

Las pequeñas actividades urbanas en el Ecuador¹

Claude de Miras (ORSTOM), Roberto Roggiero (CEDIME)

Cabe recalcar que, al inicio, el estudio de las pequeñas actividades urbanas en el decenio de los setentas en Africa francoparlante (Senegal, Costa de Marfil, Togo) fue una iniciativa de los geógrafos. Obviamente, ellos privilegiaron un enfoque espacial de ubicación y de concentración de dichas actividades en las urbes metropolitanas (Dakar, Abidjan, Lomé), pero aludiendo al papel económico de este conjunto mercantil, desde la integración de los migrantes hasta la creación de ingresos de sobrevivencia de los estratos populares urbanos. Paralelamente, en Africa angloparlante (Ghana), un inglés, Keith Hart, propuso en 1971 la terminología del "sector informal" para abarcar justamente esas formas específicas de mantenimiento de la fuerza laboral y de equilibrio del mercado de trabajo urbano. Posteriormente, esa noción fue adoptada por la OIT y utilizada por primera vez en un estudio de referencia realizado en el Kenya en 1976 (el célebre "Informe Kenya"). El liderazgo sobre el tema del "sector informal" escapó a los geógrafos y fue asumido por los economistas. Sin embargo, parece que ahora se está produciendo un fenómeno similar: la problemática de la informalidad no se halla solamente en el campo de la micro-economía ni tampoco en el de la macro-economía. La ampliación de esta noción alcanza también a la ciencia política, la sociología y por supuesto la geografía. Así, puede ser interesante considerar la larga trayectoria de los estudios sobre las pequeñas actividades, iniciados por la geografía, su adopción por parte de la ciencia económica durante casi veinte años y ahora la perspectiva de una nueva apertura analítica hacia otros campos científicos, destacando la contribución de los geógrafos en esta problemática.

No obstante, el tema de las pequeñas actividades nos remite también a un conjunto económico concreto, compuesto de unidades productivas, comerciales o de servicios, con una capacidad de ingreso limitada y un cumplimiento específico de los requerimientos legales sean estos laborales o tributarios (de ahí, la noción de informalidad).

Quisiéramos presentar aquí:

- por un lado, la evolución reciente de un segmento económico de la informalidad a través del empleo en las pequeñas actividades urbanas en el Ecuador;
- por otro, la evolución de las teorías relativas a este conjunto económico;
- finalmente, una revisión de las hipótesis que se pueden formular en cuanto a los nuevos enfoques que se vislumbran sobre la temática de la informalidad en las ciencias sociales.

I. La evolución reciente del empleo en las pequeñas actividades en el Ecuador

Primeramente, recordaremos algunos datos macro-económicos a nivel del continente: entre 1950 y 1980, en América Latina; la dinámica general del mercado laboral se caracteriza por tres rasgos:

¹ Ponencia presentada en las Jornadas Geográficas organizadas por el Colegio de Geógrafos del Ecuador, 10-11 de febrero de 1994, Quito.

- una orientación hacia el medio urbano (la población económicamente activa urbana se incrementa del 45 % al 68 % de la población económicamente activa total);
- un crecimiento del empleo formal (4 % en promedio anual para todo el continente) aunque también informal;
- una disminución parcial de la pobreza en el medio urbano (50 % de los hogares son definidos como pobres en 1960 y 35 % en 1980).

Sin embargo, a partir de 1980, la crisis mundial y las políticas de ajuste se combinan para cambiar esta orientación positiva.

En el caso del Ecuador, el PIB creció en promedio, entre 1980 y 1991, a un ritmo (2,75 %) apenas superior a la tasa de crecimiento poblacional, es decir que en ese decenio, la riqueza por habitante aumentó en promedio en un 0,15 % por año.

En cuanto a la evolución del salario mínimo vital en el Ecuador, la caída fue impresionante: del nivel 100 en 1980 a 29,3 en 1991.

Obviamente, este estancamiento de la economía nacional va a tener su efecto en el mercado laboral.

Si consideramos la principal fuente de información que constituye, al respecto, la Encuesta Permanente de Hogares del INEM, podemos precisar el impacto de la estancación en el mercado laboral y el sector informal.

Crecimiento del sector informal en el empleo urbano

Entre 1988 y 1991, en el medio urbano, el peso de la PEA en la población total aumenta notablemente (del 39 % al 44 %), lo que se explica principalmente por el crecimiento del número de individuos que buscan un empleo.

	1988	1991	crec. anual
Población urbana total	5.666.396	6.397.095	4,1%
Población urbana activa	2.222.747	2.799.461	8,0%
Ocupada	2.067.398	2.562.427	7,4%
En busca de empleo	155.349	237.034	15,1%

La evolución de la población activa urbana entre 1988 y 1991 es el resultado de dinámicas opuestas:

- baja relativa del empleo efectivo (ocupados) en el sector moderno, con una tasa de crecimiento promedio del 3,8 % anual promedio;
- alza relativa de los desocupados (15,1 %) y del sector informal (9,8 %)².

² Según el INEM, la definición del Sector Informal es la siguiente: Ocupados por cuenta propia y patronos con establecimientos de hasta 5 trabajadores, excepto quienes desarrollan actividades de nivel profesional o técnico, entendiéndose por nivel profesional o técnico a personas comprendidas en el grupo (0) de la clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), y trabajadores familiares no remunerados.

Cabe destacar que, entre 1988 y 1991, mientras los ocupados del sector moderno pasan de 43,5 % de la PEA urbana al 38,6 %, los ocupados del sector informal suben del 38,5 % al 40,5 %. Es decir que desde 1991, los ocupados del sector informal son más numerosos que los del sector moderno.

Comparación Costa/Sierra

	Sierra		Costa	
	1988	1991	1988	1991
Estructura de la PEA				
Desocupados en busca de empleo	7,4%	8,3%	6,7%	8,7%
Ocupados en el SM	46,5%	42,6%	41,2%	35,5%
Ocupados en el SI	36,5%	39,9%	40,2%	41,1%
Ocupados en el SA y SD	9,6%	9,2%	11,9%	14,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En la Costa, el incremento de la tasa de desempleo fue mayor (+2 % frente a +0,9 % en la Sierra), lo que se debe seguramente a una baja más significativa del empleo en el sector moderno (-5,7 % en la Costa frente a -3,9 % en la Sierra) y a una capacidad de absorción menor del sector informal (+0,9 % en la Costa frente al 3,4 % en la Sierra).

Entre 1988 y 1991, el flujo adicional de trabajo proviene mayoritariamente de las mujeres (52 %, mientras que representaban solamente el 36 % de la población activa urbana).

Ahora, una distinción por región y por sexo nos da la siguiente contribución:

Hombres en la Costa	27 %
Mujeres en la Sierra	26 %
Mujeres en la Costa	25 %
Hombres en la Sierra	21 %

Nota: El total no alcanza el 100 % ya que el Oriente no consta en esta repartición.

En cuanto a los sectores de incorporación de este flujo de trabajo entre 1988 y 1991, la situación es la siguiente:

Sector Moderno	20 %
Sector Informal	48 %

A su vez, las incorporaciones en el sector informal se descomponen así:

Hombres en la Costa	14 %
Mujeres en la Sierra	13 %
Hombres en la Sierra	12 %
Mujeres de la Costa	9 %
Total	48 %

La Sierra contribuye en un 25 % al flujo de trabajo que se incorpora al sector informal, mientras que en el caso de la Costa, tal cifra es del 23 %.

En cuanto a la repartición por rama de actividad dentro del sector informal, se observa un peso creciente de la actividad comercial:

	1988	1991
Manufactura	22%	21%
Construcción	10%	9%
Comercio	49%	53%
Servicios	19%	17%

Las categorías de ocupación cambiaron poco entre 1988 y 1991 pero en un sentido de desagregación (menos patronos y más trabajadores familiares no remunerados y cuentapropistas):

	1988	1991
Cuentapropistas	53%	54%
Asalariados	25%	25%
Patronos	13%	9%
Trabajadores fam. no remunerados	9%	12%

Así, paralelamente a las medidas de ajuste, se observa, entre 1988 y 1991, un crecimiento tal del sector informal que su peso absoluto en términos de empleos se torna más importante que el del sector moderno. Esta extensión del SIU fue un tanto más activa en la Sierra (51 %) que en la Costa (48 %). La contribución femenina fue del 46 % mientras la de los hombres alcanzó el 54 %. Sin embargo, la estructura de la edad, de las categorías de ocupación o del ingreso no se modificaron substancialmente. El peso de la actividad comercial aumentó, pues dos de tres entradas en el sector informal se produjeron en esa rama.

Cabe señalar que ni la Encuesta Permanente de Hogares del INEM ni el censo del INEC consideran el cumplimiento de los requisitos institucionales (laborales y tributarios). Así, es imposible establecer una evolución de la informalidad definida ahora como el nivel de legalidad.

Sin embargo, de una encuesta realizamos para el PREALC, se desprende que:

- el tamaño de las unidades económicas tiene que ver con el nivel de cumplimiento de los requisitos institucionales;
- los requisitos laborales presentan un nivel de cumplimiento menor que los tributarios;
- el enfoque de un sector compuesto de unidades situadas totalmente al margen de la Ley y de otro sector totalmente sometido a ella no tiene mucho fundamento; lo que se constata es más un continuum que va de un nivel de cumplimiento muy bajo a un nivel casi completo o incluso completo; además, según el tipo de requisito institucional considerado, se obtiene un conjunto de unidades económicas diferentes;

- entre las pequeñas actividades urbanas, la informalidad es más una respuesta a una posición del Estado y de su administración, que el resultado de una evasión de los requisitos institucionales.

Así, tenemos una idea más precisa de la evolución reciente de este conjunto de unidades económicas, pero cabe también revisar la evolución paralela de las teorías y sus perspectivas.

II. Evolución y perspectivas de las teorías sobre el tema de las pequeñas actividades

Cabe destacar en primer lugar que el tema relativo a las pequeñas actividades no tuvo exactamente la misma trayectoria a nivel mundial, aunque la problemática general a largo plazo es fundamentalmente idéntica en todas partes.

Si bien en el caso de Francia, la geografía africanista inició los estudios sobre las pequeñas actividades urbanas, a partir del decenio de los setentas fue la economía la que adoptó el tema, primeramente a nivel universitario y luego bajo el impulso de las grandes instituciones internacionales.

Se debe precisar que, por lo menos en el Africa, esta nueva inquietud surgió en el campo del desarrollo, en razón del fracaso del modelo de industrialización que debía permitir la creación de puestos de trabajo asalariados y incorporar poco a poco las formas laborales — tradicionales en unos casos, precapitalistas en otros, lo que no ocurrió. Apareció un excedente estructural de fuerza de trabajo con un carácter permanente, creciente y urbano, dadas las migraciones campo-ciudad y una alta tasa demográfica.

A partir de ahí, se consideró que la dinámica de la industrialización no iba a permitir una proletarianización completa y definitiva. Valía más bien analizar las otras formas de incorporación al mercado laboral como categorías propias de la economía del desarrollo.

Surgió así la preocupación de la medición de estas actividades en el mercado laboral urbano y también un enfoque evolucionista que consideraba que, tarde o temprano, esas actividades iban a incorporarse al "sector moderno" y registrado de la economía. Con este supuesto evolucionista, el Estado en general, bajo el asesoramiento de instituciones internacionales (BID, Banco Mundial, ONUDI, PNUD, etc.), desarrolló varios programas de apoyo a la micro-empresa — sobre todo productiva — para transformar esas actividades de pequeña escala en empresas modernas. En general, se puede afirmar que esta visión evolucionista no se concretó, pero siguió vigente la perspectiva cuantitativa y estadística de medición de la contribución del "sector informal" en términos de empleos y del valor agregado a las economías nacionales.

A nivel del Ecuador, como eco de los análisis de Nun (1969) y luego de Quijano (1971), aparece en 1969 la primera referencia a la noción de **marginalidad** (*Ecuador, Bases para una estrategia de desarrollo*, JUNAPLA/ILPES). Este enfoque en términos de marginalidad, fue también considerado por Oswaldo Hurtado en 1973 (*Dos mundos superpuestos: ensayo de diagnóstico de la realidad ecuatoriana*, INEFOS-INEDES, Quito).

Al final del decenio de los setentas y al inicio del siguiente, aparecerá una nueva terminología, la del **sector informal**.

La primera referencia encontrada consta en un texto del CONADE de 1980 (*Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984*, Quito) y también en un estudio del CEPLAES de 1981 (Los grupos pobres, una primera aproximación, CEPLAES, Quito).

Luego ella va a generalizarse a través de los trabajos de Gilda Farell, María Mercedes Placencia, Carlos Maldonado, Pérez Sáinz con diferentes matices, unos totalmente sumergidos en la temática del "sector informal" otros críticos a pesar del uso de la terminología.

Si bien en un primer momento, a fines de los años setentas, es la temática del sector informal la que se acerca a los teóricos, luego, aproximadamente a partir del año 1983, serán ellos los que entrarán de lleno en la temática del sector informal vinculándose con las preocupaciones de las organizaciones internacionales. Esta convergencia se explica por la experiencia acumulada por los especialistas ecuatorianos de las ciencias sociales en el campo de la sociedad urbana a través de numerosos estudios, y por las perspectivas de financiamiento otorgadas por esas mismas organizaciones internacionales.

Un comentario adicional para anotar que, durante el decenio de los 80, una de las virtudes de la temática — o por lo menos de la terminología — del sector informal ha sido su adecuada elasticidad para desarrollar una función de aglutinación de todos los análisis, ya sea de corte marxista o que hagan referencia la marginalidad, u orientados hacia la reflexión teórica o la operacionalidad. Sin ser un concepto claro, vale destacar el éxito obvio de la noción de sector informal. Más allá de la comodidad que esta noción presenta al abarcar un conjunto muy heterogéneo de actividades urbanas de pequeña escala, su éxito radicaba en dos supuestos fundamentales: la reincorporación de la economía de la pobreza al enfoque desarrollista y el papel activo del Estado al respecto.

La última tesis con respecto al sector informal fue la de Hernando De Soto (*El otro sendero*, 1986), quien explicó el surgimiento de la informalidad por el costo de las trabas burocráticas impuestas por la administración pública. Si bien es innegable que parte de la informalidad se explica por el peso de la burocracia, la problemática burocrática no va a agotar la de la informalidad: la pobreza, la demografía, la forma de industrialización son también explicaciones fundamentales.

Se puede considerar que la tesis de H. De Soto fue la expresión de un cambio de suma importancia en cuanto a la posición del discurso estatal frente al sector informal y a las pequeñas actividades urbanas. Con esta tesis terminó la visión intervencionista y voluntarista del Estado en este campo del desarrollo. La generalización del neoliberalismo y la menor intervención del Estado, las políticas de ajuste y sus efectos recesivos en la capacidad presupuestaria pública y los resultados discutibles de las políticas de apoyo a la micro-empresa indujeron un estancamiento de la problemática estatal del sector informal. A nivel del Ecuador, se observa el notable debilitamiento de los programas de apoyo a la micro-empresa (CONAUPE, UNEPROM), y de una manera general la desaparición de toda referencia a la promoción del sector informal.

Lo paradójico es que la extensión de las pequeñas actividades urbanas, agudizada por las políticas de ajuste de 1988 y 1992, corresponde a un abandono del enfoque voluntarista acerca del sector informal. La única preocupación que se mantiene a nivel estatal es la de la medición estadística de este conjunto económico, realizada por el INEM.

III. Hipótesis sobre las perspectivas de análisis de la informalidad

Más allá de la nueva posición del Estado frente a este sector informal, es obvio que la extensión de las pequeñas actividades urbanas, bajo la influencia de las políticas de

ajuste, está generando una nueva problemática social y, en consecuencia, nuevos enfoques analíticos que se podrían caracterizar por los siguientes aspectos:

- Más que el Estado, al parecer son ahora las instancias municipales o regionales las que tienen que enfrentar la realidad del sector informal. Mientras que a nivel macro-económico, ese sector es totalmente funcional para alcanzar una forma de equilibrio del mercado laboral, a nivel local de un municipio o de una región, surge un problema de manejo y de **governabilidad** de ese conjunto económico creciente. La multiplicación de micro-actividades urbanas, ya sea en un barrio específico como el Centro Histórico de Quito o la Bahía de Guayaquil, o la extensión de actividades informales no agrícolas al medio rural (como la minería informal o la colonización de las islas Galápagos) no son necesariamente compatibles con metas del desarrollo municipal o regional.
- La problemática de la informalidad va ahora mucho más allá del perímetro urbano ya que al parecer la ciudad no tiene la capacidad de absorber toda la mano de obra sobrante. A partir de allí surge una tendencia a la generalización del fenómeno informal, tanto urbano como rural. Obviamente, esta hipótesis merecería una investigación para cuantificar la reorientación o la modificación de los flujos migratorios de la mano de obra.
- La problemática del sector informal se aleja de una aproximación micro-económica para aparecer ahora como un **fenómeno social total**, resultado combinado del subdesarrollo y de las políticas de ajuste, que afecta al medio tanto urbano como rural, que cuestiona la capacidad de manejo público y que mantiene un equilibrio global de la reproducción social.
- La informalidad, como estrategia de subsistencia, se caracteriza por un **alto costo ecológico**. Al parecer, ahora la pobreza no tiene otra alternativa para alcanzar un nivel de subsistencia, que el saqueo de la naturaleza (bosques, minas, canteras, zonas protegidas, fauna, etc.). Así, el costo social del ajuste se transforma, en parte, en un costo ecológico. De la misma forma, la concentración de actividades callejeras en la urbe produce una densificación mercantil que afecta el equilibrio ambiental (contaminación, higiene, daños arquitectónicos, como es el caso en el Centro Histórico de Quito).

A pesar de este nuevo contexto social, los científicos están abandonando el tema del sector informal ya que el problema del funcionamiento micro-económico de esas pequeñas actividades parece estar ya agotado, la ayuda a la micro-empresa constituye una vía costosa y sin salida, y la extensión espontánea de ese sector como respuesta a la crisis no deja esperar un cambio significativo en la transformación positiva de ese sector informal. Lo único que se mantiene es la medición estadística del mismo en términos de empleo (o a veces de valor agregado). Obviamente, la disminución de las fuentes de financiamiento internacional sobre el tema también va a explicar el casi abandono de este tema.

Así, observamos una contradicción entre el menor interés por el tema a nivel de la ciencia social en general y una extensión de la informalidad en los procesos sociales concretos. Esta paradoja se refuerza si se consideran también las nuevas hipótesis que se pueden formular sobre las interrelaciones entre informalidad, pobreza, gobernabilidad y medio ambiente. Surge aquí una nueva perspectiva de investigación con respecto a la informalidad, que necesita la participación de todas las ciencias sociales.