activos monetarios. Sin embargo, el problema más importante radica en la estructura de las exportaciones y en la fragilidad del sector. En efecto, el saldo de la

11. La escasa difusión de información detallada a nivel de institución, síntoma de la poca transparencia en el funcionamiento del sistema financiero, conspira contra ese objetivo.

12. Cabe anotar, que este es un problema generalizado en el contexto de la globalización, que se deriva de procesos como la liberalización financiera y la desregulación; y, del extraordinario crecimiento de mercados especulativos, como los de futuros y de divisas. Ver al respecto: Tavares María de Conceição: La crisis bancaria internacional; en ALAI Servicio Informativo, No 241, 25 de octubre de 1996.

13. Vale anotar, que los capitales mínimos exigidos en el Ecuador, para los bancos privados, son excesivamente bajos (7.3 millones de dólares, al 31 de diciembre de 1996), frente a los del resto de América Latina; como por ejemplo: 11.3 y 24 millones de dólares, en Colombia y Perú, respectivamente. Consultar: Maurer Martín y Humberto Mora: Los procesos de integración de mercados de servicios financieros en América Latina; en Situación América Latina, No. 1, 1996

balanza comercial que venía debilitándose en los últimos años, mejoró sustancialmente, en los ocho primeros meses del año, frente al registrado en igual período de 1995; sin embargo, dicha tendencia se explica más por la caída de las importaciones, especialmente de bienes de capital y materias primas, debido a la recesión que enfrenta la economía ecuatoriana, y por los ingresos extraordinarios por exportación de crudo, gracias a la inesperada y temporal elevación de los precios, que a un dinamismo sustentado de las exportaciones no petroleras.

Más aún, las previsiones disponibles (con todas las precauciones del caso, en particular en el caso del petróleo, debido a la volatilidad de los factores políticos relevantes), permiten anticipar, la estabilización de los precios del crudo, en torno a los 17 dólares, en los próximos dos años) y una caída de las cotizaciones de las materias primas alimenticias o agrícolas, que siguen constituyendo la parte más importante de las exportaciones del Ecuador.¹⁴ Considerando además la degradación de la calidad del crudo ecuatoriano, y el castigo correspondiente en el precio, debido a sus niveles de gravedad y contenido de azufre, podría resultar muy alta la previsión retenida para la proforma de 1997. No deberían olvidarse tampoco, la persistencia de dificultades en el comercio de banano con la Unión Europea, y la interrupción de los embarques de flores, por falta de transporte.

En cuanto a los flujos externos de capital, como en las experiencias de toda América Latina, el principal factor de atracción serán las privatizaciones, cuyo avance no tendría, sin embargo, el ritmo que las autoridades económicas desearían. De cualquier forma, en la segunda mitad de 1997, se apreciará con mayor claridad el terreno recorrido, así como la verdadera respuesta del entorno internacional. Otras corrientes de capital extranjero privado, analizarán detenidamente la calificación del riesgo país (en la cual el entorno político incide directamente), actualmente muy mala, antes de decidirse a venir. La vulnerabilidad del esquema de convertibilidad, ante el deterioro del riesgo país, se ha evidenciado crudamente en el caso argentino.¹⁵

Al cierre de este análisis, no existe certeza absoluta sobre las medidas que finalmente se adopten, en particular en los ámbitos monetario y cambiario; sin embargo, las autoridades económicas han adelantado, que el nuevo programa se apoyará básicamente en la política fiscal, así como en la contención salarial. Por lo tanto, una vez más, el peso del ajuste seguirá cayendo sobre los sectores mayoritarios del país, acelerando la tendencia a la informalización. Sólo aquel segmento que logre alcanzar los alivios prometidos y en particular los beneficios de la vivienda, amortiguará parcialmente el impacto.

14. Ver: Global Outlook, The Economist Intelligence Unit (EIU), 3rd quarter 1996. pp.17 a 20.

15. "La dolarización evita la devaluación y el colapso del sistema bancario, si la desconfianza sólo se refiere al peso. Pero si incluye al país, la dolarización podría desembocar en la crisis financiera y el colapso del Plan de Convertibilidad": Ferrer Aldo, en la Revista Comercio Exterior, Mayo de 1995, p.365.

Reducir el Estado: para qué y para quién ?¹

Milton Maya Díaz (*)

La principal conclusión que se puede sacar es que en la administración pública se está produciendo un cambio cualitativo hacia abajo: de un escenario de naturaleza "técnico-profesional", se está pasando a otro de confrontación y pugna de poderes, interferencias políticas y usurpaciones de funciones en el que las relaciones son más verticales y clientelares, y "técnicamente corruptas".

Introducción

Al iniciarse la gestión del gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, el tema de la Modernización del Estado ocupó inmediatamente un primerísimo lugar en el discurso público. Para ello el Ejecutivo promovió en el Congreso la sanción de la Ley de Modernización que entró en vigencia en el año 1994².

Esta nueva versión de modernización neoliberal³, señala que solamente el mercado puede permitir una salida a la crisis y alcanzar un desarrollo incluyente y equitativo; ya que sin la presencia del Estado se llegaría a una reasignación eficiente de los recursos económicos y se eliminaría la corrupción burocrática;

mal producido por la intervención gubernamental que restringe las libertades y el fructuoso intercambio social.

Sin embargo, salvo honrosas excepciones, lo que hemos podido mirar en estos últimos cuatro años es precisamente todo lo contrario. Las acciones que se desarrollaron en el marco de las políticas de modernización del Estado de ninguna manera han significado que la economía haya entrado en una fase de eficiencia y menos de modernización; por el contrario, esta ley se limitó a unas pocas privatizaciones de empresas públicas y a despedir trabajadores con un alto costo social.

En lo que atañe al fortalecimiento de la administración pública, el proce-

(*) Economista, Investigador del CAAP.

1. Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Francisco Rhon, Alberto Acosta, José Sánchez Parga, Marco Romero y Fredy Rivera; sin embargo no tienen responsabilidad alguna por la argumentación seguida ni por las conclusiones alcanzadas.

2. La sustentación de la Ley de modernización recae en aspectos como: la descentralización, la desburocratización y la racionalización administrativa, además de la privatización y la transferencia de los servicios públicos a la iniciativa privada.

3. Vale recordar que el tema de la modernización ha estado presente también en los gobiernos anteriores.

so modernizador no fue capaz de racionalizar el gasto público, peor propiciar acciones efectivas para alcanzar una asignación más eficiente de recursos; por el contrario, sirvió para consolidar el poder de determinados grupos privados y provocar cambios drásticos en la distribución del ingreso al interior del sector público, agudizando de esta forma la dualidad económica y social.

Estos hechos, a nuestro modo de ver, están generando cambios cualitativos en las acciones que realizan los funcionarios públicos como consecuencia de los cambios cuantitativos que se vienen dando en la estructura orgánica y en la distribución del ingreso. En la práctica, en casi todas las entidades públicas, es indiscutible advertir el abuso de poder, la falta de profesionalización, el nepotismo, el manejo clientelar de los cargos y fondos públicos, situación que va en contra del patrimonio estatal, elevan los costos de transacción en la economía, con consecuencias desfavorables para el crecimiento económico y la estabilidad social.

Por añadidura, buena parte del presupuesto del Estado que se perdió en estos últimos cuatro años fue provocado por acciones corruptas, muchas de éstas encubiertas con matices de honradez y legalidad, que los políticos y burócratas de élite no lograron sortear con éxito; pues muchos de ellos fueron

inculcados por estar involucrados en actos de corrupción⁴.

En esta perspectiva, este artículo pretende entregar algunos elementos acerca de los actuales resultados del proceso de desburocratización, en el marco de la modernización del Estado, en el intento de que sea útil para quienes vienen reflexionando sobre este complejo tema, como también, hacia ensayar nuevas prácticas de intervención que busquen revertir los actuales esquemas de funcionamiento en virtud no sólo de alentar el desarrollo económico y la estabilidad social, sino de recuperar la frágil imagen de la burocracia estatal; y, obviamente conseguir que la "racionalidad" económica no se vuelva irracionalidad y corrupción económica y política.

Los datos para el análisis, cuantitativo y cualitativo, provienen de las estadísticas de servidores públicos, el presupuesto nacional por grupos de gasto y la escala de sueldos básicos por grados de valoración, aunque los datos son aún incompletos, son sin embargo muestras significativas de esta realidad⁵.

La desburocratización pública. Para qué?

Es evidente que los programas de modernización y desburocratización del Estado han estado marcados por un carácter cuantitativo que buscó exclusi-

4. Pueden consultarse varias publicaciones panorámicas sobre el tema de la corrupción: "Corrupción, Epidemia de Fin de Siglo", Varios autores, 1995; Artículos sobre Corrupción en la sección de "Coyuntura y Crisis" y Tema Central, en las Revistas Ecuador Debate Nos. 31, 32 y 33.

5. Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las personas que nos hicieran llegar -desinteresadamente- este valioso material estadístico (que, ciertamente, aún tiene que ser perfeccionado y completado).

vamente reducir de manera drástica el empleo público. Con ello se descuidó el carácter cualitativo que éstos debían tener y no permitió una asignación

más eficiente en el manejo de los recursos públicos. El Cuadro No.1 nos ofrece las estadísticas sobre desburocratización durante el período 1992-1995.

Cuadro No.1
Número de Servidores Públicos por categorías presupuestarias

| CATEGORIAS | 1,992 | 1,993 | 1,994 | 1,995 |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|
| DIRECTIVOS | 15,162 | 15,716 | 16,274 | 15,483 |
| PROFESIONALES | 36,989 | 32,002 | 27,438 | 27,308 |
| TECNICOS | 26,356 | 24,201 | 21,018 | 18,666 |
| ADMINISTRATIVOS | 56,128 | 51,913 | 42,680 | 42,355 |
| DOCENTES | 107,730 | 106,014 | 106,225 | 103,253 |
| SERVICIOS | 38,999 | 33,872 | 28,165 | 29,999 |
| JORNALES PERMANENTES | 58,638 | 54,321 | 50,383 | 46,465 |
| JORNALES OCASIONALES | 5,156 | 3,702 | 3,263 | 2,484 |
| TOTAL | 345,158 | 321,741 | 295,446 | 286,013 |

Fuente: Banco de Datos, CAAP

Una visión panorámica para todo el período nos muestra que el resultado de estas medidas fue la reducción de **59,150 puestos burocráticos**; es decir, el empleo público a nivel de las diferentes entidades del Estado, decreció de 345,160 empleados en 1992 a 286,013 en 1995 (disminución del 6,1% promedio anual); en promedio, mensualmente salieron 1,232 empleados públicos. 1994 fue el año donde mayor número de empleados salieron de los aparatos públicos (26,295; 44,5% del total).

Sin embargo, si comparamos esta información con el último reporte de la SENDA con corte a mayo de 1996, podríamos inferir que en el lapso de 5

meses (diciembre-mayo), se incorporaron 11,641 empleados (2,328 mensualmente); cifra que podría alcanzar los 16,000 si se incluyen los 5,000 que habían sido contratados en los últimos tres meses de gobierno y que fue denunciado por el actual Director de la SENDA; asunto que denotaría que en estos últimos ocho meses ingresaron al sector público el equivalente al 27% de todos los funcionarios que salieron entre 1992 y 1995.

Es ilógico que se haya contratado más personal, lo que demuestra que la intención de racionalizar el gasto público fue una simple demagogia, o quizá la ingenua pretensión de congraciarse con un sector del pueblo hacia el ansiado "monumento" (Schuldt, 1994).

Respecto a **organismos**, la mayor reducción de funcionarios se produjo en el Gobierno Central (44,3%), seguido por las Entidades Autónomas 34,3%.

Por **modalidades**, la separación voluntaria (ley de modernización) significó el 28,5%, la terminación de relaciones laborales el 25,6%, Contratos no Renovados con 21,4%, supresión de partidas 14%, y compra de renunciadas el 10,4%; esta última modalidad se presentó exclusivamente en las entidades autónomas acompañadas de "jugosas liquidaciones" recibidas con la venta de renunciadas. Muchos de los ex-funcionarios se reintegraron a varios organismos del Estado bajo distintas modalidades de contratos.

Por **categorías de puestos**, los funcionarios que salieron del sector público corresponden en orden de importancia decreciente a las siguientes categorías: jornaleros (25%), administrativos (23,2%), profesionales (16,3%), servicios (15,1%), técnicos (13%), docentes (7,5%)

A pesar que la cifra global es significativa, sí vemos su distribución por categorías presupuestarias y regiones naturales, podemos darnos cuenta que este guarismo no fue administrado con racionalidad, por el contrario, su manejo casi "intuitivo" provocó grandes ineficiencias al momento de asignar recursos y proveer servicios

Funcionarios públicos por categorías presupuestarias⁶

Una primera exploración de los datos reliva que el proceso de desburocratización no llegó con la misma intensidad y profundidad a los distintos estamentos. El **nivel directivo** (dominado por familiares del Presidente de la República, políticos, élites privadas y clientelas selectas⁷), antes que decrecer, experimentó incrementos, así entre 1992-1994 ingresaron a este nivel más de 1,100 funcionarios, lo que se justificó, según el informe de la SENDA, porque el gobierno evitó crear puestos innecesarios, "llenándose únicamente las vacantes de puestos de libre remoción y otros que la auditoría de trabajo así lo justificó"⁸

Sin considerar para el presente análisis a los docentes, podemos ver que los directivos representaron en 1992 el 6,4% de la burocracia total, en 1995 pasaron a ser el 8,5%. El personal administrativo, de servicios y jornaleros, mantuvo su participación en alrededor del 67% en todo el período; mientras que se observa una lenta pero consistente disminución de profesionales y técnicos, que del 27% en 1992 bajó al 25% en 1995

Llama la atención y se presta a algo más que una sospecha, el hecho de que en el año 94, que significó la mayor salida de funcionarios (44,5%),

6 Véase: SENDA, Instructivo para llenar el formulario de "Información administrativa y de recursos humanos".

7. Esta situación tiende a agravarse en el nuevo gobierno donde es notorio el **ejercicio del poder familiar**. Cada uno de sus miembros tienen puestos públicos; pero aún los que no lo tienen, son los que mandan, imponen normas y establecen jerarquías. No hay ministro que pueda nombrar subsecretarios y peor otros funcionarios sin la autorización de la familia presidencial o sus allegados, tal como lo señala el ex-Presidente Hurtado (El Comercio, 16.11.96).

8. SENDA; "Informe General de Labores"; período: agosto 1992 - mayo 1996; pág: 19.

también se presentó el ingreso de una buena parte de ejecutivos de libre remoción; a pesar de que se había procedido a fusionar entidades y organismos, modificar estructuras y funciones en cerca de 100 entidades públicas dentro de lo que denominaron: Fortalecimiento institucional del sector público (Ibíd., p:2).

Directivos, asesores y subalternos

Muchos expertos en el tema han señalado que ya no resulta apetecible acceder a los puestos de mandos medios, porque no cumplen funciones de decisión ni de control; además el nivel remunerativo es bajo por lo que hoy, se busca rematar o negociar los puestos más elevados y si no hay, simplemente hay que abrirlos⁹. La particularidad de estos nuevos puestos está en que asumen todo el control en el manejo del personal y del presupuesto del organismo, lo que deviene en un manejo oportunista, clientelar y corrupto de los salarios y niveles de mando¹⁰.

Lo expuesto se prueba en el hecho de que para 1992 existía un directivo por cada 2,4 profesionales, en 1995 se llega a 1,8; entre administrativos y directivos pasó de 4 a 3; entre administrativos y profesionales se mantuvo en 1,5; cuando lo correcto es tener más profesionales y técnicos con respecto a los guarismo de directivos y administrativos y de servicio.

La designación a los niveles directivos, como es conocido no depende de criterios que acrediten competencia y conocimiento técnico basados a una formación profesional. En los casos en que se llama a concurso éste aparece como un simple formulismo. El contar con un "padrino" es más importante y quizá el criterio básico.

La persona que es recomendada por algún político prominente o patrocinador influyente tiene de hecho el puesto asegurado; incluso, las personas más calificadas prefieren contar con la recomendación de un político y no confiarse exclusivamente en sus méritos al postularse a un cargo, reproduciéndose así la cultura del palanqueo.

En tanto los designados para las cúpulas directivas ejercen sus funciones por períodos cortos o en el mejor de los casos, por un sólo período presidencial, no tienen un real interés por compenetrarse en los problemas inherentes a la administración pública, limitándose en la mayoría de los casos a concurrir a sesiones, sin contribuir a mejorar la eficiencia, peor a innovar o contribuir a consolidación de políticas públicas. Eso sí, mantienen una personal atención para la administración del presupuesto y manejo del gasto.

Otra de las "competencias", a discreción de los directivos es el nombramiento de asesores, que además de ser un requisito de prestigio del directivo, a mayor peso y número de asesores

9. Uno de los mecanismos para crear este tipo de puestos es vía "reclasificación de puestos", que obligaba a funcionarios antiguos a subir a puestos de libre remoción para inmediatamente pedirles la renuncia y seguidamente promocionar a su clientela.

10 En un cambio de gobierno, por lo general se establece que todos los funcionarios sean partidarios de la nueva administración, debiendo eliminarse no sólo a los "enemigos", sino a los que están indiferentes. Además se ha hecho costumbre que los políticos utilicen el clientelismo como forma para pagar los favores de las campañas electorales.

res más importante es, con lo que además paga las deudas a sus clientes, se distorciona las estructuras orgánicas, se desalienta a los funcionarios y se incrementa voluminosamente el gasto corriente. Esta práctica actualmente muy de moda ha sido aceptada y también acompañada por organismos internacionales de cooperación.

Algunos no trabajan y solo aparecen cada fin de mes para cobrar¹¹, incluso rotan por distintas instituciones. Conjuntamente con los directivos, son los que más absorben el presupuesto público a través del pago de honorarios, pasajes aéreos, teléfono ilimitado, viáticos, combustible¹². Es muy común por ejemplo, que al final de un período, muchos directivos con sus equipos de asesores, por falta de competencia, no son capaces de preparar los informes normales de labores

En lo que respecta a las relaciones personales, se puede advertir cambios que muestran comportamientos cada vez más verticales y clientelares de gestión. Casi todos los funcionarios buscan espacios de poder, por lo menos para controlar las decisiones de otros miembros que pueden afectar su espacio.

Todos piensan en su micropoder y no en cómo administrar eficientemente el servicio público. Esto es conocido y manejado por las cúpulas burocráticas, en función de asegurar lealtades, aún en desmedro del prestigio del servidor público y del peligro de incrementar la corrupción.

Es común oír en los pasillos de los Ministerios, aseveraciones en este sentido: "He conseguido un puesto en el Ministerio porque X político me ayudó o porque trabajé por el partido de gobierno", al extremo que hoy día se forza a dimitir a elementos capacitados para reemplazarlos por militantes políticos improvisados, invadiendo incluso en aquellas instituciones que por su propia naturaleza requieren de una preparación técnica y especializada¹³.

Verticalidad, informalidad e ineficiencia

El manejo oportunista y clientelar ha hecho cada vez más onerosa la carga fiscal y más ineficiente la acción del Estado. En más de una ocasión muchas de las deficiencias administrativas han tenido -y tienen- su origen en la intervención de empleados incapaces.

11. Vistazo No 646; julio 14 de 1994.

12. Entre 1991-1994, el Congreso autorizó 202 viajes al exterior, de los cuales 176 los efectuaron los diputados y 26 funcionarios parlamentarios. De los 176 viajes, solamente 31 fueron invitaciones, mientras los 145 restantes fueron por decisión del Presidente del Congreso o de la Comisión de Mesa. Muchos de estos viajes fueron innecesarios, además que se comprobaron muchas irregularidades, como el cobro indebido de viáticos. Vistazo No.649; septiembre 1 de 1994. Esto es solamente una muestra de la situación dentro de los aparatos del Estado. Existen muchas dependencias del ejecutivo que presentan casos similares.

13. De "un solo toque" han entrado 92 nuevos trabajadores en Petrocomercial. En la Inspectoría de Trabajo hay todavía 30 contratos más en trámite. Aparentemente, los ingenieros técnicos están siendo reemplazados por jóvenes que ni siquiera han terminado la secundaria (Hoy; 1.11.96; 9A). Situación similar está ocurriendo en otras Empresas del Estado donde varios ex-futbolistas han asumido cargos de alta responsabilidad, sin que tengan la preparación suficiente.

En este tipo de configuración la **comunicación informal** reemplaza a la formal, las jerarquías, aunque existen, no son importantes en la generación y comunicación de ideas; las líneas de autoridad son interferidas por luchas de poder y se busca desmontar los mecanismos de control para beneficio de la iniciativa privada. A nombre de la eficiencia, la eficacia y celeridad, se suprimen pasos "innecesarios" de control -de 15 se bajan a 10-; sin embargo, los eliminados eran los que realmente ordenaban en forma oportuna y confiable el control.

Los departamentos técnicos de planificación, programación y control -interno y externo- del gasto, carecen de autoridad para establecer oportunos niveles de seguimiento y control, operan sin independencia, sin información necesaria y sin una relación con los procesos de toma de decisiones¹⁴.

En este punto la principal conclusión es que se está produciendo en la administración pública un cambio cualitativo hacia abajo: de un escenario de naturaleza "técnico-profesional", se está pasando a otro de confrontación y pugna de poderes, interferencias políticas y usurpaciones de funciones en el que las relaciones son más verticales y clientelares, y "técnicamente corruptas"¹⁵

Antes que establecer una administración simplificada, eficiente y transparente, da la impresión de que lo que se busca es desorganizar y desprestigiar la estructura burocrática, desmantelando los niveles profesionales y técnicos, debilitando los sistemas de control e información, cuyo efecto inmediato es el incremento de la corrupción que el gobierno, antes que eliminarlo, lo alienta¹⁶.

14. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia en su oportunidad inculcó al Ex-Contralor del Estado de ser uno de los obstaculizadores de la investigación referente al caso gastos reservados de la Vicepresidencia de la República. En el presente régimen, el que fue abogado defensor de la ex alcaldesa Elsa Bucaram durante el juicio de la chatarra, hoy es Contralor General del Estado (Hoy, pág: 6A; 6.10.96).

15. Es indiscutible el poder que tiene el Ministerio de Finanzas para regular las lógicas de adscripción política al régimen. Este poder permite que se atienda a los amigos políticos y se castigue a los adversarios. Respecto a las pugnas de poderes tenemos continuos desacuerdos entre ministros de Gobierno y Finanzas; entre Finanzas, CONAM y Junta Monetaria; entre los ministros de Salud e Industrias; entre la Presidencia de la Junta Monetaria y la Gerencia del Banco Central. En fin, podríamos enumerar más ejemplos, pero no es esa la intención.

16. El caos administrativo, la falta de control, auditoría y supervisión en Petroecuador son causas para el robo del petróleo ecuatoriano. Ahí se involucra al personal administrativo de Petroecuador, a miembros de las FFAA y a personas ajenas a la industria. El robo petrolero tiene cuatro variantes: el robo por fuerzas extrañas; por fuerzas extrañas con conexiones internas; los robos planificados y ejecutados por los propios trabajadores; y, el fraude en los más altos niveles administrativos con cooperación externa. La pérdida total acumulada oscila entre 96,5 y 115,8 millones de dólares cada año; el 40% de este valor es producto de robo directo (entre 38,6 y 46,3 millones anuales). La Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) debe velar por los intereses del Estado en esta área. "En la práctica, da la impresión de que la DNH es incapaz de cumplir la tarea; está incapacitada y pobremente organizada". Para un mejor detalle de lo expuesto anteriormente, revisar la denuncia pública de los medios de prensa (El Comercio; 8.10.96; B4).

La distribución regional de la burocracia:

De la lectura del **Cuadro No.2**, sobresalen elementos como la distribución **regional** de la burocracia. El número de burócratas, en términos absolutos y relativos, es mayor y más notorio en la Sierra (1992: 192,277; y

1994: 165,153, esto es 55,7%; y 55,9% respectivamente) que en la Costa (1992: 136,074; y 1994: 114,068; 39,5%; y 38,6%) y en el Oriente (1992: 15,672; y 1994: 15,367; 4,5%; y 5,2%). Vale señalar que mientras en la Sierra y Costa la burocracia tiende a disminuir, en el Oriente muestra una tendencia al crecimiento.

Cuadro No.2

Número de servidores públicos por provincia (en porcentajes)

| PROVINCIAS | 1,991 | 1,992 | 1,993 | 1,994 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|
| TOTAL SIERRA | 54.9% | 55.7% | 57.0% | 55.9% |
| AZUAY | 5.1% | 5.0% | 4.8% | 4.8% |
| BOLIVAR | 1.7% | 1.7% | 1.8% | 1.9% |
| CAÑAR | 1.6% | 1.6% | 1.7% | 1.7% |
| CARCHI | 1.4% | 1.5% | 1.4% | 1.4% |
| COTOPAXI | 2.3% | 2.3% | 2.1% | 2.3% |
| CHIMBORAZO | 3.4% | 3.9% | 3.9% | 3.9% |
| IMBABURA | 2.8% | 2.7% | 2.8% | 2.8% |
| LOJA | 4.7% | 4.7% | 5.0% | 4.8% |
| PICHINCHA | 28.7% | 29.2% | 30.1% | 28.7% |
| TUNGURAHUA | 3.1% | 3.2% | 3.3% | 3.5% |
| TOTAL COSTA | 40.3% | 39.4% | 38.5% | 38.6% |
| EL ORO | 4.0% | 4.2% | 4.0% | 4.1% |
| ESMERALDAS | 3.5% | 3.6% | 3.5% | 3.7% |
| GUAYAS | 21.3% | 19.8% | 19.6% | 18.8% |
| LOS RIOS | 3.2% | 3.3% | 3.3% | 3.6% |
| MANABI | 8.3% | 8.6% | 8.1% | 8.4% |
| TOTAL ORIENTE | 4.5% | 4.5% | 4.3% | 5.2% |
| MOR. SANTIAGO | 1.1% | 1.1% | 1.1% | 1.2% |
| NAPO | 1.0% | 1.0% | 0.9% | 1.3% |
| PASTAZA | 0.7% | 0.8% | 0.8% | 0.8% |
| ZAM. CHINCHIPE | 0.9% | 0.9% | 0.9% | 1.1% |
| SUCUMBIOS | 0.7% | 0.8% | 0.7% | 0.8% |
| TOTAL GALAPAGOS | 0.2% | 0.3% | 0.2% | 0.3% |
| EN EL EXTERIOR | 0.1% | 0.1% | 0.0% | 0.0% |
| TOTAL NACIONAL | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Base de Datos, CAAP.

Por **provincias**, en términos absolutos y relativos, Pichincha y Guayas ocupan los dos primeros lugares (29,3%; y 26,5% respectivamente), le sigue Manabí muy distante con 8,3%. En 1992 Pichincha y Guayas albergaban el 49% del total (169,082) y en 1994 pasan a registrar el 47,5% (140,078; disminución del 9% anual).

Sin embargo, si relacionamos el número de empleados públicos existentes en las provincias y la población urbana, podemos ver que su número no guarda correspondencia con el tamaño de la población (Gráfico No.1).

En efecto, en 1992 el país contaba en promedio con 89 empleados por cada 1,000 habitantes urbanos; no obstante, en casi todas las provincias del Oriente y algunas de la Sierra, es notoria la disparidad en la correspondencia. Bolívar (163), Zamora Chinchipe (145), Pastaza (141) y Napo (120); Morona Santiago, Cotopaxi y Chimborazo con más de 100; Pichincha se sitúa por debajo del promedio (68), Guayas se ubica en el límite inferior (31). Para 1994 la relación promedio baja a 74 pues el 43% de las provincias están por encima del promedio. Zamora Chinchipe y Bolívar se sitúan en el límite superior con más de 130; seguidas por Pastaza, Napo, Morona Santiago con más de 100¹⁷; Cañar y Sucumbíos se sitúan dentro del promedio nacional; en tanto que Pichincha conjuntamente

con algunas provincias de la Sierra y todas las de la Costa están por debajo del promedio. Guayas se ubica en el límite inferior con 23¹⁸.

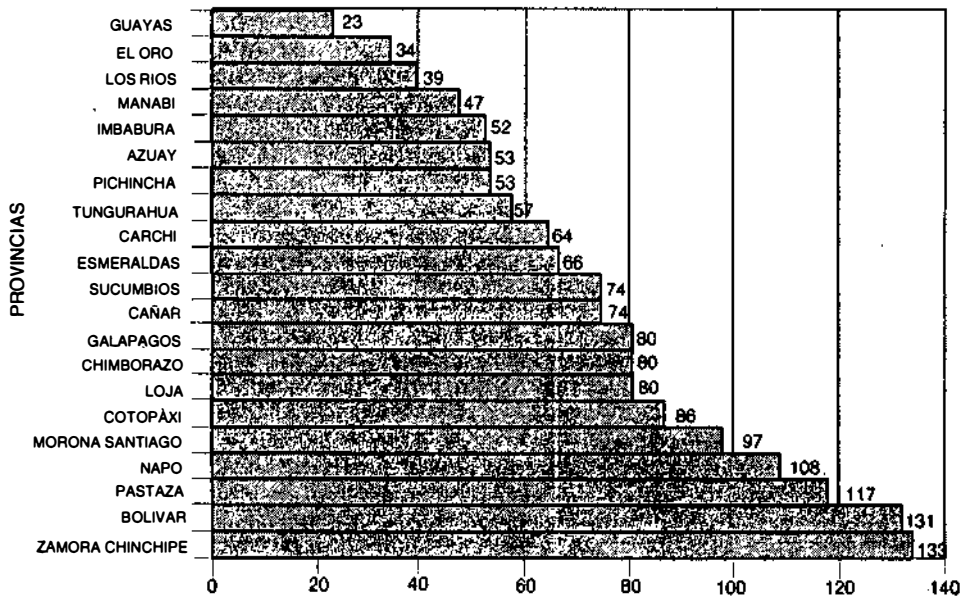
Evidentemente, esta configuración desordenada de la burocracia no responde solamente a la ignorancia de los gestores de la modernización o a la casualidad, sino que refleja tanto los intereses que tiene el gobierno como las compensaciones clientelares que otorga. En la práctica, esta configuración "sesgada" de la burocracia beneficia: a las cúpulas, a los tramitadores que tienen que movilizarse continuamente a la matriz, a la corrupción que actúa directamente sobre la asignación de inversiones, la acumulación de inventarios, a la estructura del portafolio presupuestario, la distribución del ingreso, etc., afectando así el crecimiento económico y la concentración de activos, y creando las condiciones para agravar el conflicto distributivo.

Finalmente, "podar" empleos públicos en forma intuitiva no corresponde a una fórmula sabia para reorganizar la administración pública. Si bien es muy difícil definir una organización óptima, sin embargo es necesario apoyar el desarrollo de nuevos esquemas de gestión a fin de ejercer un mando efectivo, técnicamente correcto y políticamente democrático, contrarrestando de esta manera, la corrupción y el descrédito creciente de los aparatos esta-

17. Estas provincias presentan altos índices de despilfarro en el manejo de recursos públicos. Al respecto véase: Informe de Coyuntura "Corrupción Pública e indicadores de pobreza", en Revista Ecuador Debate No.32, agosto 1994.

18. A este respecto, hay que señalar que un alto porcentaje de ejecutivos que conforman el gabinete y demás puestos de decisión son fuertes dirigentes empresariales de la costa, pero que constan en los registros de Pichincha; asunto que puede distorcionar (para arriba o para abajo) los resultados finales.

NUMERO DE SERVIDORES PUBLICOS
POR PROVINCIAS EN 1994



TASA POR 1.000 HABITANTES URBANOS

tales y, motivando mayores niveles de productividad del trabajo.

Modernización remunerativa¹⁹. Para quién?

Otro factor fundamental para comprender la modernización pública como **poco racional y nada eficiente**, se encuentra en los cambios ocurridos en las remuneraciones per cápita (promedios) de los funcionarios públicos durante el período 1992-1996²⁰. Los datos que proporcionamos en el **Cuadro No 3**, limitados, obviamente por las difi-

cultades que una investigación de este tipo entraña, son por demás ilustrativos y destacan el nivel de irracionalidad al que el país ha llegado en materia remunerativa.

La conclusión más general que se puede sacar es que la brecha del ingreso que se mantenía en márgenes aceptables a inicios del 90, se ha profundizado a partir de 1994 por ser el año donde mayor número de funcionarios salieron del sector público; la cual está generando graves problemas de inequidad económica y social al interior del sector público.

Cuadro No.3

Remuneraciones por categorías de puestos (presupuesto mensual en sucres)

| CATEGORÍAS | 1,992 | 1,993 | 1,994 | 1,995 | 1,996 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| DIRECTIVO | 564,333 | 655,167 | 6,316,000 | 6,429,417 | 10,928,917 |
| PROFESIONAL | 550,000 | 750,000 | 825,000 | 1,762,500 | 2,416,667 |
| TECNICO | 378,083 | 452,833 | 529,250 | 950,000 | 1,250,500 |
| ADMINISTRATIVO | 365,000 | 438,333 | 514,333 | 848,750 | 1,147,500 |
| SERV.AUXILIAR | 230,000 | 288,333 | 358,750 | 535,833 | 690,833 |
| TOTAL | 2,087,417 | 2,584,667 | 8,543,333 | 10,526,500 | 16,434,417 |

Fuente Banco de Datos, CAAP.

19. El costo remunerativo no es igual en todos los sectores por lo que es preciso insistir que esta aproximación corresponde a los vigentes en instituciones del Frente Social. Según expertos en el tema, este costo es infinitamente inferior en comparación a las remuneraciones fijadas en las Entidades Autónomas, del Frente Económico y Empresas Públicas (con y sin contratos colectivos); siendo importante establecer a futuro un análisis comparativo de sus distorsiones y su impacto en el presupuesto fiscal. Sin embargo, lo que interesa en este cálculo es mirar las variaciones por niveles jerárquicos.

20. **Por remuneración se entiende:** sueldos, sobresueldos, gratificaciones, bonificaciones por responsabilidad, residencia, representación, estímulo pecuniario, refrigerio, movilización décimos -tercero, cuarto, quinto y sexto sueldo-, costo de vida, bonificación complementaria, transporte, fondo de reserva, aporte patronal. A este rubro habría que incorporar "otros" beneficios que encubren varios extra sueldos como: seguros de vida, día de la institución, del sindicato, de la provincia, vestuario, bonos de educación, viáticos, pasajes, etc; por lo que la cuenta remuneraciones, sobrepasaría los 50 items, tal como ocurre en muchas Empresas del Estado.

Las cifras advierten que la "modernización" fue sólo para los políticos y élites burocráticas que representan alrededor del 7,6% del sector público; en tanto que el resto de funcionarios (92,4%), están en situación igual o peor que antes, percibiendo en el mejor de los casos, como el profesional, apenas el 22% de la remuneración fijada al ejecutivo público para el año 1996.

En **términos nominales**, constatamos que los aumentos remunerativos fueron bastante disímiles entre categorías de puestos. Es decir, mientras las remuneraciones de las máximas autoridades tuvieron un aumento espectacular, de algo más de S/. 564 mil mensuales en 1992, pasaron a cerca de S/. 11 millones en 1996 (aumento del 110% promedio anual), los profesionales pasaron de 550 mil a 2'4 millones (44,8%), los técnicos de 378 mil a 1'3 millones (34,8%), los administrativos de 365 mil a 1'1 millones (33,1%), servicios auxiliares y jornales de 230 mil a 700 mil (31,6%).

En **términos reales**, los ingresos de las cúpulas burocráticas significaron en 1996, 7,1 veces los ingresos de 1992 (aumento del 63,1%), ritmo marcadamente superior a los aumentos de las remuneraciones del resto de funcionarios que lo hicieron de la siguiente manera: profesionales (1,6 veces respecto de 1992, 12,5%); técnicos (1,2 veces; 4,8%); administrativos (1,1 veces; 3,5%); personal de servicios y jornales (1,1 veces; 2,3%). Vale señalar

que entre 1993 y 1994, toda la burocracia, a excepción de sus cúpulas, percibieron remuneraciones inferiores a las de 1992, a pesar que se dispuso la congelación de los salarios de los funcionarios de altos ingresos²¹.

Por otra parte, mientras en 1992 los ingresos de las cúpulas burocráticas significaron 1,03 veces los ingresos de los profesionales; 1,5 veces de los técnicos y administrativos, y 2,5 veces de los jornaleros y de servicios; en 1996 los ingresos de los directivos pasaron a ser más de 4,5 veces los ingresos de los profesionales, más de 9 veces de los técnicos y administrativos, y 16 veces de los jornaleros y de servicios auxiliares. En suma, el 8,5% de la burocracia -los más ricos- tiene un ingreso promedio de 11 millones, en tanto el 80% tiene ingresos de alrededor de 1 millón de sucres -una diferencia de 11 veces²².

Si miramos la **estructura remunerativa**, en términos reales podemos decir que hasta 1993 ésta fue equilibrada y no presentó cambios de importancia. En 1992 la participación estaba distribuida en orden descendente de la siguiente manera: Directivos (27%), profesionales (26,3%), técnicos (18,1%), administrativos (17,5%), Servicios y Jornales (11%). Estos porcentajes no son muy distintos para 1993. En 1994, las nuevas remuneraciones hicieron cambiar abruptamente la estructura del costo, siendo los políticos y los altos directivos los más costosos.

21. Véase Plan Macroeconómico de Estabilización; septiembre de 1992.

22. El asunto llegó al extremo de que el propio Ministro de Información, públicamente expreso su desagrado por la decisión presidencial de aumentar los sueldos de los ministros **"Me parece una indelicadeza con la pobreza de la mayoría"**. Vistazo No.636; febrero 24 de 1994.

El costo de un directivo en términos de participación fue del 25,3% en 1993, ascendió al 74% en 1994, para disminuir al 66,5% en 1996. Un hecho notable fue la disminución del costo de los profesionales que de 29% en 1993, bajo al 9,4% en 1994, para luego recuperarse y situarse en el 14,7% en 1996. Situación similar ocurrió con los jornaleros y auxiliares que bajaron su participación del 11,2% en 1993, al 4,2% en 1996.

Las "justificaciones" ... ?

Para defender y justificar sus remuneraciones superiores, los políticos y burócratas de élite argumentan "se nos paga por lo que sabemos y por la responsabilidad que tenemos". Contrapuesto a ello, el sentimiento más generalizado en los niveles medios y más bajos de la burocracia es que las personas más competentes y con mayor talento no son necesariamente aquellas que reciben la mayor remuneración.

Para muchos el camino para hacer dinero es la política, ya que en el ejercicio del poder, esto es la captación de organismos públicos "claves" del gobierno central, empresas estratégicas, entidades autónomas, alcaldías, prefecturas, subsecretarías, congreso, los triunfadores recuperan con creces todo el capital que invirtieron en la campaña más lo que necesitan para acrecentar sus fortunas particulares y financiar las próximas campañas electorales, logrando de esta manera establecer todo

un aparato institucionalizado de corrupción en el sector público al más alto nivel²³.

No hay nada que justifique las brechas profundas en los niveles remunerativos, en la mayoría de los casos están por debajo de los satisfactores básicos lo que atenta contra una vida familiar equilibrada, digna, libre de incertidumbres y de angustias financieras. Los funcionarios públicos del país tendrían toda la razón si adoptasen el lema "sin remuneración no hay modernización".

La política remunerativa del sector público que tiene la forma de una **pirámide invertida** -alargada en la cúspide y achatada en la base-, abre grandes posibilidades para que se produzcan roces y resentimientos por este tratamiento discriminatorio y constituye uno de los principales problemas que afronta la administración pública. Por cierto, éste es un tema que se discute año a año; pero tal como ha sido conducida hasta ahora, es tal vez la que más ha contribuido a destruir la eficiencia y la eficacia administrativa.

La **escala de sueldos** del sector público dejó de corresponder con los niveles de responsabilidad, pues se ha convertido en una mera escala salarial que invierte la pirámide organizacional al asignar categorías superiores exclusivamente para mejorar los salarios. Además, las diferencias de remuneración no han logrado discriminar los niveles de responsabilidad, produciéndose injusticias en el momento del establecimiento de responsabilidades²⁴.

23. Véase al respecto: Equipo de Coyuntura-CAAP: **Aproximación cuantitativa a los niveles de corrupción**, en Ecuador Debate No.31, abril de 1994.

24. *ibid.*, págs: 37,38

con el agravante de que para ascender y ganar más, no solamente se requiere acumular años de servicio, sino fundamentalmente ser político o pertenecer al partido de gobierno.

De hecho, esta situación afecta al rendimiento y calidad de los funcionarios públicos, al punto que los profesionales más competentes se ven obligados a dejar el sector público, a pesar de cumplir funciones similares e incluso de mejor calidad a las realizadas por las cúpulas burocráticas.

En suma, el proceso de desburocratización significó una transferencia neta de ingresos de los sectores medios y bajos, hacia los políticos y cúpulas burocráticas, muchos de ellos provenientes de la empresa privada, provocado una mayor polarización de los ingresos, agudizando la dualidad económica y social que se extienden como rasgos distintivos de una pugna distributiva en todos los niveles del aparato estatal, como ingredientes básicos de una economía que expresa una expansión del presupuesto del Estado que ahonda los desequilibrios fiscales y desarticula la estructura administrativa y el control del Estado.

La disminución de su hoy excesivo número debe ir acompañado de un sistema racional y justo de ascenso y promociones, así como una mejor y equitativa remuneración de los empleados públicos. El punto de partida

puede ser el bloqueo a los automatismos de aumentos de sueldos, la unificación y centralización de la política salarial, de modo que permita una recuperación y redistribución del ingreso desde las capas altas hacia los sectores más empobrecidos²⁵.

El incremento de las remuneraciones debe ser moderado, para irlo ajustando a niveles superiores a la inflación programada y acordes con el incremento de la productividad y los resultados alcanzados. Finalmente, la burocracia debería ser recompensada por lo que ahorra y no por lo que gasta.

Desburocratización y política fiscal

Otro de los argumentos más importantes en favor de la reforma administrativa del sector público fue el saneamiento del gasto fiscal, a partir de: obtener una gran suma de ahorros, disminuir los gastos corrientes y de esta forma reducir el déficit, sin que hubiera en el fondo el propósito de otorgarle racionalidad y eficiencia a la gestión pública.

Sin embargo, el problema de las finanzas públicas de nuevo salta a la vista cuando se rastrean los gastos gubernamentales y se evidencia que el proceso desburocratizador, antes que sanear el problema de las finanzas públicas, está llevando a empeorar la posición fiscal en vista del inmenso volu-

25. Por ejemplo, las élites burocráticas, deberían asumir obligaciones como: pagar impuestos sobre la remuneración total; pagar el aporte patronal, ya que actúan como dueños del negocio, eliminar de su rol de pagos los fondos de reserva (no son funcionarios de carrera); asumir las multas por la no utilización de los fondos externos -para este año el Ecuador pagó 11 millones de dólares, es decir 3,630 millones de sucres-. Estos recursos servirían para poner en marcha obras públicas básicas y beneficiar a los estratos más pobres de la población a través de la generación de empleos, especialmente para la fuerza de trabajo no calificada.

men de recursos que bajo la denominación de gastos corrientes consumen un alto porcentaje del presupuesto público.

En efecto, el Cuadro No 4 demuestra que los gastos realizados por el Estado a través del Presupuesto General acusan un notable incremento. Estos se triplicaron, al pasar de 3 (en 1992) a 9,8 billones de sucres en 1995; siendo los gastos corrientes -re-

muneraciones, servicios, suministros y materiales, erogaciones globales, transferencias-, los que absorben más del 60% del presupuesto total. Ello evidencia las graves distorsiones en la eficacia, eficiencia y equidad del gasto, que no han permitido optimizar y satisfacer las necesidades sociales ni incrementar sostenidamente la formación de capital público, peor terminar con el déficit fiscal²⁶.

Cuadro No.4
Presupuesto General del Estado (millones de sucres)

| GRUPO CONCEPTO | 1,992 | 1,993 | 1,994 | 1,995 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 0 EROGACIONES | | | | |
| GLOBALES | 176,555,5 | 107,013,8 | 225,027,2 | 441,811,7 |
| 1 GAST. DE PERSONAL | 557,019,3 | 914,839,8 | 1,621,598,6 | 2,406,289,4 |
| 2 SERVICIOS | 54,389,1 | 95,016,6 | 266,220,8 | 266,103,2 |
| 3 SUMINISTROS Y | | | | |
| MATERIALES | 20,096,0 | 29,874,4 | 112,187,7 | 155,802,5 |
| 4 BIENES MUEBLES | 11,389,4 | 40,193,6 | 114,874,1 | 108,831,4 |
| 5 INMUEBLES Y | | | | |
| SEMOVIENTES | 1,728,7 | 877,4 | 15,429,0 | 10,805,4 |
| 6 OBRAS PUBLICAS | 112,096,3 | 190,156,8 | 993,595,0 | 1,097,626,2 |
| 7 DEUDA PUBLICA | 715,705,6 | 855,257,8 | 1,528,225,4 | 2,244,965,0 |
| 8 TRANSFERENCIAS | 1,112,134,7 | 2,242,513,8 | 2,489,626,6 | 3,089,029,1 |
| 9 IMPREVISTOS | 230,330,7 | 9,344,5 | 3,0 | 322,9 |
| Gastos Corrientes | 2,194,079,8 | 3,006,058,1 | 4,130,547,7 | 5,879,309,1 |
| Gastos de Capital | 797,365,4 | 1,479,030,6 | 1,038,882,5 | 1,151,309,9 |
| Gastos de Inversión | 0 | 0 | 2,197,357,1 | 2,790,967,6 |
| TOTAL GENERAL | 2,991,445,3 | 4,485,088,6 | 7,366,787,3 | 9,821,586,7 |

Fuente: Banco de Datos, CAAP

26. Según la Municipalidad de Cuenca existe exceso de personal administrativo y de trabajadores. Los impuestos y tasas que piensan recaudar de los contribuyentes en 1996 (24 mil millones de sucres), servirán para financiar las remuneraciones del personal y otros gastos corrientes que suman 21 mil millones -88% de las recaudaciones- (El Comercio; 8.10.96; pág:B7).

El presupuesto inicial por lo general siempre se reajusta hacia arriba (codificado), no obstante estos aumentos han servido para financiar gastos corrientes. En 1994 el presupuesto original se incremento en 21,6%, de 6 se paso a 7,3 billones de sucres (aumentó en 1'3 billones); sin embargo este incremento sirvió exclusivamente al gasto corriente. Situación similar se presenta en el año 95.

Relacionando el gasto corriente, en lo que respecta al presupuesto remunerativo de la burocracia, encontramos una vez más la concentración cada vez mayor en las altas cúpulas directivas y asesoras. En 1992, los políticos y élites burocráticas controlaban el 10,3% de las remuneraciones totales, los profesionales el 24,5%, los administrativos el 24,7%. Para 1996 la relación se invierte en forma alarmante, al extremo que los cuerpos directivos (8,5% de la burocracia), pasan a devengar cerca del 47% del presupuesto remunerativo, seguidos en forma muy distante por los profesionales con el 18%. El restante 35%, se reparten entre, administrativos, técnicos, jornaleros y auxiliares de servicio.

Como podemos ver, la desburocratización, dentro de la disciplina fiscal, solamente ha implicado aumentos en los gastos corrientes y meros cambios en la composición de los rubros del gasto, sin alterar en el fondo la posición de déficit fiscal. Este efecto "neutro" podría convertirse en un mayor déficit, como parece está ocurriendo y que tendrá en el futuro inmediato un mayor impacto regresivo en la distribución del ingreso y de la riqueza.

En suma, el posible ahorro generado por el proceso desburocratizador se ha invertido en los gastos remunerati-

vos y de movilización de los funcionarios públicos de alto nivel.

Comentarios finales:

Los procesos de modernización y desburocratización del Estado per se, no son la panacea para erradicar la crisis económica y social del país. Estos procesos exigen un enfoque múltiple y no único. Deben ser vistos como una alternativa para mejorar la eficiencia pública, generar recursos excedentes, erradicar el déficit fiscal, siendo además un instrumento clave para generar una más equitativa distribución del ingreso.

En la realidad, el intento de reorganización administrativa ha significado el desmantelamiento de las instancias técnicas y operativas que ejecutan las actividades estatales y que en cierta manera garantizan la continuidad de los trabajos y el control de los resultados alcanzados. Lo que hoy tenemos es la consolidación del poder en un grupo de políticos que figuran y gastan mucho, mandan poco, no gobiernan nada, pero que siguen con todos los males orgánicos que criticaron al inicio de su gestión.

El desmantelamiento de los niveles técnicos y de control no es circunstancial, sino funcional al modelo de crecimiento económico que favorece la concentración del ingreso en beneficio de los políticos y cúpulas burocráticas. La manipulación de los sistemas de control e información favorecen la corrupción y el desvío de fondos que existe en casi todos los aparatos del Estado, que están siendo dirigidos por políticos que concentran todo el poder pero que carecen de inteligencia para planificar y administrar eficientemente el Estado.

Es evidente que la administración pública es estudiada sólo cuando surgen problemas de financiamiento del presupuesto nacional, y nunca con el propósito de otorgarle racionalidad y eficiencia; al punto que este gobierno introdujo, casi intuitivamente, "podas" que buscaban economías en los gastos fiscales que es un aspecto necesario, pero que fue manejado con grandes ineficiencias. De esa forma mientras la estructura del Estado disminuía, el presupuesto se expandía como acordeón, sobre todo el gasto corriente. No se contribuyó a establecer topes presupuestarios, ni a establecer un orden de prioridades en los proyectos del sector social.

Todo lo anterior exige una reforma integral de la administración pública, del manejo fiscal y por supuesto del Estado. Ello implica tener una idea clara de que la estructura administrativa está al servicio del Estado y éste del país, lo cual, a más de reducir el peso burocrático, deberá incluir medidas con amplio impacto redistributivo, no sólo del ingreso, sino de la composición de la riqueza.

Una estrategia para contribuir a reducir la inequidad en la distribución de la remuneración del sector público podría ser cambiar las jerarquías de la organización por relaciones más horizontales y profesionales, con una política

remunerativa centralizada, que sea justa y racional, sobretodo en función de la productividad y de los resultados alcanzados.

Una reorganización administrativa implica además: tornar la administración pública más flexible, mejorar los niveles de comunicación; simplificar trámites; mayor motivación y rotación de funciones; automatizar todas aquellas operaciones en las que sea posible. Todo esto debe significar disminución de los costos y mejorar la calidad del servicio público, especialmente los sociales; llevar al servidor público a ser más valorado por la sociedad, al mismo tiempo que él valoriza su propio trabajo, protegiéndolo contra el clientelismo y la corrupción, garantizándole estabilidad al buen funcionario público que puede estar sometido a amenazas políticas coyunturales.

Las dificultades de los procesos de modernización y reforma están demostrando que se necesita un Estado fuerte, sólido y eficiente, que resuelva las disputas entre demandas sociales divergentes; que establezca un orden de prioridades de problemas y demandas y, sobre todo, que regule y marque límites a las ganancias fáciles. Esto sería un avance en la búsqueda de solución a los problemas de la gestión pública, crecimiento productivo y la eliminación de la pobreza.

BIBLIOGRAFIA

Arbeláez, Beatriz; **La privatización como alternativa para el sector público de países en desarrollo**; Universidad Externado de Colombia; 1993.

Acosta, Alberto; "¿Qué se esconde detrás de la llamada Modernización?", en Revista Economía No.91; IIE-UC; octubre de 1993.

Bresser, Luis C; "**La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña**", en Revista del CLAD No.4; julio 1995.

Del Búfalo, Enzo; "**Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social**", en Revista del CLAD No.5; enero 1996.

Equipo de Coyuntura-CAAP: **Aproximación cuantitativa a los niveles de corrupción**, en Ecuador Debate No.31, abril de 1994.

Equipo de Coyuntura-CAAP: **Corrupción pública e Indicadores de pobreza**, en Ecuador Debate No.32, agosto de 1994.

Figueroa, Adolfo; **Crisis distributiva en el Perú**, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

Hecló, Hugh; **Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo**; en Problemas públicos y Agenda de Gobierno; México, mayo 1991.

Jimeno, Juan Francisco; **Implicaciones macroeconómicas de la negociación colectiva: El caso español**; España, julio 1993.

Maya, Milton; "**La corrupción, parte vital de la economía**", en Ecuador Debate No.33, diciembre de 1994.

Maya, Milton; "**Hacia una propuesta de unificación salarial en el país**", en Ecuador Debate, diciembre de 1993.

Medellín T, Pedro; "**La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo**", en Revista del CLAD No.2; julio 1994.

Rodríguez Mena, Luis; "**La gerencia Interinstitucional: el liderazgo de espacios abiertos**", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia No.2; enero 1995.

Sánchez Parga, José; "**Menos Estado y más gobierno**", en Ecuador Debate No.30, diciembre de 1993.

Schuldt Jurgüen; **Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994**; Quito, 1994.

Política:

Gobierno Bucaramista y la política espectáculo

Fredy Rivera Velez

La administración gubernamental de Abdalá Bucaram acaba de cumplir cuatro meses de ejercicio en el poder. A pesar de que el período de gestión es relativamente corto para evaluar el impacto y detalle de las acciones políticas y económicas en las distintas áreas de la sociedad, no es menos cierto que se han generado muchas situaciones incoherentes e inconexas en materia de políticas públicas, económicas y sociales que nos auguran interrogantes y dudas sobre el futuro de su desempeño estatal. De todo ello, lo que no está en tela de juicio es el carácter y el tipo de conducción personalizada y centralizada del poder, y un estilo de relación populista con la población que deberá afrontar las fricciones y demandas producidas por la aplicación de las medidas de ajuste neoliberal y sus consecuencias expresadas en el incremento de los niveles de pobreza, desempleo y conflictividad social.

1. ELECCIONES, REGION E IDENTIDAD

Sin lugar a dudas, el triunfo de Abdalá Bucaram en las elecciones de julio pasado con el 54% de la votación sobre el 46% de Jaime Nebot, abre, por varias razones, uno de los períodos más expectantes para la historia política ecuatoriana debido a la conjugación de varios elementos. En primer término, asistimos a un acontecimiento singular en la tradición electoral del país, ya que por primera ocasión, desde el retorno a la democracia en 1979, dos candidatos costeños y de origen guayaquileño con marcadas prácti-

cas populistas llegaban a la segunda vuelta. Tal fenómeno no sería trascendente si es que no marcara un hito importante en los escenarios políticos, pues se relaciona con un cambio en los referentes y comportamientos identitarios regionales de la población votante del Ecuador que ha estado acostumbrada a tener por finalistas de la contienda electoral a representantes de la sierra y de la costa.

En efecto, la ruptura de esta simetría no tiene que ver solamente con la eficiencia y efectividad del marketing político populista desplegado en campaña, asunto al que estamos acos-

tumbrados y que es parte de nuestra cultura política, sino a la pérdida de vigencia del proyecto hegemónico centralista, estatal y serrano basado en Quito con el que se ha pretendido construir la sociedad nacional en todos sus ámbitos. Este aspecto, entre otros, ha promovido una serie de tensiones intra-regionales que se expresan en un déficit de gobernabilidad con la que han tenido que enfrentarse todos los gobiernos de turno y ha promocionado a políticos que se sustentan en un discurso directamente anticentralista e incluso federalista.

En segundo término, y ligado a lo anterior, tenemos la crisis de los partidos políticos tradicionalmente fuertes asentados en la sierra. Sea por discrepancias "ideológicas" o figuraciones personales, falta de visión respecto al panorama de alianzas, reducción de sus capacidades organizativas o por el simple hecho de que la población ha perdido interés en la política partidaria con fuertes basamentos ideológicos - dentro de la cual se incluye a la izquierda marxista-, lo cierto del asunto es que se generó un vacío identitario político que fue rápidamente llenado por el populismo, sea en su expresión roldocista o en una versión de la derecha política a través del Partido Social Cristiano. La serie de prácticas políticas-discursos con los que se intervino, y su impacto-convocatoria en los niveles más locales, especialmente en la sierra, son factores que nos hacen pensar que estamos transitando hacia un pre-

dominio costeño de hacer política en el Ecuador¹.

Si aceptamos que una de las características centrales de la cultura política en nuestro país es la diferencia de actitudes, conductas, valores y percepciones entre la población de las distintas regiones, es procedente pensar que Bucaram recogió esas diversidades en términos de polarización y confrontación discursiva mediante slogans referidos a "los añados"= oligarquía = "la gente" versus "los pobres" = "mi gente", aunque en ese ejercicio de campaña nunca pudo dar una definición válida de la noción de oligarquía. Además, en ese juego de imágenes, convirtió la lucha política en lucha moral y resaltó la extensión de su figura patriarcal como instancia condensadora de la Nación.

En tercer lugar, la capacidad de maniobra política y de alianzas que Bucaram desplegó con diversos sectores y movimientos sociales en la segunda vuelta electoral, especialmente con ciertos dirigentes y representantes indígenas, generaron varias adhesiones y promovió una relativa confusión entre las bases organizativas indias y campesinas que habían obtenido una significativa votación en la primera vuelta respaldando a Freddy Ehlers. En ese juego y a pesar de que la CONAIE y Nuevo País hicieron todo lo posible para difundir su posición de anular el voto, la aceptación por parte de Bucaram de varias demandas de la plataforma del movimiento indígena resquebra-

1. Ibarra Hernán. "Las elecciones de 1996 o la costeñización de la política ecuatoriana", *Ecuador Debate* N° 38, agosto de 1996. Al respecto puede traerse a colación un graffiti escrito en una de las paredes de la ciudad de Quito que dice: "Ahora, todos somos ñaños monos"

jó una posición relativamente unitaria que se había mantenido por espacio de algunos años. Y no era para menos, ya que era la primera vez que un candidato con posibilidades reales de acceder al poder, negociaba "en serio" con las aspiraciones de un sector social relegado de las decisiones políticas nacionales que como organizaciones habían demandado a los respectivos gobiernos de turno.

En ese contexto, y sin negar que determinadas percepciones respecto a los indios están marcadas por una fuerte dosis de paternalismo y utilitarismo, los recursos y estrategias implementadas por Bucaram para lograr adhesiones de distinto signo fueron efectivos para ganar la contienda electoral. Tal es así que, a más de recoger las aspiraciones e imaginarios de las diversidades clasistas, rurales, urbanas, étnicas, etc; la habilidad de Bucaram consistió precisamente en construir códigos, discursos e imágenes que expresan de manera constante rupturas simbólicas respecto al orden "oligárquico" constituido².

Si bien las teorías que han estudiado el populismo hablan acerca del intercambio de votos y respaldo por bienes y servicios entre el líder carismático y "el pueblo"; o que se trate de flujos simbólicos en contradicción respec-

to a una situación electoral determinada, el hecho cierto es que en ésta ocasión, como ninguna otra, se puso en marcha todo un sistema de comunicación e identificación desde y con los sectores populares, situación que escapaba al ámbito de procesamiento del establishment en términos de información y opinión pública³.

Para el triunfo de Bucaram confluyeron sin duda aspectos de corte populista, pero uno de sus éxitos consistió en condensar la figura de resistencia a todo lo que implique identificación con el Partido Social Cristiano que en su última fase de campaña había profundizado una estrategia al estilo Abdalá. En ese sentido, los esfuerzos socialcristianos por producir una contra imagen -que iban desde cambios en el color de los emblemas de campaña hasta la transformación de sus slogans- no hicieron sino evidenciar la dificultad de safarse de un estigma -y por supuesto realidad- que asocia partido de derecha ideológica, prepotencia e impunidad con los grupos económicamente poderosos en el país.

Con ese panorama, Abdalá Bucaram llega al poder con una estrategia sustentada entre otras cosas, en una serie de ofrecimientos redistributivos a la población, pero sin contar con acciones planificadas respecto al control

2. De una u otra forma, este elemento ha estado presente en todas las campañas electorales en las que ha participado como candidato. Al respecto se puede revisar el trabajo de Carlos de la Torre Espinosa, *Un Solo toque: Populismo y Cultura Política en Ecuador*, quien se refiere al populismo como un mecanismo de búsqueda del poder y no como una forma de régimen, tal cual ha sido pensado por distintas corrientes de interpretación del fenómeno populista

3. Al final de la campaña electoral fue notoria la disparidad y confusión de datos relacionados con las posibilidades de triunfo para los dos candidatos. Excepto pocos medios y ciertas encuestadoras, la imagen que nos proyectaron a los ecuatorianos fue la de que Bucaram tenía relativas expectativas de triunfo.

y uso de los recursos estatales; sin clarificar las instancias operativas con las que gobernará y se relacionará internacionalmente; afrontando una crisis de los partidos y organizaciones políticas; y, con un signo marcadamente autoritario respecto a la conducción personalizada del ejecutivo.

2. EL ENTORNO DE LAS ACCIONES PRIMERAS: UN BALANCE

Es la segunda ocasión en la historia política reciente del Ecuador en que un partido llega con mayoría legislativa al Congreso Nacional tras el advenimiento democrático de 1979. Para tal efecto, el roldocismo puso en marcha una serie de prácticas clientelares, intercambio de lealtades por servicios, cooptación partidaria con perspectivas de redistribución de segmentos presupuestarios para las provincias y acuerdos de reparto de determinados organismos estatales; todo ello con la finalidad de generar un espacio político "blando" y permeable que le permitiera al ejecutivo gobernar sin apremio en sus primeros pasos y lograr el nombramiento de sus allegados a distintas dignidades de control del Estado como la Contraloría General de la Nación, Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General, Ministerio Fiscal, etc.

En este manejo político, lo más evidente en el terreno legislativo resulta el pacto establecido con sus otras enemigos de antaño, el Partido Social Cristiano que, a propósito de una justificación de gobernabilidad y estabilidad institucional, entró a formar parte del

sustento del desempeño gubernativo de Bucaram a través de varias reuniones entre él como presidente de la República, el Presidente del Congreso Fabian Alarcón y Heinz Moeller, jefe del bloque social cristiano. En ese espacio, a decir de la prensa, "todo se negoció por paquetes, desde el voto para la Ley eléctrica hasta cada una de las elecciones. El sorteo y la designación de los ministros jueces de la Corte Suprema fue un bocadillo que no se pudo dejar pasar..." (El Comercio, 13/10/96).

De esa manera, los procedimientos para obtener alianzas políticas forman parte de la naturaleza de un modelo tradicional de régimen político que se asienta en la reciprocidad, el clientelismo, el caciquismo, la cooptación al estilo semejante del PRI -Partido Revolucionario Institucional de México- y el uso patrimonial del espacio y recursos públicos, pero que en definitiva cumple la función de relacionamiento político, representa intereses y procesa demandas, "aunque la forma ideal del sujeto político democrático, la ciudadanía, sea un horizonte en ciernes todavía"⁴.

Dentro de ese panorama, los rasgos visibles con los que se opera políticamente desde el ejecutivo no solamente involucran a los desgastados partidos políticos, sino que en su afán de neutralizar las demandas de movimientos sociales y organizaciones populares, producidas por la dureza de las medidas de ajuste que deben ser continuadas, se recurre a estrategias de ablandamiento que consisten básicamente

4. Adrian Bonilla, Abdalá Bucaram: El triunfo electoral y algunos retos actuales. Mimeo, agosto de 1996, p. 3.

en la deslegitimación de las dirigencias sociales y el desmantelamiento de las principales organizaciones sindicales, algunas de las cuales lograron crecer en las áreas estratégicas de la producción nacional como el sector eléctrico y el petrolero. Se puede mencionar también que igual intencionalidad se ha canalizado hacia los representantes indígenas vinculados con la CONAIE, que en su intento de permanecer autónomos respecto al ejecutivo, no han plegado a la creación del Ministerio Indígena, oferta realizada en campaña electoral con ciertos dirigentes y organizaciones indígenas, principalmente amazónicas.

Visto de manera temprana, ese tipo de acciones concentradoras de poder, concomitantes a la inexistencia de un espacio claro de oposición real, tanto de partidos como de movimientos sociales o gremios sindicales, no hacen otra cosa que alertar a la opinión pública y algunos analistas al coincidir, de hecho, en que todo ello es parte de un juego político para dar centralidad al PRE en su intento de convertirse en una instancia que aglutine poder y al mismo tiempo regule a largo plazo las relaciones entre Estado y sociedad civil. "Pensar en las Juntas Ejecutoras, al principio, poner un gobernador en Pichincha después, darle mayor poder con presupuesto en mano a Santiago Bucaram -quien quiere ser el próximo alcalde de Quito-, oponerse a que Rosalía Arteaga sea la normal sucesora del presidente en caso de que viniera a faltar... Todo ello no habla de un parti-

do que necesite compartir sus opciones de gobierno" (El Comercio, 09/10/96).

Si en materia de gestión política se han presentado ese tipo de situaciones, en el terreno de las políticas económicas lo que ha prevalecido es la incoherencia y la incertidumbre a pesar de los intentos por dar continuidad a determinados aspectos macroeconómicos desarrollados en el anterior régimen. En efecto, varios de los organismos internacionales que canalizan recursos e inversiones al Ecuador se encuentran a la espera de cierta claridad en las áreas monetaria y fiscal para emprender los programas de transferencia de fondos.

Esta falta de reglas de juego claras para la inversión externa -como ejemplo tenemos el conflicto relacionado con la interpretación de la Ley 125-, es una muestra de que la proyección de imagen como país se deteriora en corto tiempo al no establecer las condiciones necesarias para la tan difundida intención de promover capitalizaciones y privatizaciones⁵. Aún más, las contradicciones entre algunos organismos estatales como el CONAM y el Ministerio de Energía, las espectaculares declaraciones sobre la eliminación de subsidios estatales a ciertos productos básicos como el gas que luego son desmentidos, la difusión de una imagen de severidad respecto al control y administración de aduanas que inmediatamente quedan en nada, crean un ambiente de inseguridad entre los agentes económicos para desarrollar sus actividades con normalidad. Por otro lado, re-

5. De hecho, la influyente revista *The Economist* en su clasificación de países con condiciones aptas para la inversión nos ubicó en el literal D que implica riesgo.

sulta difícil creer que la conformación actual de la Junta Monetaria, órgano rector de la economía nacional donde prevalece una mayoría de representantes del sector bancario y financiero, despliegue medidas consensuales que diriman intereses contrapuestos de los sectores económicos del país.

Todo ello hace suponer que en la agenda económica de Bucaram se pretenderá un Estado relativamente pequeño y fácil de manejar, eficaz en el establecimiento del orden público y asistencialista en caso de necesidad, pero no interventor ni protagonista de acuerdo a los cánones neoliberales vigentes. Si a ello sumamos la falta de claridad operativa respecto al cómo se implementará la convertibilidad de la moneda, tenemos un entorno económico que se caracteriza por su incoherencia programática.

En el terreno de las relaciones internacionales, el difícil asunto del Perú ha sido tratado por el nuevo gobierno mediante una política propensa a mantener estable la relación y evitar nuevos conflictos. Si hay algo que puede generar legitimidad o ilegitimidad nacional en el Ecuador es su política de fronteras; por eso, Bucaram ha preferido eludir el protagonismo y mantener un perfil bajo sobre el tema. De ahí que haya ratificado al ministro de relaciones exteriores anterior y a los mandos militares con los que mantuvo relaciones tensas en años pasados ⁶.

3. LOS ESCENARIOS QUE VENDRAN?

Cualquier ejercicio de "futurología" que se despliegue para la interpretación de acciones políticas venideras encierra en sí mismo el peligro de la duda y la posible equivocación, especialmente cuando los acontecimientos que se desprenden de un gobierno tempranamente incoherente e inconexo da lugar a una serie de lecturas dependientes de la voluntad del caudillo populista.

Pongo énfasis en esta característica del líder o caudillo populista, ya que no se puede negar que sus acciones políticas se desenvuelven en el terreno de la escenificación, espectacularidad discursiva y construcción de imágenes, principalmente destinadas hacia sus "representados". Por eso es que Bucaram se presenta como una personificación del orden, de la capacidad generadora de gobernar y tomar decisiones, como protector paternal del pueblo, velando por sus representados a quienes protege de los economistas y técnicos "malos" que han promovido una sociedad desigual e injusta.

En ese juego de escenificaciones y centralidad personalista, él y sus allegados -me refiero al líder populista- aparecen como las únicas instancias de decisión y legitimidad, predominando los comités ad hoc y las cooptaciones informales, pero permaneciendo discursivamente en el marco justificador de la democracia, ya que al enfatizar los pro-

6. Bonilla, op, cit, 4.

cedimientos de la democracia formal y participativa, mantiene aspiraciones de transformaciones constitucionales que le brinden ventajas comparativas para sus intencionalidades políticas⁷. Esto último parece ser corroborado por diversas personalidades y analistas, que ven en las negociaciones Ejecutivo-Legislativo un escenario próximo para la autoprórroga de los diputados a cambio de la reelección presidencial (**El Comercio**, 11/11/96).

En ese sentido, las acciones presidenciales que a más de las escenificaciones contienen un ejercicio de simplificación de la realidad a base de posiciones duales-radicales "lo tomam o lo dejan", o "lo aceptan o me voy a la casa", no hacen sino construir un panorama donde priman las figuras autoritarias relacionadas con su ejercicio gubernativo. De hecho, una reciente exploración respecto al desempeño, popularidad e imagen de Bucaram lo catalogaba como eficaz y decidido en más del 70% de los entrevistados; no obstante, esos mismos encuestados lo percibían como autoritario en un 80% e imprudente en un 74%⁸.

De esa manera, si pensamos en el tipo de características populistas con que se opera actualmente desde el ejecutivo, es procedente pensar en la relación que tendrá esta manera de hacer gobierno con la democracia, sus instituciones y diversos actores sociales, pues es conocido que las prácticas y discursos populistas transforman la política en una lucha moral que no acepta los compromisos y diálogos de los procedimientos liberal-democráti-

cos. "Es por esto que los populismos tienen una relación ambigua con la democracia liberal. Si bien incorporan a sectores previamente excluidos del sistema político, el moralismo, personalismo y autoritarismo de los populismos simultáneamente van en contra de las instituciones liberal-democráticas"⁹.

Visto desde esa perspectiva, los confrontamientos con los gobiernos locales a base del estrangulamiento fiscal -Quito en especial-; la deslegitimación de dirigencias de organismos sindicales capaces de convocar a movilizaciones en áreas estratégicas; la constante oposición a sectores de educadores; el ablandamiento al movimiento indígena que no aceptó entrar en la lógica de cooptación, etc, podrían convertirse en los escenarios donde prime la conflictividad social y se genere un clima denso para lograr una gobernabilidad consensual-democrática. Y esta serie de panoramas no solamente involucraría a estamentos de la sociedad civil, sino incluso a instancias de la cúpula de gobierno encarnada en la figura vicepresidencial, situación donde ya se han desatado distanciamientos y "puestas en su lugar" respecto al papel que debe desempeñar Rosalía Arteaga. Ahí la muestra ha sido clara al respecto.

En este contexto, el escenario político ecuatoriano bien puede desenvolverse ante ciertas incoherencias y doble faz, basadas en estrategias con las cuales se podría forzar un estilo de gobierno manipulador y concentrador, aprovechándose además de los recur-

8. MONITOR, Opinión Nacional, Nº1, p 8.

9. Carlos de la Torre, **Un solo toque: Populismo y cultura política en Ecuador**, CAAP, 1996, p 68.

sos que le puede ofrecer un manejo fiscal derivado de las privatizaciones en telefonía, electricidad, petróleo, etc. Todo ello bajo la tutela de los representantes de la gran banca y sector financiero.

En términos generales, será difícil que se supere la tensión social y política producida entre las expectativas generadas por los gestos y actitudes de la campaña electoral populista, que muchos ven destinada a prolongarse en el tiempo, y las posibilidades reales de gestión en materia de políticas públicas redistributivas impuestas por los límites económicos, las exigencias de los organismos económicos internacionales y los intereses privados dentro del gobierno. En ese sentido, lograr el propósito de aumentar el gasto so-

cial requerirá incrementar los ingresos fiscales, lo cual, al mismo tiempo, implica gravar en mayor o menor medida a los diferentes sectores de la sociedad. Por consiguiente, las incoherencias populistas y la tendencia personalista-centralizadora-escénica de ejercer el poder, tendrán que vérselas con la racionalidad del desempeño económico de los aparatos de conducción del frente económico del presente gobierno. He ahí una de las tareas complejas que deberán ser afrontadas por la actual administración si la miramos y comparamos a la luz de las experiencias de regímenes de corte similar en otros países latinoamericanos. Y de eso, tenemos muestras suficientes para repensar sobre un futuro cercano marcado por el pesimismo.

Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación
Tome la posta...

El texto imprescindible para la formación permanente del profesional de la comunicación social. Primicia en el análisis inquietante y serio de los medios y de los variados procesos de comunicación.

CHASQUI 54 Junio, 1996

El laberinto de la ciberred. La televisión por cable. El defensor del lector

SUSCRIBASE Y COMPLETE SU COLECCION

| SUSCRIPCIONES | América latina (en US\$) | Resto del mundo (en US\$) | Ecuador (en sucres) |
|--------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------|
| 1 año (4 números) | 30 | 50 | 36 000 |
| 2 años (8 números) | 54 | 92 | 60 000 |
| Ejemplares sueltos | 8 | 13 | 10.000 |

Chasqui - CIESPAL - Apartado 17-01-584. Quito, Ecuador
Telf. 506 149 544-624. Telex: 22474 CIESPLED. Fax (593-2) 502-487
E-mail: chasquidciespal.org.ec.

Conflictividad Social

La conflictividad social en el período analizado ha estado relacionada en su mayoría con las acciones políticas generadas por el nuevo gobierno. Si bien existió un declive de este fenómeno en el primer mes de la nueva administración, los escenarios conflictivos tienden a agudizarse en las distintas regiones y ámbitos cotidianos de la población ecuatoriana.

En la entrega anterior habíamos mencionado que la intensidad y el tipo de conflictos socio-políticos correspondían a los escenarios clásicos de culminación de régimen, esto es, la serie de demandas, peticiones, pugnas, reivindicaciones y negociaciones entre Estado y sociedad que se expresaron a última hora del ciclo político, te-

nían que ser planteadas en los momentos finales de la administración. Durán Ballén por parte de varios actores sociales y así lograr cierta seguridad para sus conquistas o futuras negociaciones frente a un período gubernativo que se desconocía cómo actuaría. Esa característica la podemos observar mediante el número de conflictos por mes.

NUMERO DE CONFLICTOS POR MES

| FECHA | Frecuencia | % |
|----------------|-------------------|--------------|
| Julio /96 | 38 | 32.20 |
| Agosto /96 | 25 | 21.18 |
| Septiembre /96 | 27 | 22.88 |
| Octubre /96 | 28 | 23.72 |
| Total | 118 | 100.0 |

El cuadro anterior evidencia una baja considerable de los conflictos a partir de la toma de posesión de la nueva administración del presidente Bucaram y las expectativas que de ello se desprenden en términos de reorganizaciones institu-

cionales que permean y regulan a toda la sociedad, situación que se corrobora al examinar el reducido peso del conflicto cívico regional, campesino e indígena al momento de analizar el género del conflicto.

GENERO DEL CONFLICTO

| GENERO | Frecuencia | % |
|----------------------|------------|-------|
| Campesino | 1 | 0.8 |
| Cívico Regional | 7 | 5.9 |
| Indígena | 5 | 4.2 |
| Laboral Privado | 24 | 20.3 |
| Laboral Público | 47 | 39.8 |
| No Corresponde | 1 | 0.8 |
| Político Legislativo | 4 | 3.4 |
| Político Partidista | 5 | 4.2 |
| Pugna de Poderes | 4 | 3.4 |
| Urbano Barrial | 20 | 16.9 |
| Total | 118 | 100.0 |

No obstante de lo anterior, el 60.1% de lo que entendemos por género del conflicto se halla situado en los componentes laborales público y privado, correspondientes a los meses de septiembre y octubre, justo cuando el régimen había difundido mensajes claros de desconocimiento de ciertas conquistas laborales obtenidas en el gobierno anterior y a la anulación de contratos y partidas presupuestarias destinadas a nombramientos efectuados meses atrás. De hecho, si comparamos el nivel de conflictividad laboral pública con la privada, es notorio que el sector privado presenta un perfil bajo de participa-

ción, posiblemente debido a la política de concertación que lleva a cabo el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, si consideramos los aspectos anteriores referidos al género del conflicto y lo relacionamos con los sujetos del conflicto, notamos que las empresas, los sindicatos y los trabajadores -públicos y privados- concentran el 56.8% de la conflictividad analizada en el período. Mención aparte merece el papel de los partidos políticos con el 11% en su intencionalidad de generar un espacio de oposición temprana en el espacio político ecuatoriano.

SUJETO DEL CONFLICTO

| SUJETO | Frecuencia | % |
|---------------------|-------------------|--------------|
| Campeños | 1 | 0.8 |
| Empresas | 11 | 9.3 |
| Estudiantes | 2 | 1.7 |
| Gremios | 4 | 3.4 |
| Grupos Heterogéneos | 2 | 1.7 |
| Grupos Locales | 5 | 4.2 |
| Iglesia | 1 | 0.8 |
| Indígenas | 5 | 4.2 |
| No Corresponde | 1 | 0.8 |
| Organiz. Barriales | 16 | 13.6 |
| Partidos Políticos | 13 | 11.0 |
| Policía | 1 | 0.8 |
| Sindicatos | 16 | 13.6 |
| Trabajadores | 40 | 33.9 |
| Total | 118 | 100.0 |

Lo anotado con antelación también puede ser llevado al terreno analítico de la intensidad del conflicto, es decir, a la forma en que se expresaron esos géne-

ros y sujetos del conflicto social. De ahí que aparezcan los paros, huelgas, marchas y protestas con el 56.7% del fenómeno en cuestión.

INTENSIDAD DEL CONFLICTO

| INTENSIDAD | Frecuencia | % |
|----------------------|-------------------|--------------|
| Amenazas | 9 | 7.6 |
| Bloqueos | 4 | 3.4 |
| Desalojos | 4 | 3.4 |
| Detenciones | 3 | 2.5 |
| Estado de Emergencia | 1 | 0.8 |
| Invasiones | 2 | 1.7 |
| Juicios | 7 | 5.9 |
| Marchas | 3 | 2.5 |
| No Corresponde | 8 | 6.8 |
| Paros/Huelgas | 41 | 34.7 |
| Protestas | 23 | 19.5 |
| Suspensión | 6 | 5.1 |
| Tomas | 7 | 5.9 |
| Total | 118 | 100.0 |

En términos regionales, la sierra aparece con el 53.38% de la conflictividad espacial; situación producida entre otros factores por las características del comportamiento político de la población serrana en las pasadas elecciones. De hecho, las acciones gubernati-

vas han involucrado elementos de tensión con sectores poblacionales principalmente ubicados en la serranía, sin que ello opaque los producidos en el litoral con el 48% del total de esta distribución regional.

NUMERO DE CONFLICTOS POR REGIONES

| CIUDAD | Frecuencia | % |
|----------|------------|-------|
| Sierra | 63 | 53.38 |
| Costa | 48 | 40.67 |
| Amazonía | 2 | 1.69 |
| Insular | 1 | 0.84 |
| Nacional | 4 | 3.38 |
| Total | 118 | 100.0 |

Sin lugar a dudas, siguiendo con la ubicación geográfica- espacial de los conflictos, la ciudad de Quito y la provincia de Pichincha en particular, ocupan un lugar significativo como sitios donde se desataron conflictos de diverso orden. La relación de casi dos a uno, respecto a los conflictos presentados en el Guayas principalmente en el

área educativa, evidencia una concentración de la conflictividad local, pero también una fuerte activación de distintos actores sociales y organizaciones populares que se hallaban a la espera de decisiones institucionales que los involucraban. Veamos los cuadros a continuación:

| PROVINCIA | | |
|------------------|-------------------|--------------|
| PROVINCIA | Frecuencia | % |
| Azuay | 4 | 3.4 |
| Bolívar | 1 | 0.8 |
| Carchi | 1 | 0.8 |
| Cañar | 1 | 0.8 |
| Cotopaxi | 1 | 0.8 |
| El Oro | 5 | 4.2 |
| Esmeraldas | 4 | 3.4 |
| Galápagos | 1 | 0.8 |
| Guayas | 27 | 22.9 |
| Loja | 3 | 2.5 |
| Los Ríos | 2 | 1.7 |
| Manabí | 10 | 8.5 |
| Nacional | 4 | 3.4 |
| Pastaza | 1 | 0.8 |
| Pichincha | 48 | 40.7 |
| Tungurahua | 4 | 3.4 |
| Zamora Chinchipe | 1 | 0.8 |
| Total | 118 | 100.0 |

| CIUDAD | | |
|-------------------|-------------------|--------------|
| CIUDAD | Frecuencia | % |
| Ciudad Intermedia | 32 | 27.1 |
| Guayaquil | 21 | 17.8 |
| Quito | 44 | 37.3 |
| Otros | 21 | 17.8 |
| Total | 118 | 100.0 |

El énfasis puesto en el rol que desempeña el Estado como factor de intervención se lo puede observar en la cuadro siguiente. En él aparece el ejecutivo con el 31.4% del total, el legislativo con el 11.9% y los poderes seccionales -municipios- con la misma

cifra. No se incluye el rubro "no corresponde" con el 19.5% a las acciones interventoras del estado, pues suponemos que en ese tipo de conflictos mediaron otras instancias estatales que dificulta una lectura pormenorizada.

INTERVENCION ESTATAL

| INTERVENCION | Frecuencia | % |
|---------------------|------------|-------|
| Gobierno Provincial | 14 | 11.9 |
| Judicial | 8 | 6.8 |
| Legislativo | 14 | 11.9 |
| Ministros | 23 | 19.5 |
| Municipio | 13 | 11.0 |
| No Corresponde | 23 | 19.5 |
| Policía | 8 | 6.8 |
| Presidente | 14 | 11.9 |
| Tribunales | 1 | 0.8 |
| Total | 118 | 100.0 |

Al analizar el objeto del conflicto, se puede comprobar que la corrupción, el rechazo a las políticas estatales y los salarios representan un 56.7% del total de este factor. Sea porque el gobierno ha iniciado una estrategia de confrontación con diversas organizaciones de la sociedad civil, o porque la imagen de sus personeros difícilmente es diáfana en el plano de gestión, lo cierto del asunto

es que tempranamente asistimos a la emergencia de elementos promotores de conflictividad relacionados al manejo económico estatal. Si bien estos elementos los encontrábamos como objeto de conflictividad en el período anterior, ahora se han intensificado de acuerdo a las fuentes de prensa consultadas.

| OBJETO DEL CONFLICTO | | |
|-----------------------------|-------------------|----------|
| OBJETO | Frecuencia | % |
| Denuncias de Corrupción | 21 | 17.8 |
| Financiamiento | 6 | 5.1 |
| Laborales | 6 | 5.1 |
| Otros | 39 | 33.1 |
| Rechazo Política Estatal | 24 | 20.3 |
| Salariales | 22 | 18.6 |
| Total | 118 | 100.0 |

Los desenlaces de los conflictos por lo general presentan la figura del stand by, es decir, prevalecen las negociaciones 45.8% por sobre los resultados positivos que, en este caso, solamente llegan al 16.1% de las situacio-

nes presentadas. En ese sentido, la recurrencia de la figura del aplazamiento, que en el fondo implica obtener mayor tiempo para seguir negociando el conflicto, mantiene un 34.7% del total del desenlace de la conflictividad.

| DESENLACE DEL CONFLICTO | | |
|--------------------------------|-------------------|----------|
| DESENLACE | Frecuencia | % |
| Aplazamiento Resolución | 41 | 34.7 |
| Negociación | 54 | 45.8 |
| Positivo | 19 | 16.1 |
| Represión | 4 | 3.4 |
| Total | 118 | 100.0 |

A continuación exponemos al público lector una serie de cuadros detallados de lo que nos parece importante

en el análisis de la conflictividad nacional en el cuatrimestre señalado.

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR
SUJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO
Periodo: Julio - Octubre 1996

| SUJETO DEL CONFLICTO | GENERO DEL CONFLICTO | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | TOTAL | | |
|-------------------------|----------------------|-----|-----------|-----|----------|-----|------------|------|-------------|-----|------------|-----|-------------|------|--------------|-----|--------------|-----|-----------|-----|-------|------|------|
| | NO CORRESP. | | CAMPEBINO | | INDIGENA | | CIV.REGION | | URB.BARRIAL | | LABOR.PUB. | | LABOR.PRIV. | | POLIT.PARTI. | | POLIT.LEGRS. | | PUGNAPOD. | | No. | % | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | | | |
| No corresponde | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1.7 |
| Gremios | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 16,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3,4 |
| Empresas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2,1 | 10 | 41,7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 9,3 |
| Sindicatos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 34 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 13,6 |
| Organiz. Barrial | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 75 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 12,7 |
| Estudiantes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1,7 |
| Trabajadores | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 29 | 61,8 | 10 | 41,7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 | 33,9 |
| Campesinos | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,8 |
| Indígenas | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4,2 |
| Grupos Locales | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 71,4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4,2 |
| Grupos Heterogéneos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 28,6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1,7 |
| Cámaras de la Prod | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Policía | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2,1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,8 |
| Fuerzas Armadas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Iglesia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,8 |
| Partidos Políticos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 100 | 4 | 100 | 4 | 100 | 13 | 11,0 | |
| TOTAL | 1 | 100 | 1 | 100 | 5 | 100 | 7 | 100 | 20 | 100 | 47 | 100 | 24 | 100 | 5 | 100 | 4 | 100 | 4 | 100 | 118 | 100 | |

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR
 INTENSIDAD DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO
 Período: Julio - Octubre 1996

| INTENSIDAD DEL CONFLICTO | GENERO DEL CONFLICTO | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | TOTAL | |
|-----------------------------|----------------------|------------|----------|------------|----------|------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| | NO CORRESP. | | CAMPEÑO | | INDIGENA | | CIV.REGION. | | URS.BARRIAL | | LABOR.PUB. | | LABOR.PRIV. | | POLIT.PARTL | | POLIT.LEGIS. | | PUCNAPOD. | | No. | % |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | | |
| No corresponde | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4,3 | 1 | 4,2 | 0 | 0 | 1 | 25 | 4 | 100 | 8 | 8,8 |
| Bloqueos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10 | 1 | 2,1 | 1 | 4,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3,4 |
| Paros/Huelgas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 71,4 | 2 | 10 | 29 | 61,8 | 5 | 20,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 41 | 34,7 |
| Tomas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 15 | 1 | 2,1 | 2 | 8,3 | 1 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 5,9 |
| Protestas | 1 | 100 | 0 | 0 | 2 | 40 | 1 | 14,3 | 4 | 20 | 7 | 14,9 | 4 | 16,7 | 3 | 60 | 1 | 25 | 0 | 0 | 23 | 19,5 |
| Marchas | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 1 | 4,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2,5 |
| Desalojos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 15 | 0 | 0 | 1 | 4,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3,4 |
| Amenazas | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 40 | 0 | 0 | 2 | 10 | 2 | 4,3 | 1 | 4,2 | 0 | 0 | 2 | 50 | 0 | 0 | 9 | 7,8 |
| Detenciones | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 8,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2,5 |
| Hendos/Muertos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Invasiones | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1,7 |
| Suspension | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4,3 | 3 | 12,5 | 1 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5,1 |
| Juicios | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 3 | 6,4 | 3 | 12,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 5,9 |
| Estado Emergencia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 14,3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,8 |
| Incidente Estatal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| TOTAL | 1 | 100 | 1 | 100 | 5 | 100 | 7 | 100 | 20 | 100 | 47 | 100 | 24 | 100 | 5 | 100 | 4 | 100 | 4 | 100 | 118 | 100 |

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR
 OBJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO
 Período: Julio - Octubre 1996

| OBJETO DEL CONFLICTO | GENERO DEL CONFLICTO | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | TOTAL | | |
|-------------------------|----------------------|------------|-----------|------------|----------|------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|-----------|------------|------------|------------|------|
| | NO CORRESP. | | CAMPELINO | | INDIGENA | | CIV.REGION. | | URB.BARRIAL | | LABOR.PUB. | | LABOR.PRIV. | | POLIT.PARTL | | POLIT.LEGIS. | | PUGNAPOD. | | No. | % | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | | | |
| Salariales | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 22 | 46,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 22 | 18,8 |
| Laborales | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 8,5 | 1 | 4,2 | 1 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 5,1 |
| Financiamiento | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 28,6 | 0 | 0 | 4 | 8,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5,1 |
| Rechazo política estat | 1 | 100 | 1 | 100 | 4 | 80 | 0 | 0 | 3 | 15 | 5 | 10,8 | 8 | 33,3 | 1 | 20 | 1 | 25 | 0 | 0 | 0 | 24 | 20,3 |
| Denuncias de corrup. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 15 | 9 | 19,2 | 7 | 29,2 | 0 | 0 | 2 | 50 | 0 | 0 | 0 | 21 | 17,8 |
| Otros | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 20 | 5 | 71,4 | 14 | 70 | 3 | 6,4 | 8 | 33,3 | 3 | 60 | 1 | 25 | 4 | 100 | 39 | 33,1 | |
| TOTAL | 1 | 100 | 1 | 100 | 5 | 100 | 7 | 100 | 20 | 100 | 47 | 100 | 24 | 100 | 5 | 100 | 4 | 100 | 4 | 100 | 118 | 100 | |

Internacional:

Productos primarios y mano de obra no calificada, pierden participación como factores de producción

Wilma Salgado Tamayo

El deterioro del mercado laboral ha sido mucho más grave de lo que indican las cifras de desempleo en el mundo industrializado en los años ochenta y noventa, aclarando que entre los nuevos empleos se incluyen empleos de baja productividad y baja remuneración, considerados propiamente como parte del "desempleo disfrazado".

La mayoría de países en desarrollo, en especial los de América Latina y África, continúan teniendo como principal fuente de aprovisionamiento de divisas, sus exportaciones de productos primarios -sobre el 50% y en algunos casos sobre el 90%¹ mientras la mayor parte de sus recursos humanos están constituidos por mano de obra no calificada.²

Las innovaciones tecnológicas aplicadas en la producción de bienes y

servicios en la posguerra, cuya dinámica continúa operando, han dado lugar a una disminución del contenido de productos primarios por unidad de producto terminado, por una parte; y, a una disminución de la utilización de mano de obra no calificada en el proceso productivo, por otra parte.

La oferta de productos primarios, por influencia también de las innovaciones tecnológicas, ha tendido sin embargo a aumentar en especial en los

1. Según información de la CEPAL, la mayor parte de las exportaciones de los países de América Latina están constituidas por productos primarios (superan en promedio el 75%), con excepción de México y Brasil, cuyas exportaciones están constituidas por productos industrializados en 75 y 60 por ciento, respectivamente.

2. En el caso del Ecuador, el 70% de los niños no cumplen los nueve años de educación básica, Agenda para el Desarrollo, Plan de Acción del Gobierno 1993-1996,p.4.

últimos veinte y cinco años, acentuando el desequilibrio frente a una demanda que tiende a contraerse, y repercutiendo sobre los precios de los productos primarios que han tendido en consecuencia a caer en forma casi ininterrumpida en el período mencionado.

Los drásticos procesos de ajuste y estabilización aplicados en la mayoría de países en desarrollo en forma también casi ininterrumpida, en particular en América Latina, desde el inicio de la crisis de la deuda, han afectado al gasto social, especialmente en educación, dando lugar a un deterioro adicional en el nivel de calificación de la mano de obra en esta región.

La caída de los precios de los productos primarios, y la disminución de la demanda de mano de obra no calificada, de acuerdo con los expertos, serían tendencias de largo plazo, con altas probabilidades de continuar registrándose, en la medida en que no se avizoran factores que puedan revertirlas.

Los países y regiones que continúan basando sus exportaciones en productos primarios y/o que consideran a los bajos salarios de la mano de obra no calificada de que disponen, como una ventaja para atraer inversiones, corren el riesgo de ser cada vez más excluidos de las corrientes internacionales de comercio y de inversiones, con el consecuente deterioro de sus ingresos por exportaciones y pérdida de participación como receptoras

de inversiones productivas, dada la importancia cada vez menor de los productos primarios y de la mano de obra no calificada en los costos de producción.

Ser excluidos de las corrientes comerciales y financieras internacionales, constituye un grave riesgo para estos países, considerando el peso preponderante que aún tiene el servicio de la deuda externa sobre estas economías y la consecuente necesidad de divisas para cubrirlo, aparte de las cuantiosas inversiones que requieren para mejorar sus deficiencias en infraestructura básica.

TENDENCIA DESCENDENTE DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS EN EL LARGO PLAZO

Los precios de los productos primarios procedentes de los países en desarrollo, continúan relativamente subvaluados en el largo plazo, de acuerdo con las estimaciones de los expertos³, como resultado de una serie de elementos que han alterado la relación entre la oferta y la demanda en el mercado, registrándose importantes diferencias relativas en la magnitud de la caída entre los diferentes grupos de productos primarios y respecto al peso de los factores explicativos de carácter estructural o permanente y los de carácter coyuntural⁴. Los shocks permanentes son menos importantes en el caso de los metales y mucho más im-

3. Ver: World Bank. GLOBAL ECONOMIC PROSPECTS AND THE DEVELOPING COUNTRIES, 1996, Washington D.C.

4. Ver: Borensztein, Eduardo, Mohsin S. Khan, Carmen M. Reinhart, and Peter Wickham. "The Behavior of Non-Oil Commodity Prices", IMF. OCCASIONAL PAPER N- 112, Washington D.C., August 1994, p. 8.

portantes en el caso de los productos alimenticios y bebidas ⁵.

Si bien las fluctuaciones cíclicas de la producción en los países industrializados continúan teniendo una importante influencia sobre la demanda de productos primarios, que tiende a aumentar durante las épocas de crecimiento económico y a disminuir durante las épocas de recesión, éste y otros factores coyunturales, como los fenómenos naturales: sequías, inundaciones, etc. no constituyen la principal explicación de la tendencia declinante seguida por los precios de los productos primarios en los últimos veinte y cinco años. Los principales factores explicativos tienen que ver con cambios más profundos que han alterado las condiciones de la oferta y la demanda en el largo plazo.

La combinación de una oferta ascendente y de una demanda descendente está relacionada con los cambios tecnológicos introducidos en la producción agrícola, industrial y de los servicios, así como con las políticas económicas aplicadas por los países, que se reflejan en las grandes tendencias seguidas por la producción, la inversión y el consumo a nivel mundial.

En el caso de la producción agropecuaria, han jugado un papel preponderante en el aumento de la producción, la tecnificación y mecanización del agro, los avances en la biotecnología y en la ingeniería genética ⁶; y, las políticas de apoyo instrumentadas por los principales países industrializados en

la posguerra, en aras de la autosuficiencia alimentaria, considerada un elemento básico de seguridad nacional en la inmediata posguerra.⁷

Mientras el volumen de producción de productos primarios ha tendido a aumentar como consecuencia de los aumentos de productividad y de las políticas implementadas con ese objetivo, por los países industrializados y por los países en desarrollo, en particular los altamente endeudados, presionados por la necesidad de disponer de excedentes de divisas para cubrir el servicio de la deuda externa, a partir de los años ochenta, la demanda ha tendido a contraerse, debido a los siguientes elementos:

- la introducción de innovaciones tecnológicas en los procesos industriales que han tendido a reducir el consumo de productos primarios por unidad de producto industrializado, debido al fenómeno de la miniaturización, o a la sustitución de materias primas por productos sucedáneos.

- los cambios en la composición del P.I.B., con el aumento del peso de los servicios y la disminución de la industria manufacturera,

- la caída del peso de la formación bruta de capital fijo sobre el P.I.B.,

- la reciente declinación de la industria de la defensa,

- la introducción de mejoras en la administración de inventarios, para reducir los stocks de materias primas necesarios en las actividades industriales. Estas innovaciones fueron impul-

5. Ibid. p. 8.

6. Ver: Rudnitsky, Howard. "Another agricultural revolution", FORBES, Mayo 20, 1996.

7. Ver: León López, Arturo. "La Política Agrícola Común de la Unión Europea", Banco Nacional de Comercio Exterior, COMERCIO EXTERIOR, Vol. 44, Núm. 4, México, Abril de 1994, pp. 291- 297.

sadas en los años ochenta por las elevadas tasas de interés que encarecieron su mantenimiento; y,

- la baja elasticidad ingreso de la demanda para la mayoría de productos alimenticios, cuyo volumen de consumo no crece en consecuencia, en proporción a la caída de sus precios.

La demanda de productos primarios se contrajo aún más en el transcurso de la última recesión registrada en los países industrializados desde 1990, agudizándose la tendencia a la caída de los precios de los productos primarios, a tal punto que en 1992, de acuerdo con un estudio del Fondo Monetario Internacional, "los precios de los productos primarios excluido el petróleo, en relación a los precios de los productos manufacturados, se encontraban en su nivel más bajo en los últimos noventa años"⁸.

La superación de la recesión por los países industrializados en 1994 dio lugar a una mejora de los precios de los productos primarios, la misma que fue de muy corto plazo, puesto que a partir de 1995 retomaron su tendencia a la baja, frente al crecimiento lento de los países industrializados⁹.

El débil crecimiento económico tuvo un efecto negativo sobre los precios de los productos primarios, que habían revertido, en el transcurso de 1994, la tendencia descendente mantenida desde 1980 hasta 1993. La tendencia alcista de los precios de los

productos primarios, excluido el petróleo, volvió a revertirse frente al lento crecimiento económico de los países industrializados en el primer semestre de 1995 y ha continuado en el transcurso de 1996. La caída de los precios ha sido especialmente importante en el caso de algunos productos alimenticios, bebidas, algunos minerales y metales, especialmente el cobre, el aluminio y el níquel, productos que en su mayoría proceden de los países en desarrollo.¹⁰

PRECIOS DE PRODUCTOS DE ZONA TEMPLADA AL ALZA

Los precios de los productos alimenticios de zona templada, por el contrario, han tenido un buen comportamiento en 1995 y el período transcurrido de 1996, debido a que las existencias mundiales de granos han descendido a su nivel más bajo en los últimos veinte años, especialmente en Europa Occidental, en donde los estímulos a la reducción del volumen de producción, implantados como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay y de los cambios introducidos en la Política Agrícola Común, están logrando ese objetivo. En Estados Unidos, la reducción de los subsidios a la producción, ha reducido la oferta, especialmente en carne y maíz. La demanda mundial de estos productos ha tendido por el contrario a

8. Ver: Borensztein, Eduardo, Mohsin S. Khan, Carmen M. Reinhart, and Peter Wickham. **The behavior of Non- Oil Commodity Prices**, International Monetary Fund, OCCASIONAL PAPER 112, Washington D.C., August 1994, p.1.

9. Ver: United Nations Conference on Trade and Development. **TRADE AND DEVELOPMENT REPORT**, 1995, Table 3, p. 6.

10. Ver: United Nations Conference on Trade and Development. **TRADE AND DEVELOPMENT REPORT**, 1996, Table 3, p.7.

incrementarse, especialmente en los países del Este de Asia, cuyos mayores ingresos han impulsado la demanda de granos.

En conjunto, los cambios en los precios de los productos primarios no fueron favorables para los países en desarrollo exportadores de productos primarios en 1995 y en el transcurso de 1996, porque los precios de sus exportaciones tendieron a descender, en particular de las bebidas y productos tropicales, mientras que el aumento en el precio de los granos, aumentó la factura por estas importaciones para los países importadores netos de América Latina y de África.¹¹

Lo anterior demuestra que la estrategia de los países industrializados exportadores de cereales, adoptada en el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay, de continuar concediendo ayudas económicas a sus agricultores, pero esta vez para que dejen de cultivar las tierras y disminuyan el volumen de producción, eliminando los excedentes de producción de años anteriores, que hicieron caer los precios, ha dado los resultados esperados.

La oferta de productos agrícolas por parte de los países industrializados continuará sin embargo ejerciendo presión en los mercados mundiales, por la combinación de un bajo crecimiento demográfico en esos países y la consecuente restricción o crecimiento lento de la demanda interna de alimentos, con una creciente oferta debida al aumento de la productividad

asociada a las investigaciones biogénicas en curso. Los crecientes déficit fiscales del mundo industrializado y los programas para reducirlos, permiten prever que el gasto federal de apoyo a la agricultura tenderá a reducirse.

CRECIMIENTO ERRÁTICO Y DESIGUAL DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Las expectativas de los organismos internacionales especializados, acerca del ingreso de la economía mundial a partir de 1994, en una supuesta nueva era de crecimiento económico sostenido "en base a las fuerzas del mercado", no se han cumplido y con ello se han desvanecido las esperanzas de una disminución sostenida del desempleo en los países industrializados y un aumento de los ingresos per cápita en la mayor parte de países en desarrollo.

El argumento fundamental para la aplicación de políticas de estabilización en la mayor parte de países en desarrollo, e incluso de los países desarrollados, fue la prioridad concedida al control de la inflación, que permitiría estabilizar las economías, condición considerada básica para lograr el retorno a un crecimiento económico sostenido a tasas superiores al 3% anual.

La tasa de inflación efectivamente ha sido controlada tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, incluso en los países que enfrentaron situaciones de hiperinflación como Argentina o Brasil en Améri-

11. Ver: United Nations Conference on Trade and Development. TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 1996, Table 3, World primary commodity prices, 1993- 1996, p. 7.

ca Latina, encontrándose en los niveles más bajos de los últimos treinta años -tasa promedio de inflación estimada para 1996, del 2.3% y del 6%¹², en los países industrializados y en los países en desarrollo, respectivamente. Sin embargo, no se ha registrado el "crecimiento económico sostenido" que, de acuerdo con los supuestos teóricos de la estabilización, vendría por añadidura.

Las tasas de crecimiento económico en 1996 continúan siendo bajas y erráticas en los países industrializados, siendo la última recuperación económica una de las más débiles, comparada con las anteriores recesiones registradas en la posguerra -crecimientos del 2.1% en promedio en 1995 y del 2% estimado para 1996-. Las fluctuaciones erráticas del crecimiento de la economía norteamericana en 1995 y 1996, a nivel trimestral, han sido una fuente de incertidumbre y de turbulencia en los mercados financieros internacionales. En Europa, la recuperación económica registrada en 1994 -crecimiento del 2.8%-, se debilitó en 1995 -crecimiento del 2.6%- y se estima que lo hará aún más en 1996 -tasa del 1.8%-. Japón, por su parte, habría logrado al fin en 1996, superar la recesión y el estancamiento que lo afectó entre 1992 y 1995 -crecimiento promedio anual inferior al 1%, de apenas el 0.65%-. La tasa de crecimiento estimada para 1996, del 2.1% está muy por debajo

sin embargo, de la tasa que históricamente mantuvo Japón entre 1970 y 1991, superior en promedio al 4% anual.¹³

El crecimiento económico en los países en desarrollo continuará siendo muy superior, en promedio, al de los países industrializados -6.3% frente al 2%-, pero también muy desigual al interior de las distintas regiones, continuando con el proceso de diferenciación iniciado en forma importante en los años ochenta, en que los países en desarrollo de América Latina se hundieron en la "crisis de la deuda" y los continuos programas de ajuste sumieron a la región en un total estancamiento -crecimiento promedio de 1.2% anual, entre 1981 y 1990-¹⁴. Los países en desarrollo de Asia, por el contrario, continuaron creciendo durante la década de los ochenta a una tasa promedio superior al 7% anual, mejorando su posición en el comercio y la producción mundiales, mientras América Latina perdía posiciones.

A partir de 1991, América Latina mejoró su ritmo de crecimiento gracias al ingreso de capitales atraídos por los procesos de privatización y los diferenciales en las tasas de interés, así como por el auge de los mercados de valores emergentes, manteniéndose sin embargo muy por debajo del crecimiento de los países asiáticos en desarrollo -crecimiento promedio de América Latina entre 1991 y 1994 del

12. Fuente: International Monetary Fund. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, May 1986, Table A-8, p. 126.

13. Fuente: OECD ECONOMIC OUTLOOK, N-48, Dec. 1990 y N- 59, Jun 1996.

14. Ver: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1990, Cuadro N- 2, p. 25.

3.5%, frente al 8.4% de los países en desarrollo de Asia¹⁵. En 1995, la distancia se profundizó aún más por el impacto de la crisis financiera mexicana de fines de 1994, arrojando un crecimiento del 0.9%, equivalente apenas a la novena parte del 8.4% de los países asiáticos. La recuperación prevista para 1996 -crecimiento del 3.1% en América Latina -, muestra que la región continuará a mucha distancia de los países en desarrollo de Asia -cuyo crecimiento se ha estimado en 8.2%-.

EFFECTOS CONTRADICTORIOS DEL LENTO CRECIMIENTO DEL MUNDO INDUSTRIALIZADO

El lento crecimiento económico de los países industrializados tiene efectos contradictorios sobre las economías en desarrollo. Por una parte, un efecto positivo al mantenerse bajo control las tasas de interés internacionales, pero por otra parte, un efecto negativo al reducirse la demanda de productos primarios, contrayéndose sus precios.

El aumento del desempleo asociado al lento crecimiento, y las presiones por la contracción del gasto público para corregir los déficit fiscales, ejercen un efecto contractivo sobre la demanda interna de los países industrializados, aumentando las presiones de los productores locales de esos países, por una parte para lograr protección frente a la competencia externa en el mercado interno y por otra, para lograr mayor acceso a los mercados

externos. Los mecanismos puestos en práctica por los gobiernos de los países industrializados, tanto para proteger a sus empresas de la competencia externa, como para ayudarles a mejorar su competitividad en los mercados externos, impactan sobre las posibilidades de los países en desarrollo de competir en esos mercados.

Respecto a las tasas de interés internacionales, mientras el crecimiento económico en los países industrializados se mantenga débil, se alejan los temores por una aceleración de la inflación y, en consecuencia, disminuyen las posibilidades de un aumento sostenido de las tasas de interés y sus consecuentes efectos negativos sobre la economía de los países en desarrollo, tanto por el encarecimiento del servicio de la deuda a que dan lugar, como por la tendencia a la salida de capitales en dirección de los países industrializados, atraídos por las mayores tasas de interés.

El lento crecimiento económico de los países industrializados, luego de su recuperación de 1994, no ha permitido una disminución sostenida de la tasa de desempleo que se mantiene en consecuencia, en los niveles más elevados de la posguerra.

DESEMPLEO OCULTO Y DISFRAZADO CRECE EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

El desempleo en los países industrializados, que descendió ligeramente en 1995, al 7.6% en promedio, frente al

15. Fuente: International Monetary Fund. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, May 1996, Summary of World Output, p.115.

7.9% de 1994¹⁶, dando lugar a que se abrigara la esperanza, en los países industrializados, de que dicha tasa de desempleo continuaría disminuyendo a medida que la economía entraría en una nueva etapa de crecimiento sostenido, retomó su tendencia ascendente en el transcurso de 1996, como resultado del lento crecimiento de la economía de esos países.

El problema es particularmente agudo en la Unión Europea -tasa de desempleo del 11.4% en 1996-, frente a 2.4% en 1970, manteniéndose muy por encima de la tasa de desempleo de Estados Unidos -5.5% en 1996- y de Japón -tasa del 3.3%-.

Las tendencias en los patrones de empleo en los países industrializados entre 1979 y 1990 muestran: el carácter general de la reducción del empleo en la agricultura (en Estados Unidos, Europa y Japón); la disminución del empleo en la industria manufacturera, fenómeno registrado en Europa y Estados Unidos, pero no en Japón, en donde hasta 1990 el empleo en la industria manufacturera continuaba creciendo; y el fenómeno generalizado en los países industrializados, del crecimiento del empleo en los servicios.¹⁷

En Estados Unidos, los empleos en el sector servicios constituyen actualmente casi el 80% de los empleos

totales. Hace diez años, la cifra era del 75%. En 1995, se han creado 1'691.000 empleos en Estados Unidos, correspondiendo a un aumento de 1'727.000 empleos en el sector servicios y una disminución de 149.000 empleos en la industria manufacturera.¹⁸ Los estudios del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, señalan que "el sector industrial, que actualmente emplea a un 20 por 100 de la fuerza laboral, reducirá su participación a un 15 por 100 hacia el año 2005"¹⁹

El deterioro del mercado laboral ha sido mucho más grave que lo que indican las cifras de desempleo en el mundo industrializado en los años ochenta y noventa, considerando que entre los nuevos empleos, se incluyen empleos de baja productividad y baja remuneración, considerados propiamente como parte del "desempleo disfrazado".

Se define al "desempleo disfrazado" como el empleo en sectores de muy baja productividad. La expresión "muy baja" significa un nivel de producción per cápita inferior al 80% de la producción per cápita en la industria manufacturera, medida a precios corrientes.²⁰

La flexibilización del mercado laboral, precedida por reformas de las

16. Ver: OECD ECONOMIC OUTLOOK, N- 59, June 1996, Annex Table 21, Unemployment rates: commonly used definitions, p. A24.

17. Ver: Eatwell, John. "Disguised unemployment: The G7 experience". En United Nations Conference on Trade and Development. DISCUSSION PAPERS, N- 106, November 1995, p. 20.

18. Ver: Sinai, Allen. "Los servicios en la economía de Estados Unidos", Lehman Brothers, Inc. Nueva York, 1996, p. 1.

19. Ver: De la Cámara, Manuel. "La competitividad exterior de la economía de Estados Unidos". En *Boletín ICE Económico*, N- 2365, del 12 al 25 de abril de 1993, p. 1034.

20. Ver: Eatwell, John. *Ibidem*, p. 25.

normas laborales en todo el mundo para disminuir el desempleo, explicado según la ortodoxia dominante por las rigideces del mercado laboral, no han dado lugar más que a la creación de empleos de baja productividad y de bajos salarios -desempleo disfrazado-, aumentando la desigualdad en la distribución del ingreso al interior del mundo industrializado. Se estima, que el 80% de los empleos creados en el Reino Unido entre 1979 y 1987 han sido

de baja productividad y de baja remuneración; en Estados Unidos, el porcentaje ha sido del 50%.²¹

“La mayor parte del desempleo disfrazado se registra en Canadá y Japón.²² En el Reino Unido y en Estados Unidos, el desempleo disfrazado en 1990 es aproximadamente la mitad de la tasa de desempleo abierta y en Europa continental es alrededor de la tercera parte.”²³ Ver Cuadro No. 1,

CUADRO No. 1

**DESEMPLEO ABIERTO Y DESEMPLEO DISFRAZADO
EN LOS PRINCIPALES PAISES INDUSTRIALIZADOS**

| | AÑO 1990 | | |
|----------------|----------|------------|-------|
| | ABIERTO | DISFRAZADO | TOTAL |
| Canadá | 7.5 | 21.5 | 29.0 |
| Francia | 8.9 | 3.0 | 11.9 |
| Alemania | 4.9 | 0.6 | 5.5 |
| Italia | 11.1 | 5.4 | 16.5 |
| Japón | 2.1 | 16.6 | 18.7 |
| Reino Unido | 5.9 | 5.7 | 11.6 |
| Estados Unidos | 6.2 | 4.9 | 11.1 |

Fuente: OECD National Accounts, Eatwell, John. “Disguised unemployment: The G7 experience”, United Nations Conference on Trade and Development. DISCUSSION PAPERS, N-106, Ginebra, Suiza, November 1995.

21. Ver: UNCTAD. TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 1995, p. VII

22 Incluyendo el desempleo disfrazado, la tasa de desempleo en Canadá en 1990, se habría multiplicado por casi 4, pasando del 7.5% al 29%; y la de Japón, se habría casi multiplicado por 9, pasando del 2.1% al 18.7%

23. Ver: Eatwell, John. Ibidem. Table 15, p. 29.

El desempleo abierto y el desempleo disfrazado en los países industrializados tiene altas probabilidades de continuar ascendiendo, de acuerdo con los expertos en el tema, puesto que a medida que las nuevas tecnologías aumentan la productividad, se necesitarán cada vez menos trabajadores, en condiciones en que actualmente ya existiría un excedente de 850 millones de trabajadores en todo el mundo.²⁴

Si bien el desempleo tecnológico, esto es el desempleo que se explica por la introducción de innovaciones tecnológicas, es un viejo problema de las sociedades industriales, parecería que su escala se está acelerando. Es posible también que la agudización de este problema se deba a una creciente incapacidad de respuesta de la sociedad, mediante la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo, o incluso se alimente con la orientación de las políticas económicas aplicadas, que no conceden prioridad al análisis de sus efectos sobre el empleo.

Las innovaciones en los métodos de fabricación y en la organización del trabajo están eliminando empleos a mayor velocidad que la capacidad de generación de nuevos empleos, a pesar de las múltiples y crecientes necesidades individuales y colectivas que enfrentamos. El dar respuesta a tales necesidades constituye un reto para la supervivencia de la humanidad, como

es el caso de: la protección del medio ambiente, el control de la erosión, la reforestación, la desnutrición en amplios sectores de población, la creciente inseguridad y la violencia en las grandes urbes, etc.

Aún en Estados Unidos, cuya capacidad de generar nuevos empleos en los últimos quince años ha sido mayor que la de los países industrializados de Europa, la preocupación se centra en torno a la creciente dificultad de conseguir un "buen empleo", entendido como un empleo cuya remuneración sea suficiente para mantener un nivel de vida razonablemente confortable. El problema en Estados Unidos radica en que "los salarios promedio han caído en más del 20% en los últimos 22 años". En consecuencia, "actualmente, aproximadamente la quinta parte de los 85 millones de trabajadores de tiempo completo, tienen ingresos inferiores al salario de pobreza. Para los americanos jóvenes, la situación es todavía peor: 47% de los trabajadores comprendidos entre los 18 y los 24 años de edad, que trabajan a tiempo completo, ganan menos que el nivel de ingreso de pobreza".²⁵ De acuerdo con los últimos datos, las únicas familias que han mejorado sus ingresos en Estados Unidos entre 1989 y 1993 fueron el 5% de las familias de más altos ingresos.²⁶

24. Ver: Pearce Snyder, David. "The Revolution in the Workplace: What's Happening to Our Jobs?", THE FUTURIST, March- Abril 1996, p. 8.

25. Ver: Pearce Snyder, David. Ibidem. p. 8.

26. Ver: Mishel Lawrence, Jared Bernstein and Edith Rasell. "Who Wins With a Higher Minimum Wage". IDEA CENTRAL, WELFARE AND FAMILIES, Edition 3, April 1996.

DISMINUYE DEMANDA DE MANO DE OBRA NO CALIFICADA

El desempleo abierto y disfrazado afecta con mayor intensidad a la mano de obra no calificada, así en la Comunidad Europea, el desempleo comunitario se caracteriza por el alto porcentaje de paro de larga duración, que se aproxima a la mitad del total, y tiene especial incidencia entre los trabajadores poco calificados.²⁷

Para mantener la competitividad a nivel internacional, las empresas en los países industrializados introducen en forma constante innovaciones tecnológicas, aumentando sus inversiones en equipos, con el consecuente aumento de la productividad y la reducción del empleo no calificado. La reorganización de los sistemas de producción, en las nuevas condiciones de la producción flexible, supone la participación de una fuerza laboral altamente calificada, "capaz de instalar, reparar y reprogramar la maquinaria y de adoptar autónomamente decisiones sobre la actividad productiva"²⁸

La masa salarial de las empresas, en Europa, correspondería en porcentajes de entre el 75 y el 95 por 100, a funciones vinculadas a la organización más que a la producción directa: incluyendo informática, ingeniería, formación, contabilidad, comercialización, investigación, funciones desempeñadas por trabajadores calificados.²⁹

Los procesos de reestructuración de las grandes empresas están modificando también los métodos de dirección. El sistema tradicional de producción en masa está dando paso a la producción flexible, en el que en la misma planta se producen una variedad de productos, con utilización de equipos informatizados, manejados por **trabajadores altamente calificados** y motivados.

Estos procesos de reestructuración están requiriendo de ajustes muy dolorosos, con desempleo masivo de los trabajadores más débiles: los de mayor edad y los menos calificados.

DISMINUYE DEMANDA DE MANO DE OBRA NO CALIFICADA

La tendencia a la disminución del peso de las materias primas y de la mano de obra, especialmente de la mano de obra no calificada, en los costos de producción, que tenderán a agudizarse en el siglo XXI, incidirá de una manera determinante sobre las perspectivas económicas de los países en desarrollo, en función de la importancia que las materias primas tengan en el conjunto de sus exportaciones, y del grado de calificación de sus recursos humanos.

La tendencia a la declinación aún mayor del peso de las materias primas y de la mano de obra no calificada tiene que ver con el carácter de la revolu-

27. Ver: Comisión de las Comunidades Europeas. **Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo**. Parte B, Condiciones para el crecimiento, la competitividad y el aumento del empleo, Boletín ICE Económico N- 2397, del 17 al 23 de Enero de 1994, p. 42.

28. Ver: De la Cámara, Manuel. "La competitividad exterior de la economía de Estados Unidos". **Boletín ICE Económico**, N- 2365; 12 al 25 de Abril de 1993, p. 1035.

29. Ver: Comisión Europea. "Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. III. Condiciones para el crecimiento y para una mayor competitividad". En **Boletín ICE Económico**, N- 2399, del 31 de enero al 6 de febrero de 1994, p. 227.

ción tecnológica en curso, que está dando lugar a cambios profundos en los sistemas de producción, de organización del trabajo y de las pautas de consumo, comparables, según muchos autores, a los de la primera revolución industrial. El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, y la emergencia de nuevos productos y servicios inmateriales, producidos por trabajadores altamente calificados, confirman la mencionada tendencia a la pérdida de participación de las materias primas y de la mano de obra no calificada en los costos de producción.

Los países y regiones cuyas exportaciones están constituidas por productos primarios y cuya mano de obra adolece de graves deficiencias de calificación, como es el caso de la mayor parte de países de América Latina y de África, podrían resultar severamente afectados por estas tendencias; mientras que los países en desarrollo de Asia y algunos dentro de América Latina -como México y Brasil-, cuyas exportaciones están compuestas por productos industrializados, incluso de mediana y alta tecnología, y que han realizado importantes inversiones en la calificación de su mano de obra, podrán insertarse de una manera competitiva en el próximo siglo, continuando con el mejoramiento de las condiciones de vida de su población ya registradas en los últimos veinte años.

La diferenciación entre los países en desarrollo, que se viene registrando en forma particularmente intensa des-

de los años ochenta, en que América Latina se hundió en la crisis de la deuda, podría profundizarse aún más, en las próximas décadas, a la luz de las grandes tendencias que se están registrando en la producción mundial, en función de los trascendentales cambios tecnológicos en curso.

El creciente desempleo en los países industrializados, especialmente de la mano de obra no calificada, ejercerá una presión adicional hacia el endurecimiento de las leyes migratorias, buscando detener las migraciones de trabajadores no calificados procedentes de los países en desarrollo, tendencia que ya se ha venido registrando en los años noventa.³⁰

Mientras los países industrializados aumentarán las barreras a la libre circulación de mano de obra, continuarán promoviendo la libre circulación de capitales y de los bienes y servicios en los que son altamente competitivos, buscando la generación de empleos dentro de sus fronteras. Los países industrializados continuarán también manteniendo las barreras sobre todo de carácter no arancelario a las importaciones de aquellos productos en los que han perdido competitividad.

La Organización Multilateral del Comercio, creada en 1995, en reemplazo del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, para impulsar el libre comercio en el mundo, al analizar los resultados de la aplicación del "Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales", en su primer año de funcionamiento, confirma la vigencia

30. Ver: Equipo de coyuntura CAAP. "Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial", subtítulo: Endurecimiento de las leyes migratorias en los países industrializados, ECUADOR DEBATE, N- 35, Quito, Agosto de 1995, p. 38.

del proteccionismo y del neoproteccionismo en las prácticas comerciales de los países industrializados, que contrasta con los procesos de liberalización autónoma del comercio por parte de los países en desarrollo.

“Los exámenes de los países desarrollados”, dice “han puesto de relieve el carácter generalmente abierto de sus regímenes de política comercial para los productos industriales, junto con **una tendencia a proteger los sectores “sensibles”, tales como la agricultura y los textiles y el vestido, y a recurrir a la protección contingente**, factores ambos que imponen elevados costos al resto de la economía. **En los exámenes de las economías en desarrollo y en transición se han destacado los progresos de la liberalización autónoma del comercio** y el rápido ritmo de los cambios destinados a incrementar la eficiencia económica mediante la desregulación, la privatización y unos regímenes de inversiones más abiertos”³¹

La competencia por los mercados tenderá a agudizarse en los próximos años entre los propios países industrializados, buscando disminuir el desempleo en el caso de los países europeos, buscando corregir sus crecientes déficit comercial y en cuenta corriente, en el caso de Estados Unidos; y, buscando reemplazar mercados frente a las crecientes dificultades para ingresar sus productos a los mercados norteamericano y europeo, en el caso de Japón.

La búsqueda de la competitividad ha pasado al primer plano de atención en Estados Unidos y Europa en la posguerra fría. En Estados Unidos, el “Progressive Policy Institute”, muy próximo al partido Demócrata, en un reciente libro titulado “Mandato para el cambio”, señala que “a medida que desaparecen las viejas rivalidades militares e ideológicas, la competencia por los mercados y la supremacía tecnológica están pasando a ocupar el lugar central en la política mundial...La seguridad de Estados Unidos no va a depender de ahora en adelante exclusiva, ni principalmente, de su poder militar, sino de su capacidad de competir efectivamente con otros países tecnológicamente avanzados”³².

La tradicional concepción americana de dejar que las fuerzas del mercado determinen las empresas más aptas para subsistir, está dando paso con el Gobierno de Clinton, a la idea de que es necesario identificar “ciertos sectores que actúen como motores del progreso tecnológico y permitan, con su difusión, aumentar la competitividad de la industria manufacturera americana”, los cuales contarían con el apoyo del Estado, mediante el concurso de medidas fiscales de apoyo, mediante cofinanciamiento de inversiones en investigación y desarrollo, la depreciación acelerada de sus activos, menores impuestos a las ganancias sobre el capital, crédito fiscal aplicado a investigación y desarrollo, apoyo de las compras públicas a nivel interno e inter-

31. Ver: Ruggiero, Renato. “Examen del primer año de la OMC”, INFORME ESPECIAL, FOCUS OMC, Boletín de información, N-7, Diciembre de 1995, p. 5.

32. Ver: De la Cámara, Manuel. “La competitividad exterior de la economía de Estados Unidos”, Boletín ICE Económico, N- 2364, del 5 al 11 de Abril de 1993, p. 933.

nacional, establecimiento de estándares nacionales en las licitaciones públicas, flexibilización de la legislación antitrust, etc. medidas que formarían parte de una "política industrial de alta tecnología", que apoyaría a las empresas en su competencia frente a otros socios comerciales.³³

La reestructuración productiva y geográfica de la economía mundial en curso, caracterizada por una agudización de la competencia por los mer-

cados a nivel mundial, que tiene sus manifestaciones en todos los ámbitos de la política económica y social: laborales, comerciales, financieras, etc. está dando lugar a drásticos cambios en el papel asignado al Estado, que ha tendido a abandonar su función de Estado de bienestar para los trabajadores, para convertirse en una Estado de bienestar para los empresarios, en particular, para los empresarios del mundo financiero.

33. Ver: Pérez Ribes, María. "La política industrial de la Administración Clinton: "La Gestalt" del gigabit". En *Boletín ICE Económico*, N- 2368, del 10 al 16 de mayo de 1993, pp. 1277 a 1279.

24

DEBATE AGRARIO

Análisis y Alternativas

- La agricultura en el Cusco en tiempos del ajuste: 1989 - 1993 / *Epifanio Baca*. - La situación de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito / *José Lazarte*. - Evaluación Económica de la inversión en investigación y asistencia técnica en la papa / *Geoffrey Cannock*. - Notas para un balance de la regionalización en el Perú/ Francisco *Santa Cruz*. - Relaciones laborales, empleo agrícola y sociedad rural en Cajamarca/Jaime Urrutia. INTERNACIONAL: - El financiamiento de la pequeña agricultura chilena / *Nelson Aguilera*. ADEMAS: Convocatoria a la VII Reunión del SEPIA

Valor de la suscripción por cuatro números:

Pedido y giros a nombre de CEPES
Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú
Teléfono: 433-6610
Fax: (51-1)4331744

| | |
|-----------------------|---------|
| Perú | S/. 60 |
| Latinoamérica | US\$ 38 |
| Norteamérica y Europa | US\$ 40 |
| Asia y Africa | US\$ 42 |

Tema Central

Mercado laboral: Crisis y Flexibilización

Empleo, Inequidad y Crisis en el Ecuador

Carlos Larrea Maldonado

La moderada recuperación de la economía observada en la presente década no ha generado efectos positivos sobre el empleo, salvo algunas excepciones a nivel micro-regional. En consecuencia, la magnitud relativa del subempleo en el Ecuador continúa creciendo, y afecta a casi las dos terceras partes de la fuerza laboral.

INTRODUCCION

Según estimaciones recientes del Banco Mundial, 160 millones de personas, equivalentes al 35 % de la población latinoamericana, vivían bajo las líneas de pobreza en 1995. Además, la desigualdad social en la región continuaba incrementándose, y América Latina seguía presentando los niveles de inequidad más altos del mundo.

La persistencia de privaciones masivas en la satisfacción de las necesidades básicas y de pronunciadas desigualdades sociales en América Latina

ha caracterizado la experiencia de desarrollo en la región, incluso durante la etapa de rápido crecimiento económico experimentado desde 1945 a 1982. Posteriormente, durante las etapas de crisis en los años 80, y de la lenta recuperación durante la década actual, la situación social ha mostrado un persistente deterioro, como se puede constatar por el incremento del número de pobres de 118 millones a 162 millones entre 1980 y 1995, y por el incremento en el coeficiente de Gini (que mide la concentración de la distribución social del ingreso) experimentado en casi todos los países, ¹.

1. Véase: Juan Luis Londoño. **Poverty, Inequality and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025**. Washington: World Bank, 1995; Albert Berry, "The Income Distribution Threat in Latin America", en Albert Berry (ed) **Sources of Inequality and Poverty in Latin America: Crisis, Adjustment, Economic Reforms and Other Suspects**. (En prensa).

Entre los principales factores que han sido mencionados para explicar el débil desarrollo social de la región, sobresalen la elevada concentración en la propiedad de la tierra y el capital, el lento y débil avance en educación, y finalmente la reducida capacidad de generación de empleo productivo en el sector moderno de la economía. Indiscutiblemente, la superación del subempleo es un requisito esencial para la mejora en las condiciones de pobreza que actualmente afectan a la región.

Aunque el desempleo estructural masivo es un problema casi general en América Latina, afecta con mayor intensidad a los países andinos, a México y a Guatemala. El Ecuador es uno de los casos con mayores índices de subempleo en la región, y su evolución en las dos últimas décadas evidencia una tendencia a la agudización del problema.

El objetivo de este artículo es presentar una visión panorámica sobre la problemática del empleo en el Ecuador, su evolución reciente y sus perspectivas. Se utilizará el contexto latinoamericano con fines comparativos.

Subempleo, crisis y cambio tecnológico en América Latina

Aunque la economía latinoamericana creció a un ritmo muy alto entre 1950 y 1980, la difusión social de los frutos del crecimiento fue limitada, y la generación de empleo productivo en el sector moderno fue débil. Mientras la tasa

de crecimiento de la economía fue del 5.4 % anual, el empleo en el sector manufacturero creció solamente al 3.5% por año. Como resultado, el subempleo estructural, uno de los problemas centrales del desarrollo social en la región, se mantuvo elevado, declinando del 46.1% de la fuerza de trabajo al 38.1% durante las tres décadas mencionadas. Este resultado influyó también en el mantenimiento de una elevada concentración en la distribución social del ingreso, que se no se redujo pese al crecimiento económico, la rápida urbanización y la industrialización que caracterizaron al período.²

La crisis de la región, iniciada en 1982, condujo a un prolongado estancamiento de la economía y a una caída de los ingresos de la población. Los efectos sociales afectaron especialmente a los pobres. Así, la concentración del ingreso creció en casi todos los países, los salarios reales cayeron, y la situación ocupacional se deterioró. En efecto, las tasas de desempleo abierto crecieron llegando al 8.3 % en 1985, y la participación del sector informal en el empleo no agrícola, que había declinado lentamente desde 1950, volvió a incrementarse en forma persistente en casi todos los países de la región.

Durante la primera mitad de la presente década, se observa una modesta recuperación económica en América Latina, y particularmente en países como Chile, Colombia y Costa Rica. Esta mejora es todavía débil (en 1994 el pro-

2. Véase: Carlos Larrea, **The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador (1972-1990)**. Tesis de Ph.D., York University, Toronto, 1993.

ducto por habitante de la región era todavía inferior, en un 1.7 %, al de 1980), y desigual entre los países.

Los efectos sobre el empleo de esta mejora en la economía, sin embargo, han sido limitados. La tasa de desempleo abierto en América Latina, que descendió al 6.2 % en 1990, ha subido nuevamente al 7.3 % en 1995. Según un estudio reciente del Banco Mundial, la tasa de crecimiento del empleo en América Latina en los últimos cinco años (2.8% anual) ha sido menor a la de la fuerza de trabajo (3.3%) generando una brecha creciente de desempleo. Además, el sector formal solamente ha crecido al 1% anual, y el 84% de los nuevos puestos de trabajo en la región se han creado en el sector informal. La participación de este sector en la fuerza de trabajo no agrícola ha ascendido del 52.1 % en 1990 al 57 % en 1995.³

Entre los factores que explican la débil capacidad de generación de empleo en el contexto latinoamericano actual, sobresale el rápido cambio tecnológico hacia técnicas capital-intensivas, cuya difusión internacional se ha acelerado como resultado de la apertura comercial y la globalización. Como resultado, se han dado una caída en la participación de la manufactura en el empleo, la reducida expansión del empleo formal en las grandes empresas, y un cambio en la demanda laboral en favor de la mano de obra calificada. Además, la reducción del sector público ha afectado fuertemente a la dinámica del empleo formal.

En síntesis, la capacidad de generación de empleo en América Latina ha sido históricamente inadecuada durante la fase de rápido crecimiento de la región que culminó en 1982. Posteriormente, la crisis y el ajuste estructural condujeron a la expansión del subempleo y del desempleo. Las expectativas de que este retroceso fuera únicamente temporal, y de que la recuperación económica conduciría a una caída del desempleo estructural se han visto frustradas, tanto por la limitada y desigual magnitud de la reactivación, como por su débil efecto de difusión en términos de la creación de puestos de trabajo adecuados.

Empleo y desarrollo en el Ecuador

En 1980, el subempleo afectaba al 62% de la población económicamente activa (PEA) en el Ecuador. Esta cifra era muy superior a la media latinoamericana (38.3 %), y colocaba al país en una posición desventajosa, que superaba solamente a Bolivia (74.1%). Otros países andinos, como Perú (51.6%) y Colombia (41%), presentaban una situación menos grave.

Este resultado obedecía tanto a la constitución histórica de un extenso sector de subsistencia en el sector rural, conformado principalmente por la población indígena de la Sierra, como a la pronunciada debilidad en la capacidad de generación de empleo en el sector moderno de la economía.

En efecto, en el contexto latinoamericano, el Ecuador puede caracterizarse

3. Véase: Luis Guasch. "Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries". Ponencia presentada a la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo de América Latina y el Caribe.

como un caso extremo en relación a la mínima capacidad de revertir el crecimiento económico en una mejora en las condiciones de empleo. Durante el "boom" petrolero, aunque la economía creció a un ritmo extraordinariamente alto (7.3 % anual entre 1972 y 1982), el porcentaje de trabajadores asalariados sobre la PEA declinó ligeramente tanto en el campo como en las ciudades, y en el caso particular de la agricultura -de particular importancia en el caso ecuatoriano- se perdieron aproximadamente 100.000 empleos, casi todos ellos entre los asalariados. El cuadro 1 ilustra esta situación.

En el sector rural, durante los años del "boom" petrolero, la limitada creación de empleos y la concentración en la tenencia de la tierra condujeron a una situación de estancamiento demográfico. La tasa de crecimiento de la población rural bajó de un promedio de 2% anual entre 1950 y 1974 al 0.8% anual entre 1974 y 1982, y el empleo rural se mantuvo estancado, generando una intensificación de los flujos migratorios campo-ciudad. Las políticas estatales privilegiaron la adopción de técnicas capital-intensivas en el campo, y concentraron el crédito y el apoyo estatal en las propiedades grandes y en las empresas modernas, descuidando las necesidades de los campesinos y pequeños productores. Como resultado, la capacidad de absorción de empleo de la agricultura moderna cayó dramáticamente, reduciéndose en aproximadamente el 30%. En un contexto de alto crecimiento vegetativo de la población, los efectos sociales

de esta transformación resultaron negativos para los sectores populares del campo. Durante el "boom" petrolero, la elevada demanda de fuerza de trabajo no calificada en la construcción permitió a los campesinos pobres compensar la falta de fuentes de trabajo en el campo con migraciones -temporales o permanentes- a la ciudad. Cuando ese sector de la construcción se estancó, los efectos del deterioro social en el sector rural se hicieron más visibles, particularmente en la Sierra.⁴ La crítica evolución del empleo rural y la escasez de tierra disponible para los campesinos son factores que han influido en la emergencia del movimiento indígena en la presente década.

En el sector urbano, las políticas públicas promovieron la industrialización sustitutiva de importaciones, y una acelerada expansión del aparato estatal. Se esperaba que el rápido crecimiento de la industria, la construcción y de los servicios (incluyendo el sector público) conduciría directa e indirectamente a una expansión del empleo en el sector moderno y absorbería rápidamente al abultado sector informal. Estas expectativas, sin embargo, no se materializaron, y la información disponible sugiere que, por el contrario, la participación del sector informal se incrementó. En efecto, la capacidad directa e indirecta de generación de empleo en la industria fue muy débil. Pese al acelerado crecimiento del producto industrial (8.9% anual entre 1974 y 1982), tanto el porcentaje de la manufactura en la PEA urbana como el porcentaje de asalariados de la indus-

4. Véase: Commander, Simon and Peek, Peter. "Oil Exports, Agrarian Change and the Rural Labor Process: The Ecuadorian Sierra in the 1970s." *World Development*, vol. 14, N° 1 (1986): 79-96.

Cuadro 1

Cambios en la Estructura de la Fuerza de Trabajo en el Ecuador: 1974-1990

| | 1974 | 1982 | 1990 |
|--|--------|--------|--------|
| Porcentaje de asalariados en PEA Urbana | 67.2 | 65.7 | 55.1 |
| Porcentaje de asalariados en PEA Rural | 40.1 | 38.5 | 33.7 |
| Porcentaje de la manufactura en la PEA urbana | 16.8 | 16.8 | 14.0 |
| Porcentaje de asalariados industriales en PEA urbana | 10.6 | 10.8 | 7.2 |
| Trabajadores en la agricultura (miles) | 873.1 | 773.8 | 1007.7 |
| Asalariados agrícolas (miles) | 322.3 | 223.7 | 224.8 |
| PEA rural (miles) | 1088.3 | 1119.6 | 1439.8 |
| PEA total (miles) | 1910.7 | 2326.4 | 3110.2 |

Fuente: Larrea, *The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador (1972-1990)*. (datos calculados a partir de los censos).

Nota: Para facilitar la comparabilidad, se ha excluido de los totales a los casos sin información completa y a los trabajadores nuevos, por consiguiente los datos no necesariamente corresponden a los totales reportados en los censos.

tria sobre la PEA urbana se mantuvieron inalterados. Este paradójico resultado se explica por el carácter capital-intensivo de la industrialización que reduce la creación de empleo, por su elevada dependencia de insumos importados, que debilita sus enlaces productivos internos, y por el efecto negativo de la industrialización sobre la producción artesanal. En efecto, en muchos casos los establecimientos pequeños no pudieron sobrevivir frente a la competencia de la industria en gran escala.

La rápida expansión del sector público no fue suficiente para compensar la débil generación de empleo en el sector moderno. En un contexto caracterizado por la urbanización acelerada y por una intensa migración campo-ciudad, el crecimiento del sector informal y del subempleo fueron pronunciadamente.

En síntesis, hacia el fin del "boom" petrolero el problema del subempleo en el Ecuador se había agudizado y continuaba manteniéndose a niveles críticos, aún en el contexto latinoamericano. Las estrategias de desarrollo implementadas demostraron una capacidad muy limitada de revertir los resultados del crecimiento económico en una mejora de las condiciones de empleo, tanto en el campo como en la ciudad.

Empleo, crisis y ajuste. Desde 1982 la economía ecuatoriana, como la de la mayoría de los países latinoamericanos, ha sufrido una prolongada crisis, iniciada por la moratoria de la

deuda externa mexicana. Entre 1982 y 1990, el producto por habitante ecuatoriano cayó a una tasa del 0.3% anual. El estado implementó una estrategia de ajuste estructural y un cambio del modelo de desarrollo hacia la promoción de exportaciones, con el objetivo de estabilizar la economía y restablecer el crecimiento. Desafortunadamente estos objetivos se han alcanzado en forma lenta y todavía parcial. Entre 1990 y 1995 el crecimiento del producto por habitante ha llegado solamente al 1.1 % anual, las tasas de inversión continúan deprimidas, la estabilización económica no se ha alcanzado por completo, y pese a una notable mejora en el sector externo, el dinamismo de las exportaciones es todavía insuficiente y la deuda externa continúa creciendo.⁵

Como podía esperarse, los efectos sobre el empleo de la crisis y las políticas de ajuste y apertura comercial han sido adversos. El prolongado estancamiento económico ha reducido la creación de empleos; la reducción del sector público, que en 1982 empleaba al 20% de la fuerza de trabajo urbana, ha tenido efectos serios, directos e indirectos, sobre el empleo, principalmente en Quito y otras capitales de provincia, sobre todo en la Sierra; la apertura comercial, y específicamente la liberalización de importaciones, ha conducido a la quiebra de numerosas empresas en el sector manufacturero, sobre todo entre las firmas medianas y pequeñas; por último, la adopción de nuevas tecnologías y la incorpora-

5. Véase: Carlos Larrea. "Structural Adjustment, Income Distribution and Employment in Ecuador", en Albert Berry (ed.). **Sources of Inequality and Poverty in Latin America: Crisis, Adjustment, Economic Reforms and Other Suspects.** (En prensa).

ción de la informática, como respuesta a la globalización, ha reducido aún más la capacidad de generación de empleo entre las grandes empresas. Los datos para 1990, presentados en el Cuadro 1, son ilustrativos.

La evolución reciente Pese a que la crisis económica que ha afectado al país desde 1982 todavía persiste, a partir de 1990 se observan algunos cambios positivos, aunque limitados y parciales, en el contexto macroeconómico. Entre ellos pueden mencionarse una modesta reactivación en el crecimiento económico, la reducción de la inflación del 49% anual en 1990 al 23% en 1995, la renegociación de la deuda externa, y un crecimiento importante de las exportaciones observado en 1994 y 1995. Estos avances son, sin embargo, relativos, ya que el crecimiento alcanzado, que apenas llega al 1.1% anual, es bajo y al parecer inestable; la deuda externa sigue creciendo y ha llegado a 14288 millones de dólares en junio de 1996; las exportaciones siguen conformadas predominantemente por productos primarios, el tipo de cambio se encuentra sobrevaluado, y las tasas de interés han escalado hasta el punto de obstaculizar la inversión productiva. Es importante preguntarse por los efectos de esta modesta y parcial recuperación económica sobre el empleo y el mercado laboral.

Aunque la información sobre el empleo rural es limitada, pueden mencionarse algunas tendencias básicas. De acuerdo con las expectativas de la estrategia de ajuste y promoción de exportaciones, de inspiración neoclásica, la apertura externa y la adopción de políticas basadas en los incentivos de mercado, deben incentivar las exportaciones de productos basados en

las ventajas comparativas del país, principalmente mano de obra no calificada barata y recursos naturales. En consecuencia, el empleo rural debe mejorar como resultado de la expansión de exportaciones de productos agrícolas.

Los datos disponibles sobre la evolución del porcentaje de asalariados en el campo muestran una evolución contraria, caracterizada por una continua declinación, que puede ilustrarse en el Cuadro 2. Estos resultados pueden interpretarse considerando que las nuevas actividades de exportación de productos agrícolas tienen un impacto limitado en el empleo, por el tipo de tecnología adoptado, que tiende a ser capital-intensivo. En el caso específico del banano, como resultado de las innovaciones tecnológicas implementadas, la demanda de fuerza de trabajo declinó de aproximadamente 90.000 trabajadores en 1965 a 35.000 en 1985. Una excepción relativa es la exportación de frutas frescas, que pese a su carácter capital-intensivo, genera una demanda de mano de obra de al menos 30 trabajadores por hectárea, y ha producido efectos positivos pronunciados en el mercado de trabajo de los valles de Cayambe, Tabacundo, Lasso y Otavalo en la Sierra norte.

El crecimiento de los porcentajes de patronos y trabajadores autónomos, por una parte, muestra los efectos de la creciente fragmentación en la tenencia de la tierra y minifundización, y por otra, evidencia la magnitud ascendente y elevada del subempleo rural. Entre los trabajadores asalariados existen datos, aunque no concluyentes, que sugieren un aumento de la importancia relativa de las relaciones temporales frente a las permanentes. La informa-

Cuadro 2

Composición de la Población Ocupada Rural: 1974-1995

| Categoría Ocupacional | 1974 | 1982 | 1990 | 1995 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Asalariados | 40.1 | 38.5 | 33.7 | 33.4 |
| Patronos | 1.2 | 2.6 | 5.5 | 5.6 |
| Trabajadores autónomos | 58.7 | 59.0 | 60.8 | 60.9 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuentes: INEC, Censos de Población de 1974, 1982, 1990; Banco Mundial-INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 1995.

Nota: Para facilitar la comparabilidad, se ha excluido de los totales a los casos sin información completa y a los trabajadores nuevos, por consiguiente los datos no necesariamente corresponden a los totales reportados en los censos.

ción sugiere también un retorno, en el nuevo contexto laboral internacional, a relaciones indirectas de trabajo, como la subcontratación y el trabajo a domicilio por encargo. Estas relaciones pueden estar asociadas a empresas modernas integradas a la economía internacional, que optan por relaciones laborales informales y temporales como parte de su estrategia de producción.⁶ En cualquier caso, los datos reflejan un prolongado proceso de desproletarización de la fuerza de trabajo rural y una expansión del subempleo estructural.

Empleo urbano. El Cuadro 3 presenta la evolución de la estructura del empleo urbano entre 1990 y 1994. La transformación más importante es la reducción del empleo público, del 18.3% al 13.7% de la población ocupada. El sector informal, que se ha expandido en un 2.6%, ha absorbido la mayoría de esta reducción, y el empleo en empresas privadas de más de 5 trabajadores, consideradas formales, han asimilado la diferencia. Al interior del sector informal, los pequeños establecimientos han crecido, mientras que la participación de los trabajadores por cuenta propia y empleados domésticos ha declinado. En síntesis, se observa un flujo del sector público hacia micro-empresas, y presumiblemente, medianos establecimientos privados. Se encuentra también que la dinámica del sector moderno formal, para absorber la reducción del empleo público es insuficiente, y ha conducido a un crecimiento del sector informal, que actual-

mente absorbe más de la mitad de la fuerza de trabajo no agrícola.

La reducción del empleo público también ha conducido a un aumento del desempleo abierto, que ha crecido del 6.6% en 1988 al 8.8% en 1993, y ha declinado al 6.9% en 1995. En países como el Ecuador, donde no existen seguros eficientes de cesantía, las situaciones de desempleo abierto, particularmente entre los jefes de hogar, no pueden prolongarse demasiado, y los afectados tienden a buscar o "inventar" nuevos trabajos en el sector informal.

Los salarios reales medios evidencian una caída pronunciada entre 1988 y 1992, seguida de una recuperación iniciada en 1993, que al parecer, se ha mantenido durante los últimos años. La recuperación de los salarios medios se produce sobre todo en el sector formal, y puede estar relacionada tanto con la caída de la inflación como por un aumento en la demanda relativa de fuerza de trabajo calificada. Se observa también una creciente dispersión de los salarios, que refleja también un cambio en la demanda laboral urbana, en favor de empleos con alta calificación, mientras que la demanda por fuerza de trabajo no calificada no muestra un dinamismo similar. El Cuadro 4 presenta algunos indicadores salariales.

Por último, es importante mencionar que, como resultado del acelerado cambio tecnológico mundial, de un nuevo carácter de las relaciones laborales, del ajuste estructural y de la apertu-

6. Véase: Alejandro Portes y Richard Schauffler. "The Informal Economy in Latin America: Definition, Measurement, and Policies". PCID Working Paper Series, The Johns Hopkins University, 1992; Aihwa Ong. "The Gender and Labor Politics of Postmodernity." *Annual Review of Anthropology*. 1991.

Cuadro 3

**Estructura del Empleo no Agrícola en el Ecuador: 1990-1994
(porcentajes)**

| Año | TRABAJADORES INFORMALES | | | | TRABAJADORES FORMALES | | | TOTAL |
|------|-------------------------|--------------------|-------------------|-------|-----------------------|---------------------------------|-------|-------|
| | Cuenta Propia | Servicio Doméstico | Pequeñas Empresas | Total | Sector Público | Sector Privado Grandes Empresas | Total | |
| 1990 | 32.5 | 7.1 | 12.1 | 51.6 | 18.6 | 29.8 | 48.4 | 100.0 |
| 1991 | 32.8 | 6.7 | 12.8 | 52.2 | 18.1 | 29.7 | 47.8 | 100.0 |
| 1992 | 32.4 | 6.7 | 14.0 | 53.0 | 15.5 | 31.6 | 47.0 | 100.0 |
| 1993 | 31.5 | 6.7 | 15.0 | 52.5 | 15.4 | 32.0 | 47.4 | 100.0 |
| 1994 | 31.4 | 6.0 | 17.0 | 54.2 | 13.7 | 32.1 | 45.8 | 100.0 |

Fuente: Guasch. "Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries". (en base a datos de OIT).

Nota: Las empresas pequeñas se definen como las que ocupan menos de 5 trabajadores.

ra comercial, la demanda laboral urbana está cambiando rápidamente su perfil. En el nuevo contexto, los requisitos educativos son mayores, y flexibilidad en las relaciones laborales es creciente.

La oferta de fuerza de trabajo requiere adaptarse a las nuevas condiciones, adquiriendo niveles superiores de educación y capacitación, y dotándose de un conjunto de conocimientos y habilidades más flexible y adaptable a los continuos cambios tecnológicos. En otras palabras, deben fomentarse la creatividad y la capacidad de aprendizaje permanente.

Desafortunadamente, las respuestas del sistema educativo a estas nuevas demandas son insuficientes. El nivel medio de escolaridad de la población económicamente activa urbana se ha mantenido constante desde 1988, evidenciando un serio estancamiento en la formación de capital humano. Son conocidos también el creciente desfase entre los requisitos educacionales contemporáneos y la estructura curricular prevaleciente, y la caída en la calidad de la educación en el Ecuador. La reducción sostenida en el gasto público en educación, que ha descendido del 5.3% del PIB en 1980 al 2.9% en 1994, ha contribuido a debilitar la capacidad del sistema educativo para enfrentar los requisitos actuales del mercado laboral, y crear condiciones sostenibles para una recuperación de la economía. Es ampliamente conocida también la incapacidad de ins-

tituciones como el SECAP para proporcionar una capacitación adecuada a los trabajadores.

Conclusión

El Ecuador ha sido históricamente afectado por el desempleo estructural. El rápido crecimiento económico experimentado durante el "boom" petrolero, lejos de contribuir a la creación masiva de empleos productivos, intensificó la magnitud del subempleo tanto en el campo como en las ciudades. Posteriormente, la crisis ha intensificado el problema, en un contexto caracterizado por un rápido crecimiento de la fuerza de trabajo en condiciones de estancamiento. Finalmente, la moderada recuperación de la economía observada en la presente década tampoco ha generado efectos positivos sobre el empleo, salvo algunas excepciones a nivel micro-regional. En consecuencia, la magnitud relativa del subempleo en el Ecuador continúa creciendo, y afecta a casi las dos terceras partes de la fuerza laboral.

Por último, el deterioro pronunciado del sistema educativo nacional ha contribuido a profundizar el desfase entre una oferta de fuerza de trabajo inadecuadamente capacitada, y los actuales requisitos laborales. Esta brecha se puede constituir en un obstáculo serio para la reactivación de la economía, y limitar aún más la capacidad futura para crear empleo productivo.

Cuadro 4**Salarios Reales e Ingresos Medios en el área Urbana: 1988-1993**
(Miles de sucres de noviembre de 1988 al mes)

| Año | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | Jul-93 | Nov-93 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Salario medio | 37.9 | 32.2 | 31.4 | 30.8 | 29.6 | 31.7 | 34.7 |
| Salario medio en: | | | | | | | |
| Sector Moderno | 44.8 | 36.9 | 36.8 | 36.8 | 34.9 | 37.8 | 41.7 |
| Sector Informal | 23.4 | 20.8 | 20.0 | 22.4 | 18.9 | 18.5 | 21.7 |
| Agricultura | 38.0 | 35.0 | 25.5 | 27.4 | 27.2 | 24.2 | 29.1 |
| Servicio Domestico | 9.8 | 10.8 | 9.7 | 9.3 | 9.3 | 9.9 | 9.5 |
| Hombres | 42.6 | 35.8 | 35.1 | 33.8 | 32.5 | 34.1 | 38.4 |
| Mujeres | 29.1 | 25.5 | 24.4 | 25.0 | 24.3 | 26.7 | 27.8 |
| Sector Privado | 32.8 | 28.5 | 27.1 | 27.2 | 26.2 | 28.1 | 31.8 |
| Sector Público | 50.1 | 40.9 | 41.7 | 41.2 | 39.1 | 42.0 | 44.4 |
| Salarios/Ingreso Total | 0.584 | 0.513 | 0.520 | 0.553 | 0.513 | 0.531 | 0.488 |
| Salarios | | | | | | | |
| Desviación Típica | 40.5 | 31.6 | 38.3 | 37.1 | 30.9 | 32.4 | 48.2 |
| Coefficiente de Variación | 1.07 | 0.98 | 1.22 | 1.21 | 1.05 | 1.02 | 1.39 |
| Ingresos no salariales | | | | | | | |
| Media | 34.8 | 39.6 | 36.7 | 37.6 | 33.4 | 36.6 | 42.3 |
| Desviación Típica | 52.4 | 46.7 | 42.5 | 72.1 | 60.7 | 62.6 | 72.4 |
| Coefficiente de Variación | 1.51 | 1.18 | 1.16 | 1.92 | 1.82 | 1.71 | 1.71 |
| Ingreso Medio Total de los perceptores | 37.8 | 36.4 | 34.6 | 34.6 | 32.5 | 34.9 | 39.4 |

Nota: Los ingresos de los trabajadores domésticos incluyen solamente su componente monetario. No se ha estimado su ingreso adicional en especie.

Fuentes: INEM e INEC. Encuestas de Hogares (distintos años).

BIBLIOGRAFIA

BERRY, Albert. "The Income Distribution Threat in Latin America", en Albert Berry (ed) **Sources of Inequality and Poverty In Latin America: Crisis, Adjustment, Economic Reforms and Other Suspects**. (En prensa).

COMMANDER, Simon and PEEK, Peter. "Oil Exports, Agrarian Change and the Rural Labor Process: The Ecuadorian Sierra in the 1970s." **World Development**, vol. 14, Nº 1 (1986): 79-96.

GUASCH, Luis. "Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries". Ponencia presentada a la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo de América Latina y el Caribe.

LARREA, Carlos. **The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty In Ecuador (1972-1990)** Tesis de Ph.D., York University, Toronto, 1993.

LARREA, Carlos. "Structural Adjustment, Income Distribution and Employment in Ecuador", en Albert Berry (ed.). **Sources of Inequality and Poverty In Latin America: Crisis, Adjustment, Economic Reforms and Other Suspects**. (En prensa).

LONDOÑO, Juan Luis. **Poverty, Inequality and Human Capital Development In Latin America, 1950-2025**. Washington: World Bank, 1995.

ONG, Ahwa. "The Gender and Labor Politics of Postmodernity." **Annual Review of Anthropology**. 1991.

PORTES, Alejandro and SCHAUFFLER, Richard. "The Informal Economy in Latin America: Definition, Measurement, and Policies" PCID Working Paper Series, The Johns Hopkins University, 1992.

ANTROPOLOGIA

revista de pensamiento antropológico y estudios etnográficos

marzo / 96

No. 11

Editorial / Artículos: La utopía de Dionisos. Sobre las transformaciones de la fiesta en la modernidad avanzada, *Antonio Ariño* La fiesta en el campo de la historia de las mentalidades, *Michel Vovelle*. Fiesta y utopía en el altar de Dioniso, *Antonio Meleró*. La Mirada de la Fiesta. La fiesta de la mirada. Notas sobre el universo festivo, *Luigi M. Lombardi Satriani*. Lo festivo que se dice, lo festivo que se vive. Aspecto de lo festivo en la cultura contemporánea, *Arnaldo Nesti*. Religión, carisma, razón, *Salvador Giner*. Sevilla en fiestas - fiestas en Sevilla. Fiesta y anti - fiesta en la "Ciudad de la Gracia", *Javier Escalera*. El juego de la tradición, o la refuncionalización de la fiesta campesina de tradición oral en la modernidad tardía, *Ambrogio Artoni*. La disolución festiva, *Enrique Gil Calvo*. Fiestas de todos, fiestas para todos, *Honono Velasco, Francisco Cruces, Angel Díaz de Rada*. / Abstracts / Notas biográficas.

Grupo ANTROPOLOGIA, Duque de Osuna, 8 int., 3o. izda. 28015 Madrid.

Tel. 559.26.54

La conservación y disolución de los pequeños productores no capitalistas en Quito (*)

Alan Middleton
Robert Kelly

Mientras no existen dudas de que ciertos sectores de la población han ganado con las políticas de ajuste neo-liberal y que la prolongada crisis no ha afectado a todos de igual manera, carecemos de evidencias de que se haya hecho ningún bien a los pequeños manufactureros no capitalistas en conjunto: aquel grupo de la economía que los neoliberales apoyaron como micro-empresarios y el futuro del capitalismo.

En los debates acerca del desarrollo de los años sesenta y setenta, la teoría económica neo-clásica y el marxismo ortodoxo estaban de acuerdo en una cosa: que la producción de pequeña escala desaparecería con la evolución del capitalismo en América Latina. Con el creciente interés en el 'sector informal' y la 'marginalidad', sin embargo, visiones alternativas empezaron a emerger. Hace veinte años Aníbal Quijano argumentó que, en vez de desaparecer, la pequeña producción no capitalista estaba siendo expandida y modificada debido a su nuevo modo de articulación en la estructura económica global (Quijano, 1974). De manera similar, Le Brun and Gerry argumentaban que mientras que en los países desarrollados la pequeña produc-

ción no capitalista es residual y tiende a desaparecer, en las economías periféricas 'parece ser el aspecto de conservación el que predomina' (Le Brun and Gerry, 1975, 9). Por lo contrario a lo que se pensaba previamente, basado en la experiencia de Gran Bretaña en el siglo XIX y que asumía que las formas de producción tradicionales declinarían con el desarrollo económico, la experiencia de los países en vías de desarrollo en la última parte del siglo XX estaba guiando a algunos economistas a la conclusión de que los pequeños productores del 'sector informal' crecerían en número.

Si estas actividades estaban en vías de expansión, como Quijano y otros sugieran, no había evidencia para con-

(*) Este estudio ha sido financiado por el Economic and Social Research Council de Gran Bretaña.

cluir como este hecho se daba. ¿Estaban todas las actividades de la pequeña producción no capitalista en vías de expansión? o, estaban algunas expandiéndose y otras declinando con el resultado neto, siendo el crecimiento en números absolutos? Si estaban siendo modificadas, ¿en qué sentido?, ¿estaba la estructura del sector cambiando, estaban las estructuras internas de las empresas siendo modificadas, o estaban sus relaciones exteriores con otras empresas sufriendo un cambio? Si uno o más de estos procesos estaban sucediendo, ¿qué estaba pasando precisamente en este proceso de cambio?. Bettelheim, quien tomó el punto de vista de que las formas de producción no capitalista desaparecerían, argumentaba que serían "reestructuradas" -disolviéndose parcialmente- y por lo tanto 'se subordinarían a las relaciones capitalistas predominantes -y de esta forma se conservan-' (Bettelheim, 1972, 279).

Estas cuestiones teóricas no fueron discutidas empíricamente. Los planificadores de políticas quedaron con un amplio pero no corroborado consenso de que las actividades económicas de pequeña escala probablemente declinarían en importancia en el mismo sentido que lo habían hecho en los países desarrollados, y que las dinámicas de cambio no podían ser explicadas. Pero, la cuestión de la conservación o disolución de la producción de pequeña escala en los países en vías de desarrollo, es de importancia central para la formulación de políticas para la eliminación de la pobreza urbana y la promoción del crecimiento económico. La carencia de evidencia empírica también dejó la puerta abierta a los neoliberales para modificar y desarrollar

las interpretaciones neo-clásicas tradicionales acerca del futuro de los pequeños productores no capitalistas, caracterizándolos como micro-empresarios quienes pudieran ser el futuro dorado del capitalismo en América Latina.

Dejando aparte la noción ideológicamente incitada de que los pobres urbanos son micro-empresarios, quienes deben ser aplaudidos como la encarnación del espíritu del libre capitalismo, la cuestión fundamental para los economistas neo-liberales con respecto a los productores de pequeña escala era ¿Por qué no están haciéndose empresarios capitalistas? De acuerdo con este pensamiento, los productores de pequeña escala en el 'sector informal' deberían haber desarrollado empresas formales de gran escala y si esto no estaba ocurriendo ¿Qué estaba impidiendo el crecimiento?. La interpretación legalista de De Soto acerca del proceso de cambio, o de la carencia de tal, asume que los productores de pequeña escala son parte de un restringido sector económico, el cual podría ser el motor de crecimiento de la macro-economía si las restricciones fueran eliminadas (De Soto, 1987; Middleton, 1991).

Esta interpretación, la cual se encontró inmediatamente favorecida por la teoría de crecimiento del libre-mercado re-emergiendo en los años ochenta, presenta a los 'informales' como una nueva clase de negocios quienes harían una completa contribución empresarial al crecimiento económico si las reglas y regulaciones burocráticas del estado fueran eliminadas. Se ha pensado que parte de la solución yace en la aplicación de políticas neoliberales de ajuste, las cuales liberan los

mercados y reducen el papel del estado en la economía. Hay varias características subrayadas de la visión neo-liberal de los productores de pequeña escala que son cuestionables; tres de ellas serán tratadas en este artículo: que el sector es homogéneo; que todos los sectores de la sub-economía micro-empresarial tienen un potencial de crecimiento; y que las políticas de ajuste beneficiarían a las empresas no capitalistas de pequeña escala.

En una publicación anterior se argumentaba que no es útil analizar las actividades del sector informal como si fueran una masa homogénea y que la identificación de algún nivel de disgregación es necesaria si vamos a desarrollar políticas con sentido para las actividades económicas de pequeña escala (Middleton, 1995). Los niveles de disgregación y las categorías conceptuales usados en cualquier análisis reflejarán las predisposiciones teóricas de los escritores. Adicionalmente, cuando discutimos la conservación y disolución, nos podemos estar refiriendo a cambios en el número total de empresas por una parte, o al crecimiento y declive dentro de las empresas, por otra parte. Estos dos tipos de cambio pueden tener lugar simultáneamente. En este artículo, sin embargo, solamente nos concierne el número de empresas, qué les ocurre cuando la economía prospera o se deteriora, cómo son los diferentes tipos de actividad afectados por el cambio económico en el contexto de la economía nacional, y cómo esto influye en la estructura local de la pequeña producción no capitalista.

La trama histórica que fue usada en el artículo anterior, distinguía entre

las formas de producción capitalistas y no capitalistas, de tal manera que en las formas no capitalistas el dueño del negocio es también el productor, mientras que en el negocio capitalista, el dueño de los medios de producción está solamente concentrado en la organización del trabajo no está directamente envuelto en el proceso de producción. La diferenciación entre formas de producción no capitalista tiene lugar a nivel de las relaciones de distribución. Algunos producen directamente para clientes, otros para los mercados abiertos, y otros producen para otros productores. La investigación anterior también señalaba que hay un límite de tamaño para los productores no capitalistas. Tal y como las empresas crecen por encima de 5-7 trabajadores, el dueño está obligado a dedicar su tiempo a la administración en exclusivo. No siendo capaz de gestionar y producir con sus manos al mismo tiempo, el dueño se convierte en un pequeño capitalista. En este artículo, vamos a tratar con empresas que tienen hasta siete personas trabajando.

En el trabajo anterior, una distinción básica entre los productores de los medios de subsistencia (MdS), los productores de los medios de producción (MdP), y los productores de los artículos de lujo fue también hecha. Los productores de los medios de subsistencia son aquellas pequeñas manufactureras que producen para necesidades básicas, e incluyen, por ejemplo, sastres y modistas, zapateros y constructores de muebles. Los productores de los medios de producción son aquellos cuyos productos y/o mano de obra esporádica se reincorporan al proceso de producción; estos incluyen a ingenieros mecánicos y

electrónicos, trabajadores de imprentas, pintores y rotulistas. Aquellos que producen artículos de lujo incluye, por ejemplo, a los joyeros.

El artículo anterior mostraba que en un período de crecimiento económico y en el contexto de una ciudad en expansión, el número total de pequeños productores no capitalistas permaneció relativamente constante. También mostró, sin embargo, que esta relativa estabilidad era el resultado de unos diferenciados modelos de crecimiento para los diferentes tipos de actividad. Esto es, que algunas actividades crecieron en número mientras que otras descendieron.

De acuerdo con la predicción de un trabajo anterior (Middleton, 1981; traducido en Middleton, 1991), fue mostrado que así como el mercado de artículos de subsistencia crece, la inversión capitalista desplaza la mano de obra resultando en una creciente competencia entre los pequeños fabricantes no capitalistas y los productores capitalistas, y en vez del crecimiento de la pequeña producción no capitalista para satisfacer el mercado en expansión, hubo un declive. La inversión en gran escala desde arriba desplazó a los pequeños productores de los medios de subsistencia. Por otro lado, el número de productores de bienes de capital o cuya mano de obra podía reincorporarse al proceso de producción, creció.

Estos cambios, sin embargo, tuvieron lugar en el contexto del rápido crecimiento de la economía ecuatoriana entre 1975 y 1982. En este artículo llevaremos el análisis previo un paso adelante. Recientemente una investigación se ha llevado a cabo para descubrir que ha ocurrido en el período de 1982-

1995, cuando la economía ecuatoriana fue sujeta a políticas de ajuste neoliberal en un intento de tratar con el problema de la creciente deuda, y cuando atravesó intermitentes crisis naturales, experimentó dos años distintos de declive del PIB, y tuvo en general unas tasas de crecimiento mucho más reducidas. Mientras que no podemos establecer una relación de causa y efecto entre el crecimiento y el declive de la economía nacional y las fortunas de las pequeñas empresas no capitalistas, un análisis de la producción artesanal en Quito proporciona algunas percepciones acerca de esta relación.

LA ECONOMIA DEL ECUADOR: 1975-1982 y 1982-1995

La evolución de la inserción del Ecuador en el sistema económico internacional ha tenido un efecto en su trayectoria de desarrollo y podríamos esperar que esto tuviera algún impacto en las fortunas de los pequeños productores no capitalistas. Los dramáticos cambios en los precios del petróleo a nivel internacional en 1972, en un tiempo en el cual la producción del Ecuador estaba iniciándose, produjo un considerable cambio estructural en la economía nacional. Entre los años 1972 y 1973, el Producto Interno Bruto (PIB) creció alrededor de un 25.3% y durante el resto de la década creció una tasa media anual de un 6% (Banco Central, 1980). Sin embargo, el crecimiento después de 1972 no solamente fue debido a la producción de petróleo. Otros sectores de la economía fueron también estimulados por la bonanza del petróleo, y si excluimos a éste, la economía creció un índice de un 10.4% por año entre 1972 y 1976.

La manufactura creció un promedio de 14% entre 1970 y 1975 (Salgado, 1987) y en el último año de este período, año en el cual la primera parte del trabajo de campo para esta investigación fue llevada a cabo, creció un 19%. Sin embargo, como resultado del flujo de divisas externas y de la presión que resultó de la creciente demanda, la inflación alcanzó un 23% en 1974.

Más adentrados en la década, cuando los precios del petróleo y la economía se estabilizaron, los índices de crecimiento cayeron aproximadamente en un 6%. Alrededor de 1976 la deuda externa empezó a crecer dramáticamente y hacia 1979, se contaba como un 65% de las ganancias de exportaciones (Salgado, 1987). Las importaciones también se incrementaron rápidamente entre los años 1970 y 1979 (22% por año), en parte debido a los esfuerzos del gobierno para reducir los costos de las importaciones de capital y artículos intermedios para estimular la industrialización. Sin embargo, mientras la industria era cada vez más dependiente de las exportaciones, en estos años se vio también el principio de la exportación de artículos manufacturados, y el crecimiento general de las exportaciones, de un 30% al año, fue más alto que el de las importaciones (Salgado, 1987).

El impacto de este crecimiento en la estructura de empleo fue considerable: más de 59.000 trabajos fueron creados en industria entre los años de los censos, 1974 y 1982; el empleo agrícola cayó en términos absolutos y también relativos y los servicios aumentaron ocupando del 36% al 50% de la población económicamente activa. En las áreas urbanas hubo un rápido crecimiento del empleo en el sector

formal de la economía y una expansión del empleo de la clase media, pero la distribución de salarios empeoró y hay alguna evidencia de que las condiciones de los más pobres no mejoraron en términos absolutos.

Entre 1979 y 1982, siendo este último el año de la segunda encuesta de los pequeños productores no capitalistas, el aumento de la deuda externa y las resultantes presiones financieras llevaron a una gran caída de las reservas internacionales y al flujo de capital. En 1981 y 1982, más del 70% de las ganancias de exportaciones se habían ido en atender la deuda, llegando a ser casi la mitad del PIB en el último año (Salgado, 1987). El impacto en las finanzas del sector público fue tal que el gobierno se vio forzado a aumentar los salarios mediante el incremento de los precios de la gasolina y aumentando varios impuestos, incluyendo aquellos en transacciones comerciales. El PIB empezó a descender en 1981 y hubo una caída en la inversión en el mismo año. La situación se deterioró incluso más en 1982 y el empeoramiento del problema de la balanza de pagos llevó a la devaluación del sucre y a una serie de medidas para disuadir las importaciones. El PIB descendió en 1982 y registró un descenso del 2.8% en 1983, y en este mismo año las importaciones cayeron alrededor de un 35%.

El año 1982 vislumbró el principio de las políticas de ajuste del Ecuador, con un incremento en las tasas de interés, la creación de dos mercados oficiales de cambio y la devaluación del sucre. Sin embargo, cuando la encuesta de pequeños productores no capitalistas tuvo lugar en aquel año, estas medidas no habían empezado a

tener un impacto. La capacidad de gasto del consumidor todavía era alta y el sector informal estaba todavía bajo la influencia de los años de crecimiento. El período de 1975-1982 representa una fase relativamente auto-contenida en la historia de la economía de Ecuador y las encuestas que fueron llevadas a cabo en cada uno de los años proporcionan una percepción del impacto del crecimiento económico en las fortunas de los pequeños productores no capitalistas.

Desde que las medidas de ajuste neo-liberal fueron introducidas en 1982, un gobierno tras otro ha seguido estrategias similares, en mayor o menor grado (Acosta, 1996). Las políticas de ajuste inicialmente rotaron en torno a una serie de mini devaluaciones, tasas de interés más altas y control del presupuesto público. Después de que las inundaciones contribuyeran a aumentar los problemas económicos del país en 1982, la inflación alcanzó el 52% en 1983, la devaluación acumulativa fue del 27% en el mismo año y en 1984 las tasas de interés habían alcanzado el 21%. El aumento salarial del sector público fue suspendido, así como el presupuesto público para algunos artículos, el precio de los combustibles aumentó, nuevos controles a las importaciones fueron introducidos y los aranceles fueron elevados. Un cambio de gobierno en septiembre de 1984 dio un nuevo énfasis a la dirección neo-liberal de la política de gobierno. El control de la inflación se convirtió en una prioridad, y la gestión de las tasas de interés y la liberalización del sistema de cambio fueron las herramientas de la política económica. Las tasas de interés fueron de nuevo incrementadas, la devaluación se convir-

tió en la principal medida para atajar el problema de la balanza de pagos, la protección de la producción interior fue reducida, el control de los precios al consumidor cesó, los impuestos en transacciones comerciales fueron elevados, varios impuestos indirectos fueron introducidos y otros fueron aumentados y los precios del combustible subieron. La producción industrial se redujo durante tres años consecutivos entre 1983 y 1985, las exportaciones no petroleras cayeron por debajo de los niveles de 1979 -de lo cual, la causa principal fue el intenso declive de la exportación de artículos industriales-, hubo una aguda caída de las importaciones de bienes de capital para la industria, el transporte, la construcción y el déficit del presupuesto del estado aumentó un 58% entre 1984 y 1985. En 1986, los salarios reales eran un 78% del nivel alcanzado en 1980 y el desempleo y subempleo se habían deteriorado significativamente (Salgado, 1987)

El terremoto de 1987 aportó un nuevo ímpetu a la decayente espiral, el oleoducto sufrió daños de consideración y causó la suspensión de las exportaciones de petróleo, que junto con el deterioro de los precios de éste, contribuyeron a que el valor de las exportaciones de petróleo cayera en un 39% aquel año. El PIB cayó un 6% en 1987 (Banco Central, 1995). Esta era la segunda vez en cuatro años que el país experimentaba un severo crecimiento negativo. Sin embargo, la manufactura, la cual había crecido una tasa media anual de un 10% entre 1975 y el final de 1981, decreció en una proporción de un 0.64% al año en el período 1982-86, creció un 1.7% en 1987 y un 2% en 1988.

La austeridad continuó durante el período del nuevo gobierno, que tomó el poder en 1988, aunque su manera de tratar el control de la inflación, la masiva deuda externa y un déficit fiscal era más gradual. Se cancelaron los subsidios para las necesidades básicas, el precio de la gasolina y la energía eléctrica se aumentaron substancialmente y, aunque los salarios mínimos reales también se aumentaron, esta última medida no apoyó a los trabajadores informales. De nuevo se volvió a una política de mini devaluaciones y a un control más fuerte de las importaciones (Thoumi y Grindle, 1992). En 1989, la producción manufacturera declinó en un 5% y en 1990 el crecimiento fue nulo. Desde entonces ha habido una tasa promedio de crecimiento anual para el sector manufacturero de cerca del 3%. Sin embargo, durante el período de 1982 hasta 1994, el promedio de la tasa de crecimiento anual en la industria manufacturera fue de un escaso 0.78%.

En América Latina hubo una creciente informalización de la mano de obra urbana durante el período de 1980 a 1992 (ILO, 1995). En Ecuador, esta tendencia ha tenido lugar al menos desde 1974 (Pita, 1992). El cuadro N° 1 muestra que así como la población económicamente activa creció un 112% entre 1974 y 1990, el número de autoempleados en la ciudad, el cual puede ser tomado como un equivalente del sector informal, creció un 179%. El empleo en manufacturas aumentó en términos absolutos durante todo el período, pero como proporción del total de la mano de obra su importancia decreció considerablemente entre 1982 y 1990.

Este contexto es importante para comprender los procesos de cambio en la pequeña producción no capitalista entre 1975 y 1982 y entre 1982 y 1995. Sin pretender hacer una crítica de las políticas de ajuste estructural, podemos no obstante cuestionar si hay alguna evidencia de que estas políticas benefician a los pequeños productores no capitalistas tal y como las teorías De Soto y otros sugerían. Durante todo el período de veinte años, los artesanos ecuatorianos también se beneficiaron de un 'ambiente permisivo', en el sentido de que varias leyes y estatutos se habían ofrecido defender, promocionar, liberarlos de impuestos y excluirlos de la necesidad de cumplir con las leyes del trabajo. Razonablemente, podíamos esperar que esta combinación de políticas permisivas y de ajuste estructural hubieran tenido un impacto positivo en las fortunas de los pequeños productores no capitalistas. Sin embargo, antes de analizar qué es lo que ocurrió, es necesario explicar un poco la metodología.

Metodología

La primera encuesta de los pequeños productores no capitalistas tuvo lugar en Quito en 1975 tras discusiones con colegas de la Junta Nacional de Planificación quienes estaban familiarizados con la estructura económica de la ciudad. Se llevó a cabo una investigación en tres zonas de Quito, las cuales eran adyacentes entre sí y las cuales tenían ligeras diferencias en sus características económicas, pero que habían sido identificadas como las principales áreas de pequeños fabricantes manufactureros y comerciantes

CUADRO 1**POBLACION URBANA ECONOMICAMENTE ACTIVA DEL CANTON QUITO, 1974, 1982 y 1990**

| | TOTAL EN 1974 | | TOTAL EN 1982 | | TOTAL EN 1990 | |
|-----------------------------------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|
| | Numero | % | Numero | % | Numero | % |
| Población total de mas de 10 años | 446.475 | | 623.750 | | 857.015 | |
| PEA total | 206.352 | 100,00 | 297.051 | 100,00 | 438.252 | 100,00 |
| Industrias manufactureras | 36.338 | 17,6 | 56.452 | 19,0 | 74.021 | 16,9 |
| Cuenta Propia | 34.740 | 16,8 | 50.750 | 17,1 | 97.053 | 22,1 |

Fuentes:

III Censo de Población, 1974, Pichincha, Tomo i, páginas 161,170

IV Censo de Población, 1982, Pichincha, Tomo 1, Páginas 205, 214

V Censo de Población y IV de Vivienda, 1990, Pichincha, Población, páginas 51, 52, 65, 70.

no capitalistas en la ciudad en aquel momento (Middleton, 1979, apéndice 1). Una de estas zonas, a la que nos referimos como área 1 en este artículo, era el área principal de producción artesanal de la ciudad extendiéndose desde La Libertad a San Roque junto con el sector norte de El Panecillo y tan lejos como la estación de autobuses de El Cumandá y la Recoleta. La proliferación de pequeñas empresas de todos los tipos fue juzgada de ser representativa del 'Pericentro' de toda la ciudad.

La segunda área se extendía desde la Recoleta hacia el sur a lo largo de la Avenida Maldonado y hacia el este, subiendo hacia la cordillera para abarcar los barrios de Chaguarquingo, Ferroviaria Baja y Ferroviaria Alta. Este sector que además incluía algunas viviendas de clase media baja, se consideraba como típico del sur de la ciudad. La tercera zona se encontraba en el viejo centro comercial del barrio de la González Suárez, ahora conocido como 'Centro Histórico'. Este era el corazón de las actividades formales e informales de intercambio en 1975.

Durante un período de dos meses, se trazó un mapa de todos los establecimientos en estas tres áreas, que empleaban un número mayor de siete personas, incluyendo al dueño. Los mapas resultantes proporcionaron un punto de partida para la redelineación de las tres áreas en 1982 y 1995. En 1975, todas las pequeñas empresas no capitalistas fueron registradas, incluyendo almacenes, tiendas, bares, restaurantes y otros servicios. En 1982 y 1995, sólo aquellas actividades que fueron consideradas como 'artesanales' por la Ley ecuatoriana fueron

contadas. El ejercicio del trazado de un mapa fue seguido por una serie de encuestas y entrevistas, las cuales no serán presentadas en este artículo. Lo que sigue es un análisis más detallado de los componentes del cambio durante un período de veinte años. Las cuestiones que se discutirán son: el crecimiento y decrecimiento de los diferentes tipos de actividad y las diferencias espaciales en cuanto a crecimiento y decrecimiento.

No obstante, debe mencionarse que la investigación está concentrada solamente en una parte de la ciudad. Por lo tanto, tenemos que ser modestos acerca de lo que reclamamos para los resultados que siguen. La ciudad ha crecido y es posible que la creciente demanda habrá quizás causado un cambio en el número total de pequeños productores no capitalistas a través de la ciudad, lo cual no será recogido en esta investigación de campo. Sin embargo, los resultados ofrecen una percepción de los procesos de cambio que están dándose

LA INFORMALIZACION DE LA MANO DE OBRA Y EL CRECIMIENTO-DECRECIMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES NO CAPITALISTAS

En el cuadro N°2 se muestra que el cambio durante este período no ha sido uniforme en las tres áreas geográficas de estudio. En el primer período, un pequeño descenso en el área 'pericentral' (5%), que había sido el corazón de la actividad artesanal de la ciudad, fue compensado por un pequeño incremento en el 'Sur' (2%) y un gran porcentaje de crecimiento en el Centro Histórico de la ciudad (28%).

CUADRO 2

CRECIMIENTO Y DECRECIMIENTO EN EL NUMERO DE TALLERES EN CADA AREA

| | 1975 | | 1982 | | 1995 | | Cambio (%) | | |
|--------------|--------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|------------|------------|--------------|
| | Numero | % | Numero | % | Numero | % | 1975-1982 | 1982-1995 | 1975-1995 |
| Area 1 | 1.013 | 44,7 | 980 | 41,2 | 598 | 33,5 | -4,9 | -39 | -42 |
| Area 2 | 899 | 39,0 | 917 | 38,5 | 870 | 48,7 | 2,0 | -5,1 | -3,2 |
| Area 3 | 378 | 16,3 | 483 | 20,3 | 318 | 17,8 | 27,8 | -34,2 | -15,9 |
| TOTAL | 2.308 | 100 | 2380 | 100 | 1.786 | 100 | 3,1 | -25 | -22,6 |

En el segundo período la situación es bastante diferente. Hubo un declive en las tres áreas pero también hubo un considerable cambio en el modo en el que el declive fue espacialmente distribuido. Entre 1982 y 1995, el 'Pericentro' continuó siendo el sector de mayor descenso (-39%), pero este fue seguido de cerca por el Centro Histórico, el cual mostró un descenso de un 34%. Desde un período de crecimiento artesanal en los años inmediatamente posteriores al 'boom' del petróleo, la importancia de este sector como centro de producción se deterioró rápidamente así como la producción fue reemplazada por el comercio y nuevos centros comerciales fueron creados en otras partes de la ciudad. Comparado con el 'Pericentro' y con el Centro Histórico, sin embargo, el declive en el 'Sur' fue ligero (-5%).

El declive general de un 23% para el período de veinte años está, por lo tanto, formado por distintos movimientos de crecimiento y decrecimiento en diferentes períodos y en diferentes áreas geográficas de la ciudad. Claramente, la cuestión de la conservación y disolución es más compleja de lo que las teorías neo-liberal y neo-marxista nos conducirían a creer. Si miramos ahora a los cambios que están dándose en los distintos tipos de actividad, esta complejidad aparece más explícita.

LA ESTRUCTURA CAMBIANTE DE LA PRODUCCION

En el cuadro N° 3, el ascenso de un 3.1% en el número de pequeñas em-

presas no capitalistas entre 1975 y 1982 está desglosado por actividades. El cuadro además divide las actividades del artesano como productor de los medios de subsistencia (MdS), productor de los medios de producción (MdP) y otros. Se muestra el número de empresas en cada tipo de actividad en 1975, 1982 y 1995. El cuadro N° 4 muestra el número y porcentaje de empresas que desaparecieron entre 1975 y 1982 y entre 1975 y 1995. Además tiene el número de empresas que eran nuevas en 1982 y 1995 y las tasas de reemplazo para aquellas que habían desaparecido.

El cuadro N° 3 muestra que el número de productores tradicionales de medios de subsistencia en Quito descendieron en un 16% entre 1975 y 1982, mientras que las actividades más modernas que producen medios de producción o los que proporcionan mano de obra para el sector formal crecieron en un 26%. El número de sastres, zapateros y carpinteros, decrecieron, mientras que los mecánicos, pintores y trabajadores de las imprentas aumentaron¹. El número de productores de artículos de lujo, joyeros, se elevó incluso más rápidamente que el de los productores de los MdP (48%).

Por lo tanto, en este período de rápido crecimiento económico, complicados cambios estructurales han tenido lugar en la pequeña manufactura no capitalista. Un ligero cambio en los números generales enmascara una dinámica más profunda y a pesar del hecho de que la población de las áreas de estudio y de todo Quito aumenta-

1. La categoría de trabajadores de imprentas incluye a fotógrafos, los cuales aumentaron en un 60% en el período, pero si estos son suprimidos de la categoría, la tasa de crecimiento para los 'trabajadores de imprenta' por si solos es de un 87%.

CUADRO 3.

LA ESTRUCTURA CAMBIANTE DE LA PRODUCCION EN QUITO POR ACTIVIDADES, 1975-1982
LAS TRES AREAS

| ACTIVIDAD | TOTAL EN 1975 | | TOTAL EN 1982 | | TOTAL EN 1995 | | CAMBIO | CAMBIO | CHANGE | AVERAGE | ANNUAL | CHANGE |
|------------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------|--------------|
| | NUMERO | % | NUMERO | % | NUMERO | % | 1975-82 % | 1982-96 % | 1975-95 % | 1975-82 % | | 1982-95 % |
| Sastres | 594,00 | 25,74 | 501,00 | 21,05 | 293,00 | 16,41 | -15,65 | -41.50 | -50,67 | -2,24 | | -3.19 |
| Zapateros | 504,00 | 21,84 | 427,00 | 17,94 | 235,00 | 13,15 | -15,28 | -45.00 | -53,37 | -2,18 | | -3.45 |
| Carpinteros | 272,00 | 11,78 | 216,00 | 9,16 | 153,00 | 8,57 | -19,85 | -29.80 | -43,75 | -2,64 | | -2.29 |
| TOTAL MdS | 1.370,00 | 59,36 | 1,146.00 | 48,15 | 681,00 | 38,13 | -16,35 | -40.60 | -50,29 | -2,34 | | -3.12 |
| Mecanicos | 341,00 | 14,77 | 377,00 | 15,84 | 316,00 | 17,69 | 10,56 | -16.20 | -7,33 | +1.51 | | -1.25 |
| Pintores | 90,00 | 3,90 | 131,00 | 5,50 | 93,00 | 5,21 | 45,56 | -29.00 | 3,33 | +6.51 | | -2.23 |
| Empresas | 79,00 | 3,42 | 137,00 | 5,76 | 132,00 | 7,39 | 73,42 | -3.60 | 67,09 | +10.49 | | -0.27 |
| TOTAL MdP | 510,00 | 22,10 | 645,00 | 27,10 | 541,00 | 30,29 | 26,47 | -16.10 | 6,08 | +7.28 | | -1.24 |
| Joyereros | 136,00 | 5,89 | 201,00 | 8,45 | 133,00 | 7,45 | 47,79 | -33.80 | -2.21 | +6.83 | | -2.60 |
| Otros | 292,00 | 12,65 | 388,00 | 16,30 | 431,00 | 24,13 | 32,88 | +11.10 | 47.60 | 4.70 | | -0.85 |
| TOTAL | 2.308,00 | 100,00 | 2,380.00 | 100,00 | 1.786,00 | 100,00 | 3,12 | -24.90 | 22,62 | 0.45 | | -1.92 |

CUADRO 4

TASAS DE DESAPARICION Y REEMPLAZO 1976-1982
LAS TRES AREAS

| ACTIVIDAD | TOTAL EN 1975 | | SITUACION EN 1982 | | | | SITUACION EN 1995 | | | |
|------------------|-----------------|---------------|-------------------|--------------|-----------------|---------------------------|-------------------|--------------|-----------------|---------------------------|
| | | | NO EXISTE MAS | | NUEVO 1982 | TASA DE REEMPLAZAMIENTO % | NO EXISTE MAS | | NUEVO 1995 | TASA DE REEMPLAZAMIENTO % |
| | NUMERO | % | NUMERO | % | | | NUMERO | % | | |
| Sastres | 594,00 | 25,74 | 403,00 | 67,85 | 310,00 | 76,92 | 531,00 | 89,39 | 230,00 | 43,31 |
| Zapateros | 504,00 | 21,84 | 288,00 | 57,14 | 211,00 | 73,26 | 422,00 | 83,73 | 153,00 | 36,26 |
| Carpinteros | 272,00 | 11,78 | 187,00 | 68,75 | 130,00 | 69,52 | 235,00 | 86,40 | 116,00 | 49,36 |
| TOTAL MdS | 1.370,00 | 59,36 | 878,00 | 64,09 | 651,00 | 74,15 | 1.188,00 | 86,72 | 499,00 | 42,00 |
| Mecanicos | 341,00 | 14,77 | 216,00 | 63,34 | 262,00 | 121,30 | 302,00 | 88,56 | 277,00 | 91,72 |
| Pintores | 90,00 | 3,90 | 50,00 | 55,56 | 91,00 | 182,00 | 70,00 | 77,78 | 73,00 | 104,29 |
| Empresas | 79,00 | 3,42 | 46,00 | 58,23 | 104,00 | 226,09 | 64,00 | 81,01 | 117,00 | 182,81 |
| TOTAL MdP | 510,00 | 22,10 | 312,00 | 61,18 | 457,00 | 146,47 | 436,00 | 85,49 | 467,00 | 107,11 |
| Joyeros | 136,00 | 5,89 | 60,00 | 44,12 | 125,00 | 208,33 | 103,00 | 76,74 | 100,00 | 97,09 |
| Otros | 292,00 | 12,65 | 183,00 | 62,67 | 279,00 | 152,46 | 252,00 | 86,30 | 391,00 | 155,16 |
| TOTAL | 2.308,00 | 100,00 | 1.433,00 | 62,09 | 1.512,00 | 105,51 | 1.979,00 | 85,75 | 1.457,00 | 73,62 |

ron durante los años setenta, el número de pequeños productores no capitalistas que satisfacía la demanda de necesidades básicas descendió. La creciente demanda de artículos de subsistencia fue satisfecha por el crecimiento de la producción capitalista y el número de productores tradicionales decreció. Durante este período, sin embargo, una creciente demanda de bienes de los productores capitalistas en expansión estimuló ciertos tipos de producción de pequeña escala, de tal modo que esas actividades aumentaron y los productores de los medios de producción de pequeña escala crecieron de un 21% a un 27% del total de pequeños productores no capitalistas. Una cuestión importante para el trabajo de campo de 1995 era si estas tendencias se mantendrían durante un período de crecimiento lento y de crisis intermitentes.

Durante el siguiente período, 1982-95, el número de empresas en todas las ramas de la actividad decreció, con la excepción de 'otros'. Los productores tradicionales de ropa y zapatos decrecieron con una tasa media anual aún más rápida que lo previamente ocurrido; todos los productores de los medios de producción también descendieron en número, comparado con los aumentos del primer período, a excepción de los carpinteros que decrecieron a un ritmo más lento. Los talleres mecánicos, que habían crecido en un 11% en el primer período y cuyos trabajadores poseían habilidades que podían ser adaptadas para satisfacer la creciente demanda de reparaciones de artículos producidos en el sector capitalista, decrecieron en un 16% entre 1982 y 1995. Para los pintores y rotulistas, el cambio fue incluso más dra-

mático. El crecimiento de un 46% se colapsó en un descenso de un 29%, así como la tecnología moderna y la introducción de nuevos materiales constreñían a los artesanos tradicionales. Solamente en las imprentas algo así como el mismo número de talleres se mantuvo, aunque había también un pequeño declive en este sub-sector. Los joyeros, quienes habían mostrado un ascenso de casi un 7% al año en el primer período, decrecieron un 2.6% al año entre 1982 y 1995, resultando menos joyeros en 1995 que en 1975. Deducido de las entrevistas con joyeros, no hay duda de que esto está relacionado con un aumento del crimen en el período analizado, lo que causa que el público compre menos joyería que antes.

No existe duda de que durante el período de ajuste desde 1982, los artesanos de Quito han sufrido considerablemente y juegan ahora un papel más pequeño en la economía urbana. Por razones que no se desarrollarán en este artículo, incluso aquellos productores de quienes sus productos y mano de obra podían ser absorbidos por el creciente capitalismo o de quienes sus habilidades podían ser convertidas en actividades de reparación relevantes para prolongar la vida de los artículos producidos en el sector capitalista, empezaron a entrar en decadencia.

Algunos tipos de actividad, sin embargo, sí crecieron en número. En la categoría de 'otros', el aumento está casi exclusivamente controlado por el aumento en el número de panaderos y de salones de belleza durante el período. Estos aumentaron un 300% y un 160% respectivamente. Las formas modernas de producción y distribución

del pan y otros productos derivados de la harina todavía no han penetrado en los barrios de la clase obrera de la ciudad. Las razones de esto son complejas, pero al menos parte de la explicación, puede yacer en el hecho de que muchos de estos barrios son relativamente inaccesibles o muy caros de ser alcanzados por los camiones de reparto a diario y la gente que vive en ellos, cada vez más, gana sus salarios por día y sólo compran lo necesario para mantenerse y mantener a sus familias.

El aumento de los salones de belleza en Quito es también impresionante. Las peluquerías tradicionales, por otro lado, decrecieron un 39%. Si tomamos juntos, peluquerías, salones de belleza, que son considerados como artesanos por la ley Ecuatoriana pero cuyos trabajadores serían contados como del sector servicios en la economía desarrollada, juntos aumentaron un 49%.

A pesar del declive que ha tenido lugar en casi todas las actividades entre 1982 y 1995, la estructura de la producción ha continuado cambiando en el mismo sentido que anteriormente. Esto es, como una proporción de todas las pequeñas actividades, los productores de artículos de subsistencia han continuado convirtiéndose en menos importantes que los productores de los medios de producción. Entre 1975 y 1995, la proporción de productores de los medios de subsistencia cayó de un 59% de todos los pequeños productores a un 38%, y la proporción de los productores de los MdP creció de un 22% a un 30%. Aunque ha sido una espiral descendente para todas estas actividades en el segundo período, la creciente importancia relativa de los

productores de los MdP permaneció como una característica de la estructura cambiante.

El cambio en el número de empresas entre 1975 y 1995 es el resultado de una combinación de factores. Algunos pequeños productores no capitalistas han sobrevivido durante un período de veinte años. Otros han desaparecido y otros nuevos han sido creados. Es la suma de estos tres factores -sobrevivencia, desaparición y nuevas aperturas- la que produce las cifras de 1982 y 1995. El estudio de 1982 mostró que los cambios en la estructura de la pequeña producción no capitalista eran el resultado del hecho de que nuevas empresas fallaron en aparecer dentro de la producción de los medios de subsistencia. En general, los índices de cierre eran sólo ligeramente más altos que los de los productores de los medios de producción (64% en contra de 61%), mientras que las tasas de reemplazamiento para los sastres, zapateros y carpinteros eran razonablemente consistentes. De tal modo que cerca de tres cuartas partes de las empresas que estaban desapareciendo, se reemplazaban mientras que había una amplia variedad en los índices para los talleres mecánicos, pintores y trabajadores de imprentas. Sin embargo, el alcance general era tal que mientras sólo un 70% de los carpinteros estaban siendo reemplazados, por cada trabajador de la imprenta que está desapareciendo, 2.3 nuevos puestos estaban siendo creados.

En 1995, entre el 80% y el 90% de todas las actividades excepto pintores y joyeros habían desaparecido, con una muy pequeña diferencia entre los grupos de MdS y los MdP (87% y 85%

respectivamente). Ochenta y nueve por ciento de los sastres existentes en 1975 habían desaparecido en 1995 y el porcentaje de mecánicos y carpinteros que se habían ido era casi tan alto como aquel. Había todavía diferencias mayores entre las tasas de reemplazamiento entre los dos grupos. Sólo un 42% del grupo de los productores de los MdS había sido reemplazado, en comparación con una tasa de reemplazamiento de un 107% por los productores de los medios de producción. Dentro de aquel, la situación de los zapateros se había deteriorado la que más, mientras que la de los carpinteros no se estaba deteriorando tan rápidamente como la situación de los otros. Los talleres mecánicos, por otro lado, han estado descendiendo rápidamente en el segundo período y la situación de los joyeros es incluso peor.

El anterior análisis de los datos de 1982 muestra que las tendencias en las tres sub-áreas de investigación, el 'Pericentro', el 'Sur' y el Centro Histórico, eran diferentes. Las tendencias generales señaladas anteriormente fueron más acentuadas en algunas áreas que en otras.

RAZONES PARA EL CIERRE Y EL CAMBIO DE UBICACION

En 1982 y 1995, tratamos de averiguar que había pasado con los pequeños productores no capitalistas de 1975 quienes ya no existían en aquellos años. Si muchos de ellos habían crecido en tamaño y se habían cambiado a locales mejores y más grandes, esto estaría en consonancia con el modelo de desarrollo propuesto por De Soto y otros. Pero de hecho, muy pocos de ellos habían experimentado

crecimiento. Condujimos una encuesta en ambos años con un corto cuestionario, en el cual preguntamos a los nuevos ocupantes de las propiedades y a los vecinos, por información acerca de que había pasado. Obtuvimos información en 309 casos en 1982 y 270 casos en 1995.

En 1982, descubrimos que el 68% de aquellos que habían desaparecido no se habían desvinculado del negocio, pero se habían mudado a otros locales. Sólo el 29% habían cerrado completamente y el 2% estaban en el mismo lugar pero habían cambiado su actividad. En 1995 fue mucho más difícil obtener información fiable acerca de los productores de 1975, como era de esperar. No obstante, fuimos informados de que el 52% habían cerrado completamente y que el 48% se habían mudado. No hay duda de que algunos de los que se habían mudado habrán cerrado ya en 1995 o se habrán mudado otra vez.

Cuando preguntamos por qué los negocios habían cerrado, en 1982 hubo una amplia variedad de razones personales y de otra índole y no hubo claros patrones de qué es lo que los dueños estaban haciendo en aquel momento. Cuando hicimos la misma pregunta en 1995, esperábamos que una proporción razonable lo hubiera hecho porque sus negocios se habían expandido. De las respuestas válidas de 1982, sólo el 13% se habían mudado porque el negocio había crecido o porque el taller era demasiado pequeño. En 1995, fuimos informados de que sólo el 9% se habían mudado por estas razones. En ambos años, con mucho, la principal razón dada estaba relacionada con la propiedad. Las reubicaciones tuvieron lugar porque el

dueño de la propiedad demandó el local (34% y 33% en 1982 y 1995 respectivamente) o porque el ocupante cambió de casa (24% y 28% respectivamente). No hubo casos de negocios cerrando o mudándose debido a la burocracia del gobierno o a las regulaciones. La razón fundamental de la inestabilidad era el interés económico de los dueños de propiedad, otra parte del sector privado.

CONCLUSION

Mientras no hay duda de que ciertos sectores de la población han ganado con las políticas de ajuste neo-liberal y que la prolongada crisis no ha afectado a todos de igual manera, no hay evidencia de que hayan hecho ningún bien a los pequeños manufactureros no capitalistas en conjunto, aquel grupo de la economía que los neoliberales apoyaron como micro-empresarios y el futuro del capitalismo.

El crecimiento del sector financiero, el reforzamiento de los sectores asociados con la importación de ciertos bienes de consumo y el desarrollo de nuevos tipos de agroexportaciones, han guiado hacia un nuevo modelo de acumulación en el Ecuador en el transcurso de estos cambios. las manufacturas se han estancado y los pequeños productores no capitalistas de

casi todos los tipos han descendido en número. En el período de 'boom' económico entre 1975 y 1982, los pequeños productores de los medios de subsistencia fueron presionados por los productores capitalistas de los productos básicos de consumo, mientras que los productores de los bienes de producción fueron capaces de tomar ventajas del espacio que fue creado por la expansión capitalista y el deterioro intrínseco de los artículos que ellos producen.

El desarrollo de Ecuador se retrasó con la crisis de la deuda, los pequeños manufactureros tradicionales continuaron descendiendo y el crecimiento del número de productores de los medios de producción fueron para atrás. La tasa a la que las empresas estaban desapareciendo fue alta y razonablemente constante para todas las actividades de MdS y de MdP, pero la gran diferencia entre los distintos tipos de actividad fue la tasa a la que los reemplazos estaban teniendo lugar. Precisamente, el cómo estos elementos económicos están interrelacionados, es algo que requiere considerablemente más trabajo y el estudio de encuestas que se llevo a cabo en 1995 ayudará a desarrollar este análisis. Si este artículos suscita cuestiones críticas para dicho análisis, no será en vano.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, A. 1996. Apuntes para una economía política del ajuste neoliberal, **Ecuador Debate** N° 37, páginas 49-65.

Banco Central del Ecuador 1980 **Memoria 1980**, Quito, Banco Central del Ecuador.

Bettleheim, C. 1972 "Theoretical comments" in A. Emanuel, **Unequal Exchange** New York Montly Review Press.

De Soto, H. 1986. **El otro sendero**, Lima, Editorial El Barranco.

ILO, 1995, **World Employment Report**, Geneva, ILO.

Le Brun, O., and C. Gerry 1975 "Petty producers and capitalism", **Review of African Political Economy**, N° 3, páginas 20-32.

Middleton, A. 1979 **Poverty Production and Power: The Case of Petty Manufacturing in Ecuador**, D. Phil. Thesis, Brighton: University of Sussex.

Middleton, A. 1991 'El sector informal y el neoliberalismo en la Región Andina', en Middleton, A. **La Dinámica del Sector Informal Urbano en el Ecuador**, Quito, CIRE.

Middleton, A. 1995. La Estructura Cambiante de la pequeña producción no capitalista en Ecuador, en Tokman, V.E. (compilador) **El Sector Informal en América Latina: Dos Décadas de Análisis**. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Pita, E. 1992 **Informalidad Urbana: Dinámica y Perspectivas en el Ecuador**, Quito, CONADE.

Quijano, A. 1974 "The marginal pole of the economy and the marginalised labour force", **Economy and Society**, Vol. 3, N° 4, páginas 393-428.

Salgado, G. 1987 'Ecuador: crisis and adjustment policies. Their effect on Agriculture', **CEPAL Review**, N° 33, páginas 129-145.

Thoumi, F y Grindle, M. 1992 **La política de la Economía del Ajuste: La Actual Experiencia Ecuatoriana**, Quito, FLACSO.

"El sector informal, una eterna alternativa al desempleo"

Jeannette Sánchez (*)

El sector informal aparece como una clara alternativa a la insuficiente demanda laboral de un sector moderno atrofiado y dependiente, además de intensivo en el uso de capital. No es un simple problema de rigideces del mercado, como lo sugiere la teoría económica prevaleciente. Pese a sus fluctuaciones, que obedecen a distintas coyunturas, hay una perdurabilidad del sector en el tiempo. Solo mirando la magnitud de este hecho, el fenómeno deja de ser coyuntural, para ser un conflicto enraizado en la misma naturaleza de nuestra economía. Claramente existe una sobre-población relativa a las necesidades y exigencias de mano de obra del sector capitalista o sector moderno de la economía.

1. BREVE INTRODUCCION

La presencia importante de un sector informal en el país es un problema que compromete la estructura misma del aparato productivo y del modelo de desarrollo seguido. Es también una alternativa laboral irrefrenable bajo las condiciones coyunturales y económicas actuales, pues confronta la supervivencia de gran parte de nuestra población, que no encuentra opciones en la economía formal o moderna.

El país enfrenta no solo un problema de desempleo, sino fundamentalmente, un problema de precarización en las formas del mismo que afecta a algo más

de la tercera parte de la población económicamente activa. Ello resulta particularmente inquietante, al estar acompañado de otros elementos como pobreza y concentración económica, que pueden derivar en una conflictividad social creciente y por ende en complicados procesos de ingobernabilidad.

En este artículo se busca argumentar a favor de la urgencia de pensar este problema, pretendiendo ubicar las raíces y límites del sector informal como opción de empleo. Para ello se analiza: a) el problema del sector informal como una respuesta a un conflicto profundo a nivel de la estructura productiva y tecnológica altamente dé-

(*) Economista. Master en Economía. Investigadora CAAP.

bil y dependiente del país, y las inevitables estrategias de supervivencia de la población en un país pobre con una baja cobertura de seguridad social; y, b) una breve evaluación del sector informal durante el período 1988-92, para entender mejor sus particularidades, y especular con cierto asidero sobre sus posibles potencialidades y límites como una alternativa permanente de empleo.

2. EL SECTOR INFORMAL: UNA OPCION RACIONAL Y UN CONFLICTO ESTRUCTURAL

En nuestro país, el sector informal representa más allá de la tercera parte de la Población Económicamente Activa (PEA). Considerando sólo a los trabajadores del sector moderno e informal urbano durante el período 1988-92, se observa que el sector informal pasó de una participación del 42% en 1988 al 45% en 1992¹.

Observando, por otra parte, los reportes de los dos últimos censos de población (1982 y 1990), claramente se ubica una tendencia a la disminución de la participación de los trabajadores asalariados (de 52.6%, a 45.9%) versus los cuenta propia (de 37.3 a 42.3%) en la PEA del país. Lo que devela, el mayor dinamismo de la auto-generación de empleo respecto a la

demanda de trabajo inherente al aparato productivo.

Ese excedente de mano de obra no es reciente. Viene desde el inicio mismo de nuestra funcionalidad al sistema capitalista mundial hace casi un siglo de historia, desde cuando las prioridades productivas y de desarrollo dejaron de ser endógenas. Pero el apareamiento del sector informal en las grandes urbes es un fenómeno más contemporáneo, que asoma con el crecimiento de las ciudades y la pérdida de relevancia económica que va adquiriendo el campo para el desarrollo, conforme los nuevos modelos planteados. Tienen que ver también en ello aspectos como: la persistencia de una situación de pobreza generalizada, que involucra optimistamente a la tercera parte de las familias del país; así como, la ausencia de una seguridad pública que cubra mínimamente a los desempleados.

Estas estrategias de empleo o supervivencia han aparecido bajo algunas formas: el surgimiento de establecimientos de producción de bienes y servicios a pequeña escala (micro) con bajos niveles de capital inicial², que a su vez han generado unos pocos empleos remunerados, la mayoría de ellos precarios, carentes de seguridad social y protección laboral; y la auto-

1. El INEM reconoce como sector informal a los ocupados por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados, patronos y asalariados de establecimientos de hasta 5 trabajadores, excepto aquellos con actividades de nivel profesional o técnico; esto es, las personas comprendidas en el grupo (0) de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO).

Esta es la categoría usada en este trabajo, pero más acotada.

Se ubica básicamente a los empleados que perciben ingreso por su trabajo: asalariados y cuenta propia del sector aludido, excluido servicio doméstico e incluido trabajadores agrícolas.

2. WORLD BANK; Ecuador Poverty Report, Part II: Working Papers, June 2, 1995. Report No. 14533. Ec. Washington: 1995, p. 10.

creación de espacios de empleo bajo la forma de trabajo por "cuenta propia".

Un reciente estudio hecho para tres ciudades de la Sierra (Quito, Cuenca y Ambato) basado en una encuesta dirigida a micro y pequeña empresa (hasta 10 empleados)³, encuentra que son los negocios más pequeños (menos de 6 empleados), en general, aquellos que definen una lógica de sobrevivencia. En tanto ello, privilegian la seguridad del trabajo e ingreso para la protección personal y familiar, más que preocuparse por la dinámica de crecimiento. Son las empresas mayores, en el marco del trabajo referido (de 6 a 10 empleados), las que ya encierran lógicas empresariales con objetivos de crecimiento y captación de mercados, acercándose a una conducta capitalista.

Esto es importante señalar, pues, el tamaño de la empresa marca (en la mayoría de casos) las posibles relaciones con los bancos, perspectivas de inversión de capital, acceso a las leyes de promoción, membresía a las asociaciones de comercio, naturaleza del local de la actividad (propio o alquilado), etc. El mismo estudio refiere que son las empresas más grandes (6 a 10 empleados), las que aprovechan más de los fomentos y regulaciones destinados a favorecer a la pequeña producción y artesanía, contrario a los más pequeños productores, objeto de análisis en este artículo.

Este grupo de trabajadores y micro-productores pasa, por un proceso de selección "racional", contrastando la

estrecha probabilidad de encontrar empleo en el sector moderno por el ingreso posible en este sector (conforme a la calificación, experiencia, etc.), con el ingreso obtenible en el sector informal bajo una mayor certeza en su encuentro. Esta selección ha sido reforzada por la pérdida en el costo de oportunidad del empleo que ha venido experimentando el sector informal, dado el deterioro de los salarios reales en el sector moderno, sobre todo para mano de obra menos calificada, y la creciente competencia en este mercado de trabajo, versus una demanda poco flexible.

También es esta actitud optimizadora la que les hace mantener apatía respecto a las regulaciones estatales⁴. No existe una real presencia del Estado para imponer el cumplimiento de las mismas, y tampoco suficiente apoyo como para buscar adscripciones a las posibles políticas de fomento. La apatía en estas microempresas sintetiza, en estricto, una implícita evaluación de costo-beneficio, inscrita en una creciente aversión al riesgo (población sumida en la sobrevivencia). Si bien, existe toda una estructura legal de respaldo a la producción y oferta de bienes y servicios de los pequeño y microproductores (créditos, transferencia tecnológica, etc.), persiste un problema de mercados.

De otra parte, el ajuste económico que ha venido forjándose desde los inicios mismos de los '80 para profundizarse recién hacia fines de la misma

3. ROGGIERO, Roberto, et al; "The operation of Small Enterprises and the Institutional Framework in Ecuador", en TOKMAN, Victor & KLEIN, Emilio; Regulation and the Informal Economy: Microenterprises in Chile, Ecuador, and Jamaica. Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, 1996.

4. Al respecto ver ROGGIERO, R., et al; op. cit.

década y el primer quinquenio de la actual, ha derivado en una disminución del gasto social. Esta contracción de los gastos sociales y del "estado de bienestar", han provocado un incremento en el costo de oportunidad de estudiar, y por tanto en el costo de oportunidad de la "calificación". La educación se ha vuelto un bien demasiado costoso para la población pobre, incluso bajo un escenario de educación gratuita (necesidad cada vez más temprana de trabajar para la sobrevivencia familiar). Así, las expectativas de contar con mayor calificación para la mayoría de la población van disminuyendo, como también disminuyen sus expectativas de empleo en el mercado de trabajo del sector moderno de la economía.

Dejando a un lado el problema de la educación, el ajuste tampoco ha dado otras alternativas al problema de empleo, cuando ni siquiera ha sido objeto de prioridad en los hechos. La misma teoría económica convencional encuentra un claro escollo, en el enfrentamiento de esta variable con economías con inflación y crecimiento económico débil. Las únicas medidas dirigidas a empleo, al menos desde fines de los '80, se quedaron en el marco de la institucionalidad, asumiendo, bajo la conceptualización tradicional-convencional, que el real problema del empleo tiene que ver con problemas de excesiva regulación. Así las medidas apuntaron (fines de 1991) a flexibilizar el mercado laboral. Se dio un marco más flexible para las contrataciones,

permitiéndose la rotación de trabajadores (reformas al Código de trabajo). Se planteó también la opción del trabajo complementario, en la expectativa de asimilar parte del empleo del sector informal o de la fuerza laboral desempleada. Finalmente se aumentó el requisito mínimo de trabajadores para la conformación de un sindicato (de 15 a 30), con lo que se debilitó la capacidad de negociación de los trabajadores.

Ninguna de estas medidas han causado mella alguna en el problema de fondo.

El Banco Mundial, en un estudio realizado en Ecuador para comprobar que la regulación es signo de desigualdad (básicamente trabajadores del sector moderno versus trabajadores del sector informal), y por ende dar la justificación empírica a la desregulación del mercado laboral⁵, encontró: primero, que los resultados econométricos no dan a la regulación un rol central para explicar la segmentación laboral, así se comprueba que la regulación solo es un elemento más en el complejo de dificultades que cruzan el problema de la desigualdad en el mercado laboral; por otra parte, los mismos empresarios, aparentes perjudicados, se quejan menos de los problemas de la regulación que de la inestabilidad económica (inflación) y política que ubican como fundamental, en sus prioridades⁶.

Otra comprobación interesante es que en el mundo laboral regulado existe evasión. Excluyendo a las empresas grandes, muchas empresas in-

5. WORLD, Bank, op. cit.

6. Encuesta hecha por el Banco Mundial en 1994 a los empresarios de Quito, Guayaquil y Cuenca (muestra de 68 empresas). Ver WORLD BANK, op. cit, p. 5, 6 y 7.

cumplen pagos e imposiciones, planteando un problema mayor a los trabajadores que a los empleadores por las regulaciones, dado que estos últimos han aprendido aparentemente a bajar costos con estrategias contables, no habiendo suficiente capacidad de control y presión. Así, las aparentes ventajas sobre todo para los trabajadores de menor calificación en el sector moderno y regulado han sido, en los hechos, muy menores a las esperadas.

Sin embargo, como se analizará más adelante, se conserva un diferencial. Pero este diferencial no es un simple obstáculo puesto por la regulación. Como bien lo reconoce Figueroa⁷ el mantenimiento de un diferencial es, más bien, totalmente funcional. Los empresarios capitalistas mantendrían un pago por encima de aquellas opciones laborales, a fin de seleccionar la mano de obra de mayor calificación. El mantenimiento de un ingreso más bajo por el lado del sector informal, ayudaría a mantener un bajo costo de oportunidad para aquellos empleados en el sector moderno.

Sin querer desconocer que existen problemas en la regulación laboral como en otra serie de regulaciones mantenidas en la economía, que requieren ser resueltos, el problema de empleo no es un problema, en su amplia connotación, de excesiva regulación. Es principalmente un problema de la incapacidad de nuestro aparato productivo para desarrollarse y adecuar-

se a los recursos existentes; es un problema de carencia de opciones económicas, no solo urbanas sino rurales.

Por el otro lado, los apoyos y regulaciones gubernamentales que aparecieron ya desde los '70 como leyes de Fomento Artesanal, apoyo a la pequeña producción y a la microempresa⁸, tuvieron un alcance muy limitado en este sector. De acuerdo al trabajo de Roggiero, et. al⁹, los requerimientos administrativos y legales han tenido poco impacto en la operación interna de las microempresas, principalmente en su dinamismo económico, prevaleciendo una ausencia estatal en lo que concierne sobre todo al control y presión por el cumplimiento de la ley. La vasta legislación que existe se contrapondría con los escasos mecanismos diseñados para su cumplimiento.

Así, en perspectiva, en el mediano plazo, bajo este estado de cosas, es esperable: primero, el mantenimiento de esta importante fuerza laboral luchando por sobrevivir bajo formas más precarias (menores ingresos, seguridad y protección laboral), dado por el aumento de la competencia (en el escenario más optimista, solo por el crecimiento vegetativo de la población); segundo, el mantenimiento de una débil calificación de gran parte de la PEA; y tercero, de hecho, si no se da una suficiente recuperación económica, el aumento de las tasas de participación global de la población total, que

7. FIGUEROA, Adolfo; *Teorías económicas del Capitalismo*. Ed. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima-1992.

8. Ley de Promoción a la Pequeña Industria, Leyes de Defensa y Promoción Artesanal, que posibilitaron la conformación de líneas de crédito especiales y apoyo a la investigación tecnológica, incluida la transferencia tecnológica.

9. ROGGIERO, Roberto, et al; op. cit.

ya ha venido incrementándose, principalmente en mujeres (la tasa de participación de mujeres pasó de 18.3% a 26.3% entre 1982 y 1990) ¹⁰.

3. ALGUNA EVIDENCIA DEL SECTOR INFORMAL BAJO EL PERIODO 1988-92

Más allá de la discusión teórica sobre el fenómeno del sector informal, claramente relevante para interpretar los hechos, en esta parte se busca mostrar algunas características y evidencia acerca del movimiento de este sector durante el período 1988-92. Este período es particularmente interesante por corresponder a un gobierno que empieza a definir un nuevo período en el manejo de política económica, con un ajuste más sistemático. Este período es interesante porque ubica también dos momentos claramente diferenciables 1988-90 de recesión y 1990-92 de cierta reactivación. En general, se busca hacer una evaluación sobre las potencialidades del sector informal como alternativa al problema de empleo y pobreza en nuestro país.

3.1 Apuntes breves del empleo de ingresos en el sector informal

En primer lugar, cabe aclarar que en el sector informal existen dos categorías básicas de trabajo a considerarse aquí: aquella que refiere a los trabajadores asalariados y aquella que considera los trabajadores por cuenta propia. Mientras, los asalariados dependen de un patrono y de la demanda que exista para su trabajo, los cuenta propia, al ser autocreación de empleo, tienden a tener mayor flexibilidad con

opción a una mayor permanencia bajo distintas coyunturas. Es importante esta diferenciación, pues las respuestas en el empleo de estos trabajadores, en épocas de relativa reactivación así como de estancamiento o depresión son distintas.

En el sector informal a diferencia del sector moderno existen muchos más cuenta propia que asalariados; de hecho, éstos representan alrededor de las dos terceras partes del sector informal (en el sector moderno no alcanzan a ser el 5%). Esta característica es general y se mantiene en todo el período considerado, demostrando que las actividades espontáneas de autogeneración de empleo son el fuerte del empleo en este sector.

La captación de empleo por parte de microempresas o micronegocios es menos importante en términos relativos.

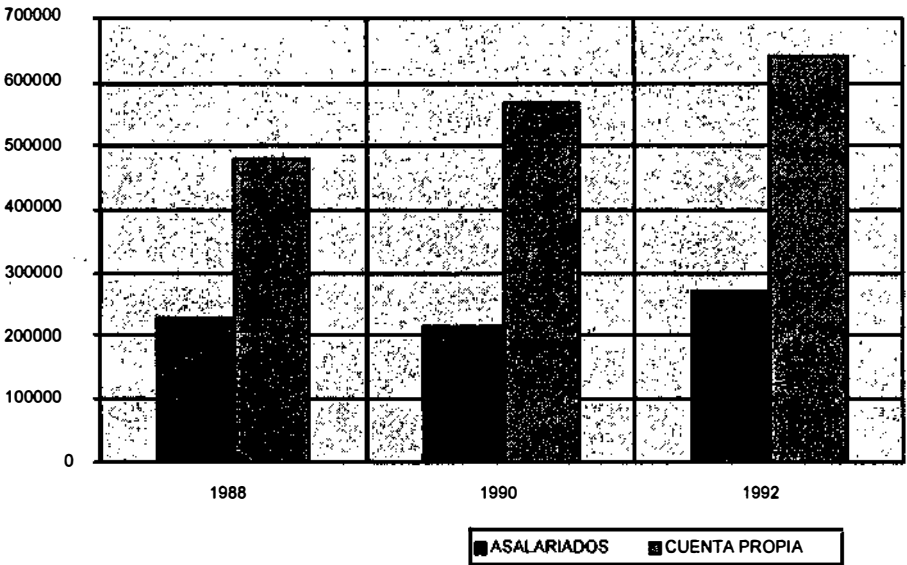
3.1.1 El peso de las coyunturas

El sector informal, durante este período, crece, en términos generales, más rápido en la recesión, que puede ubicarse en el bienio 1988-90 (1.14% decrecimiento del PIB per cápita) que en la relativa reactivación (3.8% crecimiento del PIB per cápita) que sucedió en el bienio siguiente.

Este crecimiento estuvo mediatizado, sin embargo, por reacciones distintas al interior de cada categoría de trabajo, como se aprecia en el Gráfico No. 1. Así se observa, en el primer bienio, un dinámico crecimiento de los cuenta propia (19% de crecimiento entre 1988-90). En contraste, los asalariados decrecen (-4% entre 1988-90).

10. Ver LARREA, Carlos; "Structural, Adjustment, Income Distribution and Employment in Ecuador", documento en proceso de publicación, 1994.

Grafico No. 1
Evolución del empleo en el sector informal :
Asalariados y Cuenta Propia (1988-1992)



Fuente: INEM, Encuesta permanente a los hogares, 1988, 1990 y 1992 (bases de datos no publicadas), citado en SANCHEZ, Jeannette, op. cit.

El decrecimiento del empleo de asalariados en el sector informal, para estos años, al parecer, se dio por las dificultades de la economía, acompañadas de las restricciones en el salario real. Esto provocaría una baja en la demanda de bienes para el mercado informal. Pese a que la declinación de los ingresos de la clase media pudiera haber presagiado, más bien, un aumento en la demanda para los bienes del sector informal, parece que más fuerte fue la depauperación de amplios sectores populares que conformaban su antigua demanda. Así, los pequeños productores tuvieron que prescindir de mano de obra asalariada en estos años.

Este comportamiento estuvo acompañado de un deterioro en los ingresos reales para los trabajadores del sector informal, (al respecto se puede observar el Gráfico 2, con información de los ingresos medios reales por hora). La disminución es más clara en los asalariados del sector informal¹¹.

En el caso de los cuenta propia existe una baja confianza estadística para afirmar su disminución, por lo que es difícil ser concluyente, cuenta en ello, de hecho, el amplio grado de dispersión que existe en sus ingresos.

Los ingresos, en general, tienen altas dispersiones en el sector informal, dando cuenta de su amplia heterogeneidad. Esta dispersión (léase grado de variación en los ingresos), por

cierto es mayor en los cuenta propia, que en los asalariados.

El deterioro en ingresos percibido, al parecer, no fue un fenómeno exclusivo del sector informal, sino general para los trabajadores del país, principalmente para los asalariados. Así se contempla (Gráfico No.2), también una caída en el ingreso real por hora de los asalariados del sector moderno. Esta caída general de los ingresos reales se puede constatar también en la caída del salario mínimo vital. Pese a las alzas nominales ocurridas en estos años, hubo de pesar más la corrosión por el proceso inflacionario, que alcanzó su pico histórico en marzo de 1989 (99.1% inflación anual)

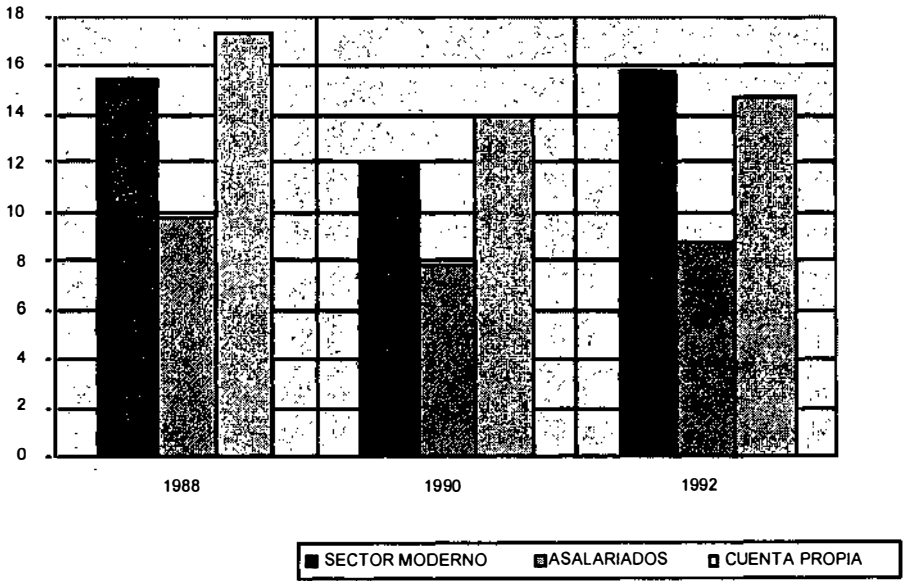
La reactivación del siguiente bienio provoca el efecto contrario en materia de empleo (ver Gráfico 1), considerando a los asalariados y cuenta propia del sector informal. Sube nuevamente el empleo de los asalariados (25% entre 1990-92) del sector, y en el caso de los cuenta propia, si bien no disminuyen en términos absolutos, lo hacen en términos relativos (participación en el sector) y también en la tasa de crecimiento (11 % entre 1990-92)¹².

El ingreso medio real por hora (ver Gráfico 3), en cambio, parece mejorar ligeramente, en términos comparativos simples, aunque las confianzas estadísticas (muy bajas), dan poca seguridad en la apreciación de su cambio. En todo caso, el ingreso sigue más bajo

11. Confianza estadística del 57%. Respecto a la confiabilidad estadística de los cambios en ingresos y demás detalles técnicos de las estimaciones de ingreso y empleo en el sector informal referirse a SANCHEZ, Jeannette; "La crisis, el ajuste y la pequeña producción urbana en Ecuador: 1988-1992", Tesis de Maestría, FLACSO-sede en Quito, 1996.

12. SANCHEZ, Jeannette; "La crisis, el ajuste y la pequeña producción urbana en Ecuador: 1988-1992", Tesis de Maestría FLACSO sede-Quito, 1996.

Gráfico No. 2
Evolución del ingreso real medio por hora de los trabajadores urbanos: asalariados del sector moderno, asalariados y cuenta propia del sector informal (1988-92)



Fuente: INEM, Encuesta permanente a los hogares, 1988, 1990 y 1992 (bases de datos no publicadas), citado en SANCHEZ, Jeannette, op. cit.
Nota: Los ingresos corresponden al ingreso medio por hora de trabajo, expresados en valores monetarios equivalentes a sucres de 1975

que en 1988, aumentándose la brecha con el ingreso obtenido por parte de los trabajadores del sector moderno. Vale la pena anotar que una de las principales explicaciones de estas diferencias corresponde a la calificación de la mano de obra. Esta variable, sin embargo, no es suficiente en esta explicación, sobre todo para el caso de asalariados, conforme se atenderá más adelante.

Es interesante verificar también que en estos años, el movimiento de las dispersiones en ingresos, parecen sugerir que en la recesión la dispersión baja, es decir, habría una tendencia homogenizante del ingreso a la baja, y en la reactivación, la mejoría se muestra heterogénea, aumentando la dispersión en los ingresos del sector. Esto es verdad para asalariados y cuenta propia del sector informal.

Todo ello lleva a pensar, al menos, en lo que se refiere a este período y coyuntura específica que, en el caso del empleo de los asalariados, en el sector informal, parece existir un movimiento procíclico respecto a la economía. No así en el caso de los cuenta propia, quienes más bien evidencian un movimiento opuesto, sobre todo durante la depresión, cuyo empleo aumenta dinámicamente. Ahora bien, ello se vuelve obvio, pues, es principalmente el empleo por cuenta propia el que mayormente revela la lógica de sobrevivencia inscrita en su propia razón de ser, como se aclaró antes, fruto de su propio esfuerzo de optimización de ingresos.

Ello confirmaría aquellas posiciones teóricas que refieren para los sectores de ingresos bajos en nuestros países una curva de oferta de trabajo con pendiente negativa (contraria a la clásica),

ésto es, a menor ingreso mayor oferta de trabajo y viceversa.

Respecto al ingreso, en cambio, se observa una tendencia igual para asalariados y cuenta propia, y talvez más asimilable a un comportamiento procíclico. El ingreso, tanto para asalariados como para cuenta propia, baja en los años difíciles y parece subir en la recuperación o al menos deja de decrecer.

En todo caso, parece claro que la suerte de los trabajadores informales resulta totalmente desfavorable en las recesiones, mientras en las reactivaciones, si bien desahogan en algo la presión sobre ingresos, no la mejoran sustancialmente. Por lo que, en tendencia se devela un deterioro en el nivel de vida de los trabajadores del sector informal, y por tanto sus limitaciones como espacio de empleo. Un probable elemento explicativo puede ser la existencia de saturaciones en los mercados informales, tanto de bienes como de empleo.

Ahora bien, hay que considerar que los límites también pueden ser variables, conforme las coyunturas y el movimiento general tanto del sector capitalista nacional al que están funcionalizados, como del internacional que condiciona muchos de los cambios. Los nichos de mercado para la actividad informal son por su misma naturaleza y escala muy variables, así como se saturan unos, pueden surgir intempestivamente otros.

Estas son, en cambio, ventajas que conviene atender en el marco de buscar una solución a este problema, en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida de la población y potenciar espacios de actividad económica y empleo.

3.2 Entretelones del diferencial en ingresos para el sector informal

Considerando el ingreso promedio por hora, como se advirtió en el anterior acápite, los asalariados del sector informal reciben solo algo más de la mitad del ingreso medio por una hora de trabajo de lo que recibe un asalariado en el sector moderno. Los cuenta propia reportan, en promedio, mayores ingresos pero tampoco alcanzan los niveles de los asalariados modernos, registrándose una dispersión muy amplia en los ingresos del sector, principalmente en los cuenta propia (muestra de una alta heterogeneidad).

Ahora bien, la pregunta que sigue es: ¿es ésta una diferencia y un castigo per se al sector informal? o existen otros elementos explicativos?

Considerando el ingreso real por hora de los trabajadores urbanos (asalariados del sector moderno, asalariados y cuenta propia del sector informal), en función de variables como: ciudad, educación, experiencia, sexo, tamaño de empresa, sector, etc, el diferencial queda fundamentalmente explicado en esas variables (ver Anexo 1).

Para el caso de los cuenta propia, este diferencial, incluso, se convierte en premio, pues reciben, en promedio, más ingreso por hora que los asalaria-

dos del sector moderno (algo más del 20%). En tanto que para los asalariados persiste el castigo, siendo este cerca del 20% sobre los ingresos recibidos por un trabajador con igual perfil trabajando en el sector moderno, esto para los años considerados en este análisis (Ver Anexo 1) ¹³.

Otros trabajos (Banco Mundial) ubican para 1994 un diferencial del 6%, en el ingreso neto por hora (descontadas las cargas e impuestos) relacionando con aquel ingreso de los trabajadores del sector moderno ¹⁴. En este caso se considera a los trabajadores del sector informal bajo una sola categoría, por ello la ponderación del castigo aparece menor. Debe considerarse también que se incluyen otras variables independientes como estado civil, condición de pertenencia indígena, región geográfica, sindicalización, etc., además se trata de una muestra nacional que incluye área rural. Así, la comparación no puede ser directa, pero aproxima inferencias que es lo que interesa.

3.2.1. Las metrópolis premian a los trabajadores del sector informal

El sector informal se ubica básicamente en las ciudades grandes; de hecho, en el país, solo en Quito y Guaya-

13 Las regresiones que se pueden observar en los Anexos 1 y 2, tienen como variable dependiente el logaritmo del ingreso real por hora de los trabajadores urbanos, y como variables independientes: sexo, educación, tamaño de empresa (número de trabajadores), experiencia, ciudad (Quito y Guayaquil), sector (moderno e informal) y categoría de trabajo (asalariados y cuenta propia). Se considera como grupo de referencia a los hombres trabajadores asalariados del sector informal de las ciudades del país excepto Quito y Guayaquil. Así, todos los parámetros señalados deben ser referidos a este grupo, incluyendo los premios y castigos en el ingreso de los distintos trabajadores. Una referencia técnica mayor, al respecto, puede encontrarse en SANCHEZ, Jeannette, op. cit.

14. WORLD BANK: op. cit., cuadro No. 4.

quil se concentran más de la mitad de los trabajadores del sector informal urbano. Durante el período analizado, curiosamente se observa un movimiento en el empleo muy peculiar como reacción a la crisis y reactivación, nuevamente según se trate de cuenta propia o asalariados. En los años de crisis el impacto mayor se da en las ciudades grandes (Quito y Guayaquil) donde decrece la participación del empleo informal, aumentando consecuentemente en las ciudades medianas principalmente los cuenta propia. Al contrario, en los años de reactivación subsecuentes, sube la participación del sector informal, principalmente en Quito y Guayaquil, donde crecen básicamente los asalariados.

El ingreso de los informales es más alto en las ciudades más importantes, sean éstas Quito o Guayaquil, que en el resto de ciudades bajo perfiles profesionales iguales. Este premio es más importante en Guayaquil, principalmente para los asalariados (30% de ingreso adicional al recibido por los asalariados del sector moderno en el resto de ciudades en 1988). En 1990, estas premiaciones son menos importantes, siguiendo la lógica de la tendencia homogenizante a la baja. Mientras para 1992 se recobran las diferencias sobre todo en el caso de los cuenta propia (Ver anexo 2).

Ello revela que son las ciudades grandes las que albergan y dan las ventajas comparativas suficientes como para que prolifere este tipo de producción y negocio a pequeña escala. Allí, se ubican los grandes centros de consumo, así como de abastecimiento de insumos. Se aprovecha además dos ventajas adicionales, que tienen que ver con el abaratamiento de costos:

la existencia de mano de obra barata bajo un mercado de trabajo altamente competitivo, tanto en el sector moderno como en el informal; la posibilidad de evadir pagos estatales, municipales y laborales de ley, ante la insuficiente capacidad del Estado (y/o municipio) para controlar y hacer cumplir sus regulaciones. Así, la mencionada opción de desregular el mercado laboral y la economía como alternativa para la incorporación del sector informal al aparato moderno o capitalista de la economía se desmorona en los hechos.

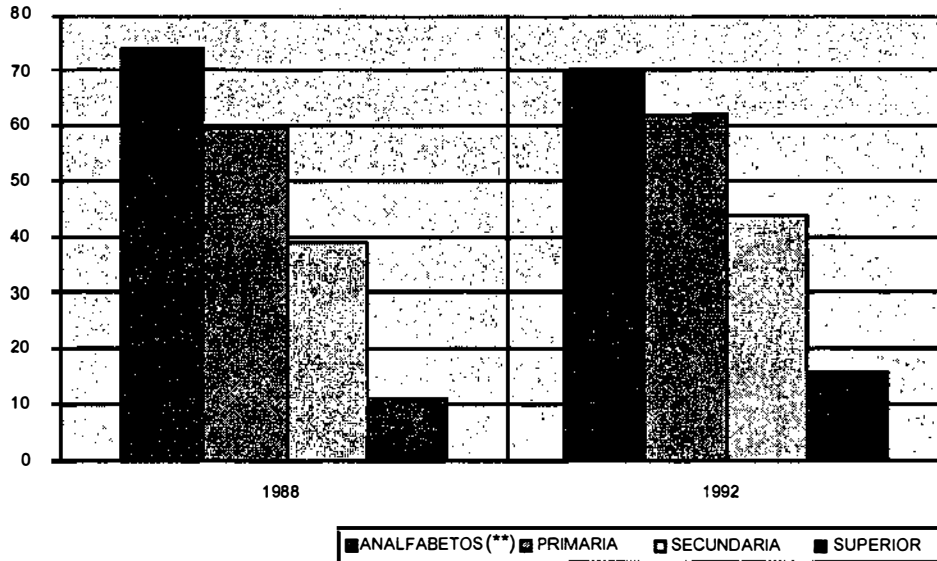
3.2.2. Los menos calificados (formalmente) acuden al sector informal

Como toda sospecha sugiere, al sector informal va principalmente la mano de obra de menor calificación (ver Gráfico No.3). Como en el sector moderno, en el informal la mayoría de trabajadores son hombres, sin embargo, se observa que el mayor dinamismo en términos del crecimiento de empleo se da en las mujeres durante el período.

En general, los rendimientos económicos para educación son menores en el sector informal que en el moderno para trabajadores de iguales características (ver Anexo 2). Al parecer existe un rendimiento económico más cercano a una constante, por un año más de educación en el sector informal.

Mientras en el sector moderno es claro un ajuste a rendimientos económicos crecientes, ello implica que, conforme aumenta el nivel de educación, un año más de educación representa mayores premiaciones, que si se parte de un nivel de educación más bajo, digamos primaria.

Gráfico No.3
Participación de los trabajadores del sector informal en el total de los trabajadores urbanos (*), según nivel de calificación (1988 y 1992)



Fuente: INEM, Encuesta permanente a los hogares, 1988, 1990 y 1992 (base de datos no publicadas), citado en SANCHEZ, Jeannette; op. cit.

NOTA: (*) El total de trabajadores urbanos considera los trabajadores del sector moderno y sector informal (asalariados y cuenta propia). Así el remanente porcentual por cada nivel de calificación en los dos años sería la participación de los trabajadores del sector moderno, según nivel de calificación. (**) Primaria.- En este grupo se considera también a aquellos trabajadores acogidos a los proyectos de alfabetización.

Así, existiría mayor castigo a los analfabetos en el sector moderno que en el informal, al igual que mayor premio a aquellos trabajadores de educación superior en el sector moderno que en el informal.

Durante el período se observa una disminución de estas diferencias para el sector informal en 1990 y un aumento para 1992 (ver Anexo No.2). En el sector moderno, en cambio, parece haber una tendencia a incrementar la premiación a sus trabajadores de calificación más alta (superior), aumentando en cambio el castigo a los de educación básica (primaria).

3.2.3. Las mujeres reciben menos ingreso en el sector informal

El crecimiento de la participación de las mujeres en el sector informal es notorio, al menos durante el período 1988-92, llegando a representar el 35% de los trabajadores informales en 1992. El crecimiento más dinámico, aunque con un volumen absoluto todavía bajo, se registra en aquellas trabajadoras con educación superior.

Esto no significa que esté cambiando la composición de mano de obra en el sector informal, fruto de alguna demanda específica; más bien da cuenta de la incapacidad del sector moderno para captar la nueva oferta de mano de obra calificada. Lo mismo se puede afirmar para el caso de los hombres.

Las mujeres en todo caso, registran una mayor participación de trabajadoras con mayor calificación (educación secundaria y superior) respecto

al total de mujeres, que en el caso de los hombres. Considerando 1992, las mujeres con educación secundaria y superior fueron casi el 50% de las trabajadoras en el sector informal, mientras los hombres con esta calificación representaron el 43%.

La creciente participación de las mujeres no sólo ha ocurrido en el sector informal, sino ha sido un fenómeno general en los últimos años, que tiene que ver no sólo con las transformaciones educativas y culturales que han incorporado crecientemente a la mujer a la vida pública, sino también, con las presiones de la pobreza y deterioro general del nivel de vida de la población ecuatoriana durante los '80 y principios de los '90.

Carlos Larrea identifica esta transformación dentro del mercado de trabajo planteando que: "...hay un crecimiento en las tasas de participación, particularmente entre mujeres [1988-93]. Hay una clara correlación negativa entre salarios promedio y tasas de participación. Cuando los salarios declinan (aumentan) las tasas de participación crecen (decrecen)... este comportamiento de la oferta de trabajo parece ser una estrategia de subsistencia adoptada por las familias pobres para enfrentar la crisis...".¹⁵ Ahora bien, esta creciente presencia de las mujeres en el sector informal, no implicó un ingreso equiparable a los hombres bajo las mismas características de calificación, experiencia, etc. Se registra un castigo en su ingreso real por hora trabajada. Este castigo es importante, oscila en alrededor de un 30% respecto a los hombres del

15. LARREA, Carlos; op. cit., p. 36.

sector, lo que sumado al castigo para asalariados del sector, le ponen en gran desventaja respecto a los trabajadores del sector moderno. Si bien en el sector moderno las mujeres también reciben un castigo (asalariadas), este es mucho menor (Ver Anexo 2).

Parte de la explicación de este diferencial puede deberse a que las mujeres ven en este sector ventajas comparativas respecto al sector moderno. Estas ventajas estarían dadas básicamente por la mayor flexibilidad en los horarios de trabajo que ofrece el sector informal. Esto parece comprobarse, cuando se registra que el promedio de horas trabajadas a la semana de las mujeres es mucho menor al de los hombres en el sector informal ¹⁶, y al de las asalariadas del sector moderno.

3.3. Breve reseña de algunos nichos de mercado

Los trabajadores del sector informal claramente se ubican con mayor fuerza en ramas como la de comercio, servicio a los hogares (excluyendo servicio doméstico) y construcción. Considerando sólo a los cuenta propia del sector informal, más de la mitad se encuentran en la actividad de comercio.

Por otra parte, como se aprecia en el gráfico, el sector informal representa en promedio, durante el período, más

del 70% de todos los comerciantes incluidos aquellos del sector moderno, es esta rama entonces un claro nicho ¹⁷ para el sector informal. Tienen una presencia también importante (superior al 50%) las ramas de textiles y cuero (costureras, sastres, etc.), madera e imprenta y construcción.

Atendiendo a las tasas de crecimiento se verifica que ramas más flexibles a la incorporación de trabajadores del sector informal, y principalmente de cuenta propia, durante el período, fueron la de comercio, transporte (choferes) y las de madera, papel e imprentas. Aparentemente, en estas ramas la posibilidad de la autogeneración de empleo es mucho más alta

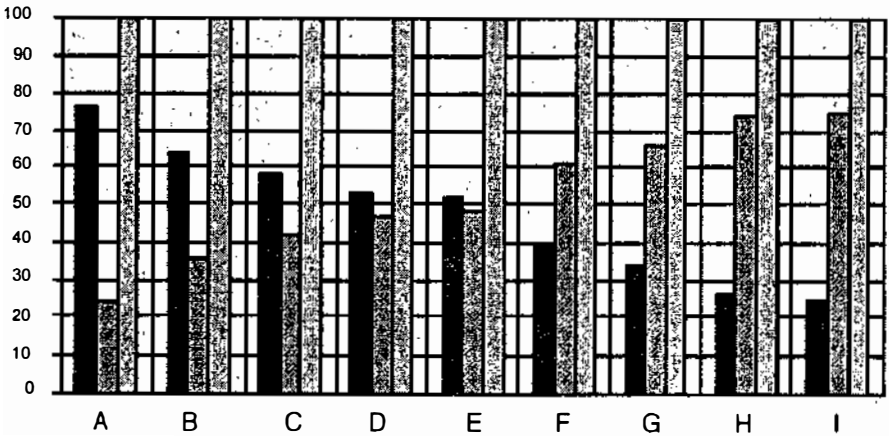
Los choferes (rama de transporte) reciben el mayor ingreso medio en términos relativos, tanto para asalariados como para cuenta propia, y curiosamente también tiene una dispersión del ingreso relativa menor respecto al resto de ramas, lo que sugiere menos heterogeneidad. Los comerciantes, en cambio, evidencian un ingreso medio para asalariados bajo, siendo más alto para cuenta propia; su dispersión, sin embargo, es una de las más altas del sector, develando la alta desigualdad en la percepción del ingreso. Igual ocurre en el caso de la rama de metales, no metales y maquinaria.

16. Para 1992, las jornadas semanales promedio de las asalariadas del sector informal era de 40.4 horas, mientras que para los hombres fue 44.7. En el caso de los cuenta propia, las mujeres registran 33.08 horas a la semana versus 45 horas registradas para los hombres en el sector informal. FUENTE: INEM; Base de datos de las Encuestas Urbanas a Hogares, 1992.

17. Se entiende aquí como nicho, aquellos espacios de mercados ganados por el sector informal donde pueden colocar sus productos. Existiría una demanda para sus productos, cumpliendo o complementando al sector moderno a través de sus bienes y servicios diferenciados y de menor costo.

Gráfico No.4

Participación de los trabajadores del sector informal en el total de trabajadores urbanos (*), según rama de actividad: 1992



RAMAS ()**

- A.- Comercio
- B.- Textiles y Cuero
- C.- Madera e imprentas
- D.- Transporte
- E.- Construcción
- F.- Agricultura
- G.- Metales no metales y maquinaria (***)
- H.- Servicio a los hogares
- I.- Alimentos y Bebidas

FUENTE: INEM, Encuesta permanente a los hogares, 1988, 1990 y 1992 (base de datos no publicadas), citado en SANCHEZ, Jeannette: op. cit.

NOTAS: (*) El total de trabajadores urbanos considera a aquellos trabajadores del sector moderno e informal (asalariados y cuenta propia).

(**) Aquí se considera solo aquellas ramas donde el sector informal tiene participación.

(***) Esta rama incluye también aquellas de minas y petróleo.

La razón de tales dispersiones, para el caso de los comerciantes puede deberse a: la alta competencia interna, siendo la rama de mayor empleo en el sector informal; y la naturaleza y volumen de capital invertido. Un estudio reciente hecho en Quito sobre los comerciantes informales¹⁸ revela que, los comerciantes más exitosos son aquellos que tienen capitales iniciales mayores. Esto les permitiría acceder a un crédito más ventajoso (mayores plazos y menor tasa de interés) y a mejores abastecedores (en términos de costo y calidad del producto). Esto junto a mejores niveles educativos, condicionan los mejores ingresos. Según este estudio, fueron los comerciantes de menor capital inicial y menor nivel educativo los que registraron los menores ingresos.

Ello, que bien puede extrapolarse a la mayoría de ramas, de hecho marcan el cuello de botella y la espiral de pobreza inmersa a mayor escala en toda la sociedad. Son las asignaciones de recursos iniciales, y los niveles de educación, ineludiblemente condicionantes de las diferencias en ingresos, y son a su vez estas diferencias de ingresos las que marcan los límites en forjar capitales iniciales para los negocios, así como la posibilidad de mejorar los niveles educativos. El problema de la distribución por tanto no es un problema marginal, sino consustancial al problema del empleo.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES E IDEAS FINALES

El sector informal es claramente un refugio de empleo de la población en virtud de la insuficiente demanda de trabajo que genera el sector moderno o capitalista de la economía. Es de hecho una estrategia de sobrevivencia, y por cierto una elección racional de la población, dadas las opciones posibles, en un escenario de pobreza e inexistencia de seguridad social para el desempleo.

El ajuste no ha dado solución al problema, tampoco han sido plenamente exitosos los proyectos de fomento, en especial a nivel de los productores más pequeños. Las soluciones planteadas han quedado atrapadas en el marco de la institucionalidad, sin enfrentar el verdadero escollo que apunta al modelo de desarrollo y al aparato productivo. Ni la regulación y fomento en el sector sin un seguimiento y control adecuado, ni una simplista política des-regulatoria indiscriminada en la economía, lograrían un impacto importante en el desenlace económico de este sector.

Esto representa un problema, porque, como se ha observado, al menos en el período 1988-92, se evidencia una tendencia al deterioro del ingreso del sector informal, y un aumento de la brecha respecto al sector moderno, lo que revela probables agotamientos en

18. TELTSCHER, Susanne; "Informal trading in Quito, Ecuador: Economic integration, internal diversity and life chances"; Saarbrücken, Breitenbach-1993.

sus nichos de mercado: sobreofertas, o bien de bienes, o bien de trabajo en el sector. El sector informal no es un espacio inagotable para una constante apelación.

El análisis del período 1988-92 sugiere, respecto al sector informal que:

- La mayoría de sus trabajadores son "cuenta propistas", lo que revela que el grueso de empleo en este sector surge fundamentalmente de la auto-creación de empleo, y en menor medida de la demanda que pueda generar la pequeña producción.

- Existe una importante diferencia entre el ingreso medio por hora que perciben los trabajadores del sector informal versus los del sector moderno. Esta diferencia se debe en gran parte a la diferente calificación de los trabajadores, dado que el sector informal acude principalmente a la mano de obra de menor calificación. Analizando por categorías de trabajo y filtrando variables como educación, experiencia, sexo, tamaño de empresa, pertenencia a ciudades importantes, etc, se ubica que los cuenta propia, incluso, reciben un premio respecto al ingreso medio por hora recibido por los asalariados del sector moderno, en tanto que los asalariados del sector informal tienen un castigo en sus ingresos.

Sin bien esto es verdad para todos los años analizados, conviene recordar que el sector informal tiene una dispersión en ingresos mayor que aquella de los asalariados del sector moderno. Son los cuenta propia, principalmente, los que más variación tienen entre sus ingresos, así se alerta su marcada heterogeneidad.

- Considerando el período analizado, parece evidenciarse que el ingreso en el sector, así como el empleo en los

asalariados, tiene un movimiento procíclico, mientras el empleo en los cuenta propia tiende a ser contracíclico, pues aumenta más rápido en la recesión, o más bien como lógica consecuencia de ello.

- Igualmente, la variación en los ingresos medios percibidos entre los trabajadores del sector informal parece ser procíclica, disminuyendo cuando hay recesión y subiendo cuando hay una recuperación económica. Lo que implica que la recuperación no es igual para todos, es altamente heterogénea.

- Los informales se asientan básicamente en Quito y Guayaquil, recibiendo un premio en ingresos respecto a los informales del resto de ciudades. Estas ciudades muestran ventajas comparativas respecto a las otras, dadas probablemente por ser los mayores centros de demanda para sus productos.

- Las mujeres trabajadoras en el sector informal, si bien son menos numerosas que los hombres, éstas han ido aumentando con el tiempo, creciendo más rápido aquellas con educación superior; igual sucede en el caso de los hombres. Sus niveles absolutos, sin embargo, siguen siendo relativamente menores, por tanto no existen cambios en la estructura del empleo según calificación. Ello revela la incapacidad creciente del sector moderno para incorporar la nueva mano de obra calificada.

- Los principales nichos de mercado para este sector parecen ser la rama de comercio, servicio a los hogares y construcción, donde se ubica la mayoría de trabajadores. La presencia mayoritaria de estos trabajadores respecto a aquellos del sector moderno se da, a más de las ramas menciona-

das, en textiles y cuero, madera e imprentas y transporte. Estas ramas (principalmente comercio y transporte) a su vez son más flexibles para absorber, sobre todo trabajadores por cuenta propia en las épocas de recesión.

Los choferes (rama de transporte) perciben el mayor ingreso promedio, y este es más parejo entre ellos. Por el contrario, los pequeños comerciantes presentan un ingreso medio bajo, seguido de una amplia variación en el mismo, condicionada por los niveles educativos y de capital. Ello marcaría un conflicto distributivo en la raíz, que estaría delineando los límites objetivos del sector informal.

Estos límites de hecho son flexibles por la misma naturaleza de este tipo de producción y trabajadores. No se descarta la posibilidad de apertura de nuevos nichos y nuevos despliegues, muchos ciertamente podrían ser favorables. Situación que merece profundizarse en el diseño de políticas económicas, lo que nunca debe cubrir la necesaria cautela respecto a las bondades esperadas del sector informal.

Cualquier salida al problema de este sector tiene que enfrentar los pro-

blemas del aparato productivo en su conjunto. Se requiere un aparato productivo más fuerte, integrado y lo suficientemente encadenado como para absorber este remanente de empleo, además de una mayor eficiencia estatal para diseñar una política de empleo coherente que afecte al sector, con una real capacidad ejecutora. El problema de la calificación de mano de obra, aparece también como una tarea importante, siendo fundamental por cierto la conexión a nuestra realidad económica y sus espacios de desarrollo, ojalá promovidos en una perspectiva estratégica con proyecto político de nación. Finalmente, si bien el problema de la dependencia no es algo fácil de enfrentar, pues no se puede hablar de desconexión en esta coyuntura, donde las relaciones internacionales parecen insoslayables y necesarias, si es conveniente una inversión a mayor plazo en recursos humanos y propuestas alternativas a nivel tecnológico donde se ubique nuestros recursos y necesidades. El problema de la mano de obra, los recursos naturales y el manejo cuidadoso del medio ambiente deben ser variables importantes. En la era del "fin de la utopías" cuanto acierto pensar en una!

ANEXO 1

Regresión del ingreso medio real por hora (incluye asalariados del sector moderno y asalariados y cuenta propia del sector informal), en función de ciudades principales, educación, sexo, experiencia, tamaño de empresa.

| Variables | B | t | Sig t |
|------------------|--------------|----------|--------------|
| QUITO | .113091 | 6.637 | .0000 |
| GUAYAQUIL | .130694 | 8.464 | .0000 |
| MUJERES | -.143377 | -9.985 | .0000 |
| EDUCACION | .045213 | 7.697 | .0000 |
| ED^2 | .001261 | 4.484 | .0000 |
| EXPERIENCIA | .020845 | 19.421 | .0000 |
| EXP^2 | -2.55829E-04 | -13.548 | .0000 |
| LOG # TRABAJAD. | .062129 | 7.786 | .0000 |
| ASALARIADOS SI | -.196335 | -7.126 | .0000 |
| CUENTA PROPIA SI | .235368 | 8.228 | .0000 |
| CONSTANTE | 1.315663 | 30.485 | .0000 |

FUENTE: INEM, Encuesta permanente a los hogares, 1988, 1990 y 1992 (bases de datos no publicadas), citado en SANCHEZ, Jeannette; op. cit.

Nota: la regresión reportó un R² ajustado de 0.20176, y un F altamente significativo para el ajuste total (F=3D279, sig. F =3D.0000)

ANEXO 2

Regresión de muestras anidadas para 1988, 1990 y 1992: Ingreso medio real por hora de los trabajadores urbanos en función de ciudad, sexo, educación, experiencia, tamaño de empresa, filtrados por sector económico, categoría de trabajo y año.

| Variable | AÑO 1988 | | AÑO 1990 | | AÑO 1992 | |
|--------------------------------------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|
| | B | Sig t | B | Sig t | B | Sig t |
| | | | AÑO 1990 | | AÑO 1992 | |
| | | | -0.030536 | 0.8283 | -0.207577 | 0.1325 |
| ASALARIADOS SECTOR MODERNO | | | | | | |
| QUITO | 0.104328 | 0.0010 | 0.103068 | 0.0173 | 0.125170 | 0.0016 |
| GUAYAQUIL | 0.112464 | 0.0002 | 0.026184 | 0.5335 | 0.018516 | 0.6324 |
| MUJERES | -0.052952 | 0.0612 | -0.120152 | 0.0022 | -0.100891 | 0.0046 |
| EDUC.^2 | 7.87171E-04 | 0.1735 | 0.002017 | 0.0090 | 0.003270 | 0.0000 |
| EDUCACION | 0.051640 | 0.0001 | 0.021990 | 0.1974 | 0.017876 | 0.2747 |
| EXP.^2 | -3.63341E-04 | 0.0000 | -2.91858E-04 | 0.0002 | -3.73138E-04 | 0.0000 |
| EXPERIENCIA | 0.028931 | 0.0000 | 0.022622 | 0.0000 | 0.031452 | 0.0000 |
| Log. # TRABAJ. | 0.046712 | 0.0003 | 0.050733 | 0.0015 | 0.083430 | 0.0000 |
| ASALARIADOS SECTOR INFORMAL | | | | | | |
| QUITO | 0.152743 | 0.0218 | 0.032799 | 0.7434 | -0.043115 | 0.6216 |
| GUAYAQUIL | 0.310031 | 0.0000 | 0.120474 | 0.2191 | 0.169364 | 0.0217 |
| MUJERES | -0.297712 | 0.0000 | -0.286530 | 0.0027 | -0.312073 | 0.0000 |
| EDUCACION | 0.060082 | 0.0000 | 0.035987 | 0.0047 | 0.053350 | 0.0000 |
| EXP.^2 | -5.06450E-04 | 0.0000 | -5.04555E-04 | 0.0020 | -5.75712E-04 | 0.0000 |
| EXPERIENCIA | 0.037093 | 0.0000 | 0.037492 | 0.0000 | 0.037567 | 0.0000 |
| Log. # TRABAJ. | -0.004523 | 0.9342 | -0.014137 | 0.8854 | 0.100050 | 0.1826 |
| ASALARIADO SI | -0.168908 | 0.2463 | -0.060464 | 0.7773 | -0.061292 | 0.7409 |
| CUENTA PROPIA SECTOR INFORMAL | | | | | | |
| QUITO | 0.130337 | 0.0097 | -0.024204 | 0.7194 | 0.150800 | 0.0115 |
| GUAYAQUIL | 0.206434 | 0.0000 | 0.063062 | 0.2453 | 0.256785 | 0.0000 |
| MUJERES | -0.142554 | 0.0001 | -0.183177 | 0.0002 | -0.201843 | 0.0000 |
| EDUCACION | 0.065745 | 0.0000 | 0.069065 | 0.0000 | 0.066094 | 0.0000 |
| EXP.^2 | -3.84198E-04 | 0.0000 | -5.17703E-04 | 0.0000 | -4.42014E-04 | 0.0000 |
| EXPERIENCIA | 0.029472 | 0.0000 | 0.038463 | 0.0000 | 0.029510 | 0.0000 |
| Log. # TRABAJ. | 0.011364 | 0.7336 | 0.159996 | 0.0036 | 0.095995 | 0.0217 |
| CUENTA PROP.SI | 0.089715 | 0.4551 | -0.106000 | 0.4928 | 0.202445 | 0.1586 |
| Constante | 1.348896 | 0.0000 | | | | |

FUENTE: INEM, Encuesta permanente a los hogares, 1988, 1990 y 1992 (bases de datos no publicadas, citado en SANCHEZ Jeannette; op. cit.

Nota: 1) La regresión con las muestras anidadas reportó un R2 ajustado de 0.2325, y un F significativo para el ajuste total (F=3D46, SIG. F=3D.0000).

Evaluación de la Reforma Laboral Peruana: 1990-1995 (*)

Francisco Verdera (**)

El ajuste estructural ha deprimido el empleo estable sindicalizado, ha promovido la contratación de trabajadores eventuales, ha mantenido los ingresos bajos y no ha incentivado el aumento de la productividad y el mejoramiento de la competitividad de las empresas. Todo ello en un contexto donde la reducción de la inflación y el reordenamiento fiscal no han logrado crear las condiciones necesarias para la reactivación de la economía y el mercado de trabajo. Además, distorsiones como el atraso cambiario y el crédito caro dificultan la recuperación del aparato reproductivo.

Este estudio analiza el impacto de la reforma laboral peruana en el mercado de trabajo de Lima Metropolitana durante el período 1990-1995. El trabajo se divide en seis secciones. La primera de ellas desarrolla tres enfoques alternativos que servirán como herramientas para el análisis de la reforma laboral. La segunda sección presenta el ajuste estructural, iniciado en agosto de 1990, y evalúa su impacto económico. La tercera describe las principales características de la reforma laboral. Las secciones cuarta y quinta evalúan el impacto de dichas reformas en el mercado de trabajo. En la cuarta se revisan las medidas específicas,

analizando los fundamentos y efectos de cada una de ellas por separado; y en la quinta, se evalúa el impacto global del ajuste en el mercado laboral. Finalmente, se presenta un balance de la situación del mercado de trabajo y se formulan propuestas para atenuar los efectos adversos ocurridos en él.

ENFOQUES SOBRE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

Se desarrollan tres enfoques como herramientas de análisis, sobre la base de corrientes económicas alternativas: el convencional o neoclásico, el institu-

(*) Resumen del documento mecanografiado. Lima: IEP, Mayo de 1996. Publicado en el Boletín de opinión No. 27.

(**) Investigador del IEP. Lima, Perú.

cional y el estructural. El diagnóstico de cómo opera el mercado de trabajo y la evaluación de la reforma laboral, resultados de cada visión, serán diferentes.

El enfoque neoclásico o convencional sostiene que el mercado de trabajo, libre de intervenciones, asignará eficientemente la mano de obra. Según esta visión, el desempleo permanente e involuntario es el resultado de un salario real mayor al de equilibrio, que ocasiona un exceso de oferta de trabajo. Las rigideces del mercado evitan que éste llegue al equilibrio, por lo cual es necesaria una legislación que permita la flexibilidad de dicho mercado. Posteriormente, se debería buscar elevar el salario real de equilibrio por medio de aumentos en la productividad.

En segundo lugar, el enfoque institucional propone la elaboración de un análisis beneficio-costos. Este análisis permitirá decidir la conveniencia de alterar las fuerzas del mercado, interviniendo en él para atenuar las distorsiones existentes. De acuerdo con esta visión, no existe un equilibrio de poderes en el mercado laboral porque el trabajador es jurídicamente inferior. Por ello, es necesaria una legislación que proteja a dicho trabajador.

El enfoque estructural parte del reconocimiento que el mercado laboral está compuesto por dos sectores desiguales: el tradicional y el moderno. Por lo tanto, es necesario elaborar políticas que permitan la absorción del primero por el segundo. Sin embargo, este enfoque ha sido duramente criticado y no ha demostrado resultados significativos en su aplicación.

Por último, sobre la base de trabajos de comparación entre las dos primeras posiciones, se concluye que la intervención propuesta por el enfoque ins-

titucional no impide, mayormente, la asignación de la mano de obra

IMPACTO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

En el caso peruano, el ajuste estructural (iniciado en agosto de 1990) ha consistido en la aplicación simultánea de un programa de estabilización de la economía y de medidas para hacer mínima la intervención en los mercados. Para la evaluación de la reforma laboral, el análisis de este ajuste es importante por dos motivos. Primero, porque es necesario distinguir entre los efectos del ajuste y el impacto específico de las medidas de la reforma laboral. Y segundo, porque existen medidas que afectan el mercado de trabajo, pero que se encuentran orientadas a objetivos económicos diferentes del objetivo de mejorar el funcionamiento de dicho mercado.

La estabilización consistió en una serie de medidas para acabar con la hiperinflación y la aguda recesión en la economía peruana. Las principales herramientas utilizadas fueron la restricción monetaria y el ajuste fiscal. La primera ocasionó una fuerte contracción de la liquidez, siendo necesario inyectar fondos en el sistema financiero sin recurrir al crédito del Banco Central de Reserva (BCR). Una de las medidas para lograrlo fue someter al trabajador y a los empresarios a sistemas de ahorro forzado. Por su parte, el ajuste fiscal creó la necesidad de nuevas fuentes para los ingresos fiscales, lo cual incentivó el aumento de las cargas impositivas. De esta manera, algunas medidas de la estabilización condujeron al incremento de los costos laborales no salariales.

Por otro lado, se llevaron a cabo diversas medidas orientadas a la liberalización de la economía, particularmente del mercado laboral y del comercio exterior. Sin embargo, la intervención del BCR en los mercados financiero y monetario mantiene algunas distorsiones. El principal efecto de esta intervención es el atraso cambiario que, sumado a la reducción de los aranceles, ha conducido a un fuerte incremento de las importaciones. En consecuencia, se afecta el nivel de actividad nacional y con ello, los niveles de empleo y de ingresos. En el cuadro No. 1 se puede apreciar la evolución del Producto Bruto Interno (PIB), del empleo, de los ingresos, de los aranceles y de las importaciones.

Es importante considerar las reducciones en el empleo causadas por las tendencias generales de la economía. Así se podrá distinguir entre los efectos del ajuste y las medidas específicas de la reforma laboral.

LA REFORMA LABORAL

El trabajo sostiene que, hasta 1990, la política macroeconómica se caracterizaba por elevar los precios públicos, mientras que la política salarial limitaba la indexación salarial. Como consecuencia de ambas políticas, el ingreso real cayó drásticamente. Por otro lado, entre 1987 y 1989, la recesión originó un incremento en el nivel de desempleo. Por ello, los fundamentos de la reforma laboral están conformados, básicamente, por el diagnóstico del mercado de trabajo hasta 1990, y por la necesidad de aumentar el nivel de eficiencia en la operación de dicho mercado.

Las medidas de esta reforma se clasifican en cinco áreas: i) la flexibilización de la estabilidad laboral en el sector privado, ii) la nueva regulación de las relaciones colectivas de trabajo (negociación, sindicalización y derecho de huelga), iii) las medidas que ocasionaron el incremento de los costos laborales no salariales, iv) la eliminación de la estabilidad laboral en el sector público, y v) las medidas que afectan los otros aspectos de la reforma.

El trabajo resalta la dificultad de establecer los criterios de evaluación del impacto económico de la reforma laboral en el mercado de trabajo. Esta dificultad aumenta con la necesidad de distinguir entre los efectos de la reforma y los del contexto recesivo en que dicha reforma ocurrió. Por ello, los criterios de evaluación se elaboran desde dos puntos de vista diferentes. **Según los resultados esperados**, se deben definir los objetivos perseguidos y evaluar la eficacia de la reforma para alcanzarlos. Por otro lado, **según la consistencia de la reforma**, se puede evaluar: la correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos, la coherencia entre los distintos objetivos, y la consistencia entre los objetivos y las medidas llevadas a cabo.

En general, el objetivo de la reforma es lograr una reasignación eficiente y rápida de los recursos entre diversas actividades, cada vez que ésta sea necesaria por los cambios que experimentan las economías. Sin embargo, existen dos diagnósticos diferentes del mercado laboral antes de la reforma. El primero afirma que las principales causas de los problemas, en el mercado de trabajo, son las regulaciones e intervenciones excesivas.

CUADRO No. 1
LIMA METROPOLITANA: EVOLUCION DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO
EMPLEO E INGRESOS, 1987-1995

| DESCRIPCION | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|----------|----------|
| PBI a/ | 12.500 | -11.60 | -19.30 | -4.60 | 3.50 | -3.20 | 4.60 | 8.10 | -11.50 |
| PBI per cáp. a/ (Constantes 79) | 8.900 | -15.00 | -22.30 | -10.20 | -2.30 | -6.50 | 2.70 | 6.00 | -12.70 |
| PBI manufactura a/ | 15.300 | -11.00 | -23.30 | -4.90 | 1.30 | -8.70 | 3.90 | 6.50 | -7.10 |
| Aranceles b/ | 4.800 | 6.10 | -5.70 | -60.60 | -34.60 | 5.90 | -11.10 | 0.00 | 0.00 |
| Importaciones c/ | 22.600 | -12.30 | -25.30 | 33.60 | 23.70 | 0.50 | 13.60 | 37.70 | 37.90 |
| Empleo asalariado d/ | 6.400 | 1.40 | 1.30 | 3.90 | 3.80 | -1.40 | 11.80 | 2.00 | 7.00 |
| Empleo asalar./ | | | | | | | | | |
| Empleo (tasa) | 56.400 | 55.70 | 55.00 | 54.50 | 54.10 | 52.60 | 54.40 | 54.00 | 53.40 |
| Ingreso nominal promedio e/ | 4.531 | 14,653 | 348.50 | 8.00 | 159.70 | 290.40 | 381.60 | 539.20 | 649.00 |
| IPC (base: 1990=100.0)f/ | 0.005 | 0.02 | 1.00 | 76.50 | 553.10 | 915.70 | 1.361.30 | 1.675.80 | 1.845.90 |
| Ingreso real (nuevos soles) | 99.490 | 97.61 | 34.83 | 10.48 | 28.87 | 31.72 | 28.03 | 32.17 | 35.16 |
| Variación porcentual | 7.800 | -1.90 | -64.30 | -69.90 | 175.50 | 9.90 | -11.60 | 14.80 | 9.30 |
| Remun. mínima vital (RMV)e/ | 1.476 | 3.520 | 159.30 | 2.60 | 38.00 | 72.00 | 72.00 | 132.00 | 132.00 |
| RMV real (nuevos soles) | 32.410 | 23.45 | 15.92 | 3.33 | 6.87 | 7.86 | 5.29 | 7.88 | 7.15 |
| Variación porcentual | 18.700 | -27.70 | -32.10 | -79.10 | 106.10 | 14.40 | -32.70 | 48.90 | -9.20 |
| Ratio = Ingreso promedio/RNV | 3.100 | 4.20 | 2.20 | 3.10 | 4.20 | 4.00 | 5.30 | 4.10 | 4.90 |

Notas y fuentes:

a/ Variación porcentual de la tasa de crecimiento del PBI Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Cuentas regionales, PBI departamental (Lima-Callao) 1994-95, cifras estimadas

b/ Variación porcentual de los aranceles Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) Memonas (nivel nacional)

c/ Variación porcentual de las importaciones Para 1990-93 INEI Compendio estadístico 1993-94, para 1994

Aduanas. Oficina de Estadística (nivel nacional), para 1994 y 1995 BCRP, Nota semanal, las cifras son preliminares.

d/ Variación porcentual del empleo e ingreso promedio MTPS-DNEFP Encuesta de hogares para 1988 la información es estimada

e/ Años 1987 y 1988 en Ints 1989 en miles de Ints y 1990 a 1995 en nuevos soles

f/ IPC correspondiente a cada mes de la encuesta de hogares del MTPS

Por el contrario, el segundo señala que la política laboral no ha sido capaz de proteger el empleo y los ingresos.

En los procesos de liberalización y ajuste de las economías se adopta, comúnmente, como válido el primer diagnóstico. Por lo tanto, la reforma debería eliminar las regulaciones que limitan la movilidad o la reasignación eficiente de los trabajadores. Esto contribuiría a generar las condiciones de estabilidad para la inversión y el crecimiento en el largo plazo. Sin embargo, estos efectos no son inmediatos y el mercado de trabajo reflejará temporalmente los costos sociales del ajuste estructural (mayor desempleo y menores ingresos). Conforme el ajuste estructural prosiga y se eliminen las rigideces en el mercado laboral, el empleo y los ingresos deberían mejorar.

PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA Y SUS EFECTOS DIRECTOS

La estabilidad en el sector privado

La estabilidad laboral en el Perú ha sido entendida como la existencia de restricciones a la contratación y al despido. El enfoque convencional responsabiliza a dicha estabilidad de impedir el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, y el aumento del empleo. Entre las principales medidas para eliminar la estabilidad laboral se encuentran:

- i) La modificación de las modalidades y condiciones de contratación,
- ii) La reducción de las restricciones al despido en 1991; y
- iii) La eliminación de dichas barreras con la autorización del despido arbitrario (y con él, del despido masivo).

Se sostiene que la evolución del empleo es independiente de la eliminación de la estabilidad laboral. Por su parte, la nueva legislación incentiva las relaciones laborales de corta duración. El resultado es el crecimiento del empleo eventual en detrimento del estable. En conclusión, la eliminación de la estabilidad laboral no habría afectado el volumen del empleo asalariado, pero sí su composición.

Las relaciones colectivas de trabajo

En esta área se incluyen el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y el derecho de huelga. Como ya se mencionó, uno de los diagnósticos del mercado de trabajo afirma que los sindicatos no pudieron evitar la significativa caída de las remuneraciones reales. Sin embargo, las medidas adoptadas continúan con el debilitamiento de las relaciones colectivas. Por tanto, se sostiene que el objetivo de estas medidas es impedir la recuperación de los ingresos reales como una protección en contra de la inflación.

La reforma en esta área incluye:

- i) La prohibición de cláusulas de indexación salarial a la inflación en los convenios colectivos;
- ii) La promoción de la pluralidad sindical; y
- iii) La nueva regulación que limita el derecho de huelga.

Se concluye que uno de los principales efectos de estas medidas ha sido el descenso del porcentaje de trabajadores del sector privado de Lima, sujetos a negociación colectiva. Además, no se ha conseguido fomentar la pluralidad sindical. Por el contrario, el número de sindicatos se ha reduci-

do y los trabajadores inscritos han tendido a agruparse en los sindicatos existentes.

Costos laborales no salariales

Los costos laborales no salariales se han incrementado significativamente después del ajuste estructural. Por un lado, estas medidas responden a importantes necesidades de la economía. Sin embargo, aumentan la intervención estatal en el mercado laboral y lo distorsionan.

Estos costos laborales son de dos tipos: i) los que corresponden a contribuciones sociales o fondos previsionales, y ii) el resto de cargas impositivas orientadas a aumentar los ingresos fiscales. En el primer caso se encuentran la compensación por tiempo de servicios y la creación del sistema privado de pensiones. Estos costos aumentan la liquidez del sistema financiero, pero reducen la disponibilidad del capital de trabajo en las empresas. En el segundo, la mayor carga impositiva ha sido ocasionada por dos medidas: el aumento de la deducción mensual para el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), en 1992, de 6% a 9%; y la reducción de los montos deducibles en el cálculo del impuesto a la renta de quinta categoría.

El trabajo concluye que la elevación de los costos laborales no salariales evita el trato directo con los empleados. Así, se distorsionan las negociaciones de trabajo que se llevan a cabo sobre la base del ingreso neto. Además, se incentiva la contratación fuera de planilla y la subcontratación mediante empresas de servicios.

Por último, se evalúa la consistencia de la elevación de los costos laborales no salariales con respecto al resto de la reforma. Por un lado, este aumento no es coherente con la eliminación de la estabilidad laboral. Por el otro, se distorsiona el mercado laboral y se entorpece su operación.

La reducción del empleo público

En esta área, el objetivo de la reforma laboral fue reducir el empleo en la administración y las empresas públicas. Con este fin, en 1991, se declara la reorganización de la administración pública con un programa de incentivos y la declaratoria de trabajadores excedentes. Posteriormente se inicia la privatización de las empresas públicas. Las principales disposiciones legales se encuentran orientadas a la eliminación de la estabilidad laboral.

El resultado de estas medidas ha sido la reducción del empleo público en 70.000 trabajadores aproximadamente, entre 1989 y 1995, la cual es considerada actualmente como una de las principales causas del desempleo. Por otro lado, el porcentaje de trabajadores contratados y eventuales ha aumentado considerablemente. El cuadro No. 2 presenta la evolución y composición del empleo en el sector público en Lima Metropolitana, para el período 1987-1995.

Otros aspectos

i) Salario mínimo: Comúnmente se afirma que el salario mínimo no influye en el mercado de trabajo, debido a su reducida cobertura con relación a la Po-

CUADRO No. 2
LIMA METROPOLITANA: EVOLUCION DEL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO, 1987-1995a/
(en miles)

| EMPLEO PUBLICO | 1987 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Total empleo público | 347,3 | 360,9 | 343,9 | 323,5 | 291,8 | 310,8 | 273,7 | 209,9 |
| Sector estatal | 259,6 | 273,5 | 262,8 | 282,0 | 239,4 | 262,9 | 213,4 | 266,6 |
| Administración pública | 181,9 | 220,6 | 210,3 | 208,2 | 169,7 | 182,1 | 148,5 | 190,1 |
| Total (%) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Nombrados (%) | 79,9 | 84,0 | 89,8 | 83,9 | 82,1 | 81,3 | 69,3 | 47,5 |
| Contratados (%) | 20,1 | 16,0 | 10,2 | 16,1 | 17,9 | 18,8 | 30,7 | 52,5 |
| Fuerzas Armadas b/ Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) c/ | 52,8 | 41,0 | 46,5 | 73,8 | 68,1 | 80,8 | 64,9 | 76,6 |
| | 25,0 | 11,9 | 6,0 | 0,0 | 1,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Empresas públicas | 87,7 | 87,4 | 81,1 | 41,5 | 52,4 | 47,9 | 60,3 | 24,3 |
| Total (%) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Estables (%) | 90,4 | 93,1 | 89,8 | 100,0 | 95,4 | 84,9 | 71,3 | 76,4 |
| Eventuales (%) | 9,6 | 6,9 | 10,2 | 0,0 | 4,6 | 15,1 | 28,7 | 23,6 |
| PEA OCUPADA EMPLEO PUB/PEA | 2.060,9 | 2.169,5 | 2.269,6 | 2.377,0 | 2.410,5 | 2.610,4 | 2.682,1 | 2.901,4 |
| OCUP. (TASA) | 16,9 | 16,6 | 15,2 | 13,6 | 12,1 | 11,9 | 10,2 | 10,0 |

a/ Al tratarse de una encuesta de hogares se incluye solo a las personas residentes habituales en viviendas particulares. Es decir, se excluye a la población residente en locales especiales de alojamiento. Por ejemplo, en pensiones de más de 10 huéspedes, cuarteles, instituciones de alojamiento y conventos

b/ Cifra seguramente subestimada en razón a lo indicado en la nota a/

c/ Cifras del PAIT no confiables (menos de 30 casos)

Fuente: MTPS-DNEFP Encuestas de hogares

blación Económicamente Activa (PEA). Sin embargo, la cobertura de la remuneración mínima vital (RMV) es significativa con relación a la población de referencia relevante. Para Lima Metropolitana, su cobertura es relevante en el caso de la pequeña empresa. Más aún, como se puede apreciar en el cuadro No. 1, la evolución de la RMV está asociada con la evolución de los ingresos reales promedios. Finalmente, se concluye que la RMV sirvió como instrumento para elevar lentamente el piso de la estructura salarial.

ii) Formación laboral juvenil: El objetivo de los Convenios de Formación Laboral Juvenil es incentivar el empleo a los jóvenes. En un principio, el límite de edad, para aquellos que podían ser empleados bajo esta modalidad, fue de 21 años. Posteriormente, este límite fue ampliado a 25 años. De la misma manera, el período máximo de duración de este convenio se ha incrementado de 18 meses a tres años. Sin embargo, el número de convenios firmados no ha conseguido elevar significativamente el empleo juvenil.

iii) Formación profesional: Particularmente, en este punto se hace referencia a la contribución de las empresas industriales, del orden del 1.5% de la planilla, al Servicio Nacional de Adiestramiento de Trabajo Industrial (SENATI). El SENATI permite la transferencia de tecnología, capacitando a 100 mil jóvenes al año con una cobertura nacional. En un principio se eliminó esta contribución; luego, esta medida se dejó en suspenso por las reacciones en contra de ella. Finalmente, la contribución ha sido reducida a 1.25%. Asimismo, está prevista la privatización de este servicio en un plazo

de tres años, lo cual significaría la pérdida de aportes y donaciones internacionales que se dan a nivel de gobierno. Se concluye que estas medidas reorientan la función de la formación profesional al sector privado, limitando el acceso a ella.

EFFECTO GLOBAL

El cuadro No. 3 permite evaluar el impacto del ajuste en el empleo para el período 1990-1995. El desempleo aumentó después del ajuste, hasta 1993, señalándose entre las principales causas: el aumento de los costos laborales no salariales; la acelerada reducción del empleo público; el incremento de los costos de operación empresariales -precios de servicios públicos-; y la reestructuración empresarial y productiva necesaria por las mayores importaciones

En 1994 y 1995 el nivel de empleo se elevó. Sin embargo, dicho incremento es el paradójico resultado de políticas secundarias de contención salarial y de RMV. Las principales medidas orientadas a incrementar el empleo, como la eliminación de la estabilidad laboral, lograron sólo un cambio en su composición. Por otro lado, se sostiene que las remuneraciones en el sector privado se han mantenido bajas. Esta afirmación es el resultado del análisis de la evolución del ratio de sueldos y salarios entre el límite de ingresos para considerar el subempleo (LIS). Más aún, se señala que el poder adquisitivo del trabajador no ha alcanzado los niveles anteriores al ajuste, aunque ha aumentado significativamente en relación con la situación posterior a dicho ajuste.

CUADRO No. 3
LIMA METROPOLITANA: EMPLEO E INGRESOS, 1990-1995
(en miles)

| AÑO | PEA a/ | VAR. % | DESEMP. | EMPLEO | | | LIMITE DE INGRESO PARA SUB-EMPLEO (LIS) (NS/.) | INGRESOS NOMIN. SECTOR PRIVADO | | RATIOS | |
|-------------------|---------|--------|---------|---------|-----------|----------|--|--------------------------------|---------------|-----------|----------|
| | | | | TOTAL | SUBEMP.b/ | ADECUADO | | SUELDOS (NS/.) | SALAR. (NS/.) | SUEL/ LIS | SAL/ LIS |
| 1990 | 2.348.9 | | 195.0 | 2.153.9 | 1.717.0 | 436.9 | 11.60 | 12.46 | 4.92 | 1.1 | 0.4 |
| % | 100.0 | | 8.3 | | 73.1 | 18.6 | | | | | |
| 1991 | 2.405.2 | 2.4 | 141.9 | 2.263.3 | 1.888.1 | 375.2 | 310 | 214 | 130 | 0.7 | 0.4 |
| % | 100 | | 5.9 | | 78.5 | 15.6 | | | | | |
| 1992 | 2531.6 | 5.3 | 238.0 | 2.293.6 | 1.921.5 | 372.1 | 515 | 465 | 228 | 0.9 | 0.4 |
| % | 100.0 | | 9.4 | | 75.9 | 14.7 | | | | | |
| 1993 | 2.765.9 | 9.3 | 273.8 | 2.492.1 | 2.140.8 | 351.3 | 737 | 534 | 308 | 0.7 | 0.4 |
| % | 100.0 | | 9.9 | | 77.4 | 12.7 | | | | | |
| 1994 | 2.808.5 | 1.5 | 247.1 | 2.561.3 | 2.086.7 | 474.6 | 907 | 805 | 397 | 0.9 | 0.4 |
| % | 100.0 | | 8.8 | | 74.3 | 16.9 | | | | | |
| 1995 | 2.976.8 | 6.0 | 211.7 | 2.765.1 | 2.270.0 | 495.1 | 999 | 975 | 485 | 1.0 | 0.5 |
| % | 100.0 | | 7.1 | | 76.3 | 16.6 | | | | | |
| 1990-95 | 627.9 | | 16.7 | 611.2 | 553.0 | 58.2 | | | | | |
| TASA DE CRECIM. % | 4.9 | | 1.7 | 5.1 | 5.7 | 2.5 | | | | | |

a/ Excluye a los trabajadores del hogar
b/ Básicamente subempleo por ingresos
Fuente: MTPS-DNEFP Encuesta de hogares

Finalmente, es necesario evaluar lo ocurrido con la evolución del empleo y de los ingresos por grupos de trabajadores. Como se puede apreciar en el cuadro No. 4, los tres grupos con una tasa de crecimiento del empleo mayor a la de la PEA son: obreros sin sindicato, vendedores ambulantes y empleados privados no profesionales. Los empleados públicos no profesionales y los obreros no sindicalizados son los grupos que presentan menores crecimientos del empleo.

El cuadro No. 5 presenta la evolución de los ingresos por hora promedio por grupos de trabajadores. El estancamiento del ingreso real promedio hace necesario el cálculo de ingresos relativos para la evaluación. Así; los grupos con mejores ingresos relativos fueron los obreros con y sin sindicato, los empleados privados profesionales y los trabajadores del hogar. En cambio, los empleados públicos no profesionales y los ambulantes son los grupos cuyos ingresos relativos han sido más afectados.

BALANCE Y ALTERNATIVAS

Se concluye que el ajuste estructural ha deprimido el empleo estable sindicalizado, ha promovido la contratación de trabajadores eventuales y ha mantenido los ingresos bajos. Esto no permite incentivar el aumento de la productividad y mejorar la competitividad de las empresas. Por otro lado, se argumenta que la reducción de la inflación y el reordenamiento fiscal no han logrado crear las condiciones necesarias para la reactivación de la econo-

mía. Además, distorsiones como el atraso cambiario y el crédito caro dificultan la recuperación del aparato reproductivo.

Sobre la base de lo anterior; las perspectivas en el mercado laboral son inciertas. De esta manera, no se podrá elevar de manera sostenida el empleo y los ingresos hasta que no se enfrenten las restricciones provenientes del sector productivo. Por ello, se formulan propuestas orientadas a atenuar los efectos adversos del ajuste y enfrentar las restricciones mencionadas.

Entre las propuestas más importantes se encuentran:

i) La consideración de programas de empleo de emergencia para enfrentar el desempleo, a pesar de las limitaciones y los riesgos implícitos. Algunas sugerencias para llevar a cabo este programa son:

- El programa debe reorientarse a los cesantes jefes de hogares. De lo contrario, al finalizar el programa se habría aumentado la oferta de trabajo y el desempleo.

- Se debe incentivar el uso de la capacidad instalada ociosa, tanto privada como pública, en lugar de aumentar la capacidad de la economía.

- Las ocupaciones que se generen deben contribuir con una mayor capacitación de los empleados.

- Se debe expandir o mejorar la prestación de servicios sociales a la población.

- Por último, debe evitarse crear nuevas instituciones para llevar a cabo este programa. En su lugar, se deben utilizar aquellos servicios de la administración pública que están siendo subutilizados.

CUADRO No. 4

LIMA METROPOLITANA: EVOLUCION DEL EMPLEO POR GRUPOS DE TRABAJADORES, 1987-1995
(porcentajes)

| GRUPO DE TRABAJADORES | 1987 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1987-95 var.ptos. |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| Empleado (s) privado (s) | | | | | | | | | |
| - Profesional | 4,9 | 5,7 | 4,6 | 5,1 | 5,2 | 4,9 | 5,7 | 5,4 | 0,5 |
| - No profesional | 16,1 | 15,6 | 13,7 | 16,6 | 16,1 | 17,4 | 19,3 | 18,3 | 2,2 |
| Empleado (s) publico (s) | | | | | | | | | |
| - Profesional | 5,3 | 6,0 | 4,7 | 4,3 | 3,8 | 4,1 | 3,5 | 3,7 | -1,6 |
| - No profesional | 11,0 | 10,7 | 10,5 | 9,3 | 8,3 | 7,8 | 6,7 | 6,4 | -4,6 |
| Obrero (s) privado (s) | | | | | | | | | |
| - Con sindicato | 6,4 | 5,2 | 4,8 | 4,3 | 3,7 | 3,9 | 3,6 | 2,4 | -4,0 |
| - Sin sindicato | 12,4 | 11,8 | 15,9 | 13,4 | 15,6 | 16,2 | 15,3 | 17,5 | 5,1 |
| Independ. no profes. b/ | 14,9 | 14,6 | 14,9 | 16,3 | 16,1 | 16,4 | 14,1 | 15,0 | 0,1 |
| Vendedores ambulantes | 7,7 | 11,8 | 13,1 | 12,4 | 14,5 | 9,7 | 12,7 | 11,6 | 3,9 |
| Trabajadores domésticos | 5,0 | 4,9 | 5,1 | 4,8 | 4,9 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | -0,3 |
| Otros c/ | 16,3 | 13,8 | 12,7 | 13,5 | 11,8 | 15,0 | 14,7 | 15,0 | -1,3 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| (En miles) | 2.061.1 | 2.169.4 | 2.269.6 | 2.377.0 | 2.410.5 | 2.610.4 | 2.682.1 | 2.901.4 | |
| (Número de casos) | (3.418) | (3.274) | (3.136) | (3.045) | (3.238) | (3.314) | (3.438) | (3.985) | |

a/ Definido como graduado universitario

b/ Principalmente comerciantes minoristas, productores de bienes de consumo y trabajadores en servicios personales

c/ Incluye a profesionales, conductores independientes, patrones, trabajadores familiares no remunerados y practicantes

Fuente. MTPS-DNEFP Encuesta de hogares

CUADRO No. 5
LIMA METROPOLITANA: INGRESOS POR HORA PROMEDIO
POR GRUPOS DE TRABAJADORES, 1987-1995
 (Índice promedio =1)

| GRUPO DE TRABAJADORES | 1987 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1987-95 Ratio |
|-------------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Empleado (s) privado (s) | | | | | | | | | |
| - Profesional | 2,24 | 1,99 | 1,45 | 2,06 | 3,10 | 2,30 | 2,52 | 2,94 | 1,31 |
| - No profesional | 1,02 | 0,82 | 0,82 | 0,84 | 1,03 | 0,90 | 1,05 | 0,98 | 0,96 |
| Empleado (s) publico (s) | | | | | | | | | |
| - Profesional | 1,60 | 1,27 | 1,33 | 1,15 | 1,30 | 1,36 | 1,45 | 1,57 | 0,99 |
| - No profesional | 1,02 | 0,88 | 0,89 | 0,68 | 0,86 | 0,81 | 0,85 | 0,83 | 0,81 |
| Obrero (s) privado (s) | | | | | | | | | |
| - Con sindicato | 0,74 | 0,82 | 0,83 | 0,91 | 0,87 | 0,82 | 0,89 | 1,06 | 1,43 |
| - Sin sindicato | 0,55 | 0,64 | 0,77 | 0,61 | 0,67 | 0,62 | 0,62 | 0,67 | 1,21 |
| Independ. no profesionales | 0,96 | 1,16 | 1,23 | 1,05 | 1,06 | 1,32 | 1,02 | 0,92 | 0,96 |
| Vendedores ambulantes | 0,80 | 0,89 | 1,04 | 0,74 | 0,73 | 0,68 | 0,61 | 0,63 | 0,79 |
| Trabajadores domésticos | 0,25 | 0,22 | 0,24 | 0,26 | 0,29 | 0,26 | 0,29 | 0,30 | 1,19 |
| Prom. ingreso/hora = 1 a/ | 28,02 | 2,20 | 0,00 | 0,97 | 1,66 | 2,30 | 3,04 | 3,45 | |
| Prom. real ingreso/hora | 0,62 | 0,22 | 0,07 | 0,17 | 0,18 | 0,17 | 0,18 | 0,19 | |
| Coefficiente de variación b/ | 1,57 | 2,08 | 1,96 | 3,85 | 2,16 | 3,17 | 1,61 | 1,82 | |

a/ En 1987, en Intis; 1989 y 1990 en miles de Intis; 1991 a 1995, en nuevos soles.

b/ Entre grupos de trabajadores. Coeficiente de variación = Desviación estándar/promedio

Fuente: MTPS-DNEFP. Encuesta de hogares.

ii) La delimitación del alcance de las regulaciones legales de las relaciones de trabajo y del campo de la negociación entre firmas y trabajadores. El objetivo es fortalecer las relaciones de trabajo y generar un ambiente transparente y previsible. Así, se estimula la conducta racional y se desincentiva el conflicto en las negociaciones colectivas de contratos y en la solución de conflictos. Por ejemplo, se debe reconsiderar la eliminación del despido arbitrario. Esta medida no significa la sobreprotección del trabajador si se

precisa en la legislación el despido con señalamiento de causa, y se facilitan los costos de llevarlo a cabo.

iii) Por último, es urgente la reducción de los costos laborales no salariales. Particularmente, se destaca la necesidad de la eliminación de las contribuciones al FONAVI. De no ser así, éstas deberían ser reducidas y reorientadas hacia un fondo de vivienda. Asimismo, las deducciones permitidas por cargas familiares, en el cálculo del impuesto a la renta de quinta categoría, deben ser llevadas a niveles razonables.

cántaro

No. 14.

1996

EDITORIAL / POLITICA: Organizaciones no Gubernamentales y Estado. / COYUTURA: El bucaramismo en el poder, *Alberto Acosta*. / TEMA CENTRAL: Movimientos sociales tienen mucho que decir, *Eduardo Tamayo*. La constitución de fronteras. La evolución del Frente Unitario de Trabajadores, *Adrián Carrasco*. La trascendencia del movimiento indígena en el Ecuador, *Departamento de Comunicación CONAIE*. Qué fue de aquel amor que me juraste....*Irene Pesántez*. El movimiento ecologista en el Ecuador, *Acción Ecológica*. La catarsis ecológica: Amazonía, ambientalistas y desarrollo sustentable en el Ecuador, *Marcela De Cook*. REPORTAJE GRAFICO: El viento del cambio convertido en huracán de injusticia, *Sandra López*. / REALIDADES Y PROCESOS: Los recursos naturales y la organización comunitaria, *Nancy Minga*. Nuevos actores... nuevos procesos de desarrollo, *Sylvana Regalado*. / EXPERIENCIAS EN LA CRISIS: La investigación agrícola en un contexto de crisis, *Rafael Morales*. / INTERNACIONAL: El reto de construir un mundo habitable, *HABITerra*. / DENUNCIAS: Y si morimos, morimos como héroes, *San Joaquín*. La ancha vía del despropósito, *Patricio Carpio*. Derechos humanos y elecciones, *Janeth Molina*. CORAPE presenta demanda de inconstitucionalidad ante T.G.C. / CONSULTORIO: Ojeando, *Ximena Carrasco*. El libro: Democracia sin Sociedad. Comentario: *Claudio R. Apreciaciones sobre el Concurso Mujer, Imágenes y Testimonios, Relaciones Públicas del Concurso*. Cartas a la directora. 8 años por la salud de las mujeres, *Sendas*. Descifrecuador. / AGENDA: Apuntes sobre la reforma del sector salud en el Ecuador, *Miguel Malo*. Consensuar en pasado, presente y futuro. II Consulta Educación Siglo XXI, *Alfredo Astorga*. Entre los partidos y los movimientos. ¿Hacia nuevas propuestas de ejercicio democrático?. Coloquios Casa de la Cultura -ILDIS, *María Agustaa Vintimilla*.

Dirección: Alfonso Cordero 2-41 y Manuel J. Calle.

Telefax: 814-608 - 817-320. Internet: facciondaz.pro.ec.

Cuenca - Ecuador

¿Nuevos puestos de trabajo por medio de desregulación y flexibilización del mercado laboral?

Hans-Ulrich Büniger(*)

Atrás de las ideologías desreguladoras se ocultan intereses muy concretos, sirviendo éstas como simple pretexto. Como cualquier persona medianamente inteligente lo podría suponer, desde el inicio de la implantación de las políticas neoconservadoras o neoliberales su impacto ha sido nefasto. En materia de creación de empleo han sido un fracaso total.

Hace diez años la estrategia de las grandes empresas transnacionales partía del supuesto que por lo menos hasta el año 1995 la demanda mundial no aumentaría:

- Debido al creciente endeudamiento del Tercer Mundo, éste quedaría eliminado como mercado de una creciente producción. Estos países tratarían de reducir sus importaciones. Sus ingresos internos bajarían.

- Incluso países hasta entonces relativamente estables, como los países productores de petróleo, tendrían crecientes problemas de balanza de pagos.

- También en los países industrializados casi no habría una demanda creciente. Reformas fiscales significarían que los estados tendrían menos in-

gresos y no aumentarían o incluso disminuirían su demanda. Reducciones de las prestaciones sociales también afectarían los ingresos y, por consiguiente, la demanda.

En ese contexto, los Estados Unidos tendrían que reducir su tremendo déficit presupuestario, con la consecuencia que tampoco de ese lado podría surgir una demanda creciente. Tratarían, por medio de una política del dólar barato, de reducir las importaciones.

- Ya entonces, en ciertos sectores se estaba notando una cierta saturación de la demanda (por ejemplo, el sector del automóvil).

La conclusión de estas reflexiones fue, en todo caso que, por lo menos hasta 1995, los mercados no crece-

(*) Director del ILDIS

rían. De modo que, desde el punto de vista empresarial habría poco sentido de seguir una política expansionista. Como consecuencia de este raciocinio la meta empresarial de aumentar las ganancias solo podía ser alcanzada mediante **la reducción de costos.**

Esta ha sido la estrategia empresarial seguida en la última década.

Los instrumentos para alcanzar esta meta empresarial, la reducción de costos, se han encontrado en el así llamado cambio estructural:

a) Racionalización forzada: teniendo como meta la automatización de un 80% de la producción.

b) Global sourcing: por ejemplo, a través de las maquiladoras e incluso por medio de presiones políticas para reducir las disposiciones medioambientales.

c) Aumento de la cooperación empresarial transnacional: aquí aparecen las llamadas alianzas competitivas entre grandes consorcios transnacionales, el intercambio de técnicas de producción y en el management (por ejemplo, intercambio de experiencias en relación a cómo tratar a sindicatos rebeldes), establecimiento de capacidades de investigación conjuntas.

d) Corporate Restructuring: por ejemplo, mediante la logística, inst-time, presiones sobre las empresas auxiliares.

Hay que constatar que a las empresas no les quedó otra posibilidad que adaptarse a esta nueva situación. Pero a nivel de la economía de las naciones, el seguir estas estrategias empresariales, significaba, por un lado, un tremendo aumento de la eficiencia y de la productividad en ciertas ramas de la economía, distribuyendo estos au-

mentos en favor de las ganancias de capital en perjuicio de los salarios y, por otro lado, en un drástico aumento del desempleo.

La **política conservadora** ha cambiado muy fuertemente también a partir de 1985. La ofensiva neoliberal, como privatizaciones, liberalizaciones, flexibilizaciones, desregulaciones y creciente laissez-faire, ha sido puesto en escena para garantizar que se alcancen las metas empresariales del aumento de las ganancias del capital. Mediante la **política de privatizaciones** se perseguía la intención de abrir sectores públicos rentables para el capital privado que persigue fines de lucro, debido a que -como fue explicado más arriba- este capital ya no encontraba suficientes posibilidades de expansión en otros sitios.

Con la **política de desregulaciones**, la política conservadora-neoliberal, siempre ejecutando los intereses del capital, buscaba reducir todas las barreras sociales y aún las ecológicas que podrían frenar lo que se consideraba tecnológicamente posible. Mediante la reducción de reglamentos nacionales se ha hecho todo lo que estuvo al alcance para reducir el control sobre las actividades de las empresas transnacionales. Otra meta de la política conservadora-neoliberal era la redistribución de las fortunas y los ingresos desde abajo hacia arriba y la alteración de la relación de fuerzas entre sindicatos y entidades patronales en favor de los segundos.

Por consiguiente se ocultan atrás de las ideologías desreguladoras intereses muy concretos, sirviendo éstas como simple pretexto. Como cualquier persona mediana-

mente inteligente lo podía suponer desde el inicio de la implantación de las políticas neoconservadoras o neoliberales, su impacto ha sido nefasto. En materia de creación de empleo han sido un fracaso total.

Es de suponer que los promotores inteligentes de dicha política han sabido de antemano que ésta sería la consecuencia, pero mediante su dominio de los medios de comunicación han sido capaces de defraudar a gran parte de la opinión pública. Todavía hoy en día existen, por ejemplo, en Alemania, muchas personas que creen que la reducción de los salarios y de las prestaciones sociales es en su beneficio. El desde 1982, Ministro Federal de Trabajo y Seguridad Social Norbert Blüm, ha sabido muy hábilmente vender su política de constantes reducciones de las prestaciones sociales como un favor a sus víctimas, como también los promotores de la globalización siempre la han vendido al público diciendo que aumentaría su prosperidad. Hasta ahora todo esto solo ha resultado ser una espectacular mentira.

Habría que atenerse a "la parábola del tractor y del caballo", del economista Leontieff. Habría que trabajar menos y consumir más, justamente lo contrario de lo que sostienen los neoliberales. No habría que reducir el estado de bienestar social sino todo lo contrario. Los países con los salarios y prestaciones sociales más bajos son los países con las mayores tasas de desempleo, los países con los salarios más elevados y las prestaciones sociales más desarrolladas sostienen las más altas tasas de productividad y las tasas de desempleo más bajas.

Pero hoy asistimos a una actitud insaciable del capital que está cavando su propia tumba. Se renuncia al contrato social que ha hecho posible, por ejemplo, en los países europeos, un notable aumento del bienestar.

Por eso esperamos que ojalá que una "divina inspiración" ilumine las mentes antes de que sea demasiado tarde. **Frente a las desigualdades estructurales, el mercado tiene que ser corregido por decisiones políticas.** Las crecientes ganancias del capital tienen que ser utilizadas para tareas sociales y públicas. En todo el mundo existe una gran demanda, pero sin poder adquisitivo suficiente, por servicios públicos y sociales, políticas medio ambientales, fomento de la educación y de las investigaciones científicas, etc. Como el capital privado en pocos casos estará interesado en fomentar estas actividades, ellas tienen que ser tareas públicas (lo que no significa que el Estado no podría encargar parte de ellas a empresas privadas), lo que significa que a un Estado modernizado en el futuro tendrá que corresponderle más poder, todo lo contrario de lo que dicen los neoliberales. **No un Estado delgado sino un Estado mejor tiene que ser la meta.**

Poco a poco se vislumbran las graves consecuencias e incluso las falsedades del modelo neoliberal. **La desregulación y flexibilización de los mercados laborales** es uno de estos casos. Un documento no oficial de la Comisión de la Unión Europea elaborado en 1995, <Non-Official Document 1.02.96 Regul 22 -V/90/96-D>, a base de las experiencias hechas en los últimos 10 a 15 años, en los países miem-

pros de la Unión Europea, llega a conclusiones muy interesantes. "Debido a la oposición de las entidades patronales y asociaciones de industrias este documento todavía no ha sido declarado documento oficial, pero esto no puede negar su gran valor científico y esclarecedor".

En los últimos 10 a 15 años, se han reducido en los países miembros de la Unión Europea las regulaciones del mercado de trabajo (MT) en las siguientes materias:

- Acceso al trabajo
- Salida, despido
- Diferentes modalidades de contratación, especialmente contratación barata
- En relación a la semana laboral y las horas de trabajo
- Flexibilización de salarios.

La intención proclamada de estas alteraciones fue para mejorar la productividad y la competitividad. Pero rápidamente se hicieron notar las graves desventajas para aquellos que ya se encontraban en una posición débil en el mercado de trabajo. Aumentaron las diferencias sociales.

Debido a la constante fluctuación, desde un puesto al otro, consecuencia del aumento de la contratación temporal, se hicieron notar rápidamente graves perjuicios en relación a la productividad y, por consiguiente, a la competitividad; pues un obrero, por ejemplo, que permanece en su empresa durante largo tiempo, está mucho más identificado con el destino de la empresa, tiene mejor formación profesional y, por consiguiente, aporta mucho más a la productividad y competitividad de su empresa, que un obrero cuyo puesto es totalmente inseguro y

que no puede invertir nada en su formación profesional. También han aumentado los conflictos; debido a la inseguridad y la inestabilidad de los puestos de trabajo, así mismo con grave perjuicio para la productividad y la competitividad. Como constata la investigación, han aumentado enormemente los conflictos ante los tribunales por falta de regulaciones de ley. Se ha verificado un efecto de sustitución de la ley por fallos tribunales.

Los resultados de la política de desregulación y flexibilización de los mercados de trabajo en los países miembros de la Unión Europea. (subtitulo)

El documento no oficial de la Unión Europea constata los siguientes resultados:

1. En la Unión Europea, desde el inicio del proceso de la deregulación, la situación no ha mejorado, al contrario: no ha subido la tasa de empleo y no ha bajado el paro.

2. Los países miembros con menos regulación y los que más han desregulado hoy en día no están mejor que los demás en lo que se refiere a la situación económica y al empleo. También cuando se compara, dentro de los países miembros de la OCDE, países con menos regulación, como Estados Unidos y Gran Bretaña, con países con más regulación, como el Japón y los países escandinavos, estos países no están en mejor situación.

Las **conclusiones** del documento son entonces las siguientes:

1. La situación del empleo no depende tanto del grado de la regulación (como enseñan los neoliberales).

2. Pero hay que constatar que en los países más desregulados, como

Estados Unidos y Gran Bretaña, se ha verificado el más dramático aumento de las diferencias salariales. Es cada vez peor la brecha entre ricos y pobres en estos países. Cabe la pregunta, si esa era la intención de esta política.

3. En general, constata el documento, que las medidas que perjudican la alianza entre empleadores y trabajadores ponen en riesgo las posibilidades de adaptaciones dinámicas de las empresas a los cambios estructurales.

4. Esto no significa, que no pueden existir algunas regulaciones que pueden impedir la adaptación de la empresa. Estas regulaciones realmente tendrían que ser alteradas. Pero las medidas de adaptación, de ninguna manera deben perjudicar la estabilidad interna de las empresas, que es uno de los factores de productividad y competitividad más importantes dentro del contexto de las empresas.

Dice el estudio, en sus conclusiones, que la política de desregulación ha substituido medidas necesarias de política económica, fiscal y monetaria que mucho más impacto podrían ha-

ber tenido en la creación de empleo. Se ha substituido la visión de una política económica, fiscal y monetaria nacional, por la estrecha visión de las necesidades de la empresa individual. El estudio llega aún a la conclusión final que la Comisión de la Unión Europea no debería influir en los estados miembros a que aumenten la desregulación, pero si que deberían fomentar el entendimiento sobre la base de las necesidades de ambas partes.

Habría, por consiguiente, que fortalecer el papel de las contrapartes sociales (sindicatos y entidades patronales).

Consecuencia: hay que poner en su sitio a las diferentes políticas. Son de lejos las políticas macroeconómicas (fiscales y monetarias) y también de educación y fomento de las investigaciones, las mayores responsables para la situación del empleo, del desempleo y subempleo. Cabe entonces a las autoridades asumir sus responsabilidades, e instrumentar las correspondientes políticas estructurales. Las políticas de mercado de trabajo solo pueden ser complementarias.

Entrevista

Ciudadanos del siglo XVIII, consumidores del siglo XXI

Entrevista hecha por X. Andrade y Javier Auyero¹ a Nestor García Canclini²

INTRODUCCION

Sus libros son lectura obligada entre los estudiantes de sociología, ciencias de la comunicación y antropología en las universidades latinoamericanas. Junto con la traducción al inglés de **Culturas Híbridas** (Minnesota University Press, 1995), Nestor García Canclini acaba de publicar **Consumidores y Ciudadanos** (Editorial Grijalbo, 1996) Este último libro explora los cambios en la cultura y geografía urbanas en las ciudades latinoamericanas durante las últimas décadas, junto a un análisis de los procesos de globalización masmediática de la cultura. Al mismo tiempo el libro da algunas pistas para entender varias paradojas de los

procesos políticos de la región; de acuerdo al autor, la tan popularizada expresión del "voto-cuota" no es sino "una forma sintética espléndida para mostrar la complicidad entre ciudadanía y consumo".

The Janey Program in Latin American Studies de la Graduate Faculty, New School for Social Research, New York, organizó la conferencia "Política y Cultura en Latinoamérica Contemporánea" y lo invitó a participar como orador principal. En ese marco -en una ciudad que quizás sea el lugar ideal para hablar de hibridaciones- conversamos con él acerca de su último libro, de los cambios ocurridos en la cultura latinoamericana desde la publicación de **Culturas Híbridas**, y de

1. Entrevista realizada para Ecuador Debate en Graduate Faculty, New School for Social Research, New York. 1996.

2. Nestor García Canclini es argentino y reside hace 20 años en México, donde dirige el Programa de Estudios sobre Cultura Urbana en la Universidad Autónoma Metropolitana. En el año 1981, su libro **Las culturas populares en el capitalismo** recibió el Premio Casa de las Américas, y en 1992 **Culturas Híbridas** obtuvo el Premio Iberoamericano Book Award de la Latin American Studies Association como el mejor libro sobre América Latina durante el período 1990-1992.

Ultimamente, Nestor García Canclini acaba de publicar **Consumidores y Ciudadanos** (Editorial Grijalbo, 1996).

las posibilidades de pensar e intervenir en sociedades civiles que, como las latinoamericanas, cuentan con "ciudadanos del siglo dieciocho y consumidores del siglo veintiuno".

ED- ¿Cómo se vincula este nuevo libro con tu trabajo anterior en **Culturas Híbridas** y cuáles son sus temas principales?

NGC- Este nuevo libro, **Consumidores y Ciudadanos** reubica algunos problemas tratados en **Culturas Híbridas**; el subtítulo habla de multiculturalidad, la multiculturalidad genera hibridación. Sin embargo, hay algunos procesos que se han dado en estos cinco últimos años, desde la aparición de **Culturas Híbridas**, que replantean las condiciones actuales, nacionales e internacionales, en las cuales se dan estos procesos. Para nombrar algunos muy específicos: en estos últimos años se han concretado acuerdos de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, entre los países del Mercosur, entre otros países latinoamericanos, dentro del continente y con Estados Unidos y Europa; se han incrementado los procesos migratorios, lo cual implica formas de hibridación que tienen que ver con la movilización de personas, no sólo de capital y de comunicaciones. Por último, ha habido una intensificación de nuevas redes de tipo electrónico que facilitan comunicaciones mucho más fluidas. Estas comunicaciones electrónicas multiplicadas, intensificadas y, en cierto modo, democratizadas en su uso como el correo electrónico o el internet, facilitan algunos procesos de horizontalización pero principalmente de expansión de las comunicaciones internacionales, de simultaneidad de la información, posibilitando la construcción de circuitos nue-

vos entre ONGs, entre grupos alternativos, y también entre los grandes poderes transnacionales. **Estos son algunos de los escenarios que han modificado las condiciones de hibridación.** Por otro lado, se ha acentuado la descomposición de las formas tradicionales de representación política -partidos, sindicatos, movimientos estudiantiles- y, por lo tanto, un desplazamiento aún mayor de la esfera pública de los lugares convencionales, establecidos por la democracia de origen ilustrado, a las esferas masmediáticas. En la actualidad, la política se hace básicamente en las comunicaciones, en los medios masivos, en los escenarios masmediáticos. Al mismo tiempo, hay una reconstitución de la ciudadanía que debe operar en esos espacios si quiere tener algún significado. De ahí la necesidad de enlazar consumo y ciudadanía. Esto nos lleva a hacer visible algo que, en realidad, también venía ocurriendo desde antes que es el hecho que buena parte de las preguntas de los ciudadanos -¿quién me representa? ¿A dónde pertenezco? ¿cómo puedo informarme? -se contestan en gran medida en la esfera de consumo, en la apropiación de bienes, de espacios, en la interacción comunicacional masmediática y no en la relación con los partidos o las instituciones de representación explícitamente política de corte clásico.

Finalmente, el otro hecho que trato en el libro es que estos agrupamientos regionales de la economía y la política que trascienden la esfera nacional obligan a pensar en la constitución de esferas públicas supranacionales; y por lo tanto en un tipo de ciudadanía que desborda el ámbito tradicional de las naciones.

ED -¿Cómo operan estos cambios en la vida cotidiana de los ciudadanos y cómo van moldeando la cultura política en los países de Latinoamérica?

NGC -La multiplicación de circuitos comunicacionales a escala transnacional y su difusión a capas cada vez más amplias de la población, aunque todavía minoritarias en lo que hace a las últimas tecnologías, lleva a formas mucho más complejas y diversificadas de descodificación de los mensajes, de apropiación y combinación de la información y de los bienes, y por lo tanto a formas mucho más complejas de hibridación. Hoy, en cualquier ciudad grande o mediana, hay un repertorio transnacional de bienes y mensajes mucho más amplio y diversificado que hace veinte años. Por lo tanto hay posibilidades de selección y combinación más complejas y diversas. Las investigaciones que conocemos de los últimos años dan motivos para reforzar esta convicción de que no hay recepciones pasivas, sino siempre reelaboraciones de los mensajes hegemónicos. Pero de todas maneras, no hay que confundir la no-pasividad con resistencia, ni la resistencia con acciones contra-hegemónicas. Son tres modalidades diferentes.

ED -Es posible pensar la política fuera del consumo?

NGC -Si, la política existe fuera de esos círculos, no se agota en el consumo, pero gran parte de lo que en otro tiempo se llamaba la toma de conciencia social, o la construcción de una conciencia crítica respecto de la estructura social, se elabora en relación con problemas de calidad de vida, de apropiación de los bienes, y no tanto en función de objetivos de salto histórico, de sustituir un tipo de sociedad por otra.

ED -Con cantidades enormes de población que no acceden a los niveles mínimos de consumo, ¿No te parece que el énfasis en la relación consumo-ciudadanía y en la red masmediática estaría dejando de lado otras redes - como las redes clientelares, o las redes que forman el sustrato de acciones colectivas- mediante las cuales esas grandes masas de gente accede a sus medios de subsistencia?

NGC -Quizás vale la pena aclarar para quienes no conocen el libro que el análisis de las transformaciones derivadas del campo comunicacional abarca la segunda mitad del libro. La primera trabaja más bien sobre las transformaciones urbanas, y las consecuencias que las transformaciones de las grandes ciudades en América Latina tienen para un nuevo ejercicio de la ciudadanía. En cierto modo las grandes ciudades son consideradas como sistemas masmediáticos también. Y vinculados no sólo a sus territorios sino a redes globales, de ahí que se hable de ciudades globales. Pero se reconoce la existencia también de demandas juveniles, de movimientos populares urbanos, otro tipo de redes de pertenencia que siguen siendo muy importantes, fuera o más allá de los circuitos masmediáticos, pero que también actúan o interactúan con esos circuitos. De ahí, sobre todo en la cultura juvenil que haya estas comunidades desterritorializadas de consumidores, de formas de pertenencia a través de la música, de compartir íconos masmediáticos transnacionales, y por lo tanto segmentaciones más pronunciadas que en el pasado entre distintas generaciones, o entre distintos subgrupos de un universo territorial como podría ser la ciudad. Entonces, reconoz-

co la existencia de otras formas de pertenencia, asociación, más allá o más acá de los circuitos masmediáticos, pero me parece que también hay que pensar cómo esas formas se relacionan con lo masmediático.

ED -En **Navegaciones**, Anibal Ford insinúa que la "Babilonia Cultural" es de larga data en América Latina, el conventillo, su lengua -el cocoliche- y dos géneros relacionados a este -el sainete y el tango-, parecen hablarnos de una 'hibridez' constitutiva de las naciones latinoamericanas. Luego de leer la novela de Carlos Fuentes sobre la revolución de Mayo, **La campaña**, y de constatar allí también esta multitemporalidad 'originaria', nos queda la duda acerca de la noción de "hibridez" que vuelve a ser central en tu último trabajo, **Consumidores y ciudadanos**. ¿Es una noción que sirve solamente para explicar cambios que ocurren desde los años 70 en el continente, o es una categoría analítica que viene a reemplazar a otras que han demostrado su inutilidad explicativa en un marco temporal más largo?³

NGC -Sin duda, se ha considerado desde mucho antes este carácter híbrido de América Latina. Este carácter ha estado presente en muchas corrientes del análisis literario, artístico, cultural. Creo que la noción más aproximada a lo que yo llamo hibridación sería la noción de "transculturación", elaborada primero por Fernando Ortiz, luego apropiada por algunos antropólogos metropolitanos, y retomada después para el análisis literario y cultural por Angel Rama. Por cierto, gran parte de los es-

tudios sobre mestizaje y sincretismo que han sido profusos en América Latina, aluden a esta constitución híbrida. Sin embargo, a mi me interesó hacer ciertas diferencias por distintas razones. Por un lado, la mayoría de estos trabajos se refieren a una modalidad particular de hibridación: mestizaje, a la hibridación entre razas, sincretismo, casi siempre alude a formas de hibridación religiosa. Aun cuando para Fernando Ortiz la noción de transculturación tiene un sentido antropológico bastante amplio, en el desarrollo que hizo Angel Rama, tiene un sentido más restringido respecto de ciertas obras literarias donde esto aparece a nivel textual y hace persistir ciertas nociones como 'alma', 'pueblo', 'cultura nacional', como unidades organizadoras de la hibridación. A mi me parece que una característica de esta segunda mitad del siglo veinte es que las distintas modalidades de hibridación se interconectan, ya no solo se hibridan unas religiones con otras, sino que cada vez hay menos formas ortodoxas de practicar una religión, de ser miembro de un grupo étnico, o de ser mujer, o de ser joven. Y todas estas formas heterodoxas se combinan con otras, lo religioso con lo político, lo artístico con lo comunicacional. Entonces a mi me pareció que la noción de hibridación que había sido menos utilizada tenía también una potencialidad abarcadora que había que trabajar en tanto permitía nombrar las combinaciones de esas hibridaciones y su potenciación.

ED -En **Consumidores y Ciudadanos**, sugieres que una autopista -así

³ Anibal Ford, **Navegaciones, Comunicación, Cultura y Crisis** (Buenos Aires: Amorrortu, 1995). Carlos Fuentes, **La campaña** (México: Fondo de Cultura Económica, 1990).

como un shopping- de cualquier gran ciudad latinoamericana, sea en Buenos Aires o Sao Paulo, sea el periférico de la ciudad de México, o un viaducto en Caracas, nos remiten a un lugar específico o, dicho de otra manera, si uno los siguiera como sistema semántico nos remitirían a un universo multinacional, bastante similar en diversas ciudades. Sin embargo, tú criticas lo que uno puede denominar "shopinglitis aguda" que sufren los estudios culturales de las ciudades latinoamericanas, un mirar a la cultura urbana desde las vidrieras de esos supuestos no-lugares.

NGC -Me parece que después de haber usado durante algunos años esta categoría de no-lugares de Augé, hoy unos cuantos estamos problematizándola. Evidentemente hay diferencias entre la plaza del barrio y un aeropuerto o un shopping. Pero también los estudios que se han multiplicado en varias ciudades latinoamericanas sobre los "shoppings", muestran que especialmente para los jóvenes son el lugar de cita más importante. Así como antes era el café o la iglesia, hoy es el shopping. Entonces los shoppings son apropiados como lugares o zonas que son usados por distintos grupos, donde se citan, donde conversan largas horas. Hay un proceso de identificación, de apropiación que curiosamente se acentúa a medida que el shopping se va volviendo una parte escenográfica integrada a la ciudad, un punto de referencia que se intensifica en un momento en que en muchos shoppings hay una desnacionalización de las tiendas que ocupan esos lugares. Se da un doble proceso: una desnacionalización del comercio en esos lugares y a su vez una apropiación de ese espacio material y simbólico, por los jóvenes

dándole un sentido propio. En algunos casos dándole un sentido más popular. Otro de los fenómenos que aparecen después de 20, 30 años de historia de los shoppings es la anacronización de unos shoppings y su reemplazo por otros, de arquitectura más posmoderna, con otro tipo de ofertas, con más peso para la oferta electrónica, para la fast-food. Entonces ciertos shoppings, por ejemplo Plaza Universidad en México, que fue el primer gran centro comercial que se creó hace unos 30 años, hoy es un centro muy popular, desprestigiante, al que las élites no van y que ha sido sustituido por otros. Esto da a los viejos y nuevos shoppings marcas de identidad diferentes.

ED -Tu propones en tus últimos libros la necesidad de tener intelectuales transdisciplinarios, la necesidad de trascender fronteras. ¿Cuál es el perfil del intelectual que tu crees más útil para reflexionar sobre las transformaciones culturales contemporáneas?

NGC -Yo hablaría en plural, no tiene por qué haber un solo perfil. Así como no hay un solo tipo de movimientos políticos o de modelo de sociedad que sea deseable ni practicable en este momento, no veo por qué tiene que haber un solo tipo de intelectual. Pienso que puede seguir habiendo y de hecho hay intelectuales disciplinarios; intelectuales que se afilian a una disciplina y la practican a veces muy bien, son buenos sociólogos o buenos antropólogos o buenos especialistas en comunicación o buenos especialistas en historia de la literatura. Y entiendo que hay muchas inercias institucionales y presupuestarias que llevan a mantener esa afiliación con celo y fidelidad. A mí me parece más atractivo transitar

por varias disciplinas y buscar varios puntos de vista a la vez para un mismo proceso o para varios procesos. Pero no voy a hacer un dogma de esto, no voy a decir que la única forma de ser intelectual es hibridarse. Más aún, pienso un poco distinto que en el pasado. En algún momento yo pensaba que las disciplinas tendían a autodisolverse en un saber global. Viendo lo que ha pasado, por ejemplo, con los estudios culturales a nivel internacional, tengo la impresión de que hay una tendencia legítima y valiosa a integrar disciplinas en un conjunto de saberes más plurales. Pero mirando la trayectoria de unos 20 años de los estudios culturales, me parece que se ha reducido un poco el impulso innovador que tuvieron al comienzo, no han generado grandes avances teóricos. Han generado varios y buenos estudios multifocales, mucho más ricos que los que se afiliaban a una disciplina. Pero uno no puede decir de ninguna manera que los estudios culturales han invalidado la existencia de las disciplinas.

ED -Consumidores y ciudadanos parece practicar el mismo movimiento que describes. Te incorporas mucho más al debate con la academia norteamericana que en tus libros anteriores...

NGC -Yo como la mayor parte de los rioplatenses de mi generación nos formamos principalmente mirando a Europa y sobre todo a Francia, y en ese sentido mi trayectoria pasó sintéticamente y ubicando tendencias en algunos maestros- por Sartre y Merleau- Ponty. Sobre este autor hice mi doctorado con Paul Ricoeur. Este último fue una figura importante sobre todo en mi tránsito de la filosofía a las ciencias sociales. A fines de los 70, y durante casi todos los 80, trabajé mu-

cho en relación a la obra de Pierre Bourdieu y de otros miembros de su grupo de investigación. Mi impresión actualmente es que la obra de Bourdieu se ha vuelto muy repetitiva, no se ha planteado algunos de los problemas de los que estamos hablando hoy como la crisis de la modernidad, las transiciones de ida y vuelta entre modernidad y posmodernidad, la globalización, y por lo tanto se ha vuelto muy limitada, muy instalada en un tipo de concepción de la modernidad ilustrada que se dio en Francia hasta cierto momento histórico pero que hoy ni siquiera es pertinente allí. Lo cual no le quita que Bourdieu siga siendo el sociólogo de la cultura más sistemático, más atractivo. No encuentro ninguna figura de ese tamaño que lo sustituya y creo que hay un tipo de intelectual omnicompreensivo como fueron Sartre, Bourdieu, Habermas que generaron innovaciones teóricas sistemáticas que se han agotado. Lo que encontramos hoy es un conjunto de figuras en distintos países, muchos de ellos residentes en los Estados Unidos aunque provengan de otros lugares. Algunos operan como "outsiders" como los chicanos por ejemplo. Pensadores como Renato Rosaldo tienen mucho para decir. Me parece que ha habido una revitalización del trabajo en ciencias sociales y en estudios culturales mucho más interesante en Estados Unidos que en otros territorios.

"Más que encerrarnos en el dilema Estado vs. mercado, hay que concebir políticas que coordinen a los diversos actores participantes en la generación e intermediación cultural. No se trata de restaurar al Estado propietario, sino de repensar el papel del Estado como árbitro o garante de que las necesida-

des colectivas de información, recreación e innovación no sean subordinadas siempre al lucro. Para superar los riesgos tanto del intervencionismo estatal como de la frívola homogeneización del mercado sobre las culturas, es necesario salir de la opción entre uno y otro dando espacios para que surjan múltiples iniciativas de la sociedad civil: movimientos sociales, grupos artísticos, editores, radios y televisoras independientes, sindicatos, agrupamientos étnicos, asociaciones de consumidores, de lectores y televidentes. Esta multiplicación de actores, indispensable para el desarrollo cultural

democrático y el diálogo de múltiples identidades, necesita reglas públicas de competencia, espacios comunicacionales y estímulos económicos. O ya olvidamos que los países que pudieron volverse modernos lo lograron porque la educación, la investigación científica, la experimentación artística y los derechos humanos no fueron reducidos a las batallas del lucro?"

Extracto de la ponencia "Contradicciones de la modernización en la integración Latino-Norteamericana. Culturas Híbridas cinco años después", presentada por Nestor García Canclini in The New School for Social Research.

E.I.A.L.

VOLUMEN 7 No. 1
(1996)

Las teorías y sus implicaciones socio-políticas: el caso de la economía informal boliviana. H.C.F. MANSILLA CEBEM - Bolivia. Freud en la Universidad de Buenos Aires: la primera etapa hasta la creación de la carrera de Psicología, MARIANO BEN PLOTKIN Colby College. Bernardo Houssay y la defensa de la Universidad científica en Argentina, EMA CIBOTTI Centro de Estudios Avanzados - UBA. Bernardo Houssay y la conflictiva inauguración de la dedicación exclusiva en la Universidad Argentina, ALFONSO BUCH Universidad Nacional de Quilmes. El concepto de tolerancias en el pensamiento de Leopoldo Zea y Américo Castro: semejanzas y diferencias, ALISA MEYUHAS GINIO Universidad de Tel Aviv. Influencia política alemà no Brasil na década de 1930, RENÉ E. GERTZ Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolivia y la Argentina: los conflictos regionales durante la Segunda Guerra Mundial, BEATRIZ FIGALLO UCA - CONICET, Argentina. RESEÑAS.

Editores: Tzvi Medin, Raanan Rein
Aranne School of History, Universidad de Tel Aviv, Ramat Aviv,
P.O.B. 39040 (69978), Israel.
E-Mail: raanan@post.tau.ac.il
Fax: 972-3-6409457.

Centro Andino de Acción Popular



Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre / Apartado 17-15-173 B
Quito - Ecuador

Estudios y Análisis

**POBLACION
Y POBREZA
INDIGENAS**

José Sánchez-Parga

ESTUDIOS Y ANALISIS / Población y Pobreza Indígenas / Autor: José Sánchez-Parga / Octubre de 1996 / CAAP, Quito - Ecuador

El presente estudio pretende intervenir en dos temas de actual controversia: la población indígena y la pobreza indígena. Las cifras han focalizado una polémica sobre el número de indígenas en Ecuador. Más allá de esta disensión interesa saber cómo los datos nos acercan a una comprensión de lo indígena. El estudio de la pobreza indígena, a más de relativizar los indicadores de medición, plantea la dificultad de aislar su análisis, sobre todo si reconocemos que los indígenas siempre han sido pobres y siguen siendo el grupo más pobre de la sociedad

Publicaciones Recibidas

Libros:

ACERCAMIENTOS MULTILATERALES A LA PACIFICACION Y LA DEMOCRATIZACION EN EL HEMISFERIO. Bonilla, Adrián. - Florida. US. : University of Miami. julio 1996. -24 p.

AJUSTE ESTRUCTURAL Y LOS CAMPESINOS. Gonzáles de Olarte, Efraín. -Lima. PE. : IEP Ediciones. enero 1996. -138 p. - tpls.

ANALISIS ESTRUCTURAL E INVENTARIO DEL RECURSO FORESTAL Y DE PRODUCTOS NO MADERABLES DEL BOSQUE DE BERMEJO, PARROQUIA BAEZA, CANTON QUIJOS, PROVINCIA DE NAPO. To-bar V., Abel. Ramírez, Alvaro. Ulber, Marcus. - Quito. EC. : INEFAN. 1996. - 40 p. -diags., tpls.

ARBOLES Y ARBUSTOS DE LOS ANDES DEL ECUADOR. Ulloa Ulloa, Carmen. Moller Jorgensen, Peter. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. University of Aarhus. 1995. -329 p.

CAPITALISMO AGRARIO EN EL PERU. Piel, Jean. -Lima. PE. : IFEA. Universidad Nacional de Salta. 1995. -622 p. -tpls., maps.

COLABORACION ENTRE EL BANCO MUNDIAL Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES. s.n. -Washington. US. : Banco Mundial. mayo 1996. -40 p. - ilus.

CRONOLOGIA COMPARADA DE LA HISTORIA ECUATORIANA. Ayala Mora, Enrique, ed. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Editorial Grijalbo Ecuatoriana. 1993. -333 p.

DERECHO INDIGENA Y CULTURA CONSTITUCIONAL EN AMERICA. Clavero, Bartolomé. - México. MX. : Siglo Veintiuno Editores. noviembre 1994. -XI; 210 p.

DESPUES DE DIOS Y LA VIRGEN ESTA LA RONDA: LAS RONDAS CAMPESINAS DE PIURA. Huber, Ludwing. - Lima. PE. : IEP Ediciones. IFEA. mayo 1995. -132 p.

DIFICIL REFORMA PENDIENTE: REARTICULACION DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL. s.n. -Buenos Aires. AR. : CLACSO. junio 1996. -35 p.

DIRECTORIO DE BASES DE DATOS. s.n. -Quito. EC. : PUCE. CEPEIGE. agosto 1996. -89 p.

DISCURSO DE LOS POLITICOS FRENTE AL OTRO. Patiño, Ninfa. - Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. Editorial Guaymuras. 1996. -196 p.

DOCUMENTOS DE LA HISTORIA DEL ECUADOR. Ayala Mora, Enrique, ed. -Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Editorial Grijalbo Ecuatoriana. 1995. -295 p.

ECOTURISMO, INGRESOS LOCALES Y CONSERVACION: EL CASO DE CUYABENO, ECUADOR. Wunder, Sven. -Quito. EC. : Unión Mundial para la Naturaleza. julio 1996. -97 p.

ECUADOR: COYUNTURA 1995, SEGUNDO SEMESTRE. Tassara Sancho, Alberto. -Quito. EC. : CODES. diciembre 1995. -29 p. - diags., tpls.

EDUCACION, CRECIMIENTO Y EQUIDAD. s.n. -Quito. EC. : CORES. BID. 1995. -311 p. -diags., tpls.

EMPRESA TRANSNACIONAL EN EL MARCO LABORAL. Nadal Vignolo, Stella Maris.-Madrid. ES. : Ediciones Cultura Hispánica. 1983. -159 p.

EN EL NOMBRE DEL SEÑOR: SHAMANES, DEMONIOS Y CURANDEROS DEL NORTE DEL PERU. Millones, Luis, ed. Lemlij, Moisés, ed. - Lima. PE. : BPP. SIDEA. 1994. -330 p. -ilus.

- ENSAYOS GENERALES: NACION, ESTADO Y SISTEMA POLITICO, II. Ayala Mora, Enrique, ed. -Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Editorial Grijalbo Ecuatoriana. 1950. -309 p.

EPOCA REPUBLICANA I. Ayala Mora, Enrique, ed. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Editorial Grijalbo Ecuatoriana. 1990. -282 p. -ilus., tpls.

GENERO E HISTORIA: LA HISTORIOGRAFIA SOBRE LA MUJER. Ramos Escandón, Carmen, comp. -México. MX. : Universidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 1992. - 200 p.

GEOGRAFIA DE LA POBREZA EN EL ECUADOR. Larrea, Carlos, et al. Andrade, Jaime, et al. Brborich, Wladimir, et al. - Quito. EC. : PNUD. julio 1996. - 86 p. - tpls., maps.

HISTORIA DEMOGRAFICA Y ECONOMICA DE LA AUDIENCIA DE QUITO: POBLACION INDIGENA E INDUSTRIA TEXTIL, 1600-1800. Brines Tyrer, Robson. -Quito. EC. : Banco Central del Ecuador. 1988. -325 p. - tabs.

INFORME: ECONOMIA Y POLITICA, ESCENARIOS 1996-2000. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. - Quito. EC. : ILDIS. julio 1996. - 42 p. -diags.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA LA COMERCIALIZACION COMUNITARIA. s.n. - Quito. EC.: RELACC. febrero 1996. -106 p. - tpls.

INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO COLOMBIANA. Carrera de la Torre, Luis. -Quito. EC. : BID. mayo 1991. -63 p. - tpls.

INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO PERUANA. Carrera de la Torre, Luis. Canales Jeri, Carlos. -Quito. EC. : BID. s.f. - 78 p.

INTENCIONES AUTOPERUANAS EN EL VIRREINATO DEL RIO DE LA PLATA. Acevedo, Edelberto Oscar. -Buenos Aires. AR. : Academia Nacional de Historia. 1992. - 592 p. - tpls.

INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL: UNA VISION LATINOAMERICANA. Pinto, Anibal. -Madrid. ES.

: Ediciones Cultura Hispánica. 1980. -144 p. -diags., tpls.

JORNALERAS, TEMPORERAS Y BOIAS-FRIAS: EL ROSTRO FEMENINO DEL MERCADO DE TRABAJO RURAL EN AMERICA LATINA. Lara Flores, Sara María, coord. -Caracas. VE. : UNRISD. Editorial Nueva Sociedad. 1995. - 229 p. - tpls.

MINIFUNDIO: SU EVOLUCION EN EL ECUADOR. Jordán Bucheli, Fausto. -Quito. EC.: Corporación Editora Nacional. 1980. -303 p. - tpls.

MITOS DE LA ECUATORIANIDAD: ENSAYO SOBRE LA IDENTIDAD NACIONAL. Silva, Erika. - Quito. EC.: Ediciones ABYA-YALA. 1995. -85 p.

ORDENES Y DESORDENES EN LA SELVA CENTRAL: HISTORIA Y ECONOMIA DE UN ESPACIO REGIONAL. Santos Granero, Fernando. Barclay Rey de Castro, Federico. -Lima. PE. : IEP Ediciones. IFEA. FLACSO. mayo 1995. -365 p. - ilus., tpls., maps.

PERU'S INDIAN PEOPLES AND THE CHALLENGE OF SPANISH CONQUEST: HUAMANGA 1640. Stern, Steve J. - Madison. US. : University of Wisconsin Press. 1982. -XIX; 295 p. -ilus., tpls.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL: ECUADOR 1996-2005. Echeverría, Julio, coord. - Quito. EC. : Secretaría Técnica del Frente Social. agosto 1996. -295 p. -diags., tpls.

POLITICAS DE LAS CIENCIAS Y LA TECNOLOGIA: I PLAN NACIONAL DE INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA ECUADOR 1996. Fundación para la Ciencia y la Tecnología. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. -Quito. EC. : SENACYT. FUNDACYT. julio 1996. -480 p.

RECONOCIMIENTO PARTICIPATIVO RURAL RPR: ANTECEDENTES, CONCEPTO, INSTRUMENTOS, GUIA PRACTICA, VENTAJAS Y LIMITACIONES, BIBLIOGRAFIA. s.n. - Berna. CH. : Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. febrero 1996. - 8 p. - ilus.

REDES SOCIALES, CULTURA Y PODER: ENSAYOS DE ANTROPOLOGIA LA-

TINOAMERICANA. Lomnitz Adler, Larissa. - México. MX. : FLACSO. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. 1994. -374 p.

REFORMA DEL ESTADO Y CRISIS DE LOS PARTIDOS. Guerra García, Francisco. -Lima. PE. : CEDEP. 1996. -73 p.

RELACIONES HISTORICOGEOGRAFICAS DE LA AUDIENCIA DE QUITO SIGLO XVII-XIX. TOMO II. Ponce Leiva, Pilar, ed. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. MARKA. 1994. -XII; 822 p. - maps.

ROL DEL ESTADO EN EL ECUADOR. Consejo de Modernización del Estado. - Quito. EC. : CONAM. ILDIS abril 1996. - 119 p. - ilus., tpls.

SIN PLAZO PARA LA ESPERANZA: REPORTE SOBRE EL DESASTRE DE LA JOSEFINA, ECUADOR 1993. Zevallos Moreno, Othón, comp. Fernández, María Agustina, comp. Plaza Nieto, Galo, comp. -Quito. EC. : Escuela Politécnica Nacional. 1996. -X; 348 p. -diagr., ilus., maps.

SINDICALISMO MEXICANO FRENTE A LA REESTRUCTURACION. Zapata, Francisco. -México. MX. : El Colegio de México. 1995. - 179 p. -tpls.

SISTEMAS AGRICOLAS SUSTENTABLES. Yurjevic, Andrés, et al. Montesinos, Camila, et al. Venegas, Raúl, et al. -Quito. EC. : CAAP. CLADES. agosto 1996. -86 p.

TEMAS PARA UNA SOCIEDAD EN CRISIS: ¿ ES POSIBLE GOBERNAR DESDE LOS CONSENSOS ? Verdesoto Custode, Luis. -Quito. EC. : Fundación Grupo Esquel. 1996. -170 p.

UNA POLITICA INDIGENISTA DE LOS HABSBURGO: EL PROTECTOR DE LOS INDIOS EN EL PERU. Ruigómez Gómez, Carmen. - Madrid. ES. : Ediciones Cultura Hispánica. 1988. -227 p.

VISION COSMICA DE LOS ANDES. Rodríguez, Germán. Tatzo, Alberto. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. GTZ. 1996. - 147 p. - ilus.

Revistas:

AGROECOLOGIA Y DESARROLLO. n. 8-9. -Santiago. CL. : CLADES. octubre 1995. - ilus., tpls.

ALTERNATIVES SUD. Marxisme a-t-il un sens pour le sud ? la réflexion théorique. vol. 3. n. 2. -Louvain. BE. : CETRI. L'Harmattan. 1996. -183 p.

ANALISIS POLITICO. n. 27. -Bogotá. CO. : UN. IEP. enero-abril 1996. -ilus., tpls.

ANTROPOLOGIA: REVISTA DE PENSAMIENTO ANTROPOLOGICO Y ESTUDIOS ETNOGRAFICOS. Escenarios de lo sagrado. n. 10. -Madrid. ES. : Grupo Antropología. octubre 1995. -210 p.

BOCINA: LA VOZ DE LOS DE ABAJO. Futuro de los jóvenes en el campo. n. 86. - Quito. EC. : FEPP. julio-agosto 1996. -19 p. - ilus., tpls.

BOLETIN ECONOMIA. Desarrollo sustentable: los retos futuros. n. 80. - Quito. EC. : Universidad Central del Ecuador. junio 1996. -32 p. - ilus., tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Cambios en la distribución comercial en España. Mercado de bonos matador. n. 2493. - Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 11-17 marzo 1996. - 79 p. -tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Situación de la convergencia europea. Inversiones exteriores durante 1995. n. 2494. - Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 18-24 marzo 1996. -78 p. - tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Exportación del sector audiovisual español. Conferencia intergubernamental de 1996. n. 2495. -Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 25-31 marzo 1996. - 79 p. - tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Internacionalización de la producción: inversión directa, multinacionales y comercio. n. 2496. - Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 1-14 abril 1996. - 79 p. - tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Efectos de las recientes medidas económicas. Programa europartenariat. n. 2505. -Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 17-23 junio 1996. - 72 p. - tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Previsiones del sector exterior para 1996. Consejo europeo de Florencia. n. 2506. -Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 24-30 junio 1996. -71 p. -diags., tbls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Situación y perspectivas de la convergencia europea. Balanza comercial industrial en 1995. n. 2507. -Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 1-7 julio 1996. - 71 p. - diags., tbls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Estadísticas del sector exterior. Balanza comercial del sector químico. n. 2508. -Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 8-14 julio 1996. - 71 p. -tbls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Encuesta de coyuntura de exportación. II trimestre de 1996. n. 2509. - Madrid. ES. : Ministerio de Comercio y Turismo. 15-21 julio 1996. - 47 p. -diags., tbls.

BULLETTIN DE L'INSTITUT FRANCAIS D'ETUDES ANDINES. vol. 24. n. 1-2. - Lima. PE. : IFEA. 1995. -diags., ilus., maps.

CANTARO: CUESTIONES SOBRE DESARROLLO EN EL AUSTRO. Movimientos sociales tienen mucho que decir. n. 14. - Cuenca. EC. : Sociedad Cántaro. julio 1996. - 98 p. - ilus.

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. Laberinto de la ciberred. Televisión por cable. Defensor del lector. n. 54. - Quito. EC. : CIESPAL. junio 1996. -100 p. - ilus.

CIUDAD ALTERNATIVA. ¿ Se gobiernan las ciudades ? vol. 2. n. 12. -Quito. EC. : CIUDAD. junio 1996. -167 p. - ilus.

CORREO POBLACIONAL Y DE LA SALUD. Plan de acción en población una utopía factible. Salud en Ecuador: ¿ cuánto cuesta ? vol. 4. n. 2. - Quito. EC. : CEPAR. junio 1996. -51 p. -ilus.

CRISTIANISMO Y SOCIEDAD. Esperanza al fin del milenio. vol. 33. n. 123. - Guayaquil. EC. : ASEL. marzo 1995. -76 p.

CRISTIANISMO Y SOCIEDAD. Neconservadorismo y ecumenismo. vol. 33. n. 124. -Guayaquil. EC. : ASEL. junio 1995. -75 p.

CRISTIANISMO Y SOCIEDAD. Etica y desarrollo: desafío para América Latina. vol. 33. n. 125-126. -Guayaquil. EC. : ASEL. 1995. -166 p. -diags., tbls.

CUESTIONES ECONOMICAS. n. 27. - Quito. EC. : Banco Central del Ecuador. diciembre 1995. - tbls.

DEBATE AGRARIO: ANALISIS Y ALTERNATIVAS. n. 24. - Lima. PE. : CEPES. junio 1996. -diags., tbls.

DISEÑO. n. 8. -Buenos Aires. AR. : Fundación Cultura et Labor. junio 1996. - ilus.

EDUCACION DE ADULTOS Y DESARROLLO. Educación de adultos para el desarrollo. n. 46. - Bonn. DD. : IIZDVV. 1996. - 252 p.

EDUCACION: REVISTA INTERAMERICANA DE DESARROLLO. EDUCATIVO. vol. 39. n. 121. -Washington. US. : OEA. 1995. - tbls.

EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH. Arguing development policy: frames and discourses. vol. 8. n. 1. - Londres. GB. : Frank Cass. junio 1996. - 238 p. - tbls.

FORO MUNDIAL DE LA SALUD: REVISTA INTERNACIONAL DE DESARROLLO SANITARIO. vol. 16. n. 4. vol. 17. n. 1 -Ginebra. CH. : OMS. 1995-1996. - diags.

INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT. INTERNATIONAL POLITICS AND SOCIETY. n. 3. -Bonn. DD. : Friedrich Ebert Foundation. 1996. -diags., tbls

MINKA: A FAVOR DE UNA AUTENTICA CIENCIA CAMPESINA. Frutales andinos. N. 39. -Huancayo. PE. : Grupo Asociado TALPUY. octubre 1995. - 27 p. - ilus.

MINKA: A FAVOR DE UNA AUTENTICA CIENCIA CAMPESINA. Gestión en microcuencas andinas. N. 40. -Huancayo. PE. : Grupo Asociado TALPUY. enero 1996. -30 p. - ilus., maps.

NACLA: REPORT ON THE AMERICAS. Privilege and power in Fujimori's Peru. Remembering Neruda's isla Negra. vol. 30. n. 1. -New York. US. : NACLA. julio-agosto 1996. - 48 p.-ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Poder y desigualdad en la economía internacional. n. 143. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. mayo-junio 1996. -193 p. -ilus., tpls.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Nueva representación ¿vieja política? n. 144. - Caracas. VE. : Nueva Sociedad. julio-agosto 1996. -183 p. -ilus., tpls.

PERFILES LATINOAMERICANOS. Caribe: política y sociedad. vol. 5. n. 8. - México. MX. : FLACSO. enero-junio 1996. - 208 p.

POBREZA URBANA Y DESARROLLO. Género y desarrollo. vol. 5. n. 11. - Buenos Aires. AR.: FICONG. abril 1996. - 110 p. -ilus., tpls.

POLIS. 50 dicas: idéias para a acção municipal: propostas e experiências em gestão municipal. n. 24. - Sao Paulo. BR.: Publicações Pólis. 1996. - 120 p. - diagsr., tpls.

PROCESOS: REVISTA ECUATORIANA DE HISTORIA. n. 5-6-7. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. TEHIS. 1994-1995.

PUEBLOS INDIGENAS Y EDUCACION. Canciones indígenas en los Andes ecuatorianos: el aillu y el ciclo agrícola. vol. 8. n. 35-36. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. Proyecto EBI. julio-diciembre 1996. - 315 p.

REFORMA Y DEMOCRACIA. n. 6. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. -Caracas. VE. : CLAD. julio 1996.

REVISTA DE LA CEPAL. n. 59. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. -Santiago. CL. :NU. CEPAL. agosto 1996. - tpls.

REVISTA EUROPEA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE. n. 59. -Amsterdam. HO. : CEDLA. diciembre 1995. - diagsr., tpls.

REVISTA INTERAMERICANA DE BIBLIOGRAFIA. INTERAMERICAN REVIEW OF BIBLIOGRAPHY. vol. 44. n. 2. - Washington. US. : OEA. 1994.

SINTEISIS: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IBEROAMERICANAS. Integración regional en América Latina. n. 24. - Madrid. ES. : Asociación Editorial Síntesis. 1995. - 268 p.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. Para una política de desarrollo industrial. n. 74.- Lima. PE. : CEDEP. junio 1996. -182 p.-ilus.

Centro Andino de Acción Popular



Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre-/ Apartado 17-15-173 B
Quito - Ecuador

Estudios y Análisis

**UN SOLO TOQUE:
POPULISMO Y
CULTURA POLITICA
EN ECUADOR**

Carlos de la Torre Espinosa

ESTUDIOS Y ANALISIS / Un solo toque: Populismo y cultura Política en Ecuador / Autor: Carlos de la Torre Espinosa / Septiembre de 1996 / CAAP, Quito - Ecuador

Este trabajo estudia los rituales electorales, analiza la oratoria de Abdalá para comprender la imagen que presentó de sí mismo como el "líder de los pobres". A lo largo del texto se establecen las interacciones entre la política y la vida cotidiana, hacia explicar la manera como se configura la cultura política en Ecuador.

Debate Agrario

Comportamiento de campo de 12 clones de papa bajo manejo integrado (*)

Raúl Escobar P.

Rodrigo Borja T. (**)

La clasificación de los tubérculos por su peso (tamaño), da indicios de que el cultivo de los clones permitiría una especialización de las explotaciones papeiras: aquellas dedicadas a la producción para la agro-industria o para preparados culinarios, lógicamente diferenciando los clones por tamaño e índices de calidad.

1. LA PROBLEMÁTICA DEL CULTIVO CAMPESINO DE PAPA EN ZONAS DE PARAMO

Los pequeños agricultores papeiros de las zonas de páramo (3.200-3.600 msnm), disponen de variedades criollas y/o mejoradas que se caracterizan por presentar ciclos vegetativos que oscilan entre 7 y 10 meses con un grado variable de susceptibilidad a "lancha" (*Phytophthora infestans*), ataques de medianos a fuertes, de "gusano blanco" (*remnotrypes vorax*), sensibles a la sequía en siembras del ciclo de verano y generalmente manejadas con una tecnología de baja producción obteniendo rendimientos de 5 a 10 TM/há.

El Centro Andino de Acción Popular -CAAP- realizó estudios investigativos, complementados con información obtenida de Censos Nacionales y Estadísticas Vitales, que sirvieron de base para la ejecución de proyectos relacionados con acciones pecuario-forestales, involucrando actividades de transferencia tecnológica, capacitación y asistencia técnica a los agricultores minifundistas asentados en las comunidades de altura de las parroquias de Guarajaje e Isinlivi, pertenecientes a los cantones de Pujilí y Sigchos, respectivamente de la provincia de Cotopaxi. Una de las primeras gestiones participativas constituyó la realización de una encuesta-diagnóstico y poste-

(*) Una primera versión de este trabajo fue presentado en la Reunión Nacional sobre Mejoramiento de la papa. Organizado por FORTIPAPA-INIAP en Octubre de 1996.

(**) Ing. del CAAP prematuramente fallecido. Paz en su tumba.

riormente la ejecución de ensayos exploratorios en los principales cultivos del área.

La encuesta así como los experimentos exploratorios fueron realizados en las comunidades de Huayrapungo, Tigua Calicanto, 25 de Diciembre, Rumichaca y La Provincia, de las parroquias y cantones anteriormente enunciados; comunidades en las cuales predominan en orden de importancia los cultivos de papa, haba, cebada, cebolla y maíz que en el orden dado representa, que el 100, 98, 96, 61 y 60% de los agricultores dedican sus recursos a la explotación de esos cultivos.

Como resultado de la encuesta diagnóstica y con referencia específica al cultivo de papa, materia de este artículo, se obtuvo información sobre la tecnología que usualmente manejan los agricultores de esta zona:

Los productores de las comunidades investigadas disponen de una gama de 26 variedades de papa, entre criollas y mejoradas; de este banco germoplásmico comunal, 9 variedades se mantienen en Rumichaca y un promedio de 14 en las otras comunidades. En cuanto a la superficie que destinan para las siembras, un 24% de agricultores lo hacen en parcelas menores a 2.000 m², un 46% utilizan lotes que varían entre 2.000 a 5.000 m² y un 30% lo hacen en superficies que van de 0.5 a 4 hectáreas.

La Preparación del suelo es realizada en forma manual con azadón por el 88% de agricultores y el 12% con tractor; la mano de obra en el 97% es familiar, aunque un 27% de productores contratan jornales ocasionales complementarios, dependiendo el número de la superficie de cultivo.

La semilla utilizada por los agricultores (92%) es propia, de su cosecha anterior, de la cual el 57% seleccionan los tubérculos para la siembra; 89% depositan 2-3 semillas por sitio o golpe. Las épocas de siembra más generalizadas son las de Mayo-Junio y las de Septiembre a Diciembre; aunque un menor número de agricultores realizan siembras escalonadas en todos los meses del año.

En general, para todas las variedades que cultivan aplican fertilizante al suelo; el 72% de agricultores lo hacen en cantidades equivalentes de hasta 10 qq/há de 10-30-10 en todas las comunidades encuestadas; la aplicación es a la siembra utilizando mano de obra familiar. Adicionan abono orgánico de ovinos al suelo, lo hacen mediante el uso de talanqueras, incorporándole en la labor de preparación del suelo; aunque esta práctica no es muy generalizada, de hecho solo se encontró en productores de Huayrapungo y 25 de Diciembre.

En relación a la incidencia de plagas y enfermedades, los agricultores reportan como la principal plaga el "gusano blanco" (*Premnotrypes vorax*), el cual es controlado mediante aplicaciones de insecticidas al suelo por el 40% de productores, ocasionalmente por un 25% y ninguna por un 34%.

La principal enfermedad lo constituye la "lancha" (*Phytophthora infestans*); sin embargo, solo el 41% de cultivadores realizan aspersiones con fungicidas, 36% lo hacen a veces y 19% no realizan ninguna fumigación. Por lo general, los productos y dosis utilizados son recomendaciones formuladas por las casas comerciales, muchos productores informan que las curacio-

nes no dieron los resultados esperados.

En relación con el criterio de producción, 29% de agricultores catalogan a los rendimientos obtenidos como buenos, mientras que el 13% los consideran regulares y el 58% como bajos, datos que están relacionados con la cosecha 1995.

La producción de acuerdo con sus prioridades, es distribuida en cuatro rubros: autoconsumo, semilla, venta y trueque; para el orden dado, el 92, 88, 59 y 22% de los agricultores destinan la producción a esos conceptos.

2. LA EXPERIENCIA EN GRANJA

En razón de estas circunstancias por las que atraviesan los agricultores paperos de altura y de la información obtenida por medio de la encuesta a profundidad realizada a 100 productores de la zona Guangaje-Isinlivi en la provincia de Cotopaxi, el CAAP consideró de importancia proporcionarles alternativas varietales y de prácticas tecnológicas, con características tales que en algún nivel disminuyan las limitantes actuales, para lo cual se está evaluando el comportamiento de 12 clones de papa bajo manejo integrado en la Granja Experimental "Chaguarpungo" de su propiedad.

Caracterización de la granja

La Granja está ubicada en la parroquia Juan Montalvo del cantón Cayambe, Provincia de Pichincha, con una altitud de 3.200 msnm, de topografía irregular, con una pendiente de hasta 30%, suelo arcilloso, con precipitaciones de 365 mm, según datos a 1995; una temperatura promedio de 10° C. Es de-

cir en condiciones y situaciones semejantes a las de los agricultores andinos de altura.

Manejo de campo

El material experimental está constituido por 12 clones y 3 variedades control: Yema de huevo (criolla), INIAP-Esperanza e INIAP-Gabriela (mejoradas).

El manejo de campo del cultivo fue similar al que realizan los agricultores de altura en lo relacionado con la preparación del suelo (manual), distancias de siembra (1.10 x 0.35 m), fertilización (equivalente a 10 qq/há del 10-30-10 o 18-46-0), labores culturales (deshierba, medio aporque y aporque). La diferencia en el manejo del experimento radica en la época de aplicación del fertilizante, en el control del "gusano blanco" y en el control de "lancha".

La fertilización manual con 18-46-0 en cantidad equivalente a 10 qq/há, se aplicó al suelo en dos épocas: 5 qq al momento de la siembra y los otros 5 qq a la emergencia de las plántulas. Se complementó la fertilización con 2 qq/há de Urea al efectuarse el medio aporque.

Como desinfectante del suelo para prevenir el ataque del "gusano blanco" se usó Furdán 4F en dosis equivalente a 1 litro/há disuelto en 200 litros de agua. De esta solución se efectuaron 2 aplicaciones: una, a la brotación de las plántulas y otra, antes del aporque dirigiendo la boquilla al cuello de las plantas.

Para el control de la "lancha" se utilizó el fungicida Curzate M8 en dosis equivalente a 500 g + el fijador Tritón ACT en cantidad de 100 cc/200 litros de agua.

3. RESULTADOS

Ciclo vegetativo y precipitaciones

Los resultados de la duración de los ciclos vegetativos (siembra-cosecha) expresados en días, así como las precipitaciones mensuales en mm. para clones y variedades se indican en el Cuadro No. 1

De los resultados presentados, se observa que con relación al ciclo vegetativo los Clones 102, 103, 101 y 104 son los más precoces, de 4 a 4.5 meses; y los más tardíos C-107, C-112, C-105 y C-106 y 2 con un período hasta de 5.8 meses; frente a las variedades utilizadas como testigos que oscilan entre 6 y 6.5 meses.

Realizando una comparación entre la variedad testigo más tardía (INIAP-Gabriela) vs. los clones más precoces (C-102 y C-103), hay una diferencia de 75 días en el ciclo vegetativo; en la práctica quiere decir que los clones indicados tienen un 61.5% de oportunidad de sufrir menos riesgos de campo.

En cuanto se relaciona con las lluvias, un cultivo de papa a 3.000 m. de altitud requiere de unos 700 mm, distribuidos en forma más o menos uniforme durante el ciclo de cultivo. Tomando este antecedente como un referencial, se desprende que el material tanto clonal como varietal, no alcanzaron los niveles de humedad requeridos: las variedades testigos llenaron sus necesidades en un 52%, mientras que los clones más precoces lo hicieron con

un 15%. Para los clones más precoces, las lluvias acumuladas hasta la fase de floración-tubéridación totalizaron 96.7 mm.

Labores y costos totales que varían

En el cuadro No. 2 se pueden observar algunas variaciones en las prácticas tecnológicas aplicadas en el cultivo y el total de costos que varían.

Si bien se había planificado aplicar iguales prácticas tecnológicas para clones y variedades, por la diferente precocidad y grado de resistencia a la "lancha" del material, las labores de aporque, aspersiones de fungicida e insecticida fueron variables.

De los resultados obtenidos en el presente trabajo, se pueden considerar a los Clones 102, 103, 101 y 104 como promisorios, pues no recibieron la labor de aporque ni una fumigación para "lancha", aún cuando sí una fumigación para control de insectos. El costo total que varía en equivalente por hectárea, para los 4 clones, es de 25.670 sucres frente a los 303.630 sucres para la variedad INIAP-Gabriela.

Clasificación de tubérculos cosechados

Los tubérculos cosechados de clones y variedades, fueron clasificados por su peso en gramos y categorizados en una escala expresada en porcentaje de la producción; los datos se presentan en el Cuadro No. 3

Cuadro No. 1

CICLO VEGETATIVO DE CLONES Y VARIEDADES Y LLUVIAS CAIDAS EN LA GRANJA CHAGUARPUNGO DURANTE EL CICLO DE VERANO DE 1995

| CLONES | MESES\PRECIPITACIONES EN MM. | | | | | | | TOTAL LLUVIA (mm) | CICLO VEGETATIVO (días) |
|----------------|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-------------|-------------------|-------------------------|
| | JUN. 26.4 | JUL. 52.4 | AGO. 17.9 | SEP. 11.2 | OCT. 90.3 | NOV. 157.2 | DIC. 9.6 | | |
| C-102 | X | X | X | X | | | | 106.4 | 120 |
| C-103 | X | X | X | X | | | | 106.4 | 120 |
| C-101 | X | X | X | X | X | | | 158.3 | 135 |
| C-104 | X | X | X | X | X | | | 158.3 | 135 |
| C-109 | X | X | X | X | X | X | | 216.4 | 158 |
| C-111 | X | X | X | X | X | X | | 216.4 | 158 |
| C-110 | X | X | X | X | X | X | | 216.4 | 158 |
| C-108 | X | X | X | X | X | X | | 243.1 | 163 |
| C-107 | X | X | X | X | X | X | | 287.6 | 168 |
| C-106 | X | X | X | X | X | X | | 287.6 | 168 |
| C-112 | X | X | X | X | X | X | | 287.6 | 168 |
| C-105 | X | X | X | X | X | X | | 321.4 | 173 |
| Esperanza (T) | X | X | X | X | X | X | X | 365.0 | 185 |
| Yema Huevo (T) | X | X | X | X | X | X | X | 365.0 | 185 |
| Gabriela (T) | X | X | X | X | X | X | X | 365.0 | 195 |

Cuadro N. 2

LABORES Y COSTOS TOTALES QUE VARIAN PARA CLONES Y VARIEDADES EN EL CICLO DE VERANO DE 1995, A 3.200 MSNM. GRANJA CHAGUARPUNGO -CAAP-

| CLONES | APORQUE | LABORES QUE SE REALIZAN | | | | | COSTO TOTAL VARIA/HA (S/.) |
|-----------------|---------|-------------------------|--------|--------|----------------------|--------|----------------------------|
| | | APLICACION INSECTICIDA | | | APLICACION FUNGICIDA | | |
| | | 1ERA | 2DA | 3ERA | 1ERA | 2DA | |
| C-102 | | X | | | | | 25.670 |
| C-103 | | X | | | | | 25.670 |
| C-101 | | X | | | | | 25.670 |
| C-104 | | X | | | | | 25.670 |
| C-109 | X | X | X | | X | | 210.450 |
| C-111 | X | X | X | | X | | 210.450 |
| C-110 | X | X | X | | X | | 210.450 |
| C-108 | X | X | X | | X | | 210.450 |
| C-107 | X | X | X | X | X | | 248.640 |
| C-106 | X | X | X | X | X | | 248.640 |
| C-112 | X | X | X | X | X | | 248.640 |
| C-105 | X | X | X | X | X | X | 303.630 |
| Esperanza (T) | X | X | X | X | X | X | 303.630 |
| Yema Huevo (T) | X | X | X | X | X | X | 303.630 |
| Gabriela (T) | X | X | X | X | X | X | 303.630 |
| LABORES* | | | | | | | |
| Valor/há S/. | 100.000 | 25.670 | 36.510 | 38.190 | 48.270 | 54.900 | 303.630 |

* Las aplicaciones de pesticidas incluyen el valor del producto, fijador y jornales.

Cuadro No. 3

CLASIFICACION POR PESO DE LOS TUBERCULOS DE CLONES Y VARIEDADES, EXPRESADOS EN PORCENTAJE DE LA PRODUCCION CORRESPONDIENTE A LA COSECHA DE VERANO DE 1995. GRANJA CHAGUARPUNGO -CAAP-

| MATERIAL | CLASIFICACION TUBERCULOS (%) | | | | | |
|----------------|------------------------------|---------|--------|--------|--------|----------|
| | +120g | 91-120g | 61-90g | 31-60g | 10-30g | Desecho* |
| C-109 | 79 | 12 | 5 | 2 | 1 | 1 |
| C-110 | 78 | 6 | 8 | 4 | 3 | 1 |
| C-112 | 73 | 12 | 9 | 3 | 2 | 1 |
| Esperanza (T) | 63 | 22 | 9 | 4 | 1 | 1 |
| C-104 | 60 | 19 | 9 | 4 | 0 | 8 |
| C-106 | 48 | 25 | 14 | 7 | 6 | 0 |
| C-111 | 47 | 19 | 21 | 7 | 3 | 3 |
| Gabriela (T) | 47 | 21 | 16 | 8 | 5 | 3 |
| C-101 | 40 | 26 | 12 | 4 | 0 | 17 |
| Yema Huevo (T) | 21 | 17 | 21 | 25 | 8 | 8 |
| C-103 | 20 | 40 | 17 | 13 | 0 | 10 |
| C-105 | 15 | 18 | 19 | 25 | 15 | 8 |
| C-102 | 9 | 20 | 48 | 7 | 0 | 16 |
| C-107 | 0 | 49 | 23 | 20 | 3 | 5 |
| C-108 | 0 | 30 | 48 | 14 | 6 | 2 |

* Desecho: Tubérculos partidos en la cosecha manual + menores de 10 g. de peso + afectados por "gusano blanco", en ese orden.

Los resultados obtenidos de la clasificación de los tubérculos por su peso, permiten agrupar al material estudiado prácticamente en dos categorías: una constituida por aquellos que en un alto porcentaje producen tubérculos con un peso superior a los 90 gramos, como es el caso de los clones experimentales C-109, C-110 y C-112, que en principio se estima que por su tamaño puede ser un material apreciado en la agro-industria; y otra, integrado por aquel material que porcentualmente producen tubérculos distribuidos en las distintas clases y que así mismo, se suponen apropiados para consumo en fresco.

Rendimientos y evaluación económica

En el Cuadro No. 4, se presentan los rendimientos obtenidos y ajustados al 10% en equivalente por hectárea, así como los beneficios y la Relación Beneficio/Costo

Para el análisis económico se procedió a establecer el rendimiento ajustado, reduciéndose en un 10% los rendimientos obtenidos, asignando un 5% al tamaño de la parcela experimental a objeto de evitar una sobre-estimación de rendimientos y el otro 5% por manejo del cultivo.

Así mismo, para el cálculo del beneficio bruto/hectárea, se consideraron dos precios de venta del producto como semilla: para clones S/. 50.000/qq y para las variedades S/. 30.000/qq.

Estableciendo una gradación dentro de la Relación Beneficio/Costo, ocho clones superan el 200%, destacándose como más promisorios para el ciclo de verano a 3.200 msnm, C-110 y C-112 que presentan un B/C mayor al 300%.

4. CONCLUSIONES

Los clones en prueba, en términos generales, manifiestan precocidad en su ciclo vegetativo que va de 4 a 5.6 meses, destacándose C-101, 102, 103 y 104. Se los puede catalogar de resistentes a tolerantes a la sequía (106.4 a 321.4 mm. de lluvia para el período vegetativo). Con las dos aplicaciones de control para "gusano blanco" se obtuvo un producto libre de galeñas; el ataque fue inferior al 3% en clones y variedades. Los clones demuestran resistencia al ataque de "lancha" en el ciclo de verano, aunque las variedades testigos que presentaron síntomas recibieron solo dos fumigaciones.

De acuerdo con la Relación Costo/Beneficio se pueden considerar como promisorios a los clones 110, 112, 106, 101, 102, 109, 104 y 111, en ese orden; en razón de que una alternativa varietal representan un ajuste en la tecnología del agricultor papero y una tasa mínima de retomo superior al 200% se puede considerar como atractiva para el productor.

La clasificación de los tubérculos por su peso (tamaño), da indicios de que el cultivo de los clones permitiría una especialización de las explotaciones paperas: aquellas dedicadas a la producción para la agro-industria o para preparados culinarios, lógicamente diferenciando los clones por tamaño e índices de calidad.

Ha futuro se deberá programar y ejecutar actividades tendientes a la validación de la experiencia, tales como: evaluar el material clonal en el ciclo de invierno; replicar el trabajo en otras localidades de altura; ajustar la ejecución de las labores culturales en relación al

**Cuadro No. 4****RENDIMIENTOS Y EVALUACION ECONOMICA DE CLONES Y VARIEDADES TESTIGO**

| MATERIAL | RENDIMIENTO (qq/há) | | BENEFICIO/há | | RELACION B/C (%) |
|-------------------|---------------------|----------------------|------------------------|------|------------------------|
| | ABSOLUTO | AJUSTADO (AL 10%) | BRUTO (EN MILLONES) | NETO | |
| C-110 | 638 | 574 | 28.7 | 21.7 | 319 |
| C-112 | 636 | 572 | 28.6 | 21.6 | 318 |
| C-106 | 574 | 517 | 25.9 | 18.8 | 277 |
| C-101 | 561 | 505 | 25.3 | 18.4 | 270 |
| C-102 | 529 | 476 | 23.8 | 17.0 | 250 |
| C-109 | 481 | 433 | 21.7 | 14.6 | 215 |
| C-104 | 474 | 427 | 21.4 | 14.5 | 213 |
| C-111 | 468 | 421 | 21.1 | 14.0 | 206 |
| Gabriela (T) | 714 | 643 | 19.3 | 12.2 | 179 |
| C-103 | 336 | 302 | 15.1 | 8.3 | 122 |
| C-107 | 331 | 298 | 14.9 | 7.9 | 116 |
| Esperanza (T) | 524 | 472 | 14.2 | 7.1 | 104 |
| Yema de Huevo (T) | 519 | 467 | 14.0 | 6.9 | 102 |
| C-105 | 263 | 237 | 11.9 | 4.7 | 69 |
| C-108 | 192 | 173 | 8.7 | 1.6 | 24 |

período vegetativo de los Clones 101, 102, 103 y 104; o como alternativa realizar solo dos labores: rascadillo (des-
hierba) y aporque, manteniendo el resto de prácticas tecnológicas

BIBLIOGRAFIA

- CAAP. 1990. "Proyecto Manejo Ecológico Cotopaxi, seguimiento y desarrollo de propuestas". Documento de trabajo 08/90. Quito, Ecuador.
- CARDENAS, G.J. 1987. "Manual de control de malezas en papa". Estación Experimental Santa Catalina. INIAP-PRACIPA. Manual No. 9. INIAP. Quito, Ecuador.
- CARDOSO, V.II. 1993. "Evaluación económica de parcelas en campos de agricultores". INIAP. Programa de Investigación en Producción. Documento de Trabajo 03/93. INIAP. Quito, Ecuador.
- CIMMYT. 1988. "La formulación de recomendaciones a partir de datos agronómicos". Un manual metodológicos de evaluación económica. Edición completamente revisada. México D.F., México: CIMMYT.
- Escobar, Raúl. 1996. "Sistemas productivos y tecnología utilizada por los productores de Altura de Guangaje-Isinliv". Mimeo. Documento CAAP 1.60.
- FERNANDEZ, S. y F. TORRES. 1994. "El gusano blanco de la papa". FONAIIP-PRACIPA. Maracay, Venezuela: FONAIIP.
- FUNDAGRO. 1991. "Aspectos tecnológicos del cultivo de papa en el Ecuador". Quito, Ecuador.
- MERINO, G. y V. VASQUEZ. 1976. "Control del gusano blanco de la papa". Estación Experimental Santa Catalina. INIAP. Bol. Div. No. 84. Quito, Ecuador.
- MERINO, G. y V. VASQUEZ. "Recomendaciones para determinar el grado de daño del gusano blanco de la papa y su control". Estación Experimental Santa Catalina. INIAP. Bol. Div. No. 108. Quito, Ecuador.
- MUÑOZ, F. y V. MURILLO. 1982. "INIAP-Gabriela una variedad de alto rendimiento". Estación Experimental Santa Catalina. INIAP. Bol. Div. No. 124. Quito, Ecuador.
- MUÑOZ, F. e I. REINOSO. 1983. "INIAP-Esperanza: una variedad de papa de alto rendimiento para el norte del país". Estación Experimental Santa Catalina. INIAP. Bol. Div. No. 132. Quito, Ecuador.
- MUÑOZ, F. y L. CRUZ. 1984. "Manual del cultivo de papa". Estación Experimental Santa Catalina. INIAP. Manual No. 5. Quito, Ecuador.
- PADILLA, W. 1979. "Guía de recomendaciones de fertilización para los principales cultivos del Ecuador". Estación Experimental Santa Catalina. INIAP. Boletín Técnico No. 32. Quito, Ecuador.
- TRIPP, R. y J. WOOLLEY. 1989. "La etapa de planificación de la investigación en campos de agricultores". Identificación de actores para la experimentación. CIMMYT y CIAT. México. D.F. y Cali, Colombia.

El pequeño productor agropecuario y la integración (*)

Patricio Martínez Jaime (**)

Las políticas y programas para la reducción de la pobreza tendrán que dar prioridad a las zonas rurales en el país, cuestionando las creencias, aún vigentes, de que la migración rural-urbana concentró la pobreza en las ciudades o de que el remanente de pobreza rural se encuentra polarizado sólo en la Sierra, principalmente entre los minifundistas.

AGRICULTURA Y POBREZA

La distribución de la pobreza en el Ecuador adquiere gran significación, pues la pobreza rural es más de dos

veces superior a la pobreza urbana, tanto en la Sierra como en la Costa, sea que se trate de pobreza extrema, pobreza mínima o línea de vulnerabilidad.

| | | Incidencia de la pobreza, 1994 (por ciento de la población total) | | |
|----------|--------|--|----------------|-------------------|
| | | EXTREMA | POBREZA | VULNERABLE |
| COSTA | Urbana | 9 | 26 | 44 |
| | Rural | 22 | 50 | 69 |
| SIERRA | Urbana | 11 | 22 | 34 |
| | Rural | 20 | 43 | 64 |
| ORIENTE | Urbana | 7 | 20 | 36 |
| | Rural | 50 | 67 | 80 |
| NACIONAL | Urbana | 10 | 25 | 40 |
| | Rural | 22 | 47 | 67 |
| TOTAL | | 15 | 35 | 52 |

(*) Trabajo presentado en el Taller Subregional sobre Integración, organizado por ALOP-CAAP.

(**) Especialista en Comercio Exterior e Integración del IICA.

Estos datos, extraídos de un reciente informe del Banco Mundial, implican que las políticas y programas para la reducción de la pobreza tendrán que dar prioridad a las zonas rurales en el país, cuestionando las creencias, aún vigentes, de que la migración rural-urbana concentró la pobreza en las ciudades o de que el remanente de pobreza rural se encuentra polarizado sólo en la Sierra principalmente entre los minifundistas.

La interrelación de la agricultura con la pobreza rural se da de manera directa e indirecta, pues muchos pobres son agricultores deprimidos que trabajan en suelos inadecuados, sin infraestructura ni apoyo tecnológico y además explotados por cadenas arcaicas de comercialización; y por otra parte, porque los restantes pobres rurales realizan estrategias de supervivencia alrededor de actividades no agrícolas aunque casi siempre articuladas técnicas y financieramente a la agricultura. Más aún, el estudio del Banco Mundial demuestra que las familias no-pobres se sustentan mayoritariamente en actividades no agrícolas.

Aproximadamente la mitad de los costos directos del productor agropecuario ecuatoriano están constituidos por insumos transables, esto es, por insumos mayoritariamente importados; y esta dependencia se eleva en algunos productos hasta cerca del 70%. Esta es la razón por la cual la precisión de los ajustes en el tipo de cambio, o los retrasos o distorsiones que pudieran existir en ellos, afectan de manera directa al costo de los insumos y por tanto la rentabilidad concreta del productor agropecuario. Esta situación también afecta a gran parte de los

pequeños productores, aún cuando en ellos sea menor el promedio porcentual de significación de bienes importados en la estructura de costos.

Durante los últimos cuatro años, se estima que el retraso cambiario se situó en un promedio del 18%, pudiendo deducirse fácilmente la magnitud del impacto negativo al sector por causa de esta incidencia. Paralelamente, dado el bajo nivel de desarrollo gremial y la insuficiencia estatal, la gran mayoría de agricultores dependen para sus actividades de créditos privados formales o informales, a tal punto que se estima en el 60% el nivel promedio de los costos de producción agrícola cubiertos mediante créditos. En estas condiciones, también podemos vislumbrar la dura y adversa condición que en el último cuatrienio soportó el sector al acceder a un costo del dinero fluctuante entre el 50 y 55% anual en las fuentes formales como el Banco Nacional de Fomento, la Corporación Financiera Nacional o la banca privada, y a tasas anuales superiores al doble de éstas cuando se originaron en las fuentes informales, fuentes a las que deben recurrir con mayor frecuencia los pequeños productores.

Estas realidades nos permiten concluir que, por lo que hace referencia a las políticas internas, el destino del sector agropecuario ecuatoriano durante el próximo quinquenio continuará fuertemente determinado por la política macroeconómica del país y particularmente por las tasas de interés ofertadas en el mercado financiero, y por la justeza y oportunidad de los ajustes cambiarios. Podemos decir con toda certeza, que después del factor productividad, estos dos indicadores juegan el papel más importante dentro de la efi-

ciencia productiva agropecuaria en general, y dentro de las posibles estrategias de los pequeños productores en particular.

Apertura e integración

En los últimos cinco años, este 60% de habitantes rurales ecuatorianos situados bajo la línea de pobreza se ha visto enfrentado a la apertura comercial creciente, primero a nivel fronterizo, luego a nivel regional, y rápidamente a nivel continental y mundial. Lógicamente, para los agricultores pobres la libertad de importaciones podría percibirse como una amenaza inminente, aunque muchos de ellos la desconocen, o no pueden vislumbrar la magnitud de su posible impacto. A esta falta de conocimiento e información se agrega la dispersión y el inexistente o muy débil nivel de actividad gremial, lo cual dificulta los intentos de viabilizar políticas destinadas a una rápida creación de condiciones tecnológicas y gerenciales para poder asumir el reto de la internacionalización económica, sorteando o neutralizando las amenazas, o incluso aprovechando eventuales oportunidades.

El factor determinante de esta incidencia externa se concreta en los acuerdos de liberalización comercial, suscritos en los procesos de negociación, sean de alcance multilateral, plurilateral o bilateral. El 21 de enero de 1996 Ecuador ingresó a la OMC y por tanto debe ahora ajustar sus políticas a las normativas de los acuerdos multilaterales del GATT de 1994, y particularmente al Acuerdo Agrícola recientemente estrenado en ese foro mundial.

Dicho Acuerdo compromete a sus signatarios, principalmente en tres tipos de compromisos:

1. Disminución de las barreras al comercio agropecuario, transformando todas las medidas no arancelarias en un equivalente arancelario y reduciendo ese agregado arancelario en un 36% durante 6 años para los países desarrollados, y en un 24% durante 10 años para los países en desarrollo. Igualmente, cada país se compromete a negociar accesos mínimos a sus mercados de productos originarios de otros países miembros;

2. En cuanto a políticas internas, se comprometen a reducir en un 20% el valor económico de todas las ayudas de políticas que distorsionen de manera directa y significativa los precios agropecuarios. Sin embargo, para los países en desarrollo como Ecuador, y en base al principio de "trato especial y diferenciado", se estipulan excepciones como las siguientes:

2.a. Los apoyos "distorcionadores", esto es, los que afectan directamente el nivel de precios, pueden sumar hasta un 10% del valor de la producción en granja por cada producto, o del valor total del PIB agropecuario;

2.b. Se permiten subsidios a las inversiones exclusivamente para los países en desarrollo, siempre cuando éstos sean de disponibilidad general. Sin embargo, debe señalarse que aún la OMC no ha aclarado el alcance del concepto "inversiones", pues según se enfoque desde una perspectiva administrativa, económica o financiera, puede entenderse desde el amplísimo ámbito de todo gasto destinado a la producción o comercialización agropecua-

ria, hasta el restringido sentido de aquel egreso destinado a nuevos activos fijos de largo plazo.

3. Lo que interesa más para nuestro tema, el GATT prohíbe la creación de nuevas subvenciones a las exportaciones, y enumera aquellas que deben ser reducidas en un 36% de su valor: subvenciones según la **performance** exportadora; exportación de reservas gubernamentales a precios internos; exoneración de gravámenes obligatorios; subsidio al contingente agropecuario incorporado al producto final exportado; subvención para reducir los costos de comercialización de las exportaciones; y, subvención al transporte interno y fletes. También es de enorme importancia conocer que para los países en desarrollo como Ecuador, si están permitidos estos dos últimos tipos de subvenciones hasta el año 2005.

La aplicación de estos compromisos, de realizarse cabal y correctamente, traerá como efecto principal la reversión de la tendencia a la baja relativa de los precios y al descenso de los volúmenes evidenciados por el comercio agropecuario mundial en las últimas décadas.

En resumen, en circunstancias en que la aplicación progresiva del Acuerdo Agrícola del GATT hace prever una elevación generalizada de los precios reales agropecuarios de entre el 4 y 15% para los productos de origen templado, y de entre el 6 y 10% para los tropicales (FAO 1994, BM 1995, IICA 1995), debemos tener muy presente que sí está permitido subsidiar mediante sacrificios fiscales -y hasta hoy sin límite alguno- a las inversiones agropecuarias, entendidas al menos como obras de infraestructura para el media-

no y largo plazo, y que igualmente nos está permitido a los países en desarrollo subvencionar costos de transporte, flete y comercialización para las exportaciones de productos del universo agropecuario.

Paralelamente, debemos incorporar necesariamente dos procesos de negociaciones de apertura comercial en marcha. El uno con el MERCOSUR, dentro de la convergencia necesaria de los bloques subregionales para la construcción del área de libre comercio hemisférica, y, sucesivamente, la instauración de la liberalización continental total, prevista para ser alcanzada en un proceso de una década, (ALCA) según la Declaración Presidencial de la Cumbre de Miami. Debemos entonces imaginarnos un escenario en el que el pequeño productor agropecuario ecuatoriano empieza a competir ya, en un mercado que opera dentro y fuera de nuestro territorio, frente a la producción agropecuaria del NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México) y con la del MERCOSUR, verdadera potencia agropecuaria mundial, y sin protección arancelaria alguna.

Conjugando estos factores con las tendencias generales derivadas de la reciente incorporación del comercio agropecuario mundial a las normativas multilaterales del GATT, nos determinan finalmente dos grandes grupos de líneas productivas, que por tanto deberían ser objeto de políticas diferenciadas en razón del comercio exterior.

Productos amenazados: cebada, soya, trigo. No tan radicalmente amenazados: el arroz, las aves y la leche.

Productos con oportunidades: frutas de climas tropicales como mango, piña y melón; hortalizas susceptibles de exportación en frío o al vacío con bajo

costo relativo de inversión; elaborados industriales de banano; flores ornamentales. No tan claramente definidas las condiciones positivas; aguacate, tomate de árbol, extracto de maracuyá.

Así, parece obvio que en el mediano y largo plazo, y en líneas globales, el proceso de apertura hemisférica será beneficioso para elevar y ampliar los niveles de productividad agropecuaria y agroindustrial pero, igualmente debemos advertir que en las etapas intermedias posiblemente se presentarán conmociones de diverso matiz, generalmente vinculadas a procesos de reconversión de cultivos, y reasignación y reentrenamiento de mano de obra, las cuales afectarán de manera más decisiva y amplia a los pequeños productores. La hondura y alcance de la transición dependerá, en el caso de cada cultivo, de algunos factores preestablecidos, tales como: ventajas comparativas naturales; potencialidad para el desarrollo gerencial, versatilidad y organización de la fuerza de trabajo; infraestructura apta para asimilar rápidamente las innovaciones tecnológicas; entre los principales. A este último punto debe articularse la capacidad de responder a los nuevos requerimientos que emergen en el mercado mundial agropecuario: decrecimiento de los niveles de tolerancia a la presencia de residuos químicos; empaque y presentación biodegradable o más acorde a las normas ecoambientales; y, elevación de los estándares nutricionales o de calidad intrínseca de los productos agropecuarios.

Medidas prioritarias

En términos contemporáneos, es iluso -y hasta demagógico- definir pla-

nes detallados para ser ejecutados solo por y desde el Estado. El rol previsible e insustituible del Estado deberá solo concentrarse y fortalecerse en las decisiones dentro de las negociaciones comerciales internacionales, y hacia lo interior en la instauración de los servicios y de las estructuras que permitan asumir de mejor manera el aprovechamiento de las oportunidades y la superación de las amenazas que engendran ese proceso de apertura y liberalización comercial. Dentro de la amplia gama de posibles medidas, veo pertinente resumir aquí dos que podrían favorecer significativa y rápidamente el posicionamiento de los pequeños productores agropecuarios, dentro del actual marco de desregulación y liberalización:

1. La instauración de un sistema de información comercial agropecuaria que se distribuya en todos los niveles sociales y geográficos del país, mediante medios radiofónicos y una red computarizada extendida a través de las Facultades de Ciencias Agropecuarias, Cámaras de Agricultura, gremios de productores y Bolsa Nacional de Productos, y que provea a cualquier productor, gratuitamente o a costo mínimo, de información accesible, resumida, transparente y práctica, respecto al comportamiento y evolución de los mercados. Este debe ser el primer paso, pues todo lo que se haga sin él, sólo quedaría en el campo del voluntarismo, del academicismo, o del activismo ineficiente e intrascendente. La competitividad depende en gran medida de la capacidad para obtener y manejar más y mejores datos pertinentes a los fenómenos y elementos determinantes de los mercados, y es fundamental e irremplazable para que

puedan tomar decisiones oportunas y adecuadas tanto en los sectores privados dedicados a la producción, comercialización, financiamiento, o prestación de servicios en el sector agropecuario, como los niveles decisores de las autoridades públicas encargadas de impulsar servicios de investigación y promoción técnica.

2. Considero de igual o mayor importancia, facilitar a los pequeños productores la posibilidad del logro de la competitividad, permitiéndoles organizarse en formas gremiales ágiles y modernas. Es imprescindible liquidar de un solo tajo la inmensa maraña de requisitos absurdos y homogenizados hoy imperantes para la aprobación o registro de los gremios de productores, así como para su capitalización mínima mediante recursos obtenidos de sus propias actividades regulares. Una moderna concepción de la distribución de funciones entre lo público y lo privado, hace evidente que el Estado pueda y deba promover un marco estable de reglas del juego precisas, y que para ello no sólo debe permitir, sino alentar y promover, la organización de diversos núcleos y niveles gremiales de productores agropecuarios.

Estos nuevos núcleos podrán asumir, por lo menos, tres funciones importantísimas y absolutamente innovadoras:

a). El acceso, análisis y difusión de la información generada mediante el sistema nacional respecto a las oportunidades del mercado, a la evolución de la demanda, a la evolución de los precios, y al cambio de los requisitos para las importaciones desde otros países;

b). La gestión para la compra de insumos en escala, mediante concurso interno de ofertas; la gestión para la obtención del crédito en el mercado privado, o para otorgar garantías; el diálogo con el Estado para concertar apoyo a la inversión o a la exportación conforme a las normas del GATT; y la gestión para la venta o exportación en volumen. Más adelante, el apoyo a la incorporación de valor en el producto; y,

c). Servir como vehículo para la difusión, reproducción, validación y extensión de innovaciones tecnológicas, mediante contratos de cooperación con el INIAP, o con corporaciones transnacionales, incluyendo la participación en el proceso de capacitación de los recursos humanos.

Análisis

El diálogo democrático y la política de la cultura

Laura Baca Olamendi (**)

*"De frente a los grandes problemas me considero un hombre de la duda y del diálogo. De la duda, porque cada razonamiento que tenga acerca de las grandes preguntas termina casi siempre o exponiendo la gama de las posibles respuestas o formulando otra gran pregunta. Del diálogo, porque no presumo saber aquello que no sé, y aquello que sé lo pongo continuamente a prueba con quienes presumo que saben más que yo": Norberto Bobbio, **Elogio della mitezza**, Milán, Linea d'ombra Edizioni, 1994.*

La promoción del diálogo y el mantenimiento del espíritu crítico son dos condiciones básicas que caracterizan a la cultura democrática. Es importante mencionar que la singularidad de estas figuras no es privativa de otras latitudes sino que también en la historia latinoamericana reciente podemos encontrar hombres de cultura que de una u otra forma han adoptado actitudes similares y por ello resultaría interesante identificar, en las nuevas condiciones, las características de nuestros "personajes de la razón" en relación con su compromiso político.

I. LA DEMOCRACIA COMO PUNTO DE REFERENCIA

La caída del muro de Berlín, la guerra del golfo Pérsico, las repercusiones de la reunificación alemana y la disgregación del imperio soviético así como la tragedia yugoslava, han representado una serie de eventos que han transformado radical-

mente la mayoría de las certezas de que disponíamos imponiéndonos una "relectura" completa del pasado reciente. Las "revoluciones democráticas de 1989" no solo marcaron el final del comunismo histórico, entendido como un particular régimen político basado en una ideología que pretendía la emancipación humana, sino que también inauguraron una serie de tensio-

(*) Doctora en Historia de las Instituciones y de las Doc-trinas Políticas por la Universidad de Turín, Italia. Profesora-Investigadora de la UAM-Xochimilco.

nes económicas, políticas, sociales y culturales que han alterado los equilibrios tradicionales sobre los que se había cimentado el conjunto heterogéneo de las democracias occidentales¹.

Nos enfrentamos a un horizonte en el que la democracia prácticamente reina incontestada como la "mejor forma de gobierno". En efecto, es posible sostener que, muerto el antagonismo histórico que existió entre capitalismo y comunismo, los desequilibrios que han aparecido en la escena mundial constituyen los nuevos desafíos a los que habrá que dar respuesta al calor de las transformaciones producidas en diversos ámbitos: etnia-nación, público-privado, medio ambiente-desarrollo sustentable y ética-política entre otros. Estos espacios representan solo algunos de los problemas que tendremos que considerar durante los próximos años bajo perspectivas originales. En este contexto una de las tensiones más importantes que es posible evidenciar en los últimos tiempos deriva de aquello que algunos autores han denominado "**el choque entre civilizaciones**", por no hablar de los desafíos que aún permanecen en términos de desigualdades económicas y sociales y a los cuales ni la democracia ni los regímenes post-socialistas han podido brindar soluciones definitivas². Este nuevo desafío se sintetiza en la afirma-

ción de que la política mundial está entrando en una fase inédita en la cual las grandes divisiones que caracterizaron a la humanidad en términos de religión, historia, lengua y tradición, han aumentado en profundidad y en importancia y que por esta razón el conflicto social en el futuro será sobre todo de tipo cultural. Al respecto, es claro que los grandes desafíos que deberá enfrentar la moderna convivencia civil, en un ambiente de continuas fragmentaciones y de "conflictos entre culturas", solo podrán ser resueltos si se reconoce que la democracia continúa -a pesar de toda a constituir un punto de referencia imprescindible ya sea sobre el plano de los valores o sobre la dimensión de las soluciones institucionales posibles.

La extensión de este particular tipo de régimen político a nuevas regiones del mundo solo podrá llevarse a cabo en la medida en que logre plantear soluciones alternativas a los principales problemas que han aparecido con el final del siglo XX. La fase de cambios que inició a desplegarse a partir de los últimos años de la década de los ochenta, aceleró poderosamente un proceso de convergencia entre las diferentes formas de organización política hacia una "cultura de la democracia" que asume como irrenunciables tanto los principios de la libertad entre individuos con igua-

1. Bobbio, Norberto, **Destra e sinistra oltre il muro**, "La Stampa", Turín, 19 de marzo de 1995.

2. De acuerdo con esto, en la nueva era de "**conflicto cultural**" a los Estados Unidos corresponde constituir alianzas con culturas similares para defender los valores de occidente donde sea posible pero sin rehuir a la confrontación con culturas "extrañas" donde sea necesario" Cfr. Huntington, Samuel, **The Clash of Civilizations?** en *Foreign Affairs*, Summer 1993, vol. 72, num. 3, pp. 22-49. Se recomienda además la lectura del conjunto de artículos que dan seguimiento a este debate bajo el tema **Comments. Responses to Samuel P. Huntington's "The Clash of Civilizations?"** en *Foreign Affairs*, september/october 1993, vol. 72, num. 4, pp. 2-26.

les derechos como el método de la convivencia civil y tolerante. La fractura definitiva del llamado "socialismo real" colocó en una situación de "soledad normativa" al régimen democrático el cual -con sus limitaciones e imperfecciones- resulta hoy por hoy la única opción eficaz y duradera para que el pluralismo que es característico de las sociedades complejas se pueda desplegar en todos los órdenes. En esta perspectiva, resulta necesario asumir que un elemento central de la democracia deberá estar representado por la contemporánea presencia del consenso y del disenso como una de las "reglas de oro" para el funcionamiento de las colectividades modernas³.

Teniendo el anterior panorama en perspectiva, es posible evidenciar que un tema fundamental para el análisis del futuro de la democracia es el referido a las relaciones posibles entre política y cultura. Aunque esta relación ha existido a lo largo de la historia bajo diversas modalidades, en el momento actual se coloca como una tensión-clave cuyas soluciones dependen, en buena medida, de la calidad de la construcción democrática. A partir del análisis histórico es posible evidenciar cómo y porqué las modalidades que adoptó esta relación en las diferentes circunstancias del desarrollo democrático pudieron contribuir ya sea a la expansión de dicho régimen como a su mortificación y eventual aniquilación. En los extremos de los equilibrios que sostienen a un sistema democrático encontramos dos posibilidades: una situación

tendencialmente "totalizante" que casi siempre ha estado acompañada por una cultura extremadamente politizada (y con ella la aparición de la figura del "intelectual comprometido") situación que está tan cerca del autoritarismo como la segunda posibilidad representada por la existencia de una cultura pretendidamente neutra o apolítica (aquí podemos resaltar la figura del "intelectual puro"). Para ilustrar las posibles dimensiones de la relación entre política y cultura en la construcción democrática deseamos reproponer, a la luz del final del siglo, un debate que se llevó a cabo entre intelectuales representativos de las diversas posiciones ideológicas y políticas en disputa en un momento en que la guerra fría parecía obligar a la cultura a comprometerse con alguno de los contendientes. Esta deliberación, que en América Latina ha tenido pocas repercusiones, puede ser considerada como un punto de referencia útil para entender cuáles fueron las condiciones bajo las que se inició la defensa de la democracia después de la segunda guerra mundial, amenazada entonces como hoy. En aquel coloquio se discutieron apasionadamente un conjunto de ideas que a partir de entonces han marcado irremediablemente el diálogo político de tipo democrático⁴. Cabe señalar que en esta discusión fueron examinadas -con curiosidad y apertura mental- algunas tesis que todavía hoy muestran su vitalidad como es el caso de la propuesta de la "política de la cultura" que frente a la política cultural (que puede ser promovida por una

3. Veca, Salvatore, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea dell'emancipazione*, Milán, Feltrinelli, 1989.

4. Papuzzi, Alberto, *Bobbio, figli di una Resistenza europea*, "La Stampa", Turín, 2 enero 1995.

partido o por el Estado) y a la cultura apolítica (o neutra), representa una opción a través de la cual es posible la promoción de algunos de los valores y principios sin los cuales la democracia no podría sobrevivir y que actualmente aparecen como una imperiosa necesidad: el diálogo, la moderación, la persuasión y la tolerancia. Esperamos que el debate que actualmente se desarrolla entre los intelectuales latinoamericanos a propósito de las posibles relaciones entre política y cultura se pueda beneficiar de las lecciones que se derivaron de tal confrontación de ideas.

II. LIBERTAD DE LA CULTURA Y PENSAMIENTO LAICO

El término "política de la cultura" surgió a mediados de los años cincuenta a la luz de un intercambio de ideas que vio como protagonistas a distintos intelectuales italianos entre los que podemos destacar a Norberto Bobbio, Bianchi Bandinelli, prosiguió con Galvano della Volpe y terminó inesperadamente con Palmiro Togliatti (quien participó con el seudónimo de Rodrigo de Castilla)⁵. Estos hombres de cultura, algunos de origen comunista, discutieron por un lado acerca del rol y de los deberes de los intelectuales, y por el otro analizaron la relación que existe entre la libertad y la democracia. Dicho diálogo se llevó a cabo durante el período de la guerra fría en un momento en el que las diferentes posiciones se encontraban divididas en blo-

ques contrapuestos, razón por la cual el universo de los intelectuales no podía no reflejar este tipo de contradicciones en su relación con la política en la medida que eran patentes los contrastes ideológicos.

En este contexto la "política de la cultura" fue considerada como aquella política que es llevada a cabo por el intelectual desde la cultura para defender los valores democráticos más allá del ámbito de la política a través del establecimiento del coloquio⁶. En efecto, hacer referencia al diálogo significa reconocerle un lugar privilegiado para convocar a los diferentes intelectuales en un intento por meter en discusión los diferentes proyectos políticos. La "política de la cultura" en este sentido constituye una propuesta de máxima apertura porque mientras, por un lado, denuncia la "política cerrada", por el otro, también lucha para realizar las condiciones necesarias para la "libertad de la cultura" tratando de remover los bloqueos mentales que impiden pensar de una manera más tolerante las vías posibles para la transformación de la sociedad.

A pesar de que dicha discusión se insertó en los problemas políticos de su tiempo, actualmente tienen una gran vigencia a partir del reconocimiento de la existencia de una plataforma común para la democracia, en donde los intelectuales representan una fuerza de propulsión de naturaleza política. Según Norberto Bobbio, quien es uno de sus mayores promotores y de cuyos

5. Este debate se llevó a cabo principalmente en las revistas *Il Contemporáneo* y *Rinascita*.

6. Baca Olamendi, Laura, *Norberto Bobbio, la virtud del diálogo democrático*, en "La Jornada Semanal", núm. 282, 6 de noviembre 1994.

postulados nos ocuparemos en esta ocasión, la "política de la cultura" representa la única acción política que puede concederse al intelectual en tiempos de crisis y de cambio. Tal propuesta ha debido imponerse enfrentándose tradicionalmente contra dos concepciones plenamente antagónicas: por un lado, la aspiración de la política cultural y por el otro, la voluntad hacia la cultura apolítica. Estas apreciaciones fueron realizadas por Bobbio discutiendo con sus interlocutores a través de un presupuesto cardinal de la democracia: "la política no es todo, no puede ser todo". Lo anterior representa una firme convicción que continúa a ser defendida hasta nuestros días⁷. Para nuestro autor los años de la guerra fría deben ser recordados no solo como un período de contraposiciones absolutas sino también como una fase en la que, a pesar de todo, lograron desarrollarse los intelectuales que propugnaron por la mediación y por el carácter laico de la cultura.

De la "política de la cultura" deriva el "intelectual mediador" que representa a aquellos hombres de razón que consideran que el deber del intelectual no es el de establecer compromisos totales con ninguna ideología o estrategia política, sino que su principal compromiso consiste en defender los principios de la

cultura que son, también, los principios de la convivencia civil. La polémica a la que hacemos referencia se insertó en un contexto en el que el eje principal de la discusión se refería a la manera de evitar cualquier planificación de la cultura por parte de los políticos.

La "política de la cultura" tuvo un gran significado por la extraordinaria claridad en sus postulados que eran una invitación al uso de la razón, a la tolerancia y al diálogo entre los intelectuales para poder intercambiar diferentes puntos de vista. Según el filósofo Aldo Capitini⁸, las tesis de Bobbio marcaron fuertemente el debate ya que, en cierto sentido, podían ser consideradas como un punto de partida para entender las relaciones entre la política y la cultura en un contexto democrático. Sin embargo, también representan la prolongación de un debate que había tenido en Italia como uno de sus principales exponentes a Benedetto Croce⁹. Antes de proceder al análisis de las diferentes posiciones en que puede expresarse dicha relación, debemos señalar que otra temática del debate estuvo referida a la función de la cultura en la democracia. No debemos olvidar que la cultura se encuentra fuertemente ligada a las concepciones del mundo que sostienen determinados grupos en épocas históricas precisas. Sobre esta conside-

7. Cfr. Bobbio, Norberto, *Política e cultura*, Turín, Einaudi, 1955, y del mismo autor, *Elogio della mltrezza*, Milán, Linea d'ombra, 1994, p. 24

8. Aldo Capitini (1899-1968). Profesor de filosofía moral en la Universidad de Pisa. Antifascista que en 1936 adhirió al movimiento del "liberal-socialismo". De extracción católica abrazó el método de la no-violencia de Ghandi.

9. Benedetto Croce (1866-1952). Filósofo napolitano. Ejerció una hegemonía cultural indiscutible. Colega de Giovanni Gentile rompió con él por diferencias políticas y filosóficas. Director de la revista *La Crítica*. En 1924 dictó el "manifiesto de los intelectuales antifascistas". El magisterio moral de Croce se basa en su lucha por la libertad de la cultura y porque llevó a cabo una resistencia "cultural" en contra del fascismo.

ración Bobbio afirma que la cultura tiene un significado muy particular que resalta principalmente su tarea crítica "como examinadora de dudas y como ejercicio constante de la razón en defensa de la libertad". De acuerdo con nuestro autor las ideas se forman y se transforman porque son un reflejo de la sociedad, la cual necesita siempre de la libertad y de la democracia para poder crecer y desarrollarse. En este sentido, llama la atención sobre una importante distinción entre cultura y política, en donde la cultura "se ocupa de observar, conocer y ser consciente de los problemas", mientras que la política "se ocupa del hacer y del operar en la sociedad" y por esta razón es que se reconoce que ambas poseen lógicas distintas y caminan por senderos diferentes.

El corolario sería que mientras el intelectual piensa, el político actúa. Para Bobbio "la cultura y la política no son incompatibles: depende de la política que se hace. Es incompatible la vida y el progreso de la cultura con un Estado autocrático. En cambio no es incompatible con una política liberadora o democrática"¹⁰. En esta perspectiva el mundo de la cultura tiene exigencias, obligaciones y poderes de naturaleza política, que hacen posible que la cultura pueda ser considerada como un hecho político en sí mismo. En realidad la caracterización que nos ofrece Bobbio se podría contraponer a otras definiciones antagónicas que conciben a la cultura como un instrumento de la acción política enfocada a realizar propaganda política y por lo tanto sometida a las

directivas de los políticos. Este tipo de definición ilustra aquel ámbito que hemos denominado de la cultura politizada. Por otro lado, también es necesario tener presentes aquellas concepciones de la cultura que la aislan de su entorno. Por lo tanto, Bobbio considera que la cultura que no tiene ningún vínculo con la realidad social -porque es incommunicable- representa, del mismo modo, un tipo de cultura apolítica o pura.

III. LA POLITICA DE LA CULTURA COMO MEDIACION

Uno de los problemas centrales que caracterizaron el mencionado intercambio de ideas, fue el reconocimiento de la necesidad de evitar al máximo que se encasillara a la cultura para que no perdiera su función de guía, por lo que resultaba fundamental tratar de dilucidar cuáles eran los contenidos, así como los diferentes valores que ésta puede asumir. En esta lógica, la "política de la cultura" constituía una propuesta nueva y diferentes en la medida en que permitía el diálogo, pudiendo este ser considerado como una alternativa ante la existencia de concepciones extremas que podrían instrumentalizarla mediante el compromiso absoluto con distintas causas o esterilizarla al no ofrecerle algún contacto con la realidad. En este sentido, y reseñando a Bobbio, podemos afirmar que la propuesta de la "política de la cultura" buscaba evitar tanto la cultura separada de la historia o por "falta de vigor filosófico o por un deliberado espíritu de evasión", como la politización de la cultura,

¹⁰ Bobbio, Norberto, "Cultura vecchia e política nuova" en *Política e cultura*, Turín, Einaudi, 1995, p. 200

manifestándose en contra de aquella cultura que se transforma en servicio público.

Las diferentes posiciones de un diálogo que reflejaba las tensiones de un mundo dividido en bloques también estuvieron referidas a la distinción de las diversas "figuras de intelectual" que se derivaron de su relación con el poder: el intelectual politizado, el intelectual puro y finalmente el intelectual mediador o filósofo militante, las cuales encarnan además una precisa responsabilidad en relación con el ejercicio del "espíritu crítico". En este sentido, el examen de las actitudes que pueden asumir los intelectuales debe tomar como punto de partida cuál ha sido su relación con el poder y en especial con la política. Para los **intelectuales mediadores** lo importante es ejercitar un espíritu de imparcialidad que, sin confundirlo con la neutralidad o el servilismo, pueda promover la libertad de la cultura. A partir de este presupuesto quedaba claro que también los hombres de cultura expresan las necesidades y los ideales de su tiempo y por esta razón es importante tratar de distinguir cuáles son las características de cada uno de ellos.

El "intelectual revolucionario", por su parte, no estableció ningún límite a su compromiso político ya que en algunas ocasiones defendió la "politicidad" o participación de la cultura, propugnando por una cultura de partido que se contraponía frontalmente a una cultura considerada importante y débil que no se comprometía con las causas revolucionarias. Del otro lado se encuentra el "intelectual puro o apolítico" que se niega a establecer cualquier vínculo con la política encerrándose en su "torre de

marfil" desatendiendo los problemas de la **Polis** con una actitud de desconfianza y evasión. Como alternativa a estas dos figuras nos encontramos con el "intelectual mediador", llamado también laico porque afirma que si bien tiene un compromiso político, éste no es con los partidos o con el "Príncipe" sino con las causas civiles. Esta figura representaría **in nuce** al intelectual que propugna la democracia porque de frente a la falta de disponibilidad para entender las razones del otro (que muy frecuentemente caracterizan aquellas concepciones excluyentes de la política), propone el establecimiento del "coloquio" sobre la base de asumir que la batalla por el diálogo es una batalla política por la democracia.

La promoción del diálogo y el mantenimiento del espíritu crítico son, pues, dos condiciones básicas que caracterizan a la cultura democrática. Es importante mencionar que la singularidad de estas figuras no es privativa de otras latitudes sino que también en la historia latinoamericana reciente podemos encontrar hombres de cultura que de una u otra forma han adoptado actitudes similares y por ello resultaría interesante identificar, en las nuevas condiciones, las características de nuestros "personajes de la razón" en relación con su compromiso político.

Recuperar las lecciones que derivaron de otras circunstancias históricas nos permite realizar una lectura alternativa sobre las relaciones entre política y cultura que, sin llegar al fácil maniqueísmo, resalte las coincidencias en el tipo de problemáticas que derivaron de la función de la cultura en una sociedad democrática. La pregunta más importante que podríamos formularnos

en el actual contexto de crisis y transición, sería la relativa al tipo de función que los intelectuales podrían desempeñar cuando los esquemas tradicionales no sirven más para resolver los problemas de la convivencia civil y cuando el único recurso posible de frente a la violencia lo constituye el ejercicio del diálogo entre posiciones contrapuestas. En este sentido, el análisis de la función de la cultura y de la responsabilidad de los hombres de ideas en la vida política, resulta indispensable para evaluar la salud de la democracia y para tratar de entender las particularidades de los momentos de cambio en donde la cultura mantiene una función renovadora y crítica. Ante un panorama caracterizado por la in-

certidumbre generada por la expansión democrática, no debemos retroceder en el esfuerzo por otorgar a la cultura su propia autonomía y especificidad manteniendo un firme compromiso civil y ciudadano. Es necesario, por último, mantener el carácter laico de la cultura haciendo de la diversidad -que es típica de las democracias pluralísticas- una perspectiva común con la cual convivir, compartiendo los elogios por el coloquio, el método de la persuasión y de la tolerancia, y para que antes de asimilar nuevas certezas seamos conscientes de que es necesario mantener un ánimo abierto hacia todas aquellas ideas que nos hagan progresar en la comprensión de los fundamentos de la cultura democrática.

75

Septiembre de 1996

socialismo y participación

Francisco Guerra García, EL GOBIERNO DE LIMA. Jorge Ruiz de Somocurcio, EL GOBIERNO DE LIMA. Augusto Ortiz de Zevallos, LA METRÓPOLI - REGIÓN COMO PROYECTO: EL CASO DE LIMA-CALLAO. Laberto Adrianzén / Santiago Pedraglio, GOBIERNO DE LIMA: ALGUNAS REFLEXIONES Y PROPUESTAS. Grupo de trabajo coordinado por Ángel Delgado Silva, PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL GOBIERNO METROPOLITANO DE LIMA. Gustavo Espinoza Montesinos, SER SOCIALISTA EN EL PERÚ. Agustín Haya de la Torre, LA IZQUIERDA: VIEJAS Y NUEVAS IDEAS. Nicolás Lynch, RESIGNIFICAR EL SOCIALISMO EN EL PERÚ. Carlos Franco, DESIGUALDAD SOCIAL, CULTURA DE LA DESIGUALDAD Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA: CUATRO NOTAS PARA EL DEBATE. Juan Martín Sánchez, PERÚ CHINO A CHINO: DISCUSIÓN INICIAL EN TORNO AL LÍDER POPULISTA Y LA NUEVA POLÍTICA. Daniel Moore, REFLEXIONES DESDE SUECIA SOBRE UN AÑO QUE AGONIZA. David Sobrevilla, CRÓNICA DE UNA CAMPAÑA EQUIVOCADA. LA INEXISTENTE POLÉMICA FILOSÓFICA EN TORNO A MARIO BUNGE. Luis La Hoz, LAS MARAÑAS Y LA SELVA / EL LIBRO DE LA SELVA (FRAGMENTOS). Fernando de Szyzlo, ÓLEOS / NOVEDAD BIBLIOGRÁFICA / PUBLICACIONES RECIBIDAS.

La correspondencia dirigirla a: EDICIONES SOCIALISMO Y PARTICIPACION.

Av. José Faustino Sánchez Carrión 790. Lima 17 - Perú.

Subscripción anual (4 números) vía aérea: Perú-Lima S/. 80.00, inc. IGV.

Provincias S/. 85.00, inc. IGV. Latinoamérica y Norteamérica: US\$ 60.00.

Europa, Asia y África US\$ 65.00.

Liderazgo autoritario y violencia urbana: Un estudio de caso en Guayaquil

Cristina Larrea Killinger (*)

Los estudios sobre movimientos sociales urbanos en América Latina, se encontraron siempre con la presencia de otros fenómenos sociales tales como el autoritarismo y la violencia urbana. Quizá la plausible idea de destacar prácticas alternativas y contestatarias, dejó de lado la otra cara de la realidad.

Este artículo pretende observar el fenómeno de la violencia en las áreas marginales urbanas desde dos perspectivas: la primera, centrada en la actividad política del traficante de tierras y, la segunda, en la delincuencia y el castigo mediante el linchamiento popular.

En este texto se analiza la evolución histórica del área marginal de Bastión Popular, situado al norte de la ciudad de Guayaquil, en el kilómetro 12 de la vía Daule. Este asentamiento popular, que comenzó con la invasión de tierras por parte del abogado Carlos Castro en 1986, sufrió una serie de transformaciones de orden político y social, que serán anali-

zadas detalladamente en este artículo. El hilo conductor para estudiar el fenómeno de la violencia en Bastión Popular, serán las actividades "políticas" del abogado Carlos Castro y las prácticas "delictivas" de Sánchez¹, ambos asesinados en Bastión. El primero a quemarropa por William Mantuano y el segundo en un linchamiento popular.

Los analistas políticos reconocen que en las áreas marginales situadas en la periferia de las grandes ciudades, principalmente Quito y Guayaquil, la cultura política popular se encuentra entroncada en el populismo. Este fenómeno, presentado por los analistas como detractor de la democracia,

(*) Universidad de Barcelona, Departamento de Antropología Social, Historia de América y África; Baldiri Reixac, s/n; 08028 Barcelona; correo electrónico: larrea@trivium.gh.ub.es

1. El nombre de Sánchez es ficticio, con tal de preservar su identidad y la de sus parientes.

mantiene una gran influencia en los comportamientos de estos sectores marginales.

Pretendemos crear un espacio de reflexión sobre el escenario político dirigido por un invasor de tierras, tomando como punto de partida los mecanismos del liderazgo y su relación con la vida cotidiana de los moradores.

Los estudios sobre el fenómeno político del populismo en Ecuador se han centrado, principalmente, en investigar el discurso político y la relación que se establece entre el líder y la masa a través del análisis de la ideología². Se han estudiado el populismo de Velasco Ibarra, el de la CFP (Concentración de Fuerzas Populares) y el del PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano) de Abdalá Bucaram. Sin embargo, estos estudios no han abordado la percepción y el comportamiento de los moradores de estos sectores respecto a sus líderes, y la articulación entre la vida familiar, el compromiso político, y la relación clientelar. En ese sentido, encontramos excepciones como el estudio de sociología política sobre el fenómeno del populismo en el Suburbio (área marginal de la ciudad de Guayaquil) realizado por Amparo Ménéndez-Carrión (1986), y la tesis doctoral de James T. R. Moore (1977) sobre el comportamiento político popular en varias áreas marginales de la ciudad de Guayaquil.

En América Latina el populismo se define como un fenómeno político urbano de corte antioligárquico comandado por un líder carismático. Atribuyen como

causas de su surgimiento la presión que ejercieron las masas urbanas, organizadas sindicalmente para mejorar su nivel de ingresos, el vacío político dejado por el régimen oligárquico, y por lo tanto, el favorecimiento de una coyuntura óptima para el nacimiento de movimientos caudillistas capaces de responder a las demandas de nuevos grupos sociales, que junto a la burguesía, estaban interesados por el desarrollo del capitalismo.

El populismo se fundamenta en la propuesta de una relación directa entre el pueblo y el líder, donde el líder realiza promesas políticas legitimadas a través de su don carismático. El discurso político populista refuerza valores tradicionales e integra sentimientos populares como la religión y el odio social hacia la oligarquía y los grupos de poder. Incorpora en su discurso las necesidades urgentes del pueblo, como son, en primer lugar, denunciar las condiciones precarias de subempleo y de dependencia económica, y en segundo lugar, garantizar algunas de las infraestructuras básicas como la vivienda, el agua potable, la salud y la educación, en las campañas electorales.

El líder populista rompe con las convenciones políticas al utilizar en sus discursos expresiones de lloro, odio o alegría, acompañados por movimientos corporales de indignación o de esperanza. El espectáculo político directo entre el líder y el pueblo garantiza el acercamiento de las promesas políticas a la cosmovisión popular. En la actualidad,

2. Para analizar el fenómeno del velasquismo, el caudillismo o el populismo en Ecuador pueden consultarse preferentemente las siguientes obras: Burbano de Lara, F. y De la Torre de Espinosa, C. (1989), y Quintero López, R. (1983).

también se utilizan los medios de comunicación de masas como la televisión, la radio, los parlantes y los volantes, e incluso el líder va acompañado de música de banda, de mujeres, y rodeado de personalidades.

La mayor parte de los estudios sobre el fenómeno del populismo en Ecuador analizan la figura de los dirigentes de partidos políticos. ¿Qué ocurre con los líderes que venden los votos a los partidos; que invaden tierras, que mueven masas urbanas en las manifestaciones políticas para apoyar un partido concreto? Ese otro lado del populismo, el de fuera de las organizaciones de partidos, constituido por dirigentes que trabajan para los líderes políticos, pero que tienen un proyecto social y político directo para los sectores populares es el que vamos a analizar a través de la figura del abogado Carlos Castro.

1. CARLOS CASTRO Y LA HISTORIA DE BASTION POPULAR

El liderazgo de Carlos Castro en el Bastión Popular es representativo del caudillismo externo a la militancia exclusiva en un partido político. No militó de manera estable en ningún partido, sino que más bien apoyó a los dirigentes de algunos partidos políticos según una estricta relación de pactos, alianzas, intereses políticos y económicos. Castro era un excelente dirigente de masas, perfecto organizador de concentraciones políticas pero un pésimo candidato. Llegó a fundar un partido sin éxito político ni electoral.

El primer período histórico del Bastión Popular abarca desde 1986, año en el que comenzaron las invasiones de tierras, hasta 1991, momento en el que el abogado Castro fue asesinado.

En la década de los 80 había empezado en el Ecuador una crisis económica estrepitosa, producto del rezago del período de bonanza del "boom" petrolero de los 70. A consecuencia de la agudización de la crisis económica y la falta de una planificación urbanística adecuada para contener la inmigración a las grandes ciudades, las invasiones de tierras aumentaron desmesuradamente. La última gran invasión al sur de la ciudad, Los Guasmos, era incapaz de absorber más población migrante. Además, los fracasos continuos del municipio y del gobierno en los proyectos urbanísticos de viviendas influyó positivamente en la invasión de tierras³ como único mecanismo factible para los asentamientos espontáneos, así como también para aglutinar a las personas que ya no podían ser absorbidas por los sectores marginales de los Guasmos y el Suburbio. Empezaron las invasiones de tierras y la especulación del suelo en los terrenos al norte de la ciudad. Hasta entonces este tipo de acciones se habían producido preferentemente en el sur de la ciudad de Guayaquil.

En septiembre de 1986 el abogado Carlos Castro Torres, jefe del Registro Civil del Guayas, invadió 200 hectáreas propiedad de la familia Herrera, situada en la parroquia de Pascuales, aproximadamente en el kilómetro 12 de la vía Daule. Por aquel entonces, el presiden-

3. Para profundizar en el mecanismo de la toma de tierras es conveniente recurrir al estudio de Egas (1985) sobre las invasiones del Guasmo, Cristo del Consuelo y Mapasingue, en la ciudad de Guayaquil. También analiza en este artículo el fenómeno de las invasiones entre 1950 y 1980.

te de la República del Ecuador era León Febres Cordero del PSC (Partido Social Cristiano) y el gobernador de la provincia el abogado Jaime Nebot Saadi, del mismo partido. Fue Nebot quien denunció públicamente en reiteradas ocasiones el negociado y la politiquería de las invasiones, precisamente responsabilizando a las autoridades involucradas en la protección y el auspicio de los traficantes de tierras. No fue él quien nombró a Carlos Castro sino el economista Juan Ortega Rodríguez, concejal de Izquierda Democrática, acusado por el mismo Nebot de extender autorizaciones de preasentamientos, asentamientos provisionales y asentamientos definitivos. Juan Ortega se defendió públicamente de las acusaciones aludiendo a la negligencia de Nebot hacia la responsabilidad de Castro para de esa manera asegurar su apoyo en las próximas elecciones.

Al mes siguiente de la invasión se produjeron los desalojos autorizados por Nebot. Empezaron las extorsiones policiales y la quema de casas. El mismo Ortega acusó, en la prensa, a Castro de hacerse valer de su cargo público como jefe del Registro Civil para fomentar las invasiones, así como a Nebot por hacer demagogia. El día 19 de junio de 1987 Castro renunció a la jefatura del Registro Civil. Aunque oficialmente no se precisaron los motivos de su dimisión él argumentó que "no existirán ataduras, ni nexos para poder enfrentarnos a los verdaderos enemigos del pueblo, a los que últimamente no hemos podido responder, por las funciones que veníamos desempeñando y en las cuales siempre nos destacó el afán de servicio de la comunidad" (Extra, 19/6/87). De todas

maneras, en la prensa se difundió la idea de que la renuncia estaba condicionada por el conflicto que Castro tuvo con la policía en el Guasmo central al haberse negado a que Castro invadiera unos terrenos de la iglesia.⁷

Ese mismo año continuaron las invasiones. Aumentó el descontento general por ese tipo de actos. Los representantes políticos y articulistas de la prensa condenaron las invasiones por considerarlas un atentado contra la propiedad privada y un mecanismo de manipulación de los sectores campesinos. Se adoptó un discurso proteccionista a favor de la policía por los problemas acaecidos durante los desalojos, así como una opinión paternalista hacia los campesinos manipulados por los traficantes de tierras.

En 1988 se habla por primera vez de Bastión Popular. Los desalojos dejaron de existir. El asentamiento había quedado consolidado. En el 89 continúan las invasiones en las zonas industriales del Bastión realizadas por cuadrillas encargadas de desbrozar el monte y cortar los árboles.

Cinco meses antes de morir Castro era consejero socialcristiano del Guayas cuando fue detenido por la policía al llevar un arma sin autorización. Se trataba de una carabina con mira telescópica de 22 milímetros incautada en una redada policial. Castro fue liberado por el Intendente de policía Enrique Herrería cuando comprobó que gozaba de "fuero de corte" por sus funciones públicas y gracias a la intervención del prefecto del Guayas Carlos Hidalgo.

El segundo período histórico del Bastión Popular se inicia con el asesinato del líder Carlos Castro. William Mantuano, un joven de 21 años, la no-

che del 6 de septiembre de 1991 mató a quemarropa a Castro, con un arma de la cual solamente salieron dos disparos, ante sus guardaespaldas y acompañantes. Tras la caída de Castro hirió a su guardaespaldas y salió huuyendo. Una multitud lo siguió hasta darle alcance. Lo lincharon, pero no consiguieron matarlo porque la policía intervino en el acto. Se lo llevaron al Hospital Luis Vernaza en un estado muy grave.

Tras la muerte de Castro la prensa baraja dos hipótesis: una, que el asesinato responde a motivos personales de odio y venganza, y dos, que estaba dirigido por "otras personas" relacionadas, directa o indirectamente, con la política o con el tráfico de tierras. La familia Mantuano y el propio asesino argumentan que el motivo fue el odio y la venganza por haber quitado la casa donde vivía la madre de Mantuano y por las agresiones que Mantuano recibió de Castro en una ocasión anterior. La familia de Castro sostuvo la acusación contra Daniel Choca, propietario de seis hectáreas de la invasión dirigida por Carlos Castro denominada Flor del Bastión. Choca poseía la orden de desalojo para más de 100 familias. Abdalá Bucaram, miembro del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) de corte populista, y Jaime Toral, invasor de tierras en Las Malvinas, argumentaron públicamente que a Castro lo mandaron matar. A pesar de no dar nombres se puede vincular con la actividad política. La prensa también continúa alentando la idea de que Mantuano fue pagado por alguien, y se sobreentiende que pertenece al mundo de la política. La hipótesis de la prensa se alimenta de

los siguientes argumentos: Mantuano vive en una lujosa celda en la penitenciaría, se le atribuyen dotes de mando y autoridad, asesina al sacerdote Aragón acusado de violación, y lo acusan de haber intentado matar a Avicena Bucaram, primo de Abdalá Bucaram. Todos estos hechos, veraces o no, contribuyen a construir la imagen de un "asesino que no sacia su sed de sangre". Castro era violento, pero tras su muerte, se contraponen la violencia exacerbada de su asesino, Mantuano. Esa es la imagen que la prensa construye, y que los políticos entrevistados refuerzan ofreciendo comentarios favorables a la personalidad y la actividad política de Carlos Castro.

Con la muerte del líder principal del Bastión los dirigentes de los distintos sectores en los que se encontraba organizada la invasión trataron de disputarse el liderazgo. Los presuntos candidatos a ser los próximos dirigentes eran Jaime Toral, abogado defensor de la familia de Castro tras el asesinato, o Zinaida, hija de Carlos Castro. Finalmente quien se ganó el liderazgo fue la hija de Castro, apoyada por un grupo de dirigentes de varios bloques, contra el resto de dirigentes. Hubo enfrentamientos armados con heridos y muertos, tanto de la población civil como de los dirigentes y guardias de choque.

La población del Bastión no secundó masivamente a ninguno de los líderes de los bloques. Esta falta de apoyo debilitó el enfrentamiento, el cual se resolvió finalmente con la intervención de la policía. A raíz de los incidentes y la finalización del poder de los dirigentes la comunidad se organizó en una Coordinadora de bases para luchar

por la legalización de tierras, único instrumento para evitar la usurpación y la especulación.

El tercer período se inicia con la lucha popular por la legalización de tierras, apoyada por el abogado Raúl Patiño, por aquel entonces diputado del Partido Socialista, hasta conseguirla en el Congreso de Diputados en marzo de 1992. El precio tasado fue de cien sucres por metro cuadrado.

Tras la legalización de tierras se produjo una desactivación en la movilización política popular y un vacío de poder, el cual no había podido fortalecerse en las bases. El fenómeno popular de salir en marchas callejeras fue, en un principio de tipo espontáneo, pero luego organizado, con el apoyo de la iglesia, solamente para la legalización de tierras. En 1992 entró el ejército con el objetivo de construir tres casas comunales, las cuales posteriormente se convirtieron en guarderías. Con esa conversión se introdujo el INNFA (Instituto Nacional del Niño y la Familia) y el Children Internacional.

Es en este último período que surgen las pandillas juveniles y empiezan los linchamientos populares. Actualmente la iglesia del Bastión constituye la única institución con una mayor capacidad organizativa. Cabe señalar que fue la única organización que Castro permitió trabajar en el Bastión durante su mandato, con excepción de las escuelas fiscales y una escuela coordinada por una organización de la iglesia ecuménica.

Las actividades políticas de Carlos Castro

Carlos Castro fue un activista político. En un especial de la revista Vistazo

(1991) dedicado a la vida de Castro, después de su muerte, explica que a los 20 años ingresó en la Unión Revolucionaria Juvenil Ecuatoriana. Luego militó en la Juventud Socialista Revolucionaria, y en 1968 se involucró con la Federación de Trabajadores del Guayas.

En 1971 ingresó en la Escuela de derecho de la Universidad de Guayaquil. Estuvo vinculado a Jaime Toral y perdió las elecciones para ser delegado ante el Consejo Universitario. A finales de los 70 se gradúa como abogado e invade el Guasmo central. Funda las cooperativas Carlos Castro I y II.

En 1984 Castro y Toral empiezan a buscar un político para apoyar. Escogen a Jorge Zavala Baquerizo, pero ante su fracaso político optan por León Febres Cordero, dirigente del Partido Social Cristiano. Más tarde Castro se candida para concejal por la Coalición Institucionalista Demócrata pero pierde las elecciones. Vuelve con León Febres Cordero. Su poder aumenta, y es nombrado subsecretario de Recursos Humanos del Litoral, cargo en el que duró poco tiempo. Luego pasó a ser jefe del Registro Civil del Guayas. Como alianza de Febres Cordero, apoya a su partido, llenando las calles en varias ocasiones con manifestantes procedentes del Guasmo y el Bastión Popular.

Después se afilió al Partido Liberal. Fue candidato a diputado provincial y apoyó a la candidatura presidencial de Miguel Albornoz. Luego se alia con Rodrigo Borja y más tarde nuevamente con León Febres Cordero. En 1990 se presentó como candidato a concejal.

Carlos Castro era considerado un hombre violento, tanto por sus colegas políticos como por los dirigentes y moradores de las invasiones. Portaba ar-

mas, iba acompañado con una guardia de choque fuertemente armada y ejercía un dominio basado en el terror.

El 22 de agosto de 1986, unos meses antes de empezar a invadir las tierras del Bastión Popular, la Comisión Ecuménica de los Derechos Humanos y el Centro Ecuatoriano de Acción y Promoción de la Mujer (CEPAM) cursaron una carta al Ministro de Gobierno como protesta a los malos tratos que Carlos Castro, como jefe del Registro Civil, había propinado a la funcionaria Teresa Galarza. Se reconoce públicamente que Castro tiene otras acusaciones pendientes relacionadas con su violencia e incluso delitos de sangre.

Esta violencia característica de su manera de hacer política y de relacionarse con sus dirigentes la canalizó de manera distinta en sus actividades con los moradores del Bastión para asegurar la estabilidad social. Este orden consiste en prohibir la venta de alcohol, y castigar duramente a los maridos que maltratan a sus mujeres. De esa manera, pretende construir una imagen de defensor del orden moral al garantizar la protección de las mujeres. La actividad organizativa de Castro, con la ayuda de sus dirigentes por bloques, consistía en asegurar la paz social mediante el uso de la violencia directa a quienes transgredían el orden establecido. El carisma de Castro permitía eludir sus prácticas represivas para con los moradores, y garantizar la rectitud de sus valores morales, siendo recordado por la gente del Bastión como el "Maestro", por sus dotes oratorias y de enseñanza.

El discurso político

Castro se cuidaba mucho de salir en la prensa y la televisión. Prefería los mítines, las concentraciones y sus propias asambleas. Por esa razón, contamos con casi ninguna información escrita sobre sus discursos. Solamente un par de comentarios recogidos textualmente por la prensa y las vagas descripciones que la gente que asistía puede dar sobre su forma de hablar, pero difícilmente tenemos información fidedigna de lo que hablaba y menos exactamente de lo que decía.

Contamos con un comentario recogido en el diario Extra el 16 de julio de 1987:

"Como abogado Carlos Castro castigaré como hombre a los que me calumnien y como jefe nacional de nuestro frente gritaré como hombre a los que me calumnien y como jefe nacional de nuestro frente gritaré mi orgullo y satisfacción por ser quienes son los que me atacan. Temen la organización de masas: por qué? Cuando los pueblos se organizan sólo el progreso y la superación los espera en sus sectores más consecuentes, pero a los esbirros, a los chantajistas, a los chupasangre de los marginados que sólo se acuerdan de nuestros sectores para épocas electorales o para vender sus mañidos productos, a esos los espera el más duro castigo. Agradezco a Uds. porque el periodismo practicado en la fuente de información que representan es el más apegado a la verdad y aceptado por el pueblo que a veces representa, y que se siente herido por la serie de infamias

que otros malos miembros de la prensa, sin escuchar éticamente a las partes, vierten de mala fe".

El espacio por excelencia donde Castro daba sus discursos era la cancha del Bastión situada en el bloque 1 los sábados a las cinco de la tarde. En ese lugar se producía el encuentro con la "masa", tal como él mismo denominaba a los moradores del Bastión. Otro espacio de relación entre Castro y la "masa" se producía cuando dirigía las manifestaciones y las concentraciones encargadas por los partidos políticos.

Las personas entrevistadas en el Bastión coinciden en describir que al principio de sus discursos Castro solía ridiculizar a los asistentes por haber llegado tarde. Pedía disciplina y obediencia. A continuación amenazaba a quienes no asistían. Posteriormente se dirigía positivamente a la "masa" con un chiste o una sonrisa y empezaba con el propósito de la reunión que estaba normalmente relacionado con la realización de las obras de infraestructura (agua, luz, etc.) de los distintos bloques. Por último, para terminar, se refería a la importancia de la fuerza del pueblo. Dijo ser seguidor de Maquiavelo y enemigo de la iglesia. Aceptaba la presencia de la iglesia por considerarla el "opio del pueblo", y porque le convenía su apoyo en la construcción de escuelas y mejoras para el Bastión.

Sin embargo, no era solamente Castro quien tenía capacidad para convocar asambleas y dirigir discursos políticos a los moradores. Los dirigentes de los distintos sectores podían convocar, en el mismo barrio, a los habitantes a una reunión. La diferencia fundamental residía en que Castro era el úni-

co en poder dirigirse a toda la población, mientras que los dirigentes solamente lo podían hacer con los habitantes de su bloque. Estas reuniones dependían de la voluntad de los dirigentes barriales. Muchas veces eran espontáneas y obligaban a las personas dejar lo que estaban haciendo para ir a la reunión que convocaba el dirigente y anunciaban sus guardianes.

El proyecto sociopolítico

Con la experiencia de Carlos Castro en su activismo político en la Universidad de Guayaquil, y tras la consolidación de la invasión en el Guasmo central, Bastión Popular constituye parte de la culminación de su proyecto sociopolítico. El abogado consigue crear una sociedad con un orden interno concreto, demarcada espacialmente, y sometida a su máxima autoridad. Evidentemente esta sociedad "modelo", con un orden instaurado y controlado por Castro y los dirigentes de cada bloque, se encuentra conducida con fines electoralistas y las alianzas que Castro ha realizado con los partidos políticos.

Castro es consciente de los lazos de fidelidad y el espacio de confianza que el pueblo tiene ante quien garantiza el cumplimiento de una promesa beneficiosa para con el "pobre", como es la venta de un solar donde poder construir una casa, es decir, el principio básico de conseguir un techo bajo el que vivir.

En la configuración del espacio invadido, el líder observa al pueblo como el conjunto de familias procedentes de lugares diversos cuyo objetivo máximo que las une es la búsqueda de un lugar donde vivir. Este bien común, garantiza-

do por la protección de Castro y sus dirigentes, es manipulado por él con el fin de establecer con las familias pactos de solidaridad, alianza y pago de favores. En el Bastión, Castro despoja a las familias de su capacidad organizativa, prohíbe las reuniones, y promete la protección social, a través del pago de cuotas a los guardianes, administradas por los dirigentes de cada bloque.

La violencia se encuentra institucionalizada políticamente por los dirigentes barriales, y administrada regularmente por ellos, algunas veces en actos públicos, como los desalojos de familias que no pagan las cuotas o que manifiestan no estar de acuerdo con el sistema de Castro, y actos privados en las oficinas de los dirigentes, como el castigo a los ladrones y a los maridos que pegan a sus mujeres. La violencia personalizada se oculta tras los muros de la oficina, y si al agresor se le escapa el cuchillo o el revólver, el cadáver es arrojado a la Perimetral. La violencia administrada a una familia que no seguía las reglas de Castro recibía un castigo ejemplar que consistía en un desalojo violento, con incendio y golpes incluidos. El abogado y los suyos se cuidaban mucho de no salir en la prensa y de no relacionarse directamente con ningún delito de sangre.

Las fases del proyecto de Castro en el Bastión fueron las siguientes: primero, informar de la invasión de tierras; segundo, invadir las tierras; tercero, vender un solar por familia donde poder construir su casa; cuarto, organizar la infraestructura básica (agua, luz, transporte, etc.); y quinto, y de forma paralela, garantizar el orden social.

Era imprescindible explicar personalmente al abogado las razones por las cuales se necesitaba comprar el terreno. En un principio él no vendía a las familias que ya tenían otro hogar o que no iban a vivir permanentemente en la casa. En el estudio realizado para el INNFA (Larrea Killinger 1995) se observó que el motivo principal por el cual las familias deciden trasladarse al Bastión es conseguir una vivienda propia (56,8% de los casos). La mayoría de ellas procedían de zonas urbano-marginales como el Guasmo y el Suburbio, zonas donde ya no había más tierra para vender. Por lo tanto, eran familias con una experiencia urbana previa. Solamente el 11,7% eran de extracción preferentemente rural y venían directamente de Manabí, provincia situada al norte de la provincia del Guayas.

Las personas que informaban de la posibilidad de comprar un solar en el Bastión fueron en su mayoría familiares, en un 49,5%, y procedentes de la red de amigos, en un 40%. Estos datos contradicen la información oficial correspondiente al período de las invasiones de la zona del Bastión en las que se acusaba a los traficantes de tierra de ir directamente al campo con el objetivo de reclutar masas de campesinos para que emigraran a la ciudad.

El deseo de las familias era conseguir un solar propio, y en la medida de lo posible, tender a la reagrupación familiar. Para una familia era fundamental comprar un solar cerca de algún pariente. La densidad de las relaciones familiares constituye una estrategia de supervivencia, solidaridad y reproducción en zonas marginales (Lomnitz

1987) como el Bastión. La mayoría de familias cuentan como mínimo con un pariente más en el mismo Bastión, aunque sea en otro sector. Puede que no haya proximidad espacial por haber comprado las tierras en años distintos, pero al menos tienden, en la medida de lo posible, a reagruparse.

Castro conocía la facilidad para poblar una invasión de tierras. Habla necesidad de tierra. Los lotes se vendían, según la ubicación del solar, y eran administrados por el dirigente de cada bloque. En un principio los dirigentes eran mayoritariamente personas de confianza de Castro, procedentes del grupo de apoyo en las invasiones del Guasmo central. Sin embargo, los guardianes de los sectores de cada bloque sí eran moradores del mismo Bastión.

Existían mecanismos de segregación en la ubicación de los solares. Según fuera el tipo de clientelismo y recomendación se podía conseguir un solar mejor situado. Observamos que en una pequeño sector del Bastión se concentra la mayor parte de población negra procedente de la provincia de Esmeraldas. En esa zona confluyen las aguas del cerro, las cuales convierten el lugar en un lodazal propenso a las dificultades de acceso y al desarrollo de enfermedades.

Castro organizó una estructura vertical de control en la que él constituía la cúpula, y el cuadro de mando sus dirigentes de cada bloque. Estos dirigentes se caracterizaban por la obediencia al líder y su marcada violencia. Ellos eran quienes se encargaban de controlar a la población, de protegerla vigilando las calles y las casas, de cobrar la venta de los solares, de cobrar semanalmente la cuota de la guardiania, que por ese entonces costaba 500 su-

ces semanales, y de desalojar a la familias que no cumplieran con las normas. Estas normas se difundían a través de los parlantes situados en cada bloque, y mediante las visitas domiciliarias de los guardianes, según órdenes de los dirigentes

2. LA PERCEPCION POPULAR SOBRE EL PERIODO DE CASTRO Y SUS DIFERENCIAS CON LA ACTUALIDAD

Las familias entrevistadas en el Bastión Popular distinguieron tres periodos fundamentales en la historia del asentamiento: una primera fase caracterizada por el dominio del abogado Carlos Castro; una segunda fase de inestabilidad política marcada por la lucha entre los dirigentes del sector y el triunfo popular en la legalización de las tierras, tras la creación de la coordinadora popular, y una tercera fase de estabilidad política pero de inestabilidad social tras los conflictos surgidos a partir del nacimiento de pandillas juveniles, y el afloramiento de linchamientos populares.

Las familias respetaron la autoridad del líder del Bastión por miedo al desalojo o el castigo corporal. Se sabía que negarse a ir a las asambleas o a las concentraciones políticas suponía recibir medidas represivas en contra de la persona o su familia. Tal como señaló una mujer entrevistada:

"Bueno le digo que era casi como un comunismo. Porque aquí se hacía lo que él decía, ya. Supongamos si él decía que toda la gente salga a una manifestación política que él tenía, uno tenía la obligación de salir porque le amenazaban a una, que si no salía o sea le quitaban la casa, yo que sé le

pegaban, no sé pero algo así. Total que uno tenía que salir obligado”.

Sin embargo, también se percibe en varios discursos de las familias entrevistadas una fidelidad hacia el líder que les protege de la violencia en las calles, aunque sepan que se trata de él mismo quien la aplica, la controla y la manipula. La tranquilidad en la vía pública es una garantía de fidelidad y colaboración:

“No, no fue obligado. Sino que hay veces uno debe hacer una vez porque tiene que coger experiencia. Yo fui con mi esposo pero sí caminamos bastante. Fue la única vez pero no nos obligaron”.

Fuera percibido o no como una obligación los hechos demuestran que la mayoría de los moradores del Bastión asistían a las asambleas y a las concentraciones políticas porque era un deber controlado a través de una lista elaborada por el dirigente de cada bloque. Era fácil comprobar las ausencias. Los asistentes tenían que entregar su carnet, el cual retiraba el dirigente hasta finalizado el acto:

“Si no iban te anotaban. Así era. Y terminó así como tenía que salir. Si. O sea, a una la amenazaban y supongamos cuando él venía y hacía algunas reuniones una tenía de obligación ir. Porque sino de la casa la venían a ver si no iba. O sea había guardianes en todas las manzanas. O sea que ya se venía ya era como un líder de aquí. El venía, hacía la reunión a tal hora, o sea la hora indicada cuando las hacía era las cinco de la tarde. Toda la gente tenía que ir obligadamente allá a estar escuchándolo a él”.

Además de utilizar la lista como mecanismo de control, existían visitas domiciliarias por parte de los guardianes

con el fin de averiguar por qué motivo no asistieron a la asamblea. Sin embargo, las familias conocían un método para no ir: *“...sino mandaba el carnet (...). Y yo mandaba el carnet con los vecinos que iban allí”*, nos decía una mujer.

Los castigos y los desalojos eran penas que el líder mandaba ejecutar a sus dirigentes cuando los hombres se alcoholizaban, maltrataban a sus mujeres, peleaban entre vecinos, no cuidaban los bienes de sus vecinos o si dejaban la casa sola sin avisar. Desalojaban *“por ejemplo, cuando peleaban marido y mujer, entre vecinos. El vecino tenía que cuidarle la casa a otro vecino. Si otro vecino no le cuidaba ya estaba con temor de que el finado lo bote a él”*.

Castro prohibía la especulación de los terrenos. El único poseedor y vendedor de los solares era él. Por eso se aseguraba muy bien de que una sola familia contara con un único solar, con el fin de evitar la “especulación”. Para evitar eso obligaba a los dirigentes de cada bloque que comprobaran si vivían permanentemente en las casas. En caso contrario las familias debían informar de qué trabajaban. En sus discursos Castro decía que su interés principal era asegurar un techo por familia y no favorecer a que una misma familia tuviera dos casas:

“Digamos que si usted explicaba su caso pongamos que nosotros trabajábamos, salíamos en la mañana y volvíamos en la tarde pero había personas que salían, pongamos, hoy día y no volvían en una semana. A ellos si los reubicaban porque decían que venían a cuidar un día a la semana. En cambio si usted lo veía y explicaba su caso que usted trabajaba con su espo-

sa, que trabajaban los dos entonces veían que en el día pasaba cerrado pero en la noche ya uno llegaba y entonces no había problema. En cambio habían personas que sí. Hacían su casa y estaban un par de días a la semana, y luego dejaban con cuidador y se iban y ahí quedaba la casa. Entonces a ellos los reubicaban. Porque sólo venían nomás por negocio. No necesitaban, decían”.

La diferencia fundamental entre la primera y la tercera fase, es decir, entre el período en el que dominaba Castro en el sector y el actual, en el que no hay ningún caudillo, era, según las familias entrevistadas, la marcada tranquilidad en las calles del principio en comparación con la violencia de las pandillas juveniles en los últimos años. La violencia concentrada en unos pocos era percibida como una garantía de mayor seguridad y protección que la violencia anárquica de los grupos juveniles. De esa manera el problema fundamental para las familias no era la violencia en sí sino quien aplicaba esa violencia, y cuáles eran los mecanismos utilizados para aplicarla. Observemos este comentario dado por una mujer que entrevistamos, respecto a la diferencia entre ambos períodos históricos de la invasión:

“Es diferente porque verá cuando estaba el finado Carlos Castro no se veía la pandilla, no se veía los fumones, no se veía nada de eso, ni la bebida. No se veía. Incluso el finado Carlos Castro prohibió la bebida de trago en las tiendas. Era prohibido. Entonces por un lado estaba bien porque no había nada que robaban, nada, pongamos que a usted se le llegaba a perder algo, cogían al que le había robado y entonces ellos venían y le maltrataban y lo saca-

ban. Entonces por un lado eso era muy bien porque nos confiaba, la encontraba. Pero ahora el criterio de ahora es diferente. Porque ahora usted no puede dejar la casa sola, no puede mandar sus niñas solas por aquí por allá porque ya la pandilla, el delincuente, todo eso. No la puede dejar sola porque usted sale y cuando usted entra ya no encuentra nada de sus cosas que usted tiene. Ya es diferente. Para cuando estaba el finado Carlos Castro. Por eso el finado hace falta bastante. Porque él era bien estricto por todo lados. Precisamente él tenía vigilado todo Bastión con los guardianes. En la noche andaban vigilando todo Bastión con los guardianes. En la noche andaban vigilando donde había gente y donde no había en las casas para más ir ahí a hacer guardianía. Entonces era un guardaespaldas que uno tenía, un representante, mejor dicho que uno tenía”.

Castro contaba con dirigentes en cada bloque que organizaban su propia guardianía. Como ya hemos señalado anteriormente, los guardianes vigilaban las calles cada día y eran responsables de garantizar el orden social. Recaudaban una cuota semanal equivalente a 500 sucres como pago al servicio de los guardianes. Esa cuota era obligatoria y cobrada en el mismo domicilio o en la oficina del dirigente. Las familias preferían pagar esa cuota y estar tranquilas por las calles, así como dejar sus casa solas. Sin embargo, esa supuesta estabilidad social estaba impregnada de muchas injusticias. Los ladrones eran maltratados en las oficinas de los dirigentes, las familias eran desalojadas cuando no pagaban las cuotas de guardianía. Por eso, uno de los hombres entrevistados insiste en que el abuso de poder de Castro le lle-

vó a que la gente lo odiara y finalmente lo matara. Su abuso en relación a la violencia inflingida y en relación a su autoridad le generó muchos enemigos, tal como señaló uno de los hombres entrevistados:

"Clarito, ahorita ya (...) cambió bastante. Pa la vida que teníamos con el finado ya cambió bastante. Sino que lo que no estoy de acuerdo muchos pandilleros y en cambio cuando existía él, para qué, no existían pandilleros. Las cosas tenían que hacerse las que él decía. Pero incluso que vamos que bueno que él murió, esto cogió el Municipio, pero le digo la de pandillas que se dan bala e incluso el día domingo por aquí bajaban regándose bala. En cambio cuando él estaba eso no habla. Ahora hay cabarets. Con el finadito no existió nada de eso. Mucha criatura. Aquí no había salón. Estaba prohibido chupar en la esquina porque le quitaban la botella y se lo llevaban a la oficina y lo castigaban. Por un lado él ponía el orden y por el otro lado ponía el desorden porque hacía un bien, pero pobres familias, los cogía, los botaba, les quitaba las casas. Por ese motivo de que no obedecían las órdenes de él. Incluso el mismo que lo mató, más lo calentó fue porque le había quitado su casita. Una casita de cemento que tenía. Incluso va y le manda la mamá a pedirle que le reconocca algo pues Carlos Castro ya le había dicho que no que no iba a reconocerle nada, que no iba a reconocer. Y puteó a la veterana. Y esa noticia le llegó a la veterana al hijo. De la noche a la mañana le digo yo ya vengo y se perdió el muchacho. Era para cobrar venganza. Va a cobrar venganza de una casa de dos pisos que él había quitado. Le había puteado a la mamá.

Le había botado y todo. Le había quitado la casa. Se habían ido todos".

Como señala este hombre en su discurso, Castro combinaba dos órdenes sociales, que el entrevistado denomina "orden" y "desorden", caracterizados por el alcance de la protección social, pero también por su marcada violencia para aquellos que no seguían sus normas. Es significativo que sea un hombre y no una mujer quien destaque el papel del "desorden". La combinación de este "orden /desorden" se verá invertido con la muerte de Carlos Castro, al aflorar las pandillas juveniles, y a su vez los linchamientos populares. En el primer período histórico, el orden y el desorden social, cuyo exponente de regulación era la violencia, estaban concentrados en las decisiones de una misma persona que ejercía su máxima autoridad en la organización de la vida de los moradores en el Bastión. En cambio, en el tercer período, tras la muerte de Castro y la legalización de las tierras, el orden social permanece constantemente amenazado por la violencia de las pandillas juveniles y los ladrones, así como por los linchamientos populares, percibidos como situaciones de temor por los observadores, tal como analizaremos más adelante, pero como un mal necesario para garantizar una justicia social.

Para el hombre entrevistado fueron sus enemigos quienes eliminaron a Castro. Otro hecho significativo fue la oposición de toda la comunidad ante la lucha por el liderazgo entre los dirigentes de los sectores, unos que apoyaban a Zinaida y otros no. Hubo heridos y muertos, tanto civiles como algunos dirigentes y familiares. Finalmente intervino la policía y el conflicto terminó.

"Cuando murió él fue diferente. Aquí iba a mandar una hija de él, en reemplazo del padre venía una hija. Ella iba a coger el cargo del papá pero el pueblo se puso que ya no. Eramos ya mandados por ellos. Nosotros hacíamos lo que ellos decían. Y ya el pueblo dijo que no. Por ejemplo, en el barrio de nosotros aquí en este bloque no ha pasado nada".

La muerte de Castro impulsó la organización de una coordinadora de comités barriales en contra de los dirigentes y a favor de la legalización de tierras, única garantía para ir en contra de la especulación, los desalojos y las reubicaciones de viviendas. Este fortalecimiento de las redes comunitarias tocó su fin con la legalización final de las tierras en el Parlamento nacional en marzo de 1992. En la actualidad es la iglesia la institución más organizada que da cabida a grupos de jóvenes y familias de la comunidad.

Después de ese período álgido de lucha popular en las calles, las pandillas y las redes de venta de pasta base de cocaína empezaron a ser visibles. La violencia política transfirió su poder a las pandillas juveniles, a los ladrones, y los linchamientos populares. Ante ese fenómeno, la gente ha empezado a organizarse en bandas armadas. Las persecuciones de ladrones, los linchamientos crecen a gran velocidad, y el castigo ejemplar en la vía pública se ha ido convirtiendo poco a poco en un acontecimiento más habitual:

"Por ejemplo", aquí atrasito en una casa los dueños se habían ido a una

fiesta, allá nomás a la principal y dejaron ahí a los hijos con una cuñada de él creo, y un ladrón se estaba metiendo, y alguien vio al ladrón y va y lo avisa y como sabía donde era que estaba el hombre y se han venido. El ladrón sale a la carrera. Y como él tiene un revólver va y empieza a disparar a ese hombre. El hombre salió a la carrera. Todo el barrio, todos los vecinos salieron a esa hora con revólver, con machete, con escopeta, porque cada cual tiene su arma."

Los linchamientos que acaban con la muerte del ladrón suelen caracterizarse por una vejación de la persona, como cortarle el pelo, mutilarlo con machete, dispararle con revólver y finalmente quemarlo en la vía pública.

Un caso de linchamiento en un sector de Bastión popular sirve para estudiar el fenómeno de la violencia. Para ello tomamos en cuenta la versión oficial de los hechos a través del análisis de la noticia publicada en la prensa leída en los sectores populares, y la información facilitada por distintas personas que observaron el linchamiento.

3. EL CASO DEL LINCHAMIENTO POPULAR Y LA MUERTE DE SANCHEZ

A Sánchez ⁴ lo mataron el jueves 30 de marzo de 1995 a las 12 de la mañana en Bastión Popular. Se trataba de una muerte anunciada desde que Sánchez aumentó los robos en el sector. Durante ese día una muchedumbre formada por hombres, mujeres y

4 Tal como hemos señalado al principio del artículo el nombre de Sánchez es ficticio. Queremos advertir que todos los personajes que aparecen en esta tercera parte del texto son supuestos, con tal de preservar la identidad de las personas que me informaron del suceso.

niños persiguieron a Sánchez armados de cuchillos, palos, pistolas y machetes, acabando con su vida en lo que fue un impresionante linchamiento popular. No quemaron su cuerpo en la vía pública porque la policía llegó antes y tuvo tiempo de hacer el levantamiento del cadáver. El asesinato se consumo a través del uso de la pistola, el machete, los golpes y los ahogos en el lodo.

El linchamiento sucedió en uno de los sectores de un bloque del Bastión donde se concentra el mayor número de población afroesmeraldeña, aunque también en menor proporción viven familias manabitas y de la provincia del Guayas. Hasta la actualidad las mejoras de infraestructura realizadas en el bloque no han beneficiado a las familias esmeraldeñas. Viven en condiciones de segregación respecto a los beneficios conseguidos en mejora del barrio. Existen calles sin rellenar y lugares susceptibles a las inundaciones en época de lluvias. Todo ello dificulta el acceso a sus casas, desarrolla mayor número de enfermedades y disminuye sus condiciones de vida.

En una noticia publicada en el diario Extra, al día siguiente de su muerte, el cadáver de Sánchez aparece en la portada. Dos fotografías a color ocupan la mitad de la primera página: una, a mano izquierda donde se le ve de la cabeza a la cintura apoyando sus dos manos en la barriga y otra a mano derecha donde se le ve en la misma posición, pero hasta la mitad de las piernas, y acompañado al fondo por un montón de niños, pocas mujeres y algunos hombres. Su torso está descubier-

to. Solamente lleva un pantalón corto. Se observa que su cuerpo, el cual no está visualmente en muy mal estado, está cubierto de heridas realizadas por machete.

La noticia contiene la siguiente información: "Después de cometer asalto ¡Ladrón fue linchado por el populacho!.- El antisocial mantenía en zozobra a los habitantes del sector. El peligroso hampón de nombre Sánchez fue asesinado por los moradores del sector de Bastión Popular, después de haber "cobrado" su última víctima. Este antisocial de 23 años, desde hace mucho tiempo mantenía en zozobra y amenazado a los habitantes del bloque 20⁵ de este populoso sector". Sánchez, como le solían decir sus compinches, desde su llegada a este lugar, asesinó, robó y violó a varias pequeñas del lugar.

Se la tenían guardada.- Según los moradores del sitio, ayer, aproximadamente a las 11,30 h. "Sánchez" asaltó, con cuchillo en mano, a uno de los habitantes de este barrio marginal, quitándole sus pertenencias. Este hecho causó indignación en el populacho, el que decidió perseguir al delincuente hasta acabar con su vida. Los moradores salieron armados hasta los dientes, unos cogieron piedras, otros palos y alguien por ahí, sacó una recortada, para seguir al delincuente. El asaltante, al ver que los moradores estaban enfurecidos, corrió para evadir los insultos y los golpes, pero fue alcanzado por varios impactos de bala, muriendo en el instante. Aún así abatido sobre el pavimento, varias perso-

5. Los números de los bloques son supuestos, con tal de evitar la identificación de los espacios en los que sucedieron los hechos.

nas le cayeron a palazos. Sobre el cuerpo inerte del antisocial, sólo una sobrina lloraba su muerte, mientras que el resto de las personas, se mostraban indiferentes y satisfechas por la muerte del ratero”.

El día de la publicación los moradores del sector, tanto aquellos que presenciaron el linchamiento como los que no, compraron el periódico. Unos deseaban averiguar la veracidad de su testimonio, y otros observar aquello que no presenciaron. Todos los moradores del sector se convirtieron en los protagonistas de una historia relevante para el Bastión Popular con efectos que en un principio ni ellos mismos podían prever. Por primera vez eran noticia en un periódico, sujetos protagonistas de un acontecimiento, haber observado un linchamiento popular a uno de su propio barrio.

Sin embargo, una vez leída la noticia, dejaron que fuera la memoria oral la que se encargara de conservar la veracidad del suceso. Al día siguiente ninguno de ellos había guardado el periódico como testimonio.⁶

El día de la muerte de Sánchez

En este apartado vamos a reconstruir el relato del linchamiento a partir de los comentarios realizados por los testigos del suceso, es decir, de los moradores del sector que observaron correr a la multitud detrás de Sánchez, acorralarlo y matarlo. No obstante, no hemos tomado en cuenta la visión de los

que participaron en el linchamiento. Esta aclaración sirva de advertencia para que se analice el fenómeno de la violencia solamente desde la perspectiva de los testigos y no desde la de los participantes en el linchamiento. Además, cabe destacar que Sánchez había vivido durante mucho tiempo en el sector, y algunos de los testigos eran parientes suyos.

Antes del linchamiento Sánchez había cometido dos asaltos fuera de su sector. La gente se levantó en armas, lo persiguió hasta su sector y acabó dándole muerte. Mujeres y hombres iban armados con pistolas, recortadas, machetes, navajas y palos. Se dice que eran cincuenta o setenta personas. La persecución fue muy espectacular. Así lo contó Redón ante un grupo de hombres, mujeres y niños que vieron la persecución, sintieron miedo por el ruido de las balas, y se refugiaron aterrorizados en sus casas.

Redón cuenta que vio a Sánchez correr ante su casa y pedirle protección a García. Pero García no le ayudó. Vio muy cerca a una muchedumbre enfurecida que iba contra Sánchez. García se escondió y Sánchez siguió corriendo hasta refugiarse en un lugar cubierto por lodo y juncos junto a la casa de la señora María y la de la señora Rosa. No consiguió despistarlos. Descubrieron su guarida. Lo acorralaron y le dispararon hasta que vieron que cayó. Para asegurarse de su muerte se acercaron a Sánchez y le clavaron un machete por el costado. Resistió

6. Cuando vi la noticia por primera vez en el autobús pensé pedírsela a los moradores como recuerdo del suceso. Llegué al sector y me dijeron que me la guardarían al día siguiente. Se olvidaron de recortar la noticia para mí, habiendo utilizado el periódico para otros fines. Me sorprendió que nadie la hubiera guardado.

varias puñaladas y golpes. Le hicieron tragar el suficiente barro hasta que estuvieron seguros de su muerte. Lo sacaron de la zona pantanosa y se lo llevaron a la avenida principal. Varias personas insistieron en que lo quemaran. Una llevó una lata de gasolina para rociar el cadáver, pero finalmente no lo hicieron porque llegó la policía.

Pero Redón insiste en que había visto pistolas del Estado, es decir, pistolas de la policía. Y va más allá sospechando que los que encabezaban el pelotón podían ser policías vestidos de civil.

La policía realizó el levantamiento del cadáver y se lo llevó a la morgue para efectuar la autopsia. En el informe quedó constancia de que se trataba de un linchamiento popular: no hay investigación ni culpables.

La señora María había presenciado el suceso. Estaba muy asustada porque desde su casa de caña se oían los zumbidos de las balas. Vio como Sánchez se escondía entre los juncos y le hacía una señal con la mano para que no lo delatara. Unos señores que se acercaron a su casa le preguntaron si lo había visto. Ella dijo que no. María estaba atemorizada con el ruido de las balas y los gritos. Cerró su casa y apartó a sus hijos de la entrada.

Todos los negros⁷ se quejaron de la crueldad del acto y de la amenaza de los cholos⁸ a los negros del sector, precisamente porque los que encabezaban el pelotón de linchamiento, ninguno de ellos era negro, advertían que se llevarían a cualquiera que quisiera proteger a Sánchez. Sánchez no tuvo oportunidad de defenderse. Manifestaron estar interesados en sacar el cadáver de la morgue y darle cristiana sepultura.

Una joven, entenada⁹ de Redón, también contó su versión de lo sucedido. Insistió en que sería una hipocresía hablar de la bondad de Sánchez: "pasó lo que tenía que pasar y murió como él deseó." Vio como lo perseguían a punta de pistola, vociferaban y amenazaban a los negros en general. Insistieron en que ninguno de ellos interviniera porque sino correría la misma suerte. Se quejó tras haber escuchado por el altavoz de la iglesia unos comentarios contra los negros. Decían que quienes siguieran los mismos pasos de Sánchez correrían la misma suerte.

En la reconstrucción de este relato destacamos algunos aspectos a tener en cuenta: las diferencias establecidas entre las mujeres y los hombres a la hora de reconstruir el relato, la per-

7. Utilizo la acepción de negros porque se autodenominan y se identifican entre ellos así. En cambio, cuando hablan con otra persona que no es negra se identifican como morenos.

8. Los negros identifican a los mestizos como cholos. Esta acepción la utilizan entre los mismos negros para referirse a los mestizos, en un sentido de identificación étnica. Tal como señala Ibarra (1992) en un estudio realizado sobre los orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana, la categoría de cholo es ambigua, por ser una expresión que remite a la condición de clase y al referente étnico: "Aun cuando lo cholo no alude a un perfil único, sino a un mundo conflictivo con una polarización entre el mundo blanco y el mundo indígena, produciéndose variaciones y gradaciones que tornan a lo cholo como una categoría donde se está encerrando a todo aquello que proviene del mestizaje" (p. 31).

9. Redón es el marido actual de su madre. En vez de utilizar el término de hijastra se usa el de entenada.

cepción popular de miedo ante el linchamiento, el trasfondo de un conflicto étnico y la concepción específica de una justicia popular.

Las vidas de Sánchez

Sánchez nació y creció en la provincia de Esmeraldas. Vivía en Bastión Popular con un tío suyo, hermano de su madre. Una de sus hermanas habitaba en el Guasmo, e iba a visitarla a menudo. Las mujeres del Bastión decían que había vivido con la hermana de Angeles, antes de que cayera preso, pero cuando salió de la cárcel ya se había ido.

Tenía atemorizado a todos los moradores. Robaba a mujeres, hombres y a niños, en el mismo bloque o en cualquier lugar del Bastión, excepto en su sector donde se limitaba solamente a robar objetos (ropa, zapatos, radios, televisores...) en las casas. Solía ir solo, aunque a veces lo hacía acompañado de otros dos muchachos, los cuales ya habían estado en la cárcel varias veces. Pero Sánchez no había formado ninguna pandilla. Actuaba por su cuenta.

Sánchez era consumidor de pasta base de cocaína. Robaba en las casas o asaltaba a mano armada. En enero del mismo año en que fue asesinado robó los zapatos a un muchacho del grupo juvenil de la iglesia mientras el Padre oficiaba la misa. Ese hecho ocurrió a la entrada de la iglesia. Al terminar la misa el Padre fue a la casa a buscarlo, pero ya se había marchado. Al cabo de unas horas lo encontró y le reprochó el robo. Sánchez dijo que lo hizo porque el muchacho lo había insultado. Más tarde le explicó que había empeñado los zapatos en diez mil

suces. El Padre se los dio y a cambio se los devolvió al muchacho. En una conversación el Padre se quejó de que Sánchez estaba aterrorizando a todo el sector.

El caso de Sánchez no es ni mucho menos un fenómeno aislado. Los robos constituyen una amenaza para la seguridad de los moradores en el Bastión. Otros ladrones, que viven en distintos bloques, se dedican al mismo tipo de actividades, aunque también hay ladrones que proceden de otras zonas. La justicia popular aplicada a quienes roban y son cogidos in fraganti suele ser implacable. Así sucedió un domingo en el que José, junto a otros hombres, atraparon a un ladrón y lo ataron al poste de la luz. Decidieron quemarlo, pero una señora del sector se adelantó y avisó a la policía. La policía llegó y uno de los hombres que había atrapado al ladrón le advirtió que no lo soltara tan rápidamente, a lo que el policía respondió que se lo llevaría también detenido si continuaba haciendo esas observaciones. Los moradores desconfían mucho en la eficacia policial. Sospechan, en muchos casos, que el ladrón soborna con dinero a la policía para no ser encarcelado; y en menor medida, si es llevado a la penitenciaría, es soltado a los pocos días.

Al día siguiente tres muchachos del sector estaban enfadados porque según ellos el Padre había dicho que todos los negros eran ladrones. El trasfondo del conflicto étnico, manifestado más arriba, entre los cholos y los negros estaba vinculado a la percepción popular de los negros de un rechazo racial por parte de la Iglesia. Sin embargo, uno de los miembros de la Iglesia, llamado Tomás, que era negro

y llevaba trabajando a nivel pastoral y social en el sector fue quien dirigió la formación de un grupo barrial para la construcción de una casa comunal.

Pasados dos días Sánchez volvió a atracar a varias personas. El Padre fue quien informó del suceso. Ese suceso lo contó en el bloque 24 mientras Tomás arreglaba el alero del tejado de la Iglesia para proteger a la gente de las lluvias, y fue en ese momento que un grupo de muchachos se dirigió rápidamente a la vía principal. El primero llevaba una pistola en el bolsillo. La sacó delante de todo el mundo y se puso a correr tras un grupo de muchachos. Magdalena advirtió de que se trataba de una nueva pandilla, y puntualizó de que no era un revólver sino de una pistola de cañón recortado.

Al día siguiente Tomás habló con Sánchez. Sugirió que se fuera del Bastión. Sánchez dijo que no se iría ni que lo sacaran muerto. Prometió a Tomás y al Padre no llevar a cabo más fechorías. Sin embargo, no cumplía con las promesas y reincidía en los robos. En el parlante de la iglesia se insinuó que la comunidad tomara justicia por su mano. Tomás no estaba de acuerdo con esos comentarios porque alentaba la violencia en el sector.

El lunes Tomás acompañó a Sánchez al terminal de autobuses. El Padre le había dado un dinero para que enviara a Sánchez a Esmeraldas, pero nunca llegó a Esmeraldas. Tomás le compró el boleto de bus y lo dejó sentado en su puesto. Sánchez se bajó a la salida de Guayaquil. Se sabe que fue al Guasmo y regresó al Bastión. Una vez llegó al Bastión se encon-

tró a unos pandilleros, a uno de los cuales le había robado una vez los zapatos. Uno de ellos sacó una pistola y le disparó a quemarropa. Sánchez no se movió. La bala se incrustó en la clavícula. A Sánchez ya le habían disparado varias veces.

Algunos amigos del sector lo llevaron al hospital, pero Sánchez no quiso permanecer en él. Tenía miedo a que lo encarcelaran. Ya lo buscaban en varios sitios. Lo acompañaron a casa de su tío. Tomás fue a visitarlo. Llevó al doctor Rosendo, que también trabaja para el Padre, y le aconsejó que se hiciera ver por el cirujano para que le raspase la clavícula y le extrajera el resto de la pólvora. Como nunca quiso desplazarse al hospital el doctor Rosendo fue quien le realizó las curas.

Hubo algunas personas del sector que pidieron a Tomás que avisara a los militares para que se llevaran a Sánchez a la cárcel. Tomás se negó a ello. Se había empezado a rumorear que el Padre lo había mandado matar. Sin embargo, no era Sánchez quien difundía esa noticia, pues sabía bien que el que lo había querido matar era un pandillero, y había jurado vengarse una vez estuviera reestablecido. El pandillero abandonó Bastión Popular, cuando le informaron de que Sánchez seguía vivo.

Al cabo de una semana, Sánchez se encontraba mejor. Sus parientes le habían ayudado a reestablecerse. Le pagaron los medicamentos y le dieron los cuidados necesarios. Cuando Sánchez se encontró mejor robó el televisor a color de Florisenda¹⁰, que no tenía más de tres meses.

10. Florisenda es prima de la mujer del primo de Sánchez, por vía materna.

El robo del televisor fue el acontecimiento más importante llevado a cabo por Sánchez contra los moradores de su sector. Ese hecho le costó, más tarde, la acogida y la ayuda de sus vecinos y parientes. Veamos cómo ocurrió el robo, y las consecuencias que tuvo entre los habitantes del sector.

El robo del televisor

Sánchez había robado varias veces a los moradores del sector. Solía robar zapatos y ropa, pero en una ocasión "se bajó el cilindro" (robar el tanque de gas) a Rosalinda. El martes siete de febrero un grupo de mujeres se habían reunido en casa de Rosalinda. Florisenda estaba en el trabajo. Acababan de enterarse que Sánchez había robado el televisor a color de Rosalinda. Una de las mujeres, Rosario, estaba muy asustada porque sabía que Sánchez buscaba a su hijo. Sospechaba que su hijo había acompañado a Sánchez en algunas ocasiones. Rosario no se despegaba ningún momento de su hijo. El también estaba presente en esa reunión.

Primero todos asintieron que Sánchez había robado el televisor solo. Pero luego empezaron a sospechar del hijo de Pérez. Pérez y el hijo de Rosario acompañaban muy a menudo a Sánchez. Pensaron que Pérez estaría involucrado en el robo.

La conversación empezó a adquirir otro tono. El centro de toda la reunión eran las "vidas", las "fechorías" de Sánchez. Y el relato de su vida empezó a tomar cuerpo. Primero contaron cómo Sánchez violó a dos muchachas que habían llegado al barrio hacía cinco meses. También contaron cómo mató a

un señor que lo había reconocido como el autor del robo de unas zapatillas de deporte. Rosalinda insistía en que lo mató cruelmente a cuchillo. Explicó Rosalinda que Sánchez robó a su madre y la dejó desnuda, y que no la violó porque era su madre. Después del tema de las violaciones vino el asunto de los robos, y de cómo él había disparado tantas veces. Por eso piensan todas ellas que lo único que tiene que suceder es que Sánchez muera. Una de ellas, ya muy exaltada, dijo que lo mejor era que lo amarraran y que lo quemaran vivo o que le aplicaran cables de corriente como sabe que se hace con los ladrones en el Guasmo.

No estaban convencidas de que echarlo del barrio fuera la mejor solución porque sospechaban de su regreso. Además reconocían la amenaza que Sánchez había hecho a todos, diciendo que si alguien lo traicionaba regresaría y quemaría la casa con todos dentro. Cuando contaron eso, Rosalinda pidió protección a Dios. Decía que le perdonara por esos pensamientos, pero insistía en que la única manera de salvarse de Sánchez era darle de machete porque las balas no le hacían nada. Según ella, le habían disparado siete veces y nunca había muerto. "Era el diablo", así decía. "Un diablo que se enfurecía cuando tomaba esa cosa (pasta base de cocaína)".

Sánchez no regresó esa noche ni tampoco a la siguiente. Tuvieron que pasar algunas semanas todavía. Mientras tanto Florisenda descubrió que había empeñado su televisor en un lugar de la plaza Victoria. Le habían dado por él doscientos cincuenta mil sucres. A ella le había costado un millón de sucres. No hacía más de tres

meses que lo tenía. Pagaba por él cuarenta y cinco mil sucres mensuales. Cuando ella se acercó al lugar de la plaza Victoria el vendedor le dijo que su televisor ya lo había vendido pero que su podía conseguirle otro parecido. Florisenda puso una boleta de captura, en la comisaría de policía, para encarcelar a Sánchez.

Florisenda averiguó que el hijo de Pérez había ayudado a Sánchez en el robo. Hacía unos días que ambos habían desaparecido. Florisenda también denunció al hijo de Pérez como presunto implicado en el asunto del robo del televisor. Florisenda no quiso participar en las reuniones de la organización del grupo negro porque se celebraban en casa de Pérez, que por ese entonces era presidente de la organización. Ella estaba ofendida y no deseaba entrar en su casa. Ella decía que los padres son responsables de las acciones de sus hijos.

Pasaron los días y la situación del televisor continuaba igual. Llegó el día que el hijo de Pérez cayó preso. Regresó un sábado y la policía, vestida de civil, entró en el sector y se lo llevó. Antonio Pérez no tenía más de diecisiete años.

Fue el veintiuno de marzo cuando Sánchez regresó al sector. Estuvo un buen rato esperando en la avenida principal antes de entrar en el sector. El ambiente entre los vecinos era muy tenso. Los hombres estaban concentrados cerca de la avenida Principal. Sánchez fue a casa de Florisenda a pedirle perdón por el robo del televisor y a prometerle pagar cuarenta mil sucres semanales. Todos los del sector le aconsejaron a Florisenda que no retirara la denuncia. Consideraban que Sánchez debía ir preso.

Florisenda pensó hacer soltar a Antonio Pérez a cambio de Sánchez. Estaba pendiente de que llegara su marido para avisar a un amigo policía y ponerlo preso. Sin un amigo policía es fácil que a Sánchez lo "aflojaran a cambio de plata". Ese día no hubo reunión. Todos prefirieron quedarse a cuidar sus casas. Sánchez había llegado. Ninguno del sector le dio posada. Se quedó en casa de uno de sus amigos. Nueve días después de su llegada, el día treinta de marzo, Sánchez fue asesinado.

Tras la muerte de Sánchez

No había pasado un mes cuando se empezó a rumorear en el barrio que un primo de Sánchez estaba atracando a la gente. La descripción física no correspondía con la de ninguno de sus primos que vivían en Bastión. La gente empezó a rumorear de que se trataba de la sombra del muerto que quería vengarse, porque a Sánchez se le había enterrado con secreto. Eso significaba para la gente que Sánchez podía seguir atracando después de muerto.

Algunos comentarios desafortunados de la iglesia pusieron nerviosos a los hombres del sector, sobre todo a los jóvenes que habían construido un mito en relación a la vida de Sánchez. Manifestaban sentirse acusados como asesinos y ladrones. El conflicto del linchamiento popular, y los rumores de la sombra hubieran podido estallar en un conflicto étnico. Sin embargo, Tomás se adelantó al conflicto y decidió escribir un poema, leerlo a las familias del sector y transmitirlo a través del parlante de la iglesia. Este poema llevaba como título "Negros sin Africa ne-

gra". La tensión percibida en contra de los negros disminuyó, tras ser leído el poema a través del parlante de la iglesia y recitado en una fiesta, y el conflicto inminente contra el resto de la población también. No obstante, el conflicto étnico no fue resuelto en su totalidad, produciéndose más tarde una división interna en el mismo grupo de familias negras que participaban en la organización barrial.

Sánchez se convirtió en un mito entre los jóvenes. Algunos empezaron a pensar en la necesidad de defenderse y compraron pistolas. Algunos iban siempre armados. Rubén y Gustavo cayeron presos. Pasaron seis meses. Un sobrino de Agustina, que estudiaba derecho en la Universidad de Guayaquil, fue a instalarse a su casa, montó un negocio de colas y empezó a vender cervezas en el sector.

Frente a su tienda empezaron a reunirse los hombres para tomar cerveza. Un día Tomás y Felipe, el sobrino de Agustina, tuvieron una discusión. Fue entonces cuando Felipe acusó a Tomás de estar involucrado en la muerte de Sánchez. Algunos jóvenes chismorreaban que Tomás y el Padre habían tenido algo que ver. Las acusaciones fueron graves. Tomás pudo convencerlo cuando le leyó el poema. Sin embargo, los conflictos habían empezado a desatarse.

Felipe organizó un grupo de muchachos para realizar una fiesta. Pidieron prestado dinero al Padre para comprar colas y cervezas. Ese dinero no lo devolvieron en su totalidad. Se desató un conflicto entre Felipe y Tomás. Felipe puso en contra a los muchachos y dejaron de ir a las reuniones del grupo barrial. Se formaron dos bandos, uno que seguía a Felipe, formado por

hombres y jóvenes, y otro constituido por mujeres y algunos hombres que iban con Tomás. Felipe utilizó el chismorreo para difamar a Tomás, acusándolo de "levantarse" a las mujeres y robarse el dinero de los pobres. Desmentir esos rumores costó algún tiempo. Hasta que un día, mientras se construía la casa comunal, Felipe y los suyos fueron a pedir a Tomás que desmintiera que ellos habían pedido dinero prestado. Insistían en que no hacían limosna. Y Tomás le contestó mal, y Felipe le golpeó. Entonces todos los moradores del sector se pusieron a favor de Tomás, lo rodearon y lo sacaron del sector. Felipe y los suyos se marcharon a buscar armas, y cuando regresaron Tomás ya se había ido. Los resentimientos continuaron, y definitivamente los dos bandos ya estaban plenamente constituidos: la organización barrial y el grupo de jóvenes.

Felipe buscó aliarse a un partido político para trabajar en la recaudación de votos. Ofertó a los moradores el relleno de una calle a cambio de sus votos para el partido. Para ese relleno consiguió financiación de parte de la iglesia. Pretendió romper con la organización barrial, consiguiendo la desidencia de algunas personas. Finalmente no pudo cumplir con todo lo prometido, pero al menos consiguió el relleno de una calle.

La actividad de Felipe no rompió con el trabajo de la organización. Finalmente la organización barrial consiguió construir la casa comunal y recibir el dinero de una ONG para realizar la instalación eléctrica de la casa comunal y la organización de dos cursos de capacitación.

Felipe se marchó en la primera mitad del año 1996 tras un conflicto per-

sonal con uno de los moradores del sector. La expulsión no tuvo que ver con la organización sino con una fuerte pelea personal.

CONCLUSIONES

Los partidos políticos de tipo populista tratan de conseguir el apoyo de los sectores marginales prometiendo dos derechos fundamentales que el Estado no ha podido garantizar a la población, como son el derecho a la vivienda y el derecho a la protección civil y social.

El caso del "populismo" de Carlos Castro es muy significativo porque supo permanecer fuera de la militancia política en un único partido, trabajó como recaudador de votos, movilizador de manifestantes y traficante de tierras. Participó como intermediario entre los líderes políticos de los partidos, y los sectores populares urbanos durante las campañas electorales. A través de su participación política con los partidos conseguía cargos públicos, alianzas estables y beneficios económicos.

Carlos Castro mantuvo relaciones muy estrechas con el Partido Social Cristiano y supo jugar con ventaja los beneficios que el partido le confirió a nivel político y económico. Evidentemente, estos beneficios eran otorgados a cambio del apoyo electoral a través de la recaudación de votos en los sectores marginales donde Castro tenía poder, y de la movilización de manifestantes a las concentraciones políticas del partido.

Para poder mantener estas relaciones con los partidos Castro sabía que debía contar con una organización social estable y fuerte. Por ello, tras el fra-

caso del Guasmo central, concentró sus energías en el asentamiento de Bastión Popular. Castro organizó una estructura social sometida a la concentración vertical del poder en unos pocos (dirigentes, guardias de choque y guardianes), y cuya autoridad máxima pasaba por su control personal. Los moradores del Bastión vivían amenazados por la violencia de los dirigentes, el terror de las reubicaciones, la obligación de asistir a las asambleas y las concentraciones. Pero también reconocían que Castro había garantizado dos derechos fundamentales, como la vivienda y la protección civil. Las relaciones entre Castro y los moradores del Bastión oscilaban entre el miedo y la gratitud.

Castro impidió cualquier tipo de actividad organizativa fuera de su grupo de poder. Solamente permitió las actividades religiosas sin derecho a la organización de grupos de reflexión que no tuvieran que ver con los temas del evangelio. Para controlarlo envió a personas de su confianza para que se infiltraran en las reuniones.

El despotismo de Castro terminó con su muerte en 1991. Los moradores se organizaron en comités barriales y formaron una coordinadora para luchar por la legalización de tierras, con el apoyo político del Partido Socialista. Este segundo período terminó con el reconocimiento legal de las tierras en marzo de 1992. La coordinadora se desmovilizó y el tejido organizativo prácticamente desapareció, dejando espacio a la iglesia y a la entrada de organizaciones sociales como Children Internacional y el INNFA.

En el tercer período las familias del Bastión se quejaron de la violencia de las pandillas, del aumento de los ro-

bos, del afloramiento de los linchamientos populares. La mayoría de los moradores no perciben la transformación de la vida en el barrio a partir de un recrudescimiento de las condiciones económicas en el país, sino como la consecuencia de la muerte del abogado, el que a su parecer garantizaba, a pesar de su violencia, la protección civil. Las familias entrevistadas perciben la transformación de las condiciones de protección y seguridad en el Bastión como un cambio interno que tiene que ver con el asesinato de Carlos Castro y el final del despotismo, y no con las últimas medidas de ajuste macroeconómico realizadas en el país.

En el caso del linchamiento popular de Sánchez observamos cómo las condiciones socioeconómicas y los conflictos étnicos favorecen el uso de la violencia popular. Sánchez, un ladrón y consumidor de pasta de base de cocaína, como tantos otros en el

Bastión, rompió con el principio básico de no robar en su propio barrio. Los linchamientos populares crecen en el Bastión y otras áreas marginales de la ciudad de Guayaquil como alternativas desesperantes ante la falta de una garantía de justicia social. En muchos casos la población percibe que la policía actúa de manera negligente ante este tipo de actos, y se queja de la aceptación de sobornos al no encarcelar a los ladrones que en muchas ocasiones entregan los mismos moradores.

La violencia de Castro, de Sánchez y de los linchamientos populares son distintas caras de una misma moneda, resultado de las relaciones de desigualdad social, dependencia económica y manipulación política, es decir, de las condiciones de extrema pobreza en las que viven los sectores populares de las áreas marginales urbanas como en el caso de Bastión Popular.

BIBLIOGRAFIA

- Arteaga Calderón, M. (1989): *En las áreas miseria de la gran ciudad latinoamericana. El suburbio de Guayaquil*, Guayaquil, Edivisión.
- Burbano de Lara, F. (1989): "Discurso populista, democracia y modernización", *Ecuador Debate*, marzo num. 17, pp. 115-128.
- Burbano de Lara, F. y De la Torre Espinosa, C. (1989): *El populismo en el Ecuador*, Quito, Ildis.
- Diario Extra*, 19/06/87, 16/07/87, 31/3/95.
- Dix, R.H. (1985): "Populism: Authoritarian and Democratic", *Latin America Research Review*, vol.XX, num. 2.
- Egas, Raul (1985): "Análisis del caso de Guayaquil", en H. Ibarra (coord.) (1985): *Políticas estatales y organización popular*, Quito, IEE/ FEPP, pp. 397-487.
- Equipo de coyuntura, CAAP (1993): "Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador, 1974-1992", en *Ecuador Debate: "La reforma del Estado"*, Quito, abril, num.28, pp. 47-65.
- Guerrero, R. (1990): "La crisis de Guayaquil y los nuevos populismos" en *Ecuador Debate*, Quito, num. 21, pp. 16-23.

Larrea Killinger, Cristina (1995): *La familia en Guayaquil: estudio de caso en Bastión Popular*, Guayaquil, INNFA (informe de investigación).

Ibarra C., Hernán (1992): *Indios y cholos. Orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana*, Quito, Editorial El Conejo.

Lomnitz, Larissa de (1987): *Cómo sobreviven los marginados, México, Siglo XXI*.

Menéndez-Carrión, A. (1986): *La conquista del voto. De Velasco a Roldós*, Quito, Corporación Editora Nacional-Flacso.

Moore, Richard James Thomas (1977): *Assimilation and political participation among the urban poor in Guayaquil*, Ecuador, Ph. D. Thesis, Texas, The University of Texas at Austin.

Moser, Caroline (1981): "Surviving in the Suburbios", *IDS Sussex Bulletin*, july, vol. 12, num. 3.

Quintero López, R. (1983): *El mito del populismo en el Ecuador. Análisis de los fundamentos del Estado Ecuatoriano Moderno (1895-1934)*, Quito, Universidad Central del Ecuador. *Revista Vistazo*, 1991.



NUEVA SOCIEDAD

No. 145

SEPTIEMBRE - OCTUBRE 1996

COYUNTURA: *Antonio Camou. México. Una transición democrática larga y sinuosa. Ricardo Córdova. El Salvador. La nueva agenda de posguerra. Manuel Alcántara. España. El centro-derecha en el poder. / APORTES: Isidoro Cheresky. Poder Hegemónico y alternativas políticas en Argentina. David Lewis. Procesos de integración y espacios de concertación en el Caribe. Steve Ellner. Democracia, tendencias internas y partidos políticos de Venezuela. / TEMA CENTRAL: Robert Klitgaard. Combatiendo la corrupción. Información e incentivos. Susan Rose-Ackerman. ¿Una administración reducida significa una administración más limpia? Pierre Kopp. Dinero de la droga y lavado financiero. Donatella della Porta. Partidos Políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano. Jean Cartier-Bresson. Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés. Melanie Manion. La experiencia de Hong Kong contra la corrupción. Algunas lecciones importantes. Humberto Njaim. Clientelismo, mercado y liderazgopartidista en América Latina. Jaime Zuluaga Nieto. Cuando la corrupción invade el tejido el tejido social. Luis Moreno Ocampo. Gerencia y corrupción. El caso del INDeR. Eros Roberto Grau / Luiz Gonzaga de Melo Belluzzo. Brasil y el círculo corrupto. / LIBROS.*

EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD:

Apartado 61.712

Caracas 1060-A

VENEZUELA

Centro Andino de Acción Popular



Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre / Apartado 17-15-173 B
Quito - Ecuador

Estudios y Análisis

**EL RACISMO EN
ECUADOR:**

**Experiencias de los
indios de clase media**

Carlos de la Torre Espinosa

ESTUDIOS Y ANALISIS / El Racismo en Ecuador: Experiencias de los indios de clase media / Autor: Carlos de la Torre Espinosa / Agosto de 1996 / CAAP, Quito - Ecuador

Esta publicación aporta a iniciar el debate sobre un tema tabú en Ecuador. Pese a la innegable fuerza de la discriminación racial, el tema al no ser discutido, adquiere características de normalidad. Para comprenderlo y superarlo es necesario conocer las experiencias y propuestas de quienes lo sufren.

Crítica Bibliográfica

"El guamán, el puma y el amaru: formación estructural del gobierno indígena en Ecuador"

Autor: Hugo Burgos Guevara

Comentarios de Juan J.R. Villarías Robles (*)

29

Hugo Burgos Guevara, Ph. D

.....

El Guamán, el Puma y el Amaru.

Formación estructural
del gobierno indígena
en Ecuador



BIBLIOTECA ABYA-YALA

EL GUAMAN, EL PUMA Y EL AMARU: FORMACION ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO INDIGENA EN ECUADOR / Autor: Hugo Burgos Guevara /

El "guamán" -nos dice el autor de este interesante libro- era el Inca Huáscar, y por extensión, el poder inca tradicional. El "puma" eran los mitimaes del imperio incaico asentados en lo que es hoy el alto Ecuador. Y el "amaru" era el Inca Atahualpa, radicado en Quito y en lucha contra Huáscar, su hermano. La guerra entre los dos fue, así, una guerra entre Cuzco y Quito, y por ello entre el Collasuyu y el Chinchaysuyu, los dos cuarteles más importantes de que se componía el imperio inca, el Tawantinsuyu, "las 4 partes del mundo".

Hasta entonces, el "puma" había sido un eficaz instrumento de la expansión y dominio de los incas en su marcha hacia el norte; un movimiento que tuvo su expresión geográfica en el progresivo traslado del centro efectivo del poder militar incaico de Cuzco a Vilcashuamán, y más tarde de Vilcashuamán a Tumibamba. Quito, aún más al norte, se convertiría tarde o

(*) Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Departamento de Antropología. Madrid, España.

temprano en el siguiente núcleo imperial, pero la guerra entre el "guamán" y el "amaru" aceleró ese proceso. Nacido en Ecuador, y nieto por parte de su madre de un cacique de la región quiteña, Atahualpa heredó de su padre Huayna Cápac el gobierno del territorio; y cuando Huáscar se negó a reconocer ese testamento, supo aprovechar la experiencia y fuerza del "puma", así como su relación con el pueblo y cultura de su madre, para oponerse con éxito a su hermano, vencerle después, y finalmente instaurar un nuevo reino inca con capital en Quito; un "Estado nativo moderno", diferente al antiguo, aristocrático, de Cuzco.

Atahualpa iba a ser coronado rey con el nombre de "Ticci Cápac" ("fundación real"): cuando sobrevino la conquista española. Pero los cimieros de ese gobierno indígena en Ecuador ya habían sido puestos y, muerto su fundador en 1533, quienes lo heredaron se opusieron a los españoles como antes se habían enfrentado a los cuzqueños. Aunque vencidos al cabo de algunos años, la organización de ese Estado fue aún capaz de influir en la del gobierno colonial hasta el siglo XVIII, a pesar de las presiones de la administración civil y eclesiástica de los nuevos conquistadores.

Esto es, en síntesis, el argumento de Hugo Burgos Guevara en **El guamán, el puma y el amaru**, libro que tiene por base una tesis doctoral que él defendió en la Universidad de Illinois (Urbana-Champaign, EE.UU.) en 1975.

Aparte de interesante, es un libro valiente; y su primer mérito es el de intentar aplicar la teoría y método del estructuralista holandés R. T. Zuidema a la comprensión de la historia inca y

post-inca de Ecuador. El pensamiento de Zuidema no es de fácil comprensión, tanto es así que no creo exagerar si digo que constituye un objeto de estudio en sí mismo. Burgos Guevara lucha por condensarlo y hacerlo inteligible en el cap. II (pp. 29-53), como paso previo a la contrastación con lo que sabemos del período, una labor que él entiende como una aproximación a la historia desde la antropología. Temó, sin embargo, que no tiene mucho éxito, y ahí está, como ejemplo, lo que dice de los panacas reales de los incas, que es tan confuso como lo que dice el maestro holandés.

Yo no voy a intentar aquí hacerlo mejor, menos aún con un número de páginas a mi disposición sensiblemente inferior al de ese capítulo. El lector tendrá que seguir leyendo el mismo a Zuidema (empezando por su tesis de 1964, **The Ceque System of Cuzco**) antes de proseguir con el libro de Burgos Guevara a partir de la pág. 55. Si puedo apuntar, sin embargo, lo que parece la conclusión fundamental que el autor extrae de las ideas del holandés; al menos aquella de la que él obtiene más provecho; la de que los incas, en el plano de su política imperial, se relacionaban entre sí y con los no incas de acuerdo con un código tomado de los status y obligaciones de su sistema de parentesco. Los status eran tres: a) el de los incas y sus mujeres, b) el de los no incas y sus mujeres, y c) el de los nacidos o descendientes de los hombres incas y las mujeres no incas, es decir, los hijos secundarios o bastardos (llamados "sobrinos" en algunas fuentes) de los primeros. Estos constituían la élite imperial y conquistadora; los segundos eran

la población conquistada y tributaria (como los nativos de lo que es hoy el alto Ecuador); y los terceros eran una clase intermedia a la que los incás tuvieron que recurrir (y crear) más y más a medida que el imperio crecía, hasta el punto de alcanzar un poder político y militar **de facto** que amenazaba al de la clase aristocrática original.

Con ocasión de la guerra entre Huáscar y Atahualpa, Burgos Guevara llama la atención sobre un hecho temprano acaecido en ella que no ha sido suficientemente valorado por los estudiosos. En uno de los primeros episodios de la contienda, fuerzas leales a Huáscar lograron capturar a Atahualpa; pero una mujer le ayudó a huir de la prisión y, tras regresar a Quito, Atahualpa explicó a sus habitantes que lo había ayudado a escapar, transformándole en una serpiente para que saliera por un pequeño agujero. El sol le había prometido una victoria completa si continuaba la lucha contra Huáscar.

La historia aparece recogida en diversas fuentes (v.g., Cieza de León, Gutiérrez de Santa Clara, Cobo, Velasco). La serpiente aludida en ella debía ser sin duda el animal que en quechua se llama *amaru*, nombre que figura como apelativo de algunos reyes y príncipes incas y que en algunos textos de tradición mítica andina aparece como contrapuesto a las grandes aves del cielo, notablemente el águila real y el halcón (el **guamán**). Burgos Guevara trae también a colación, oportunamente, el papel mágico atribuido a la serpiente anaconda entre los pueblos del oriente ecuatoriano, relacionado con el poder político de sus shamanes. Así pues, la identificación con el **amaru** de Atahualpa sería un indicador significa-

tivo de su revolucionario proyecto político-religioso frente a Huáscar, que incluiría elementos tomados de las culturas del oriente y no sólo los del centro y norte del alto Ecuador junto a los de los mitimaeas.

Es un planteamiento original y bien armado -creo que la mejor parte del libro-, pero que exige ser corroborado con el significado de los otros dos términos de la ecuación, el **guamán** y el **puma**. Burgos Guevara es aquí menos convincente, y el resultado es la duda sobre su tesis central. No hay duda de la asociación del término **guamán** con el poder político cuzqueño, pero no parece que en un sentido que permita oponerlo al de **amaru** de la manera que el autor quiere. La diferencia semántica sólo puede trasladarse con seguridad al plano geográfico y no en la forma Collasuyu vs. Chinchaysuyu, sino en la forma sierra vs selva. El **amaru**, en todo caso, sería un animal asociado con el Antisuyu. En el esquema de partición del imperio inca presentado por Poma de Ayala (y mencionado por Burgos Guevara en el cap. II), el Antisuyu aparece formando con el Chinchaysuyu la mitad **banan**, o "superior", del Imperio; no obstante, está claro que eran dos **suyus** distintos. Por otro lado, es un abuso interpretativo identificar el Ecuador incaico (no digamos ya la provincia de Quito) con el extenso Chinchaysuyu, un territorio que abarcaba dos terceras partes de la sierra y costa peruanas además del alto Ecuador.

También es un abuso identificar a Cuzco sólo con el Collasuyu. Cuzco estaba dividido en cuatro partes, las mismas en que estaba dividido todo el Imperio; de hecho, la cuatripartición de éste puede entenderse como una répli-

ca o proyección a gran escala de la de su capital, como advirtiera Zuidema y otros muchos investigadores.

En cuanto al tercer elemento de la ecuación, el **puma**, el autor es todavía menos convincente. En la tradición mítica andina parece darse una oposición de su significado ecológico con el que tienen los términos **guamán** (el cielo, la sierra) y **amaru** (la tierra baja del oriente, la jungla); y el nombre tenía además una innegable connotación simbólico-política, en el Estado incaico, como sugiere que la propia ciudad de Cuzco fuera levantada a su imagen y semejanza. Pero nada de esto justifica una identificación del **puma** con los hijos bastardos o "sobrinos" de los incas, y a éstos con los mitimaes incas de Ecuador; menos todavía concebir a esos "sobrinos" o incluso a los mitimaes, como el principal instrumento responsable del poderío político y militar cuzqueño. Los "sobrinos" podrían residir o no en Ecuador, y ser o no mitimaes. Estos, por su parte, tenían diversa procedencia étnica y ejercían diversas funciones; podían formar cuerpos de soldados semi-profesionales, pero también guarniciones fronterizas; y podían llevar a cabo proyectos de colonización agrícola por cuenta propia o del Estado, en la frontera o en territorios del centro. Había además otros medios de poder político, tan eficaces o más que los mitimaes. El autor menciona uno de ellos, el sistema cooptación de los jefes regionales y comarcales; pero habla más, como la red de calzadas, los mecanismos de redistribución de las cosechas, y el ejército imperial en su conjunto, que no sólo estaba compuesto por mitimaes (incas y no incas), sino

también por comuneros reclutados por turno.

Estos y otros datos de la estructura política inca, que escapan al modelo **amaru/guaman/puma**, creo que hacen muy frágil la base de la tesis central del libro, que es la de plantear el conflicto entre Huáscar y Atahualpa como un conflicto entre el poder tradicional incaico y la rebelión de Quito contra ese poder; y más allá, como un conflicto entre el antiguo orden cuzqueño y el primer "Estado nativo moderno" ecuatoriano, que después se opondría a los españoles de la misma manera.

La tesis tiene la virtud de poner en relación la guerra interna de los incas con las vicisitudes de la conquista española, algo con lo que yo estoy de acuerdo y que es una rareza bibliográfica. Sin embargo, el mismo autor ofrece datos que se avienen mal con su idea del conflicto; y con su manera de ver el enfrentamiento con los españoles para comprender esa guerra. Estos datos representan para su modelo dificultades añadidas a las ya mencionadas. Así, Huáscar, y no Atahualpa, pudo haber sido quien rompiera con el orden tradicional; fue él quien renegó de su condición de **hanan** para adoptar la de **hurín**, la mitad "inferior" de Cuzco y del Imperio. Fue una extraña decisión, sin precedentes que sepamos. Por otro lado, los pueblos indígenas ecuatorianos se mostraron divididos, no sólo frente a la conquista incaica, sino frente al mismo Atahualpa, su presunto campeón. En tercer lugar, no está ni mucho menos establecido que Atahualpa fuera hijo de una mujer noble quiteña, ni que él naciera en Ecuador; tampoco que Huayna Cápac decidiera dividir el Imperio entre sus dos

hijos. Finalmente, la resistencia del ejército de Atahualpa a los españoles, si bien contrasta en los primeros momentos con la actitud colaboracionista de Huáscar, se hace comparable después con la del sucesor de éste en Cuzco, Manco II; y bajo el poder colonial, muchos de los movimientos rebeldes indígenas se iniciaron animados por la idea de la vuelta del gobierno del Inca, sin hacer distingos entre Perú y Ecuador.

No dispongo de espacio para mencionar aquí otros datos que sugieren una interpretación alternativa a la del "Estado nativo moderno" ecuatoriano de la década de 1530; sólo señalar que el gobierno de Atahualpa en Quito fue coyuntural, y que sus objetivos políticos -y los de sus partidarios- estaban en Cuzco y en el gobierno del Imperio tomado como un todo. El conflicto interno de los incas pudo ser un conflicto de órdenes políticos alternativos, pero no entre territorios; y ya habían existido antes otros de la misma naturaleza, aunque quizás no tan graves.

Puede objetarse que interpretaciones diferentes como ésta provienen de fuentes pro-cuzqueñas; lo cual es cierto y es falso. Es cierto que la mayor parte de la información existente sobre el Tawantinsuyu procede en último término de informantes o textos cuzqueños; pero se incurre en falsedad si con ello se quiere decir que las fuentes prejuzgan las teorías sobre él. En la historia de los estudios sobre este imperio ha habido usos muy dispares de las fuentes, y para apoyar teorías igualmente diversas. Burgos Guevara hizo lo mismo para intentar sustentar la suya propia; acudió a muchos tipos de fuentes (éste es otro mérito del libro)

y seleccionó de ellas la información que consideró más relevante para contrastar su modelo. Es así como el conocimiento científico progresa; el investigador no puede limitarse a reproducir o resumir las fuentes. Lo que falta entonces es una discusión de los criterios para juzgar esa relevancia; pues en ausencia de ella puede pensarse que el autor escogió solo aquellos datos que más le convenían.

Un ejemplo de lo que quiero decir es el poco uso que Burgos Guevara hace del texto completo de la crónica de Juan de Betanzos, publicado por primera vez en 1987. En ninguna parte del libro se explica por que recurrió a él en sólo dos ocasiones: (1) para hablar de los orígenes de Atahualpa, y (2) para decir que su mujer principal era la que después se llamaría Angelina Yupanqui, quien terminaría casándose con el propio Betanzos. Esta fuente, sin embargo, es tal vez la más informativa sobre la guerra con Huáscar. Para Betanzos, fue un conflicto total, largo y devastador que afectó a todos los habitantes y provincias del Imperio; ni mucho menos estuvo reducido a un enfrentamiento entre Cuzco y Quito. No quiere decir eso que Betanzos sea la fuente más fiable sobre el tema y que su versión sea la que haya que aceptar, pero sí que exige una explicación de por qué se la rechaza. Aunque es una fuente "cuzqueña", también lo son Cieza de León, Cobo y otros muchos textos manejados por Burgos Guevara.

La idea de un "Estado nativo moderno" ecuatoriano en el siglo XVI puede excitar la imaginación de quienes tienen un interés político en encontrar las raíces históricas de un nacionalismo indígena o indigenista en el país.

Se pueden tener simpatías por un Ecuador contemporáneo plural, próspero y democrático, en el que la población indígena viva libre de las condiciones de humillación que le fueron impuestas por los conquistadores españoles. Yo sin duda las tengo, pero creo que no se ayuda a esa causa si nuestras preocupaciones y anhelos del presente son proyectados sobre el conoci-

miento del pasado. Lo que debe hacerse es justamente lo inverso. Tanto el historiador como el antropólogo (para mí no hay diferencias serias entre ambos; los dos tienen que someterse al mismo rigor científico) deben intentar comprender su objeto de estudio en sus propios términos espaciales y temporales, y después aprovechar esta enseñanza para hacer frente al mundo de hoy.

POBREZA URBANA DESARROLLO

MEDIO AMBIENTE Y POBREZA

AÑO 6 - No. 12 - AGOSTO 1996

Editorial: Medio ambiente y pobreza: Desafíos para el fin de siglo. Presentación: Medio ambiente y pobreza: Elementos centrales para una propuesta de desarrollo, *Melvina Zeballos*. Reflexiones: Pobreza y deterioro ambiental. Una ecuación no sustentable, *Sergio Mazzucchelli*. Ambiente y urbe: Una convivencia complicada, *Roxana Barrantes*. Experiencias: Diagnósticos ambientales expeditivos en áreas urbanas carenciadas. El caso del Barrio de San Jorge, *Jorgelina Hardoy* y *Sergio Mazzucchelli* / IIED -AL. Descentralización y participación en la gestión ambiental urbana en Brasil, Ana Lucía Nadalutti la Rovere y Helia Nacif Xavier. Reflexiones: Perfil de un nuevo modelo de educación ambiental desde las ONGs, *Radamés Martínez*. La mujer ¿ sujeto u objeto de programas ambientales?, *Manuelita Escobar* y *María Molina*. Vulnerabilidad, desastres y ONGs: efectos y retos para mitigarlos, *Ricardo Velázquez Sánchez*. Experiencias: Biodiversidad, pobreza y desarrollo en Colombia, *Catalina Toro* / PARCOMUN. Medidas innovadoras para el manejo de residuos sólido en áreas periurbanas de Lima, Perú, *Albina Ruiz Ríos* / ALTERNATIVA. Novedades: Latinoamérica hacia Hábitat II: Presentación de las mejores prácticas latinoamericanas premiadas. Perfiles de Redes de América Latina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Perfiles de Redes Nacionales: Intercambio Hábitat. Liga de Defensa del Medio Ambiente, LIDEMA. Red Ambiental Peruana, RAP. Noticias FICONG: Aspectos del Programa. Publicaciones recibidas. Relatorías de los eventos. Relatoría del Seminario Taller: Capacitación en Evaluación del Impacto Ambiental para Programas de Desarrollo Social: Región Andina Noroatógena Argentina.

Suscripción anual (3 números) Argentina: \$24. Países limítrofes y Perú US\$30.
Resto de América Latina US\$36. Resto del mundo US\$48.

Pagos a nombre de Ana N de Hardoy. En el exterior sobre plaza EE.UU.,
IIED-AL Programa FICONG Corrientes 2835 Cpo. 6to piso, Dto B
(1193) Buenos Aires, Argentina. Tel: 961-3050 FAX (54 1) 961-3050.

Centro Andino de Acción Popular



Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre / Apartado 17-15-173 B
Quito - Ecuador

DIALOGOS

Integración Comercial y Globalización

WILMA SALGADO

Comentarios de Alberto Acosta,
Roberto Betancourt Ruales, Luis Luna Osorio
y Patricio Martínez



DIALOGOS / Integración Comercial y Globalización / Autor: Wilma Salgado / Comentarios de: Alberto Acosta, Roberto Betancourt Ruales, Luis Luna Osorio y Patricio Martínez / Junio de 1996 / CAAP, Quito - Ecuador

El Centro Andino de Acción Popular ha puesto en circulación el quinto texto de su serie DIALOGOS, esta vez dedicado a uno de los temas más actuales y de crucial importancia para el presente y futuro del país. En tiempos de apertura comercial como nuevo "paradigma", INTEGRACION COMERCIAL Y GLOBALIZACION, mediante un debate pormenorizado y reflexivo de la autora, Wilma Salgado Tamayo, trata de problematizar sobre las consecuencias e implicaciones de este proceso. El texto presenta los comentarios y aportes de Alberto Acosta, Roberto Betancourt, Luis Luna Osorio y Patricio Martínez.

EDITORIAL**COYUNTURA**

Nacional: Recesión y expectativa: los escenarios del show

Marco Romero

Reducir el Estado: Para qué y para quién

Milton Maya

Política: Gobierno Bucaramista y la política espectáculo

Fredy Rivera

Conflictividad: El conflicto socio político. Julio-Octubre 1996

Internacional: Productos primarios, mano de obra y calificación en la producción

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Empleo, inequidad y crisis en el Ecuador

Carlos Larrea Maldonado

La conservación y disolución de los pequeños productores no capitalistas en Quito

Alan Middleton y Robert Kelly

Sector informal, una eterna alternativa al desempleo

Jeannette Sánchez

Evaluación de la reforma laboral peruana: 1990-1995

Francisco Verdara

Nuevos puestos de trabajo por medio de desregulación y flexibilización del mercado laboral

Hans Ulrich Bunge

ENTREVISTA

Ciudadanos del Siglo XVIII, consumidores del siglo XXI

Entrevista hecha por X. Andrade y Javier Auyero a Nestor García Canclini

PUBLICACIONES RECIBIDAS**DEBATE AGRARIO**

Comportamiento de campo de 12 clones de papa bajo manejo integrado

Raúl Escobar P. y Rodrigo Borja T.

El pequeño productor agropecuario y la integración

Patricio Martínez Jaime

ANÁLISIS

El diálogo democrático y la política de la cultura

Laura Baca Olamendi

Liderazgo autoritario y violencia urbana: un estudio de caso en Guayaquil

Cristina Larrea Killinger

CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

"El guamán, el puma y el amaru: formación estructural del gobierno indígena en Ecuador"

Autor: Hugo Burgos Guevara

Comentarios de J.R. Villariás Robles