PN-ABI-133
ISN 11881

ECUADOR DIAGNÓSTICO DEL SECTOR MICRO-EMPRESARIAL: Estructura de Políticas Existentes

Informe Técnico de GEMINI No. 10

GEMINI

GROWTH and EQUITY through MICROENTERPRISE INVESTMENTS and INSTITUTIONS
7250 Woodmont Avenue, Suite 200, Bethesda, Maryland 20814

DEVELOPMENT ALTERNATIVES, INC. • Michigan State University • ACCION International • Management Systems International, Inc. • Opportunity International • Technoserve • World Education

PN-ABI-133

DIAGNÓSTICO DEL SECTOR MICRO-EMPRESARIAL ECUATORIANO:

Estructura de Políticas Existentes

por

Bruce H. Herrick
Gustavo A. Marquez
Joseph F. Burke

Diciembre 1990

Este estudio recibió el auspicio de la Misión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en el Ecuador mediante convenio especial con el Proyecto GEMINI (*Growth and Equity through Microenterprise Investments and Institutions)*, contrato número DHR-5448-Q-05-9081-00.

PREFACIO

Este estudio correspondiente al Análisis del Marco de Referencia existente en cuanto a Políticas es uno de cuatro estudios de antecedentes que ha sido auspiciado por USAID/Ecuador como parte de un diagnóstico geenral del sector de la micro y pequeña empresa en el Ecuador (SME). El propósito general de este diagnóstico ha sido el de presentar una amplia descripción de la naturaleza y caracerísticas que acusa el SME como base para la planificación y diseño de futuras intervenciones programáticas. Dentro de este contexto, el Análisis de la Estructura de Políticas tiene la intención de identificar limitaciones clave dentro de políticas, normas y programas que obstaculizan la expansión y desarrollo del SME, y recomendar reformas o mejoras específicas para tratar de eliminar los impedimentos que pesan sobre las actividades empresariales y su éxito. Específicamente, el Análisis de la Estructura de Políticas debía:

- Dimensionar la magnitud en la cual los controles regulatorios directos, leyes y normas municipales, zonificación, concesión de licencias y registro afectan al costo y esfuerzo necesario para constituir y llevar a funcionamiento una empresa pequeña, que deterioran el empuje empresarial, producen asignación equivocada de recursos, perjudican al pequeño empresario, y lo mantienen dentro del sector informal;

- Analizar el impact que tienen las actuales políticas relativas a tasas de interés, asignación de crédito mediante líneas de crédito especializadas, las tasas de interés reales, las regulaciones bancarias que pesan sobre el SME, y determinar el efecto que ciertos cambios o reformas de políticas podrían tener con respecto a la canalización de crédito hacia el SME, o sobre el acceso que éste último pueda tener para con fuentes formales de crédito;

- Evauar cómo ios actuales aranceles comerciales, el sistema de concesión de permisos de importación, prácticas relativas a divisas, contrabando o importaciones afectan a la pequeña empresa, y determinar el efecto que posibles cambios o reformas podrían tener sobre el SME;

- Hacer una apreciación del impacto que incentivos tributarios y ficales podrían tener sobre el SME, y determinar el efecto que posibles cambios y reformas de política podrían tener sobre el SME; y

- Evaluar el impacto que tiene la legislación y regulaciones pertinentes relativas a salarios, beneficios adicionales, cesantía, actividades sindicales y demás regulaciones industriales así como condiciones de trabajo sobre la operación del SME, e identificar el efecto que posibles cambios y reformas pudieran tener en el SME.

El equipo de estudio estuvo conformado por las siguientes personas:

Jefe de Equipo: Bruce H. Herrick, Ph.D.
Departmento de Economía
Washington and Lee University

Politicas Laborales: Gustavo A. Marquez, Ph.D.
Investigador Jefe
Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)

Polfticas Comerciales: Joseph F. Burke
Asesor Independiente
Development Alternatives, Inc.

El equipo recibió la colaboración de Paulina Garzón, Cecilia Vásquez, y Eliana Pozo pertenecientes al personal del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas (INSOTEC), una entidad Ecuatoriana no-gubernamental que proporcionó apoyo administrativo y de personal al equipo del proyecto.

La investigación de campo para el estudio se la desarrolló entre Agosto 12 y Septiembre 8 de 1990.

RECONOCIMIENTO

Este estudio no hubiera podido realizarse sin la ayuda y colaboración de un gran número de personas e instituciones del Ecuador.

El equipo desea dejar constancia expresa de su aprecio al personal y funcionarios de USAID/Ecuador por sus comentarios útiles y reveladores, críticas y sugerencias que se ofrecieron en numerosaas sesiones, entrevistas, y borradores preliminares del informe. En particular, tenemos una deuda de gratitud para con Chuck Costello, el Director de la Misión; Robert Kramer, Subdirector de la Misión; Derek Singer, Jefe de la Oficina Multisectorial; Mike Deal, Jefe de Proyectos; Maruska de Burbano, Especialista en Desarrollo Empresarial; y Carmen López, Asistente del Proyecto.

También deseamos expresar nuestro agradecimiento al personal y funcionarios del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas (INSOTEC), una organización Ecuatoriana no-gubernamental y firma consultora que proporcionó apoyo administrativo y logístico en el estudio a través de un contrato celebrado con USAID/Ecuador. Un reconocimiento especial para Eliana Pozo, Paulina Garzón, y Cecilia Vásquez, quienes colaboraron en el diseño de la invetigación, las entrevistas y el análisis de resultados.

También estamos muy reconocidos por el tiempo y paciencia de quienes se dedican al desarrollo de la micro y pequeña empresa en el Ecuador y colaboraron en el estudio. Permítannos manifestar nuestros agradecimientos a todos y cada uno por lo franco y abierto de las entrevistas, las sugerencias útiles y valiosos datos que nos condujeron por el fascinante mundo en que se desarrolla la micro y pequeña empresa en el Ecuador. Y más importante aún, deseamos expresar nuestro reconocimiento a los empresarios que compartieron con nosotros su tiempo y experiencia.

Pese a éllo y al igual que sucede en todos los estudios de esta índole, las opiniones, conclusiones y recomendaciones vertidos en el informe constituyen la única y exclusiva responsabilidad de los autores, y no deberá interpretarse como que representara las opiniones o enunciados oficiales de cualquiera de las instituciones o personas que tan gentilmente nos han ayudado en este empeño.

CONTENIDO

	Página
PREFACIO	i
RECONOCIMIENTO	iii
RESUMEN EJECUTIVO	xi
CAPITULO UNO	
ANTECEDENTES	1
POLITICAS COMERCIALES	1
POLITICAS FINANCIERAS	3
POLITICAS LABORALES	4
PAPEL QUE DESEMPEÑA LA PEQUEÑA EMPRESA	5
CAPITULO DOS	
POLITICAS DE MERCADOS FINANCIEROS DEL ECUADOR Y SU IMPACTO SOBRE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA	7
INTRODUCCION	7
Antecedentes Macro-económicos	7
La Pequeña Empresa y el Desarrollo Económico	10
POLITICAS DE CREDITO QUE AFECTAN A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA	11
Alto Costo de los Pequeños Préstamos	11
Políticas que Afectan al Costo y Disponibilidad de Fondos	12
Subsidios	14
Seguimiento	16
DEMANDA DE FONDOS EN PRESTAMO	16
INSTITUCIONES DEL SECTOR FINANCIERO	16
Agencias Formales	16
Mercados de Crédito Informales y Competitivos	19
POLITICAS INSTITUCIONALES INTERNAS	19
Micro-gerenciamiento	20
Garantías	20
Fondos de Garantía	20

OTRAS CONSIDERACIONES 21
Elemento Concesionario 21
Capacidad para Cubrir la Demanda de Crédito 21
Enfoques Minimalista y Holístico 22
POLITICAS FISCALES DEL ECUADOR Y LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA 23
RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES 24

CAPITULO TRES

POLITICAS DEL MERCADO LABORAL: IMPLICACIONES PARA LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA 27

LA ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL 27
EL MARCO NORMATIVO 30
Efectos de las Leyes Laborales sobre la Generación de Empleos 31
Una Aplicación al Caso Ecuatoriano 33
Regulaciones que Afectan a los Costos Laborales Variables 34
Impacto de los Derechos de Protección de Empleos sobre los Costos Laborales 35
EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES LABORALES SOBRE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA 37
ACTIVIDADES SINDICALES 40
PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES 41
Sobre Regulaciones Laborales 41
Sobre la Micro y Pequeña Empresa 42
POSIBLES CAMBIOS DE POLITICA 43
Los Actores 44
Una Propuesta para la Reforma a Políticas 44
Anexo 1: Descripción de las Disposiciones Clave de la Ley Laboral 47

CAPITULO CUATRO

POLITICAS COMERCIALES Y AMBIENTE REGULATORIO Y LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN EL ECUADOR 53

INTRODUCCION 53
Antecedentes 53
Propósito de este Informe 55
UNA APRECION GLOBAL 55
El Ambito Normativo y la Micro y Pequeña Empresa 55

Participación de la Micro y Pequeña Empresa en la Producción y el Comercio 56
Legislación sobre el Desarrollo de la Micro y la Pequeña Industria 58
Liberación Comercial y la Micro y Pequeña Empresa 58
TIPOS DE CAMBIO 60
Tasas Libres o de Interuención (u Oficiales) 60
Relación Existente entre las Tasas de Inflación y de Paridad Cambiaria 61
ARANCELES Y LIBERACION DEL COMERCIO 63
Análisis de la Reforma a Aranceles 63
IMPORTACIONES 65
Insumos 65
Procedimientos y Requisitos de Importación 66
Exoneración de Impuestos de Importación 66
Contrabando 67
LA EXPORTACION Y PROMOCION DE LA EXPORTACION DE PRODUCTOS NO-TRADICIONALES 68
Políticas de Exportación Frente al Ambiente de Exportación 68
Transporte Fletado 70
Entidades de Apoyo a las Exportaciones 70
RESUMEN DE RECOMENDACIONES 71
Ambiente del Intercambio Comercial Interno 71
Medio Comercial Internacional 71
Paridad Cambiaria 71
Liberación del Comercio 72
Promoción de Exportaciones 72
Anexo 1: Número de Trámites para Constituir una Compañía y Obtener un Préstamo 75
Anexo 2: Costos Legales o Tributarios de Permanencia en el Sector Formal de la Economía 79

CAPITULO CINCO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 85

POLITICA FINANCIERA 86
POLITICA LABORAL 87
POLITICA COMERCIAL 88
GLOBAL 90

APENDICE A: LISTA DE ENTREVISTAS A-1
APENDICE B: BIBLIOGRAFIA B-1

LISTA DE CUADROS E ILUSTRACIONES

Página

CAPITULO DOS

Tabla 1: Ecuador: Indice de Precios al Consumidor e Inflación, 1981-1989 8
Tabla 2: Crédito Bancario, Según Fuente 9
Tabla 3: Condiciones de Préstamo de Instituciones Representativas 12
Tabla 4: Principales Fuentes de Financiamiento para el SME 17

CAPITULO TRES

Tabla 1: Varios Indices Demográficos 27
Tabla 2: Estructura del Empleo de Acuerdo a Segmento del Mercado Laboral 28
Tabla 3: La Estructura de los Diferenciales de Ingresos Urbanos Entre los Sectores Moderno e Informal 29
Tabla 4: Indices de Producción 29
Tabla 5: Costo de Operarios Por Hora 35
Tabla 6: Costo Laboral Por Hora Según los Derechos de Permanencia en el Trabajo 37
Tabla 7: Diferencial de Costos de Expansión para Firmas Informales y Modernas 39

CAPITULO CUATRO

Tabla 1: Población Económicamente Activa del Sector Informal Urbano 56
Tabla 2: Porcentaje de Participación de la Pequeña Industria en el Sector de la Producción 57
Tabla 3: Tasas Controladas/Libres, Comparaciones de Compra/Venta 60
Tabla 4: Comparación de la Tasa de Inflación y la Tasa de Adquisición de Divisas 62
Tabla 5: Comparación de la Tasa de Inflación Industrial con la Tasa Controlada para la Adquisición de Divisas 62

RESUMEN EJECUTIVO

Ecuador se ha apartado de una estrategia de desarrollo en la que sobresalía la industrialización que sustituía a las importaciones y se ha adentrado más hacia una economía abierta. Una nueva concentración sobre políticas económicas que tienen que ver con la micro y pequeña empresa (SME) amerita atención dentro de este nuevo ambiente. Son empresas privadas que responden rápidamente a los incentivos económicos, proporcionan empleo descentralizado, y no dependen de pagos en transferencias gubernamentales para su expansión.

El Ecuador se ha fijado metas que contemplan mayor inversión, crecimiento más rápido y menores niveles de inflación. Durante la corta crisis económica de la década de 1980, dichas metas probaron ser escurridizas. Esas políticas fueron motivadas más por consideraciones valederas a corto lazo que por sus consecuencias a largo plazo.

En el área de políticas financieras y crediticias, la tasa de inflación ha disminuido desde fines de 1988, pero permanece a niveles superiores al 50 porciento por año. Al mismo tiempo, el saldo pendiente real del crédito bancario ha disminuido a menos de la mitad del nivel que tenía en 1984, hablando en términos reales. Por lo menos parte de esta disminución se ha concentrado en una reducción del crédito extendido por el Banco Central del Ecuador (BCE) mientras que las participaciones del Banco Nacional de Fomento (BNF) y de los bancos privados son más altas.

Al mismo tiempo que el monto real de crédito disminuyó y la inflación continuó, las tasas de interés real fueron negativas. Por lo tanto había una fuerte y excesiva demanda por fondos de préstamo. Su asignación no siempre se basaba en la eficacia de los proyectos de inversión implicados en ese movimiento. La tasa de expansión económica sufrió consecuentemente.

Las expectativas inflacionarias se vieron reforzadas, haciendo que el proceso de inflación sea más difícil de detener. Los ahorros disminuyeron y la inversión buscó protección contra la inflación incluyendo la fuga de capitales, en lugar de su uso interno productivo.

Una amplia diversidad de agencias conceden crédito al SME Ecuatoriano. Las más sobresalientes son los Fondos Financieros y el Fondo de la Pequeña Industria y Artesanía (FOPINAR). Su financiamiento, tanto por parte de agencias internacionales como de fuentes domésticas, ha sido más bien irregular. Para finales de 1988, su volumen de préstamos en términos reales había declinado al 44 porciento de los niveles correspondientes a 1981. Recientes negociaciones con el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) han traído como consecuencia importantes recursos.

Los mercados de crédito informal a altas tasas de interés también constituyen importantes fuentes de crédito para el SME.

Las recomendaciones relativas a políticas crediticias tienen que ver con la tasa de inflación, tasas de interés reales sobre préstamos al SME, costos de información y búsqueda de posibles clientes, préstamos que legalmente deben canalizarse al SME por parte de bancos comerciales, y el papel de los participantes dentro del diálogo para políticas de desarrollo.

Las políticas laborales giran en torno al Código del Trabajo que fuera originalmente aprobado en 1938. Sus requerimientos de pago de amplios beneficios adicionales así como sus disposiciones con respecto a estabilidad laboral elevan los costos de mano de obra para aquellas empresas que son lo suficientemente grandes como para hacerse notar.

Las empresas pequeñas ignoran al Código, pero su expansión se ve perjudicada por éllo. Si decidiesen ampliar su gestión, tendrían que ceñirse a esas cláusulas. Los trabajadores que se contraten en un creciente SME así como los empleados anteriores se verían afectados. Los costos incrementales implicados en la expansión son por lo tanto más altos para las pequeñas empresas que para las de mayor envergadura.

Existen por lo menos dos alternativas a las circunstancias actuales. El informe recomienda considerar un plan nacional de desempleo que reemplace a los pagos de cesantía que se requieren bajo el Código del Trabajo. Además, se explora la posibilidad de exonerarse temporalmente de los beneficios adicionales requeridos. Dicha exoneración podría ser usufructuada únicamete por micro empresas que vengan a constituirse formalmente, y su período de aplicabilidad sería estrictamente limitado.

Con respecto a políticas de comercio, la menor tendencia a utilizar la estrategia de acentuar la industrialización que substituye a las importaciones ha conducido a una disminución en el nivel de protección económica para las compañías más grandes, pero no ha retirado totalmente las desventajas comparativas dentro de las cuales se desenvuelven las pequeñas empresas. Por ejemplo y en principio, la más baja de las tasas de cambio (la tasa controlada u oficial) favorece a los importadores. Pero las pequeñas empresas no pueden sufragar el costo adicional asociado con el registro, o el caro depósito previo (libre de intereses) que se precisa. Debido a que los insumos de pequeñas empresas son más costosos que los insumos de empresas más grandes, las pequeñas operan en desleal desventaja bajo las actuales políticas.

La tasa de cambio ha seguido un patrón de mini devaluaciones. En principio, las devaluaciones siguen la tasa de inflación interna, pero en la práctica no se las ha mantenido de manera confiable. Por lo tanto el Sucre tiende a ser sobre-valorado, rebajando el nivel de rentabilidad de las empresas, grandes o pequeñas, que operan en el sector de exportaciones.

CAPITULO UNO

ANTECEDENTES

Las pequeñas empresas son resolutamente vigorosas en países ricos y pobres de todo el mundo. No es de sorprender que las políticas económicas nacionales inevitablemente afecten sus operaciones. Este capítulo explora los antecedentes que se encuentran detrás de estas políticas en el Ecuador. Las raíces de inquietudes específicas relativas a políticas en los campos financieros, laboral y de comercio internacional quedan cubiertas en detalle en los Capítulos Dos, Tres y Cuatro.

En el Ecuador, al igual que en cualquier otro lugar, estas tres series de políticas (financieras, laborales e internacionales) operan en un contexto nacional económico y político común. Tanto grandes como pequeñas compañías siguen regulaciones que norman el crédito, empleo, exportaciones e importaciones. Todas se ven afectadas por las tasas de interés que prevalecen en el medio, la escala de salarios, y el tipo de cambio para moneda extranjera. Y todas deben tratar de convencer a las autoridades políticas que se tomen decisiones que les son favorables. Pese a que las tres áreas se tratan independientemente, están separadas únicamente para fines de su exposición. En su base, las influencias que afectan a un aspecto afectan a los demás también.

POLITICAS DE INTERCAMBIO COMERCIAL

El cambio más importante que se ha producido dentro del contexto Ecuatoriano en cuanto a políticas se refiere es aquel que primordialmente se ha producido con el abandono de políticas basadas en la ideología de crear una industria que substituya a las importaciones. Es difícil exagerar la importancia de este cambio. Los argumentos que originalmente se utilizaron para proteger a la industria son casi tan viejos como el industrialismo mismo. Alexander Hamilton promulgó la protección internacional e industrialización interna para unos Estados Unidos que recientemente se habían independizado. Friedrich List se hizo eco de estos mismos temas a fines del Siglo XIX para cuando se produjo la Alemania unificada de Bismarck.

Sin embargo, en América Latina el enunciado más frecuente y ampliamente citado de la doctrina se introdujo inicialmente en 1949 como parte de una publicación de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (ECLA), cuyo autor fue el banquero argentino Raúl Prebisch.[1] Como propuesta para organizar el desarrollo económico en la segunda mitad del Siglo XX, la industrialización con intención de sustituir a las importaciones se proclama orgullosamente como Latino

[1] Raúl Prebisch, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America* (Hacia una Política de Desarrollo Dinámico para América Latina). Véase también Prebisch, *"Five Stages in My Thinking on Development"* (Cinco Etapas de Mi Pensamiento sobre el Desarrollo), en la publicación de Gerald M. Meier y Dudley Seers, *Pioneers in Development* (Pioneros del Desarrollo), páginas 175-1917, con comentarios de Albert Fishlow y Jagdish N. Bhagwati.

Americana en sus orígenes. Subsecuente-mente encontró aceptación en países post-coloniales de bajos ingresos en todo el mundo.

La industrialización para substituir a importaciones prometió conducir a sus seguidores hacia el modernismo y la independencia económica. Simultáneamente se elevarían ingresos y confrontarían presiones asfixiantes que pesaban sobre la balanza de pagos. Los problemas de pago surgieron cuando las demandas del Norte por contar con exportaciones de productos agrícolas y minerales no procesados se fueron haciendo sentir cada vez más, mientras que las demandas que Latino América tenía para importaciones del Norte crecieron más aceleradamente.[2] Automáticamente se produjo un desequilibrio en el comercio internacional.

Según ese modelo, el crecimiento desigual entre Norte y Sur forzó al Sur a ofrecer sus bienes a precios bajos en una lucha competitiva, mientras que los productores y trabajadores del Norte se vieron beneficiados con precios más altos, oligopolísticos. Los desequilibrios en la balanza comercial que se han mencionado se vieron aún más reforzados por la disminución en los términos comerciales para con los países Latinoamericanos.

La solución para el Ecuador parecía ser clara durante el período de la post-guerra cuando las estrecheces de la guerra ya habían estimulado los inicios de la industrialización Latino Americana. A medida que los países del Norte retornaban a la producción civil, las industrias nacientes del Sur debían protegerse hasta que alcanzaran economías de producción masiva. El movimiento de despegue de las actividades tradicionales en plantaciones y minas y hacia una industria moderna estaba justificado por el razonamiento económico que ya se ha mencionado. El Ecuador también se unió entusiastamente a la adopción de este modelo nacido en el seno de América Latina.

Unicamente los efectos de la crisis de la deuda internacional de la década de 1980 condujeron a reexaminar estos conceptos en el Ecuador. Se hizo evidentemente claro que si bien la naciente industria había sobrevivido, los beneficios propuestos no se habían materializado. Protegida de la competencia, sus costos y precios han subido en lugar de bajar. Sus demandas de divisas para el pago de insumos importados consumió dos tercios completos de las divisas generadas por la importación. Su generación de empleo productivo era desilusionante. En breve, las industrias de sustitución de importaciones se habían tornado en una carga para el resto de la economía.

La liberación del comercio que está tomando lugar en el Ecuador de hoy en día sigue los pasos que se tomaron en otros lugares, más notablemente en Chile. Mexico se encuentra siguiendo una dirección similar, mientras que también en Bolivia, Brasil y Argentina se están introduciendo reformas. Cada uno de estos países se encuentra a sí mismo en diferentes etapas dentro del proceso de liberación, y los resultados han distado mucho de ser uniformes.

La liberación del comercio no está libre de resistencias. Las décadas de protección en el Ecuador afianzaron sólidos intereses creados, y dichos intereses han tratado de mantener su ubicación mediante maniobras políticas. No es de sorprender que así sea la realidad. Pese a éllo, y según deja claramente sentado el Capítulo Cuatro, el movimiento hacia la liberación comercial está bien encaminado.

---

[2] Los economistas trazan estas diferencias de acuerdo a las diversas elasticidades de la demanda por exportaciones de las dos regiones, basándose a su vez en la diferencia de su composición.

Si bien la industrialización de substitución de importaciones era el concepto dominante para decisiones de política, las micro y pequeñas empresas Ecuatorianas sufrieron a causa de éllo. Pese a ser numerosas, existían únicamente de manera marginal dentro de un sector subsidiado y protegido en el que no participaban activamente. Si bien la liberación comercial resultará favorable al SME, no se la conseguirá en un abrir y cerrar de ojos.

POLITICAS FINANCIERAS

El Ecuador también comparte un segundo antecedente característico de otras economías Latino Americanas. Una alta tasa de inflación (superior al 20 porciento anual) se ha asentado en el Ecuador durante una década. Desde luego, el Ecuador está lejos de ser el campeón Latinoamericano de la inflación. Pero siguiendo el patrón Latinoamericano muestra rasgos comunes con otros países de bajos ingresos de este lado del mundo.

La permanencia de la inflación en el Ecuador, al igual que en cualquier otra parte, crea expectativas en cuanto a niveles inflacionarios aún mayores. Cambia los patrones de ahorro e inversión, y conduce a enfocar la atención en bienes raíces improductivos (tales como tierras, departamentos de lujo, joyas) en lugar de la inversión en bienes financieros y de producción.

Una inflación de esta magnitud puede venir acompañada de altos déficits en el sector público, pero al final únicamente la expansión monetaria puede mantenerla. Si el capital no se incrementó, los altos déficits del sector público necesariamente se verían contrarrestados por muy altos excedentes del sector privado. Ningún exceso de demanda inflacionaria sería generado por esa combinación.

Pese a todo, una importante diferencia separa a la mayor parte de los países de ingentes ingresos de sus homólogos menos afortunados. En la mayor parte de los países del hemisferio Norte que acusan altos niveles de ingresos, los bancos centrales y legislaturas son independientes. Las políticas monetarias allí funcionan independientemente de las políticas fiscales.

No puede decirse que lo mismo es cierto para países donde una larga expansión monetaria viene acompañada igualmente de una inflación persistente. La única manera de financiar el déficit es mediante la ininterrumpida monetización de la deuda pública (es decir, a través de la emisión de nueva moneda por parte del Banco Central para adquirir los IOUs emitidos por la tesorería). No existe ningún excedente del sector privado. El mayor nivel de gasto público compite con el contínuo gasto del sector privado. A no ser que la oferta crezca al mismo ritmo, el resultado predecible es la inflación. Este proceso es característico de las muy altas tasas de inflación observadas en Améria Latina. La manera como el Ecuador se ha desviado de este patrón queda detallada más adelante en el Capítulo Dos.

El nivel inflacionario en el Ecuador y los problemas resultantes en la balanza de pagos son interdependientes. Si la devaluación de la tasa de cambio se rezaga con respecto a la tasa de inflación, una moneda local sobre-valorizada desincentivará las exportaciones al tiempo de tornar atractivas a las importaciones. Si la devaluación de la tasa de cambio coincide o sobrepasa la tasa inflacionaria, éllo conduce a mayores costos para los productos y servicios en proporción con su contenido importado, y por lo tanto ayuda a mantener las presiones inflacionarias.

Las tasas de interés (el precio de capital) también se ven afectadas por la inflación. Si se permite que las fuerzas del mercado fijen las tasas de interés, un alto nivel de inflación trae como resultado la consecución de altas tasas nominales. Los prestatarios siempre se resisten a las altas tasas nominales. Un gobierno que busque incentivar la inversión, la creación de capitales y la expansión en producción puede hacerlo mediante el control de la tasa de interés.

Sin embargo, una tasa de interés más baja que la del mercado significa que los préstamos no serán óptimamente productivos. Cuando las tasas de interés son bajas, la demanda por préstamos excede a la oferta. Se racionan los fondos de préstamo con que se cuenta. La asignación final de estos limitados fondos de préstamo sigue otros criterios que no corresponden a los de una inversión productiva. Los criterios políticos y sociales son reemplazados.

Si el volumen de sacrificio económico se mide cuidadosamente y se comprende bien, el reemplazo de criterios económicos por otros que no lo son es tolerable en la concesión de crédito. Pero en el Ecuador, como sucede en cualquier otra parte, estas comparaciones directas no se han considerado. Por lo tanto, el costo económico de transferir recursos para el pago de la "deuda social" a expensas del crecimiento, no puede haber sido el objeto de la sistemática atención política.

POLITICAS LABORALES

También en cuanto a políticas laborales, el Ecuador está sufriendo cambios de sorprendente magnitud. En el Capítulo Tres se presentan detalles sobre el particular. Habiendo sido aprobado en 1938, el Código de Trabajo del Ecuador incorporaba una serie de medidas avanzadas de bienestar social. Contemplaba a los trabajadores eminentemente como un segmento en desventaja dentro del mercado laboral, y asumió pasos concretos para protegerlos de patronos monosonísticos y de prácticas gerenciales caprichosas. Siendo uno de los más avanzados del hemisferio, el Código según sus actuales enmiendas es uno de los más costosos. El crecimento insípido de fuentes de empleo cotejado con una alta productividad y buenos sueldos en compañías formalmente constituidas puede ser atribuíble en parte al Código de Trabajo.

La pequeña empresa evade con éxito las normas laborales. Son informales e invisibles. La aprobación tácita de tal evasión se encuentra presente aún en las agencias Ecuatorianas que se dedican a promocionar al SME. Cuando las firmas crecen, se tornan visibles. La expansión hasta un estado de "formalidad" tiene ciertas ventajas para empresas pequeñas que son eficientes, pero también las expone a los rigores de un alto código laboral -- no únicamente con respecto a sus nuevos empleados sino también con respecto a empleados que ya forman parte de los roles de pago. De esta manera el Código continúa desincentivando la expansión de la pequeña empresa, la generación de empleos, y por ende una continuidad de la situación actual.

Irónicamente, estos resultados se oponen a aquellos que mueven la intención de las políticas que tienden hacia la industrialización para sustituir importaciones. Estas últimas persiguen actividades industriales de capital intensivo, alta productividad y buenos sueldos. El Código inadvertidamente induce a las empresas a permanecer tan pequeñas como para tornarse invisibles y favorece a aquellas empresas que utilizan mucha mano de obra no calificada, baja productividad y menores salarios. Tácitamente estas

firmas predominan no tanto en procesos manufactureros avanzads sino más bien en actividades artesanales y comerciales.

El resultado de este perverso juego de incentivos ha robustecido por su naturaleza el movimiento sindical Ecuatoriano. Nuevamente, reflejan características que también se hacen presentes en sus colegas Latinoamericanos. Son más bien sindicatos "políticos" en lugar de sindicatos "empresariales", para utilizar términos económicos. Es decir, se concentran en la adquisición de beneficio en la arena política en lugar de a través de negociación directa y colectiva con los empleadores. Una interpretación ve al Código Laboral como el resultado tangible del énfasis que ponen los sindicatos sobre las "conquistas" políticas.

Estos procesos han creado un grupo de empleados priviligiados porque cuentan con estabilidad en el trabajo y en sus ingresos, pero a niveles que están por debajo de los estándares internacionales. Por ejemplo, se habla mucho del tamaño del sector público Ecuatoriano para el cual existen muchos sindicatos y cuentan con el amparo del Código Laboral. Pero dado el constreñimiento del gasto público durante la crisis de la deuda en 1982, la única manera de contar con un gran sector público es la de pagar bajos salarios a la mayor parte de sus empleados. Las retribuciones políticas pueden ceñirse a tales prácticas; el auspicio político es rasgo característico de muchas democracias jóvenes.

FUNCION DE LA PEQUEÑA EMPRESA

Todas estas áreas que involucran políticas (comercio, financiera y laboral) del Ecuador afectan las posibilidades de expansión del SME. Anteriormente, la pequeña empresa era abandonada por quienes fijaban políticas. Si las empresas grandes prosperaban, se suponía que los beneficios se filtrarían hacia segmentos inferiores de la economía. La recaudación tributaria financiaría la transferencia de pagos a la deuda social con respecto a los verdaderamente necesitados. Todo esto recabó cierto nivel de consenso social –un "contrato social" - y un grado de eficiencia en la administración pública que simplemente no existían.

Consecuentemente, los Ecuatorianos han re-examinado las posibilidades que tiene la pequeña industria para generar empleos y fuentes de ingreso. En principio, una pequeña industria saludable puede ser productiva gracias a la ausencia de costos gerenciales y demás imprevistos. Fuertes incentivos motivan a sus propietarios demandándoles un esfuerzo que a veces no se encuentra en compañías mayores. La generación de empleo y distribución de ingresos directamente a través del empleo puede resultar más confiable que el actualmente desacreditado mecanismo de pago de impuestos y su transferencia. El depender menos de las instituciones públicas y más de los principios del mercado está en el corazón de tal estrategia.

Los capítulos que se presentan a continuación proporcionan detalles sobre la situación actual y las posibilidades futuras inherentes en una estrategia de desarrollo que utiliza a la pequeña empresa a manera de elemento clave. Si bien el avance económico y la igualdad social siempre precisan de esfuerzo denodado para conseguir resultados, un enfoque sobre la pequeña empresa obvia muchos de los problemas confrontados por la industrialización de sustitución. Por lo tanto ofrece al Ecuador y demás países de bajos ingresos una alernativa atractiva para el desarollo.

CAPITULO DOS

POLITICAS QUE REGULAN LOS MERCADOS FINANCIEROS EN EL ECUADOR Y SU IMPACTO SOBRE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

por

Bruce H. Herrick
Departmento de Economía
Universidad Washington and Lee

INTRODUCCION

Este capítulo tiene que ver con las políticas relativas a los mercados financieros del Ecuador, según apliquen al SME. Describe los antecedentes macro-económicos que en el Ecuador giran en torno a las políticas generales de crédito, trata sobre el crédito al SME en términos genéricos, y relaciona estas generalizaciones con las actuales políticas Ecuatorianas y sus repercusiones.

Antecedentes Macroeconómicos

Las metas enunciadas por el Gobierno del Ecuador precisan contar con un mayor nivel de inversión, ritmo de crecimiento más acelerado, y menor índice de inflación. En la práctica, estas políticas no han encontrado éxito para lograr esas metas. Como sucede en otros países Latinoamericanos, la crisis de la deuda externa que se iniciara en 1982 ha conducido a tasas de crecimiento más bajas que las experimentadas durante la última parte de la década de 1970. Los mecanismos de ajuste macro-económico tanto doméstico como internacional, han conducido a un menor crecimiento, especialmente para personas de escasos ingresos.

Los mercados financieros y su creación de crédito en el Ecuador, al igual que sucede en muchos otros países en vías de desarrollo, operan en un contexto inflacionario mucho más alto que aquel de países ricos. Desde finales del auge petrolero y la iniciación de la crisis de la deuda internacional que se produjera a principios de la década de 1980, el Ecuador ha resistido dos episodios de muy alta inflación, puntualizados por una aguda disminución a mediados de la década de 1980. El índice de precios al consumidor, según su publicación oficial, se elevó por casi el 50 porciento en 1983, y se incrementó en alrededor del 30 por ciento anual durante los siguientes cuatro años para luego acelerarse nuevamente. Para 1989, su incremento correspondía a más del 75 por ciento. Los detalles constan en la Tabla 1.

Una inflación de esta magnitud se ha hecho presente en el Ecuador únicamente durante la presente década. El Ecuador no tiene la misma trayectoria de elevación de precios que Chile y Brasil. Pese a éllo, luego de una década de experiencia, el Ecuador ha aprendido a elaborar elevaciones inflacionarias de precios como parte de sus planes de inversión y empleo. La disminución del ahorro interno y la naciente "dolarización" de la economía son consistentes con estas conclusiones.

TABLA 1

ECUADOR: INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR E INFLACION, 1981-1989

Ind. Precios al Consum.			Tasa de Inflación en	
Prec.(%)				
	Promedio	Finales	En base a	
Año	Anual	de año	Promedio	Finales Año
1981	135.9	143.4	-	17.2
1982	158.1	178.4	16.3	24.4
1983	234.6	272.0	48.4	52.5
1984	307.8	340.2	31.2	25.1
1985	394.0	423.1	28.0	24.4
1986	484.7	538.8	23.0	27.3
1987	627.7	713.8	29.5	32.5
1988	993.2	1325.6	58.2	85.7
1989	1744.4	2044.7	75.6	54.2

Nota: Indice de precios al consumidor para zonas urbanas para familias de bajos y medios ingresos
Base: Mayo 1978-Abril 1979 = 100.

Las pérdidas económicas en términos de crecimiento y generación de empleos asociadas con la inflación se relacionan únicamente parcialmente a sus posibilidades. Hasta la década de 1980, Brasil creció aceleradamente en términos reales al mismo tiempo que sus tasas de inflación excedieron con mucho a aquellas del Ecuador.

En lugar de éllo, el aspecto más peligroso de la inflación ha sido su imposibilidad de predecirla. Se ven involucrados movimientos a largo y corto plazo. A largo plazo, existe una vasta diferencia entre una inflación que se eleva predeciblemente en un 20 porciento anual y una que tiene una tasa del 50 porciento anual. Pero si los actores que intervienen en la economía, es decir inversionistas, gerentes, empleados, servidores públicos - desconocen cuál será la tasa a largo plazo, será poco probable que su comportamiento económico impulse una expansión saludable.

Por lo tanto, las quejas de la empresa privada en torno a la "iliquidez" son ampliamente justificadas. Bajo las circunstancias dirigidas por el mercado, una demanda exagerada de crédito de esta magnitud conduciría a altas tasas de interés nominal y tasas positivas de interés real. Sin embargo, una política semejante parecería ser políticamente inaceptable. Como resultado se ha tenido tasas de interés que eran substancialmente negativas en términos reales.

Esto quiere decir, a su vez, que la demanda de crédito es aún más elevada, y la oferta aún más baja de lo que sería del caso si los mercados financieros libres fijaran la tasa de interés. La demanda insatisfecha de préstamos crece a medida que las tasas reales se tornan cada vez más negativas. Por lo tanto, la disminución en el volumen de préstamos reales que se conceden a la economía, junto con una alta demanda de crédito a tasas negativas de interés real, refuerza la percepción de iliquidez que se siente en la economía Ecuatoriana.

Cuando se produce el racionamiento de crédito, los prestatarios que han sido beneficiados corresponden por lo general a grandes compañías.

Los costos del compromiso adquirido son onerosos, los clientes sujetos de préstamo son menores, y los contactos personales son más frecuentes entre banqueros y ejecutivos de grandes empresas.

Los requisitos de reserva no han constituído un instrumento notable en la intención de controlar el monto de capital y por tanto de la tasa de inflación. En años recientes, los requisitos de reserva del Banco Central para cuentas corrientes mantenidas en bancos privados variaba entre 26 porciento (1986) y 37 porciento (brevemente a finales de 1987). En Abril de 1990, el requisito correspondió al 32 porciento. En breve, no puede decirse con certeza que el Banco Central se ha adentrado a requisitos de reserva más altos en su intento por controlar la inflación. Pese a éllo los altos requisitos de reserva elevan los costos de capital y tienen otras implicaciones importantes para con el comportamiento de la banca.

TABLA 2

CREDITO BANCARIO, SEGUN FUENTE
(billones de Sucres)

Año	Banco Central	Bco. Nac. de Fomento	Bancos Privados	Total Nominal	IPC por Deflación (Fin de año)	Total Real	Indice 1981=100
1981	46.3	14.1	56.9	117.3	143.4	81.8	100
1982	55.2	15.4	86.4	157.0	178.4	88.0	108
1983	107.0	23.0	143.8	273.8	272.0	100.7	123
1984	168.7	32.9	193.5	395.1	340.2	116.1	142
1985	184.2	48.1	214.3	446.6	423.1	105.6	129
1986	199.8	70.8	252.5	523.1	538.8	97.1	119
1987	238.5	85.8	327.5	651.8	713.8	91.3	112
1988	295.4	100.7	377.3	773.4	1325.6	58.3	71
1989	318.8	141.4	515.1	975.3	2044.7	47.7	58

Nota: Valores para fin de año. Valores reales en términos de Sucres correspondientes a 1978-79.

DISTRIBUCION DE PORCENTAJE

Año	Banco Central	Bco. Nac. de Fomento	Bancos Privados	Total
1981	39.5%	12.0%	48.5%	100.0%
1982	35.2	9.8	55.0	100.0
1983	39.1	8.4	52.5	100.0
1984	42.7	8.3	49.0	100.0
1985	41.2	10.8	48.0	100.0
1986	38.2	13.5	48.3	100.0
1987	36.6	13.2	50.2	100.0
1988	38.2	13.0	48.8	100.0
1989	32.7	14.5	52.8	100.0

Fuente de crédito bancario e IPC: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, julio 15 de 1990.

Los controles impuestos a las tasas de interés y la variabilidad de la inflación han conducido a una considerable incertidumbre dentro de círculos financieros. Por ejemplo, las tasas inter-bancarias no controladas excedieron con mucho la tasa de libre concertación en Diciembre de 1989, y nuevamente en Marzo y Mayo de 1990. Para mediados de Agosto de 1990, tocaron brevemente el 120 porciento. Las tasas de interés disponibles a prestatarios no-bancarios fueron, desde luego, aún más altos. Las compañías que buscaban renovar préstamos para capital de trabajo han tenido pocas alternativas a la de pagar dichas tasas, aunque pueden ser refinanciadas si es que las expectativas se asientan más adelante.

Estos incrementos súbitos en los costos de interés se incorporan a una mentalidad inflacionaria. Quienes han fracasado una vez al confrontar una inflación inesperada con grandes fluctuaciones en las tasas de interés, aprenden rápidamente cómo protegerse. Por lo pronto, cuentan ya con muchas lecciones al respecto.

Esto quiere decir a su vez, que el intentar cortar la tasa de inflación se torna progresivamente más difícil. Si un número cada vez mayor de contratos se fijan en equivalencias del dólar o se reajustan formalmente, cualquier incremento de precios se transmite rápidamente - en realidad, casi instantáneamente - en toda la economía y se torna auto-suficiente. El arsenal usual de armas para luchar contra la inflación se torna menos eficáz. Los sacrificios que deben hacerse en un ambiente así se tornan verdaderamente heróicos. Si bien nadie sugiere que los problemas del Ecuador sean iguales a aquellos que tienen lugar en el vecino Perú, la proximidad a un ejemplo tan grave no debe desecharse.

Bajo tales circunstancias, una economía no puede volver a la normalidad en cuestión de un día. El ceñimiento a políticas de "gradualismo" que ha adoptado la actual administración reconoce la naturaleza del problema. Además existe muy poca evidencia de que el gradualismo esté funcionando. La actual tasa de inflación de alrededor del 50 al 60 porciento anual pronosticada por algunos modelos económicos y que se ve reflejada en las tasas de interés nominal, es más alta que la tasa acusaada a finales de 1989.

Ninguna de las autoridades entrevistadas tenía esperanzas de que se logre algún progreso a corto plazo. Aún la ambiciosa meta que se ha fijado la actual administración por lograr una tasa del 30 porciento durante el transcurso de los próximos dos años solamente traerá de vuelta niveles de inflación a las tasas experimentadas bajo el gobierno anterior. Y, a manera de recordatorio, dos años con una inflación del orden del 30 porciento significa que al finalizar dicho período, los precios serán un 70 porciento más altos que al inicio. Dos años con una inflación del 50 porciento significaría que los precios se elevarán dos veces y un cuarto más que al inicio.

El diálogo sobre políticas relativas a la inflación debe continuar para beneficio de todos los Ecuatorianos y no únicamente para beneficio de los segmentos poblacionales asociados con el SME. Cabe repetir recomendaciones que son ortodoxas:

- El déficit fiscal debe disminuir. Al momento, la política fiscal ha sido dictada por las autoridades monetarias. Esta es una manera elegante de decir que los recortes convencionales del gasto e incursiones tributarias no han constituído parte alguna de las políticas fiscales. En lugar de éllo, únicamente se ha logrado un ritmo variable de expansión monetaria - que a momentos se acelera y en otros se torna lenta - que ha permitido que el gobierno se mantenga financieramente; y

- Un retorno a la utilización de instrumentos fiscales conlleva importantes implicaciones para el cambio. Dado el bajo nivel de inversión pública, la disminución en el déficit fiscal solo puede lograrse al contar con menos empleados en el rol de pagos y mediante el control de salarios para quienes continúen desempeñando sus cargos. La concentración de empleados públicos les proporciona un poder político que no guarda relación con sus considerables números, tornando a esta alternativa en una difícil opción.

La inflación moderna no constituye meramente una cuestión de exceso de demanda ocasionanda por la emisión de moneda por parte de los gobiernos para evitar que los saquen del poder. Las expectativas desempeñan un papel importante en la creación del ambiente propicio. Por el lado de la oferta, la ininterrumpida liberación internacional de la economía significa que la competencia que viene del extranjero puede desincentivar los peores excesos oligopolistas locales. Al mismo tiempo, el movimiento de privatización (por ejemplo, de la compañía nacional eléctrica INECEL) puede ayudar a mejorar la producción y productividad. Ambas medidas disminuirían las presiones inflacionarias.

La Pequeña Empresa y el Desarrollo Económico

La última década ha visto la derrota que tanto en el Ecuador como en otros lugares ha sufrido la industria de sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo. La noción de que los oligopolios locales deben protegerse de la competencia internacional con la esperanza de que algún día puedan proporcionar bienes y servicios eficientemente encontró problemas. Parte de la evidencia sugiere que, en ciertos sectores, el costo de los insumos importados adquiridos por las firmas Ecuatorianas exceden en la actualidad al precio de los bienes terminados que se importan. Dicha situación era viable financieramente únicamente con la protección estricta a productores y los correspondientes altos precios al consumidor.

Simultáneamente aquellas grandes compañías industriales locales eran productoras ineficientes y contribuyeron muy poco a la expansión de fuentes de empleo y de ingresos. Como recibían insumos importados y capital en condiciones subsidiadas, se tornaron intensivas en cuanto a importaciones y capital, a expensas de la generación de empleos y expansión de ingresos para sus trabajadores.

En lugar de confiar en el proceso de filtración proveniente de grandes firmas para resolver crecientes problemas de empleo, muchos países han acogido a una estrategia que centra su atención en las pequeñas empresas y que enfatiza la competitividad internacional. Estos dos aspectos no son fáciles de lograr simultáneamente, pero cuando encuentran éxito, generan ingresos que sostienen directamente a familias enteras. Son intensivas en el uso de mano de obra. No utilizan ingentes cantidades de bienes importados como insumos de producción. Proporcionan una atmósfera de oferta competitiva en la cual la producción crece a medida que las ganancias y precios oligopolísticos se erosionan y disminuyen.

Los cambios observados dentro de la estrategia de desarrollo adoptada por el Ecuador han seguido esta dirección, y en principio están en posición de cosechar las recompensas inherentes a una estrategia dirigida hacia la pequeña empresa. Lo que resta de este capítulo versa sobre un solo aspecto de dicha estrategia; específicamente, las políticas financieras internas que la rodean. Otros capítulos se han dedicado a evaluar las políticas laborales del Ecuador y el ambiente internacional que se ha creado el país para sí.

POLITICAS DE CREDITO QUE AFECTAN A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

El Gobierno Ecuatoriano ha tomado una serie de medidas tácitas y explícitas que han tenido su repercusión sobre la disponibilidad y costo de los recursos financieros para el SME. Las políticas de crédito que tienen que ver con la eligibilidad de crédito y costo de préstamos (tasas de interés) se detallan más adelante. Constituyen políticas oficiales del GDE y de las agencias internacionales y organizaciones no-gubernamentales (NGOs) que han identificado correctamente las actividades del SME como una manera de aliviar los problemas inherentes a la baja productividad y bajo nivel de ingresos como la raíz de la situación. Para cerciorarse de este punto, en una sociedad democrática algunas agencias públicas pueden trabajar con grupos de bajos ingresos meramente en busca de ventajas electorales, pero la concientización que se ha formado con el transcurso de una década en cuanto a la idoneidad de dirigir programas hacia una empresa productiva que utilice mano de obra intensiva e involucre competencia (en lugar de, digamos, la explotación monosonística del trabajo) tanto en productos como en mercados de insumos. refleja un paso hacia adelante en la concientización cívica y económica.

Los Altos Costos de Préstamos Pequeños

La autoridades Ecuatorianas han diseñado una serie de políticas crediticias que concientemente dejan de lado principios de mercado. La Tabla 3 muestra las condiciones de préstamo que se encontraban vigentes en Agossto de 1990 en algunas de las instituciones de préstamo más representativas. Las tasas de interés son negativas en términos reales, y además en ciertos casos la presencia de períodos de gracia y vencimientos poco usuales significa que los préstamos se conceden en condiciones que están por debajo de los niveles de mercado.

En reaidad, se conoce bien que los costos de la concesión de préstamos formales al SME son demasiado altos para permitir que se apliquen principios de mercado flexibles y condicionales. Por lo tanto, si las autoridades Ecuatorianas y agencias donatarias desean propiciar un volumen más alto de prestaciones, entonces deberá inyectarse algún otro elemento que subsidie a estos mercados de crédito. La concesión formal de préstamos ya está siendo subsidiada, ya que las tasas de interés real están por debajo de los costos de capital que se acusan en los mercados formales y aún por debajo de las tasas de los mercados informales de crédito que son exhaustivamente utilizados por el SME.

Políticas que Afectan al Costo y Disponibilidad de Fondos

Pese a que el GDE ha manifestado expresamente su deseo de incrementar el nivel y efectividad de fondos disponibles para la concesión de préstamos al SME, muchas de las políticas monetarias gubernamentales tienen repercusiones negativas tanto para la disponibilidad de fondos como para los costos de atención a tales clientes. Tres políticas que específicamente ameritan discutirse son las políticas de reservas y redescuento del Banco Central, y la política conciente o no del Gobierno en el sentido de sustituir el capital de préstamo por la formación de capitales internos.

TABLA 3

CONDICIONES DE PRESTAMO CONCEDIDAS POR INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS
Agosto de 1990

Agencia	Tasa de Interés	Reajustable?	Plazo más largo (años)	Monto Máx.pr. (millones de Sucres)	Período de Gracia más largo (meses)	Límites para prestatarios	Para financiamiento de contraparte
FOPINAR	48%	si	10	21 (nota 1)	36	25 mn BJ 50 mn BT (nota 2)	15-25%
CAF	48	no	7	8	24	20 mn BF	20%
Fondos Financieros	39	si	2	11	ninguno	25 mn BF	10-25%
FONADIA							
Capital trab.	39	no	2	10-32	ninguno	12 mn BF	20%
Bienes Fijos	39	no	10	(nota 3)	24		
UNEPROM							
Capital trab.	48	no	1	0.64	3-6	10 empleados	none
Bienes Fijos	48	no	2	1.12		y 3.2 mn BF	
CONAUPE	39	si	2	1.6 WC 3.2 FA (nota 4)	ninguno	K/L < 1.6 mn (nota 5)	none
Fund.Banco Popular	52	no	2	4	3	48 mn ventas	(note 6)

Notas Generales:

1. Los reajustes en tasas de interés se pueden producir tan frecuentemente como cada trimestre.
2. Ciertas limitaciones sobre montos de préstamos y sobre firmas elegibles se incluyen en términos de números de salarios mínimos. Por lo tanto se reajustan automáticamente cuando el salario mínimo vital sube.

Notas de pie:

1. 5 millones max. para pesca; 3 mn. max. para empresas de servicios
2. "BJ" - Bienes fijos; "BT" - bienes totales
3. 10 para propietarios únicos; 32 para compañías que tienen empleados
4. "CT" - capital de trabajo; "BJ" - bienes fijos
5. El capital total dividido para el número de trabajadores no puede sobrepasar a

Requisitos de Reservas

La fijación de requisitos de reserva es un medio que se utiliza tanto para normar la protección del sistema bancario como para controlar la disponibilidad de dinero para la concesión de préstamos. Al carecer de otros controles regulatorios eficaces, el Banco Central del Ecuador utiliza requisitos de alta reserva como mecanismo para normar la protección bancaria y controlar la disponibilidad de dinero. Al momento, los requisitos de reserva son muy altos, 32 porciento.[1] El Banco Central no ha variado esta tasa importantemente durante los últimos años.

El alto requisito de reservas tiene dos efectos sobre el crédito, especialmente el crédito canalizado hacia la micro y pequeña empresa. En primer lugar, restringe el monto de crédito que se pone a disposición del sistema. En segundo lugar, incrementa el costo de financiamiento. Estos dos aspectos disminuyen el monto de crédito disponible para los pequeños productores. Treinta y dos porciento es un requisito de reserva asfixiantemente alto para un banco. Con una disminución de liquidez, el crédito tiende a ser absorbido por los clientes de mayores posibilidades y el fondo con que cuenta el banco para la concesión de créditos a clientes marginales se ve mermado. Con mayores costos de financiamiento, los bancos están aún en menor capacidad de poder sufragar los subsidios inherentes al crédito micro empresarial.

Procedimientos de Redescuento

El redescuento es un mecanismo que permite a las instituciones financieras utilizar los fondos del Banco Central (en lugar de los suyos propios) para programas de préstamo de interés social. El banco u otras intermediarias financieras debidamente aprobadas concede un préstamo, luego presenta la documentación al Banco Central, el mismo que reembolsa al banco por el préstamo concedido.[2] Esto disminuye el monto de fondos de que dispone la institución financiera para este programa de préstamos en especial, reduciendo también el costo efectivo del préstamo. Existen dos aspectos para los que la administración del Banco Central para el manejo del proceso de redescuento disminuyen lo atractivo y efectivo de este enfoque.

La mayor parte de los programas de redescuento dependen de un reembolso de fondos ágil y automático. El programa que opera en el Ecuador ni es automático, ni es ágil. El Banco Central frecuentemente "cierra" la ventana de redescuentos, de manera que los bancos no pueden recibir reembolsos para los préstamos concedidos.[3] Los redescuentos tampoco son automáticos ni instantáneos; el Banco Central revisa cada petición de redescuento y decide si aprobarla o no. A veces los pagos se retrasan, a veces por varios meses. El resultado consiguiente es el de que los bancos no confían en el mecanismo.

[1] Por comparación, el requisito de reservas en los Estados Unidos normalmente se fija en entre 6 y 12 porciento sobre el saldo pendiente del préstamo.

[2] El procedimiento de redescuento puede variar en términos de requisitos de calificación, la proporción del préstamo a reembolsarse, y los operativos específicos contemplados por los procedimientos de reembolso.

[3] Al momento de realizarse el estudio, la línea de redescuento correspondiente a un programa de concesión de préstamos a la pequeña empresa era la única línea que estaba siendo atendida por el Banco Central.

Debido a que el proceso de redescuento está diseñado para promover préstamos "aprobados socialmente," la tasa máxima de interés sobre préstamos que pueden ser redescontados es fija. Al momento la máxima tasa de interés permisible asciende al 39 porciento. Dicha tasa está considerablemete por debajo de la tasa de inflación, las tasas de interés que prevalecen en el mercado de préstamos, y el costo de financiamiento que está representado por las tasas de interés que los bancos deben pagar sobre ahorros. Mientras los bancos utilicen los fondos del Banco Central, esto no plantea un gran problema. Como se había manifestado anteriormente, el proceso de redescuento no es ni automático ni ágil, trayendo como resultado un impotante riesgo que los bancos deben asumir al tener que absorber los costos implicados en prestaciones que están por debajo de los niveles de mercado. En algunos casos los bancos han creado fundaciones independientes a las que se les concede fondos al 39 porciento, y descuentan los fondos con el Banco Central para que su propio dinero no corra ningún riesgo. Las fundaciones pueden entonces aplicar tasas de interés más realistas.

Préstamos Internacionales

Existe una anomalía en el sentido de que el GDE, mientras restringe la oferta de liquidez interna para controlar la inflación, asume préstamos de cientos de millones de dólares que le proporcionan donatarios internacionales, e inunda a la economía con fondos especiales. Esto distorsiona los mercados internos de capital, disminuyendo la posibilidad de formación de capital internamente y promoviendo a la vez la fuga de capitales, y es un impulso directo en favor de la inflación.

Consecuencias

En resumen, la políticas monetarias del GDE han tenido el efecto de (a) disminuir la liquidez en el sistema financiero del sector privado; (b) reducir el monto de fondos disponibles para la concesión de préstamos de interés social; (c) constreñir préstamos de montos pequeños y poco beneficio; y (d) incrementar el costo operativo creando una dependencia cada vez mayor sobre fondos externos ya sean donados o prestados en lugar de fomentar la formación de capitales internos.

Subsidios

Muchos subsidios al prestatario quedan incorporados en las políticas de prestaciones promulgadas por el GDE. Entre los más importantes se encuentran las tasas subsidiadas de préstamos y los costos subsidiados de investigación, capacitación y asistencia técnica.

Condiciones de Préstamos Subsidiados

La índole cualitativa de los subsidios Ecuatorianos sobre préstamos al SME puede evidenciarse fácilmente. Desde un punto de vista estrictamente financiero, dichos préstamos normalmente se conceden a tasas de interés que están considerablemente por debajo de las tasas que prevalecen en el mercado. La reticencia de la banca comercial Ecuatoriana que busca ganancia por conceder préstamos de montos reducidos a pequeños prestatarios sin contar con incentivos adicionales es notable. Los prolongados períodos de gracia que deben concederse antes de principiar a recibir pagos así como los plazos de vencimiento mayores que los del mercado (consistente con la menor capacidad de los prestatarios para pagar sus obligaciones) también disminuyen el valor de mercado de los pagos sobre préstamos.

Otros Elementos de Subsidio

Aparte de estos subsidios financieros, la existencia de costos más sutiles que deben asumir los prestatarios conducen a que las instituciones públicas y donatarias del Ecuador se dediquen a actividades especializadas y subsidiadas para la concesión de préstamos. La molestia psicológica que implica acercarse a los "banqueros" se deja sentir entre los pequeños prestamistas, la ausencia de conocimientos contables y la acostumbrada pero disfuncional combinación de finanzas familiares y empresariasles, y la falta de experiencia con los más elementales conceptos de mercado - todos significan que un movimiento ulterior del Ecuador hacia la democratización o "masificación" del crédito tendría que ser subsidiada.

Otros dos elementos de subsidio también se encuentrán presentes en el cuadro institucional Ecutoriano. El primero constituye el subsidio de costos de investigación y promoción dentro del ambiente Ecuatoriano que conlleva múltiples agencias. El segundo es una serie de subsidios tácitos y expresos para con los costos de asistencia técnica y de otra índole.

En el Ecuador, es sorprendente el número de agencias que se han creado para canalizar fondos hacia el pequeño prestatario. Cada agencia ha manifestado su personalidad colectiva al formalizar una serie única de requisitos, términos y usos de fondos. Ninguna de éllas quiere ser considerada como un propósito o meramente una imitación.

El resultado que era de esperarse es el de que los prestatarios tienen frente a sí una multiplicidad de instituciones especializadas, algunas de las cuales enfocan muy bien sus necesidades particulares y otras en que la situación es diferente. Los costos incurridos en la búsqueda de una fuente apropiada de préstamos pueden ser considerables. El tiempo que se dedica a buscar un préstamo es tiempo que se distrae de otras actividades económicas. Dada la ventaja comparativa que tienen los productores a pequeña escala en la producción en lugar de en la búsqueda, es difícil exagerar los costos implicados en esa búsqueda.

Estas consideraciones se esconden detrás de las actividades promocionales de parte de las agencias públicas y NGOs Ecuatorianos. Debido a que estas instituciones reconocen, ya sea formalmente o no, que resulta costoso para los pequeños prestatarios buscarlos como fuente de financiamiento, éllos optan por acercarse a los prestatarios. Los costos al prestatario disminuyen pero la magnitud del elemento de transferencia en un préstamo eventual aumenta. En breve, si bien la promoción puede ser deseable y efectiva, no resulta gratis, aunque los prestatarios mismos no paguen por éllo.

Más allá de la búsqueda y la promoción, se han incluído otras transferencias que nada tienen que ver con los mercados como parte de los programas Ecuatorianos que conceden préstamos de montos limitados. Frecuentemente se hace mención de la asistencia técnica. En algunas agencias esto va más allá de ayudar a que el prestatario llene y tramite la documentación necesaria y que probablemente lo desincentiva. En otros casos se presta ayuda más substancial con los procesos de producción, adquisición, comercialización y relaciones de trabajo, aspectos que forman parte de un paquete de asistencia técnica. En algunos casos, se añade al préstamo un monto por asistencia técnica; en otros, se la presta sin cargo alguno al solicitante antes de que el préstamo haya sido concedido, y al prestatario antes de que el préstamo se haya iniciado.

Idoneidad de las Transferencias de Ingresos

El decir que el crédito al SME en el Ecuador es subsidiado no equivale a condenarlo. Unicamente un doctrinario y promulgador superficial de la más pura forma de empresa privada asumiría una postura

así. En lugar de éllo, los párrafos anteriores han delineado las explicaciones económicas que existen detrás de la necesidad del subsidio si la actividad prestamista formal debe continuar prestándose.

De igual modo, los programas de préstamo a bajos intereses para familias de escasos recursos tienen una larga trayectoria. Cuando las familias utilizan los préstamos para propiciar su propia supervivencia financiera, y cuando la proporción de beneficiarios está en capacidad de aprovechar las oportunidades que se les brindan para elevar sus niveles de ingreso y para crear fuentes de empleo para otros, entonces el principio de préstamos subsidiados se torna conceptualmente justificable. En este punto, la agencia humana e inteligente buscará hacer que sus transferencias justifiquen costos en medida de lo posible, en lugar de desechar programas enteros debido a que se ve involucrado un elemento inicial de subsidio.

Seguimiento

Debido a la ausencia de la acostumbrada y requerida solidez en muchos prestatarios, y al pequeño tamaño de los préstamos en términos absolutos, es necesario hacer un seguimiento exhaustivo tanto por razones humanitarias como por razones financieras. La agencia prestamista quiere que el prestatario encuentre el éxito. En la medida en que pueda proporcionar consejo contínuo a través de una supervisión sistemática de sus préstamos, es simplemente humano hacerlo. Desde un punto de vista más críticamente financiero, el seguimiento a prestatarios novatos y poco sofisticados se hace necesario para evitar que se retrasen los pagos y se incurra en mora, a niveles que permitan a la agencia prestamista continuar operando. Por contraste, préstamos de mayor monto a firmas más grandes y con más experiencia requieren de menos seguimiento por unidad de préstamo. Y claro, nuevamente, pese a que las actividades de seguimiento no aparecen como parte del contrato de préstamo, constituyen costos legítimos que debe cubrir una agencia prestamista que está consciente de lo que eso involucra.

DEMANDA DEL EMPRESTITO DE FONDOS

Sí existen facilidades crediticias para el SME Ecuatoriano. Su demanda de préstamos, como sucede con firmas más grandes, es en parte una función de las tasas de interés. Mayores tasas de interés para las pequeñas empresas conducen a una menor demanda de préstamos, simplemente porque los proyectos de "inversión" en cuestión no son lo suficientemente productivos (rentables) como para pagar tasas más altas. A menores tasas de interés y cargos asociados con el préstamo un mayor número de proyectos puede generar los ingresos operativos netos necesarios para pagar los dividendos del préstamo.

En breve, la cantidad de préstamos solicitados a tasas de interés más bajas es mayor que la demanda de préstamos a tasas de interés más altas. Por lo tanto, no es de sorprender que exista una demanda excesiva de crédito a bajo costo que recibe el auspicio del sector público.

INSTITUCIONES DEL SECTOR FINANCIERO

Agencias Formales

Entre las agencias que proporcionan crédito directamente al SME se incluye una variedad de instituciones públicas y privadas. Su número y diversidad de interés no permiten contabilizar

exhaustivamente sus montos de préstamo. El monto de crédito concedido por las dos proveedoras de crédito más grandes, FOPINAR y Fondos Financieros, constan en la Tabla 4.

TABLA 4

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA EL SME
(Millones de Sucres)

	Nominal		Real (nota 1)			
Año	Fondos Financieros	FOPINAR	Fondos Finan.	FOPINAR	Total	Indice 1981=100
1981	1.239	405	912	298	1.210	100
1982	1.755	636	1.110	402	1.512	125
1983	1.841	684	785	292	1.076	89
1984	2.782	1.177	904	382	1.286	106
1985	2.507	2.342	636	594	1.231	102
1986	2.509	1.593	518	329	846	70
1987	1.595	5.142	254	819	1.073	89
1988	1.189	4.079	120	411	530	44
1989	***	4.053	***	232	***	***

Nota 1. Indice de precios al consumidor del Ecuador utilizado como factor deflacionario. En dicho índice 1978-79 = 100.

Fuentes: Eliana Pozo M., "Líneas de financiamiento para la micro y pequeña industria," INSOTEC, Julio de 1990; Folleto de información del FOPINAR, Julio de 1990.

Se ha estimado que todos los demás proveedores formales juntos no equiparan la cartera de préstamo de estas dos agencias. Y cuando se las compara con todas las concesiones de crédito en el Ecuador, los montos que se transfieren mediante estos canales formales al MSE corresponden a alrededor del 3 o 4 porciento del total.[4]

La disponibilidad crédito por parte del SME durante la década de 1980 no tendía hacia el incremento, como lo demuestra la tabla. Sinembargo, la asignación de $30 millones concedidos por el BID en favor del CONAUPE y la cuarta línea de crédito aprobada por el Banco Mundial para el FOPINAR significan que habrá una mayor inyección de financiamiento para los pequeños empresarios.

Hay dos instituciones que primordialmente originan créditos al SME dentro del sector financiero formal. El Banco Central, que proporciona parte de sus Fondos Financieros que son administrados por el Banco Nacional de Fomento en favor de empresarios de pequeña escala pero no de micro escala. El Banco Nacional de Fomento también administra créditos que se canalizan a través de la Corporación Financiera Nacional hacia una de sus tres agencias, el Fondo de la Pequeña Industria y Artesanía (FOPINAR).

A continuación se presenta una breve introducción de los principales tipos de agencias que se encuentran concediendo créditos de manera activa al SME. Las agencias son representativas de los más importantes resultados que se han observado con respecto a políticas financieras que nacen de

[4]Eliana M. Pozo, *Líneas de Financiamiento para la Micro y Pequeña Industria.*

actividades del GDE y agencias donatarias. Los lectores que busquen mayor nivel de detalle pueden referirse a otras secciones de este informe que tiene que ver con mercados financieros, agencias donatarias e instituciones.

- FOPINAR. FOPINAR ha utilizado fondos del Banco Mundial para apoyar préstamos destinados a la adquisición de bienes fijos (excepción hecha de terrenos y vehículos), materia prima, y asistencia técnica para la pequeña empresa e industria, servicios empresariales, y actividades de pesca. Fondos de financiamiento Holandés (la Corporación Financiera Holandesa, FMP) sufragan el mismo tipo de artículos, pero están dirigidos hacia la micro-empresa y los artesanos que desarrollan sus actividades fuera de Quito, Guayaquil y Cuenca;

- Fondos Financieros. Los Fondos fueron dispuestos por el Banco Central con el auspicio de agencias internacionales (80 porciento) y fondos nacionales (20 porciento). Se los utiliza en una vasta variedad de sectores económicos sin verse restringidos en su uso al SME. Aquellos préstamos que van destinados al SME sufragan el costo de materia prima, mano de obra, y otros gastos operativos involucrados en la pequeña industria, en la actividad artesanal, turismo, pesca y piscicultura;

- Corporación Andina de Fomento (CAF). Administrados por el Banco Nacional de Fomento (BNF), estos fondos se utilizan para la adquisición de bienes fijos y materia prima para pequeñas empresas industriales y actividades artesanales;

- Programa Nacional de Microempresas (UNEPROM). El Programa trabaja a través del Ministerio de Trabajo, utilizando fondos proporcionados por USAID. Sus fondos se destinan a la adquisición de bienes fijos y capital de trabajo en micro-empresas;

- Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares (CONAUPE). CONAUPE fue creada por el Gobierno del Presidente Borja en 1988. Concede préstamos para la adquisición de bienes fijos y capital de trabajo en "*unidades populares económicas* (UPEs) en el sector informal que trabaja únicamente en actividades de "transformación"; es decir, con manufacturas. CONAUPE canaliza préstamos a otras intermediarias, incluyendo 11 bancos privados, en lugar de conceder préstamos directos y reteniendo su propia cartera; y

- Fundación Banco Popular. Esta es una de las fundaciones más nuevas que están asociadas con una línea de crédito de S/.500,000 proporcionadas en 1989 por el Banco antes mencionado. Concede préstamos a la industria, comercio y sector de servicios. Las actividades de préstamo se han localizado por el momento en Quito.

La variedad de instituciones, auspiciantes, objetivos de préstamo, y beneficiarios es evidente, aún en esta corta lista.

Por lo menos en principio, los bancos privados juegan un importante papel en la distribución de crédito subsidiado en beneficio del SME. Agencias tales como FOPINAR y CONAUPE están activas en el redescuento de préstamos solicitados u otorgados por los bancos privados. Del mismo modo, la disposición de la comunidad bancaria para con estos préstamos no es unánime. Algunos se encuentran participando por razones políticas o de relaciones públicas. Muchos de quienes han suscrito acuerdos formales o convenios con las agencias públicas nunca han dado curso a un solo préstamo.

Las actuales regulaciones bancarias requieren que 10 porciento de la cartera de préstamos de un banco privado se destine a préstamos de interés social; es decir, préstamos de montos bajos y

presumiblemente destinados a prestatarios de escasos recursos. Los medios de evasión son muchos, de manera que el requisito no entra en vigencia de manera efectiva. Debido a que los préstamos de montos pequeños no reditúan tanto como los de montos mayores, los bancos lógicamente tratarán de encontrar prestatarios más convencionales.

Sus excesos en reservas se agotarían, sin importar cuál sea el nivel de reservas que se requiera.

Mercados Competitivos de Crédito Informal

Las políticas financieras que buscan dinamizar la producción y generación de empleos dentro del SME Ecuatoriano no han erradicado a los vigorosos mercados informales de crédito. En realidad, quienes toman las decisiones relativas a políticas reconocen que el SME no podría sobrevivir con el volumen de crédito que actualmente proporcionan las organizaciones públicas o semi-autónomas. Los llamados mercados informales de crédito que atienden al SME están bien organizados. Sin embargo, muchos observadores hablan como si las pequeñas empresas no tuviesen posibilidades de crédito y por lo tanto las agencias públicas formales o NGOs deben llenar un vacío total.

En realidad se hacen presentes prestamistas bien organizados para todo tipo y tamaño de empresas. Para pequeñas empresas, los pequeños prestamistas conceden pequeños préstamos a tasas altas. Sus ganancias no son anormalmente altas; de lo contrario nuevos prestamistas entrarían al mercado y la competencia haría bajar los intereses.

Las altas tasas simplemente reflejan los altos costos implicados en la concesión de pequeños préstamos. Los riesgos de incumplimiento son mayores, los prestatarios no están en capacidad de presentar información sobre sus propósitos ni ningún tipo de garantía financiera convencional, y las economías a gran escala se hacen presentes en los costos administrativos de conceder préstamos, costos que los pequeños prestamistas no pueden aprovechar. Los altos costos implicados en la concesión de préstamos de pequeños montos conducen al cobro de tasas de interés más altas.

Los altos costos implicados en la información relativa a la credibilidad de un prestatario llevan a su vez a una distribución de las tasas de interés, todo lo cual corrobora a crear los altos niveles de costos implicados. Los pequeños prestatarios de los mercados informales del Ecuador podrían estar en capacidad de pagar un 2 ó 3 porciento semanal, o hasta un uno porciento diario, dependiendo de las circunstancias locales. Nuevamente, se proporcionan mayores detalles de los resultados tácitos de estas políticas financieras en otra sección de este informe.

POLITICAS INSTITUCIONALES INTERNAS

Las agencias Ecuatorianas que conceden préstamos al SME cuentan con diversas políticas relativas a los usos de sus fondos. Algunos financian líneas de producción, actividades comerciales y prestación de servicios mientras que otras limitan su actividad a una parte de las mencionadas. Algunas de éllas conceden préstamos para capital de trabajo y bienes fijos, mientras que otras conceden préstamos para únicamente uno de los dos rubros. Algunas canalizan sus préstamos hacia la pequeña empresa mientras que otras están dispuestas a conceder préstamos también a la micro empresa.

Micro-Gerenciamiento

La serie más detallada de limitantes parece estar asociada con los préstamos otorgados por el FOPINAR. Los folletos que describen el Fondo mencionan la gran variedad de actividades que podría considerar el Fondo para la concesión de préstamos. Al mismo tiempo, el Fondo rechaza préstamos destinados a impresión, panaderías y confiterías. Y a un nivel aún más detallado, los editores de libros y cuadernos no pueden obtener préstamos de FOPINAR, pero los impresores de embalaje industrial sí. Piladores de arroz que recién se incorporan a la actividad no pueden recibir préstamos, pero aquellos que ya vienen desarrollando esta actividad pueden optar por crédito para modernizar sus instalaciones.

Este grado de micro-gerenciamiento de las actividades económicas de los prestatarios se basa en una percepción por parte de las agencias auspiciantes de que algunas actividades bastante específicas están saturadas. En otras palabras, la agencia pública interpone su juicio respecto a la ubicación de los réditos económicos por sobre lo que el prestatario en perspectiva pueda proponer. El hecho de quien cuenta con mayor información respecto a estas actividades está por lo menos abierto al cuestionamiento. Dentro de un sistema de mercados, si un proyecto de inversión está bien documentado, entonces existe la presunción de que un vacío económico está presente, el mismo que podría llenarse con beneficios. El no querer considerar solicitudes de préstamo para áreas tan bien delineadas deja de lado toda posibilidad -- lo que va en detrimento económico del prestatario, del prestamista y de la comunidad.

Garantías

Una de las políticas más persistentes, y sin embargo más controversiales, respecto a los préstamos formales para pequeños prestatarios radica en el requisito de garantías. Dichas garantías pueden proponerse en forma de hipotecas a la propiedad o de otros bienes fijos, o un co-firmante cuya credibilidad esté bien sentada. Todos los prestamistas entrevistados convenían sin reticencia alguna en que el requisito de garantías específicas significaba que los préstamos no podrían concederse a clientes ubicados al fondo de la pirámide de ingresos, sin importar cuán productiva pudiera ser su inversión. Por lo tanto, en el programa existe una contradicción interna.

Por lo menos un autor[5] ha escrito que los bancos están más interesados en la naturaleza y calidad de la garantía que en la productividad del proyecto que pueda proponerse. Presumiblemente, están dispuestos a otorgar crédito para algunos proyectos cuestionables si es que cuentan con suficiente colateral.

Fondos de Garantía

Debido a la universalidad del requisito de garantías, los fondos de garantía han atraído alguna atención. Han sido financiadas cooperativamente por miembros de gremios y por la Corporación de Retrogarantía. Si bien las cooperativas y gremios confrontan únicamente la barrera de fondos limitados con los que financiar el fondo de garantía, no puede decirse lo mismo de una agencia pública que busca intervenir para apoyar al pequeño prestatario. A no ser que el sistema bancario esté bien supervisado, la existencia de una garantía pública puede conducir a la concesión de préstamos improductivos e ineficientes cuya posibilidad de pago por parte del prestatario sea baja. La crisis que confrontara Norte América en cuanto a cooperativas de ahorro y crédito es el producto de un fondo de garantía auspiciado

[5]Fernando Fernández, *Condiciones de Entorno de las Pequeñas Empresas en el Ecuador.*

por sector oficial en manera similar, y no debemos olvidar la lección cuando consideremos las alternativas que en cuanto a políticas existen en el ámbito Ecuatoriano.

OTRAS CONSIDERACIONES

Elementos Concesionarios

La naturaleza subsidiada de préstamos formales a la pequeña empresa han sido extensamente discutidos. Se cuenta con una técnica simple que ayuda a cuantificar el monto del elemento llamado concesionario -- es decir, el monto de la transferenia no devuelta sobre cualquier préstamo concedido. En términos verbales, para calcular el monto del elemento concesionario tendríamos que restar del monto del préstamo el valor descontinuado actual del flujo de pagos al préstamo, utilizando una tasa de descuento a manera de costos de capital de oportunidad (es decir aproximadamente la tasa que se encuentra en el mercado libre).

La realización de este cálculo dentro del contexto Ecuatoriano es algo más que un ejercicio interesante. En general, mientras más alto sea el elemento concesarionario de un préstamo más baja será la tasa de interés, mayor el plazo, y más prolongado el período de gracia. Como ejemplos Ecuatorianos concretos, los cálculos revelan que un préstamo de dos años a razón del 39 porciento de interés que no contemple un período de gracia (como por ejemplo los que concede la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas -- CONAUPE) tienen un elemento concesionario del 17 porciento. Es decir, que el 17 porciento del préstamo representaba una transferencia al prestatario. Por contraste, un préstamo del FOPINAR concedido a 10 años plazo, con un período de gracia de tres años tiene un elemento concesionario del orden del 83 porciento, aún cuando se cobre al prestatario un interés del 48 porciento. En este caso, cinco sextos del préstamo constituyen en realidad una donación al prestatario.

Capacidad para Satisfacer la Demanda de Crédito

Un aspecto importante de las políticas que deben confrontar las agencias donatarias y demás instituciones tiene que ver con el grado de cobertura que se consigue para cualquiera de sus actividades, incluyendo los préstamos al SME. Cuántas firmas existen, y cómo se relaciona ese número con los montos de préstamos de que se dispone? Si bien los cálculos provienen de estimativos, ciertos cálculos conservadores pueden conducir a reveladores resultados.

El universo a cubrirse incluye virtualmente a todas las empresas de micro y pequeña escala. Todas éllas necesitan crédito, casi por definición. Nadie sabe cuántas de éllas existen en el Ecuador. Los cálculos varían de 450.000 a 715.000. Supongamos que el número más bajo corresponde a la realidad y que un tercio de estas empresas recibiera un préstamo de S/.1 millón (algo más de $1.000 al tipo de cambio actual). Presumamos aún más que el 50 porciento del monto de préstamo es concesionario. Para respaldar un programa así, sin incluir los gastos de administración, capacitación, promoción, seguimiento, o asistencia técnica, se precisaría contar con un total de S/.75 billones o $94 millones.

Enfocando el asunto de otra manera, podemos preguntar, bajo las premisas anotadas, cuántos préstamos se podrían conceder con $1 millón anual. La respuesta resulta ser 1.610 préstamos micro-empresariales, asumiendo que todos los costos laterales fueron pagados por contrapartes locales. Ese número de empresas comprenden el 1.07 porciento del universo que conservadoramente se calcula está conformado por 450.000 empresas.

En conclusión, el vasto número de firmas y la existencia de un considerable elemento concesionario significan que la cobertura de préstamos subsidiados tendría que ser necesariamente insuficiente. El desafío planteado a quienes diseñan en el Ecuador las políticas y a las agencias donatarias es el de cambiar parámetros bajos los cuales se calculan este ejemplos altamente simplificados.

Enfoques Minimalistas y Globales

La concesión de préstamos a la pequeña empresa en el Ecuador es costosa. Las economías pueden buscarse en cada una de las etapas antes mencionadas, pero la eficacia de la operación de préstamo puede verse perjudicada por recortes inconvenientes en el nivel de gastos. La combinación de servicios que debe acompañar a la concesión de préstamos es materia de gran controversia y por lo tanto es parte de las alternativas que USAID debe considerar. A veces se presenta una encrucijada entre programas de enfoque minimalista versus programas de enfoque global. Si bien las descripciones que siguen han sido abreviadas con toda intención, puntualizan las diferencias. Más adelante en otra sección de este informe se proporciona mayor detalle, para que lo que continúa sirva a manera de introducción para una importante cuestión de política financiera.

El enfoque minimalista otorga crédito sin proporcionar servicios colaterales. Los prestatarios deben encontrar la agencia, llenar la solicitud, invertir los dineros de préstamo, y dedicarse al pago regular del préstamo, de su propio acuerdo, sin recibir mayor ayuda de parte de los prestamistas.

Por contraste, los programas globales hacen un paquete de préstamos que contempla prerequisitos y servicios posteriores a la concesión del préstamo. Actividades de capacitación, asistencia técnica y seguimiento detallado complementan la actividad de préstamo. Todas las fundaciones que operan bajo el modelo Carvajal son ejemplos del enfoque global.

Cada uno de los dos enfoques es acogido fervientemente por varias agencias. Su permanente co-existencia y en realidad competencia es consistente con una serie de posibles explicaciones. Dichas explicaciones no son de exclusividad mutua.

- Los prestatarios no son homogéneos. Difieren en tamaño de la empresa, género del propietario, actividad económica, ubicación geográfica, nivel de sofisticación económica, potencial de productividad, y niveles de rentabilidad. Por lo tanto, no es de sorprender que los programas de préstamo sean tan diferentes como variados son sus beneficiarios. No existe una "talla única", ni tampoco se cuenta con una sola serie de características programáticas que universalmente resulten eficaces con relación a sus costos.

- Así como los prestatarios son diferentes, también lo son los prestamistas. La gran diversidad de sofisticación financiera, efectividad gerencial, conocimientos técnicos y experiencia organizativa significa que los programas prestamistas deben ser idóneamente heterogéneos.

- Los programas iniciales de préstamo al SME no deben tener más de 10 ó 15 años de trayectoria. Sus actores - prestatarios y prestamistas por igual - todavía se encuentran aprendiendo a hacer las cosas bien. Dadas las diversas observaciones, no es de sorprender que todavía no haya emergido un consenso con respecto a si una u otra opción --minimalista o global-- sea la mejor, pese a todo argumento defendido por los partidarios de ambas caras de la medalla.

Debido a que estas opciones en cuanto a políticas generales de préstamo contratastan tan agudamente, inevitablemene USAID tendrá que elegir entre las dos alternativas. Sin embargo, los comentarios anteriores indican que cada enfoque tiene una ubicación legítima dentro del mundo microempresarial y de las agencias donatarias que dista mucho de ser homogénea. Al mismo tiempo, estudios más detallados de las agencias emergerán como parte de este estudio GEMINI, que proporcionarán lineamientos empíricos sobre la materia, valiéndose de las observaciones hechas sobre la experiencia Ecuatoriana.

LAS POLITICAS FISCALES DEL ECUADOR Y LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

En 1989 se introdujo una importante reforma tributaria. Sin adentrarse en detalles, bajo el nuevo sistema las tasas marginales de rentas personales varían del 10 al 25 porciento. Las diferentes fuentes de ingresos personales (por ejemplo de sueldos, dividendos) reciben igual tratamiento tributario. Y se aplica un ajuste inflacionario a los intereses percibidos.

También se reformaron los impuestos a las rentas corporativas. La Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía proporciona una serie de atractivas exoneraciones tributarias que pesan sobre empresas constituídas formalmente. Entre éllas se encuentra la deducción de ganancias previas al impuesto, del 75 porciento, sobre montos de reinversión durante períodos que abarcan hasta 10 años. Las nuevas inversiones reciben igual tratamiento favorable. Las tablas de depreciación acelerada también forman parte de la ley. Se ofrege legalmente tratamiento favorable similar a parques industriales y a las inversiones turísticas, para pesca, agricultura, minería y forestación.

La reforma tributaria también incorpora índices por factor inflacionario, una tasa corporativa constante de ganancias del 25 porciento, y una cobertura más amplia de impuestos indirectos a través del impuesto por valor agregado (VAT). Es difícil calcular cuánto incentivo proporcionarán estas disposiciones para propiciar las inversiones y expansión del sector privado. La relativa ausencia de entusiasmo por el uso de posibles exoneraciones tributarias bajo las anteriores leyes tributarias no conducen al optimismo con respecto a prospectos bajo legislación reformada.

Estos cambios mejoran las inyecciones financieras intersectorales de actividades de menor productividad hacia actividades de mayor rentabilidad. El anterior sistema tributario favorecía la retención de ganancias y desincentivaba dividendos. El nuevo sistema favorece a un mayor nivel de formalidad, en parte debido a que puede manejar relaciones financieras entre compañías e individuos sin que se produzcan distorsiones al sistema tributario. Al mismo tiempo, el nuevo sistema puede conducir a mayor consumo (en lugar de inversión) con respecto al tratamiento favorable que el sistema anterior daba a las ganancias retenidas. Indirectamente, esto favorece a las pequeñas firmas ya que son las que predominantemente están orientadas hacia los mercados de consumo.

Las reformas administrativas trataban de poner en vigencia un sistema de retención, hacía cálculo de impuestos a la renta, y la utilización de datos contables. Aquellas empresas que incumplan con la ley están sujetas a multas y pagos de interés sobre saldos pendientes. Si bien las empresas informales tendrán que confrontar sanciones más estrictas por evasión de impuestos, los costos adicionales que requieren los sistemas contables y trámite de documentos desincentiva cualquier intento de incorporarlas al sector formal.

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las renovadas tasas de inflación que sobrepasan el 50 porciento anual hacen que la planificación de inversiones y empleo se torne más riesgosa. El público se ha creado ya expectativas totalmente inflacionarias que forman parte de su idiosincracia. La mentalidad inflacionaria anti-productiva afecta al comportamiento tanto de las pequeñas empresas como de las grandes firmas.

Recomendación: El GDE deberá continuar siguiendo políticas sensatas para disminuir el nivel y variabilidad de la inflación. Entre éstas se encuentran la reducción del déficit fiscal, promoción ininterrumpida de las exportaciones y una disminución de la sustitución subsidiada de importaciones, un incremento de la oferta que viene asociada con la privatización de las empresas más grandes del estado que portan el mayor número de personal.

Las políticas financieras han eliminado las tasas preferenciales de interés para las grandes empresas. Sin embargo, el crédito a la pequeña empresa continúa concediéndose a tasas inferiores a las del mercado, incluyendo a menudo paquetes de servicios que se proporcionan gratis. En ciertos préstamos ME a largo plazo, el elemento concesionario es tan alto como el 83 porciento del préstamo sin incluir el valor de servicios auxiliares. Estos elementos concesionarios (transferencia de pagos) difícilmente desaparecerán por entero aún en el caso del más eficiente manejo administrativo.

Recomendación: El GDE deberá continuar con sus reajustes periódicos de las tasas preferenciales. Al mismo tiempo, el GDE deberá reconocer la magnitud de las transferencias efectuadas desde entidades prestamistas del sector público hacia pequeños prestatarios bajo las actuales regulaciones. La comunidad de donatarios internacionales debe reconocer que los préstamos al SME - si bien son deseables para fines de desarrollo - son implícitamente costosos y aún a largo plazo difícilmente podrán auto-sostenerse.

Los prestatarios se ven abocados a una confusa variedad de agencias prestamistas subsidiadas, cada una de las cuales cuenta con sus propias políticas y términos. Si bien el desperdicio de la duplicación debe eliminarse, la heterogeneidad de los prestatarios y prestamistas hace que la unificación total de propósitos y términos de préstamos no sea de desear.

Recomendación: Para ayudar a disminuir los costos de la investigación, debe crearse una sola fuente de información bien informada y publicitada que concentre todas las posibilidades de préstamo para información de los posibles clientes.

La banca comercial evita extender préstamos a pequeños prestatarios debido a los altos costos implicados en la concesión y servicio de préstamos. Si bien algunos bancos han iniciado programas bien organizados de pequeños préstamos, no existe evidencia alguna de que se sujeten escrupulosamente al requisito del 10 porciento de sus carteras de préstamos destinados a pequeños préstamos.

Recomendación: Las autoridades monetarias deben explorar maneras de propiciar incentivos para la participación del sector privado en el proceso de desarrollo del SME.

Cientos de miles de firmas participan en los negocios a escalas micro y pequeña. Aún el programa más dinámico de concesión de crédito no podrá alcanzar a más de una pequeña fracción de los posibles prestatarios.

Recomendación: Una simple continuidad de los programas anteriores por parte de agencias donatarias internacionales y programas bilaterales no representará más que una gota de agua en un balde comparado con las necesidades que han sido sujetas a cálculo conservador. Si bien una continuidad de estos programas tiene su obvio atractivo político, deben prepararse evaluaciones o diagnósticos reales sobre el potencial de cobertura.

Se han llevado a ejecución importantes cambios dentro de las políticas fiscales. El SME se vería beneficiado por una serie de cambios ulteriores.

- La pequeña empresa debe continuar disfrutando de exoneracaiones tributarias impuestas bajo leyes previas. Especialmente valiosas son las exoneraciones temporales de impuestos asociadas con la generación de puestos de trabajo;

- Perduran inquietudes con respecto a la utilidad para el GDE de que continúe el nuevo sistema de retención de impuestos y el pago de impuestos calculados;

- De igual forma, la tasa uniforme del 25 porciento de impuestos a la renta para los márgenes de empresas ha sido cuestionada. Para firmas pequeñas una tasa así podría resultar excesiva;

- Una disposición en la nueva ley en el sentido de prohibir la deducción del pago de interés que supere a las tasas autorizadas por la Junta Monetaria debe ser eliminada, ya que la utilización que la pequeña empresa hace de los mercados informales de crédito las expone a tasas de interés mucho más altas que las fijadas y que constituyen pagos que legítimamente debieran deducirse;

- El sistema tributario debiera favorecer a la reinversión generada por la retención de ganancias, ya que los mercados financieros no se encuentran bien desarrollados; y

- El cumplimiento y recaudación de impuestos mejoraría mediante cursos de instrucción general sobre las disposiciones de la nueva ley, conjuntamente con mayores sanciones por evasión de impuestos.

CAPITULO TRES
POLITICAS DEL MERCADO LABORAL: IMPLICACIONES PARA LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

por

Gustavo A. Márquez
Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)
Caracas, Venezuela

LA ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL

El crecimiento poblacional del Ecuador corresponde al 2.2 porciento anual, igual al promedio del 2.2 porciento para toda América Latina. Aunque el crecimiento poblacional general no se conceptúa como un problema apabullante, ciertas tendencias demográficas son motivo de preocupación. En primer lugar, la población urbana acusa un ritmo de crecimiento mucho más acelerado que el general debido a la migración desde zonas rurales hacia zonas urbanas. En segundo lugar, la población económicamente activa (PEA) crece a un ritmo más acelerado que el de la población total (3.2 porciento anual). Y por último, se requiere de tres de cada cuatro empleos para absorber la renovada fuerza laboral.[1] Como consecuencia de estas tendencias demográficas y económicas, la participación de la población urbana dentro de la población global crece acelerada-mente, y la participación de la PEA urbana como parte de la PEA general crece a un ritmo aún más acelerado.

TABLA 1

ALGUNOS INDICES DEMOGRAFICOS

1990			
Población Total			
TOTAL	10'781.600		
Urbana	5'902.200	54.7%	
Rural	4'879.400	45.3%	
Tasa Promedio de Crecimiento Anual (Porcentaje)			
		1974-1982	1980-1990
Crecimiento Poblacional		2.8	2.2
Crecimiento de la PEA		2.9	3.2
Porcentaje Urbano			
1950	28.5	(Cifras del Censo)	
1982	48.9	(Cifras del Censo)	
Población Económicamente Activa (PEA)			
TOTAL	3'365.000		
Urbana	1'940.300	57.7%	
Rural	1'424.700	42.3%	
Mujeres como Porcentaje de la PEA			
Total	23.4		
Urbana	28.2		
Rural	12.0		

Fuente: CONADE-UNFPA, "Población y cambios sociales" [1987]

La investigación previa realizada sobre estrategias para la generación de empleos sugiere un enfoque de dos facetas que podría contemplarse para combatir el problema del desempleo.[2] Por una parte, se precisa crear fuentes de empleo significativas en zonas rurales y ciudades secundarias para revertir o por lo menos detener el aumento en la proporción de

[1]Lehman Fletcher, *et al.*, 1988.

[2]*Ibid.*

Previous Page Blank

población urbana y de la PEA dentro del contexto total. Al mismo tiempo, deben hacerse mayores esfuerzos por generar importantes oportunidades de empleo dentro de zonas urbanas.

Usualmente se interpreta al problema de empleo urbano como uno de alto desempleo que va expandiéndose. Sin embargo, hay evidencia que va en contradicho de lo anterior: Las tasas de desempleo urbano son bajas (alrededor del 7 porciento según la última encuesta del INEM), e históricamente no consta ninguna tendencia hacia el alza. Sin embargo, la baja productividad y baja remuneración para los empleos existentes constituye característica ampliamente difundida dentro de los mercados laborales urbanos debido a la gran concentración de empleo dentro del sector informal y, en general, en el SME.

Por sobre el 40 porciento de la fuerza laboral urbana cuenta con un empleo en sector informal de la economía, definida como la suma del empleo en empresas que tienen menos de cinco trabajadores y obreros auto-empleados en ocupaciones que no son ni ejecutivas ni profesionales. Observando la estructura del empleo según el tamaño de una compañía, más del 60 porciento de todos los puestos de trabajo se ubican en empresas que cuentan con menos de 20 trabajadores.

TABLA 2

ESTRUCTURA DEL EMPLEO SEGUN EL SEGMENTO DEL MERCADO LABORAL

Zonas urbanas - 1988

Porcentaje de empleos en el		
Sector Moderno	46.8	
privado		28.1
público		18.7
Sector Informal	41.4	
auto-empleo		22.0
patrono		5.4
trabajo en familia remunerado		3.7
empleado ME		10.3
Servicio Agríc. y Domést.		11.8

Fuente: Encuesta de Hogares del INEM (Noviembre de 1988)

Más aún, todo un tercio de los puestos de trabajo generados en el SME son de auto-gestión. Por lo tanto, el SME constituye parte importante de las fuentes de empleo urbanas y son responsables de la mayor parte de los empleos creados desde 1982 en que se produjo el descenso de la economía Ecuatoriana.

Los diferenciales de ingresos entre los sectores moderno e informal acusan una brecha grande a todo nivel educativo, disminuyendo únicamente para un reducido número de trabajadores del sector informal que han terminado su educación superior. Según lo ha discutido extensamente Fletcher et al. (1988), esto sugiere la existencia de una segmentación del mercado laboral donde trabajadores igualmente productivos perciben ingresos muy diversos dependiendo del segmento del mercado laboral en el que hayan obtenido el empleo. Al restringir la atención al sector manufacturero cubierto por la encuesta anual del INEC (que excluye al SME), los costos laborales únicamente representan un 9.3 porciento de los costos totales de producción, y ligeramente sobre un tercio del valor total añadido como promedio. La proporción de costos laborales como parte del valor añadido total y remuneraciones por empleado tienden a ser mayores de acuerdo con el tamaño de la empresa, sugiriendo que los mejores empleos se concentran en las empresas más grandes.

Esta breve revisión de datos demuestra que los mercados laborales urbanos del Ecuador están segmentados, en el sentido de que existen enormes diferencias en los niveles de ingreso percibidos por trabajadores igualmente productivos, debido a su afiliación con empresas que pertenecen a diferentes segmentos del mercado laboral (moderno privado, moderno público, e informal).

Aunque no se cuenta con datos seriados, se cuenta con cierta evidencia de que existe un estancamiento en la generación de empleos, en el sentido de que lod empleos del sector moderno (en el sector manufacturero y actividades de servicios asociadas con una alta productividad) no han crecido

TABLA 3

LA ESTRUCTURA DE LOS DIFERENCIALES DE INGRESOS URBANOS ENTRE LOS SECTORES MODERNO E INFORMAL
(Sueldos en Sucres Actuales)

Nivel de Educación	Sector Moderno	Sector Informal	Porcentaje Diferencial
Ninguno	32.898	16.967	193.9
Primaria (parcial)	34.401	22.148	155.3
Primaria Completa	37.030	29.373	126.1
Secundaria (parcial)	38.908	26.975	144.2
Secundaria Completa	48.315	35.977	134.3
Superior (parcial)	51.367	34.091	150.7
Título Universitario	73.358	66.566	110.2
Promedio	48.044	29.165	164.7

Fuente: Encuesta de Hogares del INEM (Nov. de 1988)

en cifras desde principios de la década de 1980. Por otra parte, tanto la segmentación como el estancamiento transforman los mercados laborales en máquinas que generan pobreza, en el sentido de que la mayor parte de los trabajadores pueden percibir bajas remuneraciones y trabajar bajo condiciones de inseguridad industrial (principalmente en el SME).

Las razones detrás de este bajo rendimiento del mercado laboral son muchas. Los mercados de capital, trabajo, bienes y las distorsiones creadas bajo la Industria de Sustitución de Importaciones (ISI) disminuyeron el precio del capital (por tasas de cambio sobre-valorizadas, tasas de interés subsidiadas, e incentivos fiscales para la inversión), y un incremento en el precio de la mano de obra (a través de impuestos específicos sobre el rol de pagos y a manera de regulaciones relativas a las condiciones de trabajo). Las compañías modernas y visibles deben cumplir con las regulaciones del mercado laboral que imponen severas multas por el despido de empleados, convirtiendo a la relación de patrono-empleado en algo similar a lo que sucede en un matrimonio. En el contexto de un ambiente macro-económico inestable, las oportunidades de réditos deben ser importantes antes de que una firma decida ampliar sus fuentes de empleo. Por lo tanto, los precios que los agentes económicos reciben los empuja hacia adelante en la selección de tecnologías intensivas de capital, disminuyendo la generación de fuentes de empleo e incrementando la demanda de capital.

TABLA 4

INDICES DEL SECTOR MANUFACTURERO 1988

Tamaño de Comp.	Porcentaje de Empleos	Porcen. de Costos Laborales GVP	Porcen. de Costos Laborales Valor Añadido	Ingresos por empleado (S/.000)
Total	100.0	9.3	34.4	961,3
10 - 19	6.6	8.0	27.8	488,6
20 - 49	15.4	7.4	23.8	649,4
50 - 99	14.8	8.9	32.4	891,5
100 - 199	17.0	9.6	32.9	1.003,1
200 - 499	24.3	10.1	35.9	1.148,9
500 y más	22.0	9.9	44.4	1.127,5

Fuente: Encuesta annual de manufactura y minería, INEC 1988

Dado el consiguiente racionamiento del mercado laboral, aquellos agentes que no son lo suficientemente poderosos o influyentes como para tener acceso a los subsidios fiscales (incluyendo a trabajadores que no pudieron encontrar un empleo en el sector moderno), crean oportunidades de generar ingresos dentro del sector informal. Unicamente debido a la falta de acceso al capital, estos empleos tienden a ser de baja productividad y escasa remuneración. A medida que surgen enormes diferenciales de ingreso entre el sector moderno (visible) y el sector informal (invisible), los gremios o sindicatos responden ante incentivos económicos aumentando aún más las multas financieras por el despido de empleados.

Las unidades económicas informales e invisibles encuentran una ventaja comparativa al evadir normas laborales, tornándose en el segmento más dinámico del mercado laboral en términos de generación de empleos. Pero lo hacen a expensas del bienestar de sus trabajadores, tanto porque las remuneraciones pagadas están por debajo de los niveles mínimos establecidos, y porque se ignoran las disposiciones que giran en torno a la estabilidad laboral. Aún cuando el SME genera empleos para los necesitados, este beneficio perdido puede ser reconocido de alguna manera.

EL AMBITO NORMATIVO

The *Código del Trabajo* (CT) fue habilitado en 1938 y enmendado en 1961, 1971 y 1978. El CT es extenso y complejo. Incluye regulaciones relativas al formato de los contratos laborales, la organización del trabajo dentro de una compañía, los niveles de sueldos y beneficios mandatorios, las condiciones de contratación y despido, organización de sindicatos, seguridad industrial, procedimientos para el manejo de contratos colectivos y de conflictos laborales, y otros muchos aspectos relativos a la utilización de la fuerza laboral por parte de la empresa.[3]

Como suele ser común en la tradición legal hispana, las disposiciones del CT incluyen prescripciones detalladas y prohibiciones sobre prácticamente todo tema imaginable. Dichas disposiciones se basan en principios legales que expresan que los trabajadores se encuentran en posición de desventaja económica. Las leyes laborales deben afianzar su poder de influencia a través de (1) la imposición de beneficios marginales mandatorios, y (2) la irrenunciabilidad de los derechos contemplados en el CT. Por lo tanto, las leyes laborales han sido concebidas como una medida de protección mediante la cual los trabajadores tendrán las de ganar en cualquier situación donde las compañías pudieran utilizar su ventaja económica. Aunque a menudo esto viola el principio de igualdad ante la ley, es importante darse cuenta de que el punto de partida con respecto a la legislación laboral es el reconocimiento de la desigualdad económica en que se encuentran los trabajadores.

Aún cuando podría argumentarse que la legislación evolucionó sobre estos principios radicales, y que los principios mismos fueron copiados de las leyes decretadas en los países Europeos más avanzados, debe reconocerse que el CT estaba de acuerdo con las metas de desarrollo nacional que son muy comunes a todos los países Latinoamericanos. El desenvolvimiento de una incipiente fuerza laboral urbana requerida por las industrias de sustitución de importaciones, conjuntamente con la necesidad de crear un mercado interno, hicieron que cualquier disposición que afianzara el poder de influencia por parte de los trabajadores se torne en altamente funcional.[4] La postura más común y anti-empresarial de los gobiernos hicieron que este tipo de regulaciones se aprobara para conseguir réditos políticos.

Lo que es más, una racionalización económica para la aprobación de regulaciones laborales fue encontrada prontamente en el trabajo de Raúl Prebisch, quien durante un prolongado período ejerció una influencia teórica que se impuso en la promoción de las políticas en pro de la industria para

[3]Para contar con una descripción más detallada de las regulaciones del Código de Trabajo refiérase al Anexo 1 de este Capítulo.

[4]Dipak Mazumdar opina que se puede utilizar argumentos relativos a niveles de eficiencia y de sueldos para explicar el por qué era también funcional que las empresas modernas aceptaran los altos costos laborales a cambio de un bajo rendimiento.

sustituir a las importaciones (ISI). En su documento original (1949), Prebisch atribuyó el secular deterioro de los términos del intercambio comercial que enfrentaban los países Latinoamericanos (PLAs) al poder que tenían los trabajadores en los países desarrollados para retener aumentos en la productividad a manera de mayores sueldos, mientras que los trabajadores desorganizados y desprotegidos de los PLAs sentían las presiones que ejercía el exceso de la oferta de mano de obra en términos de un estancamiento a nivel de sueldos. Como resultado de todo éllo, los productos de los países más desarrollados incrementaron de precio, mientras que los productos de los países menos desarrollados (PLAs) disminuyeron en valor con el resultante deterioro en sus balanzas comerciales. En este sentido, las leyes laborales que el Ecuador decretó en ese momento, como sucedió en muchos otros países Latinoamericanos, forman parte integrante de la estrategia ISI.

Los Efectos de las Leyes Laborales Sobre la Generación de Empleos

Con frecuencia se culpa a las leyes laborales del fracaso de las políticas ISI en el sentido de generar suficientes puestos de empleo en los PLAs. Sin embargo, este punto de vista es parcializado y simplista. En primer lugar, las políticas ISI distorsionaron no solamente los mercados laborales sino también, y quizás más importantemente, los mercados de capital y de bienes de producción. En segundo lugar, las regulaciones del código laboral amparan a muchos tipos de derechos de los trabajadores. Algunos forman parte de lo que hoy en día se considera como derechos humanos, mientras que otros corresponden a normas específicas que no tienen repercusiones importantes sobre la generación de empleos.

Con respecto al primer tema, la adopción de tecnologías excesivamente intensivas de capital, tanto debido al precio artificialmente alto de la mano de obra, como debido al precio artificialmente bajo del capital.[5] Los altos niveles de remuneración se producen a partir de regulaciones contenidas en las leyes laborales que tienden a incrementar el precio de la mano de obra por sobre los niveles fijados por el mercado, mientras las tasas de interés real proceden de los subsidios que pesan sobre bienes de capital importados, impuestos sobre inversiones, tasas de interés subsidiadas, y tipos de cambio sobrevalorizados. El hecho de que los mercados de bienes sean oligopolísticos también tiene algo que ver en este asunto, dado que las tecnologías de capital intensivo dieron paso a un exceso en la capacidad de producción, un ardid defensivo utilizado por los oligopolios para elevar los costos de importación y disuadir cualquier competencia que podría haberse producido. El culpar del problema del desempleo a un solo elemento de esta compleja situación es superficial en el mejor de los casos.

Con respecto al segundo tema, la postura adoptada por Portes viene de extrema utilidad.[6] El hace una distinción entre los diversos derechos incluídos en los códigos y leyes laborales. La protección básica de la salud y la seguridad industrial, protección a la mujer y niños trbajadores, así como el derecho a la libre asociación y expresión de quejas parecen corresponder a condiciones standard mínimas que todo gobierno debe tratar de hacer cumplir eficazmente. Los derechos relativos a niveles de sueldo y horarios de trabajo (incluyendo el derecho de gozar de una semana de trabajo limitada y a percibir un sueldo mínimo), así como derechos de seguridad laboral (que incluyen indemnizaciones

[5]La palabra excesivo se utiliza para significar que el factor de intensidad no es un reflejo de la escaséz que existe en el precio de mercado para los insumos utilizados en el proceso productivo.

[6]Alejandro Portes, *When More Can Be Less: Labor Standards, Development, and the Informal Economy. (Cuando Más puede ser Menos: Normas Laborales, Desarrollo y Economía Informal)*

por despido intempestivo o separación de un empleado) responden más a las condiciones que prevalecen en el medio, y deben ser considerados como temas independientes.

Los derechos de sueldos y horarios de trabajo afectan a varios costos laborales en el sentido de que en potencia disminuyen la demanda de mano de obra. Una compañía que busque el mayor margen de lucro contratará empleados hasta el punto en el que el valor del producto marginal de la mano de obra (VMPOL) equivalga al salario de mercado. Los salarios mínimos y limitaciones sobre los días de trabajo y/o duración de la semana de trabajo, días festivos remunerados, etc., al afectar a los salarios y efectivamente a las horas reales de trabajo, también tienen repercusiones sobre los costos laborales variables. Por lo tanto, la paga que obreros no entrenados llevan a sus hogares corresponderá a la tasa de salario en el mercado menos los costos de todos los beneficios adicionales. Si el salario mínimo más los costos de beneficios adicionales excede a la productividad marginal de obreros no entrenados, entonces los obreros no entrenados pasarán al desempleo hasta tanto se restaure el equilibrio entre el salario y el VMPL. Sin embargo, con las distorsiones que tienen los mercados de capitales y de bienes, los resultadods dependerán de cómo afecten las políticas a todos los mercados, y no únicamente al mercado laboral.

Los derechos de estabilidad laboral confieren a la mano de obra un factor prácticamente inamovible. Cuando existen requisitos obligatorios de seguro de desahucio o jubilación patronal, la decisión de contratar a otro obrero más depende más bien de si el VMPOL excede del salario más los costos de beneficios adicionales y el seguro de desahucio. Cuando los costos de despido son substanciales, van en contra de la generación de empleo ya que incrementan el costo de la mano de obra.

Pero los efectos de la estabilidad laboral van más allá de todo esto. Sin que existan indemnizaciones por despido, las empresas que confrontan una expansión transitoria en la demanda incrementarán el empleo debido a que el VMPOL ha aumentado. Tales empresas no se ven afectadas por la duración de la expansión en la demanda; mientras puedan contratar y despedir a trabajadores siguiendo el ciclo de demanda, ellas lo harán. Como consecuencia, la movilidad intersectorial de la mano de obra conducirá a una utilización apropiada de la mano de obra. Obviamente, la especialización de destrezas perjudicará el desplazamiento intersectorial y se precisa contar con capacitación específica general y re-entrenamiento para que el mercado laboral se desenvuelva con absoluta normalidad.

Sin embargo, con respecto a los pagos de jubilación, la empresa confronta otro obstáculo adicional: mientras menos dure la expansión de la demanda, menor será el período para el cual se deberán amortizar los pagos de jubilación, y más alta deberá ser la VMPOL para inducir a la empresa a que contrate otro obrero adicional. Por lo tanto, la decisión de contratar mano de obra adicional depende más que nada de las condiciones macro-económicas que pesen sobre la demanda que genere una empresa. Mientras más inestable sea el contexto macro-económico, más altos deberán ser los márgenes de rentabilidad para que las empresas puedan pensar en ampliar sus fuentes de empleo, y seguirá persistiendo un nivel más elevado de desempelo y subempleo. La inestabilidad caracteriza a la situación macro-económica encontrada en los países latinoamericanos durante la última década.

En el análisis de los efectos que las leyes laborales tienen sobre la generación de fuentes de empleo se puede llegar a la conclusión de que debe hacerse una diferenciación muy cuidadosa entre (1) disposiciones de protección, (2) salarios mínimos y beneficios adicionales mandatorios, y (3) estabilidad laboral y jubilación patronal mandatoria. Las disposiciones de protección son, en principio, justificables en cuanto al respeto a normas mínimas de bienestar y seguridad de empleados que han sido adoptadas por las sociedades democráticas. En contraste con esta situación, dentro de un ambiente

macro-económico inestable, está claro que la estabilidad laboral y la jubilación patronal mandatoria tienen por fuerza que tener un impacto perjudicial sobre la generación de fuentes de empleo, mucho mayores que aquel impuesto por los salarios mínimos y beneficios adicionales.

Una Aplicación al Caso Ecuatoriano

Disposiciones de Protección

El CT Ecuatoriano abunda en disposiciones que caen en la categoría de medios de protección. Segmentos enteros del CT se dedican a las condiciones de trabajo que deben reinar para mujeres y niños.

El acto de contratar queda normado estricta y formalmente. Las obligaciones patronales y del empleado quedan enumeradas en mucho detalle. Tanto los contratos fijos como de empleo indefinido tienen una duración mínima de un año. El período de prueba se limita a un máximo de 90 días, y no más del 15 porciento del número total de empleados puede encontrarse en período de prueba en una misma compañía. Luego de dicho período de prueba, los contratos laborales quedan automáticamente vigentes para el resto del año.

Las condiciones de trabajo (regulaciones internas, horarios de trabajo, seguridad industrial, etc.) deben ser aprobadas por el Ministerio de Trabajo, y pueden modificarse mediante petición expresa de los trabajadores ante el Ministerio. Las limitaciones que se imponen a las prerrogativas gerenciales pueden llevar a restringir la transferencia de un empleado a una ocupación distinta de aquella para la que fue contratado.

Las disposiciones que priman sobre horarios de trabajo son varias. En primer lugar, se ha fijado un horario de trabajo de 8 horas diarias, con un máximo de 40 horas laborables por semana. En segundo lugar, los turnos nocturnos inician a las 7 p.m. y finalizan a las 6 a.m., horario que debe ser remunerado con un 25 porciento de bonificación adicional sobre los salarios normales. En tercer lugar, el tiempo de trabajo extra se limita a 4 horas diarias y a 12 horas semanales, trabajo que se remunera con una bonificación del 50 porciento por sobre los salarios normales. Finalmente, todos los trabajadores tienen derecho a percibir 15 días de vacación por año (incluyendo días no laborables), con un día adicional por año que sobrepase a los 5 años de permanencia en el trabajo.

Los trabajadores se ven protegidos estrictamente de las consecuencias económicas que puedan traer accidentes de trabajo al asignarse la responsabilidad primaria al patrono, y que podría substituirse únicamente por la cobertura del Seguro Social. Sin embargo, todos los empleados están bajo la obligación de afiliar a sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) donde obtienen seguro médico más beneficios de crédito.

A los trabajadores les asiste el derecho de conformar sindicatos en empresas que cuentan con más de 15 empleados. Dichos sindicatos pueden plantear contratos colectivos. En el caso de conflictos laborales colectivos, su derecho a la huelga está garantizado luego de seguir un procedimiento establecido. Los conflictos laborales colectivos se resuelven mediante un organismo compuesto de trabajadores, patronos y el gobierno teniendo éste último el poder de decisión.

En general, se puede argumentar que algunas disposiciones protectivas de las leyes laborales disminuyen mucho las prerrogativas de los gerentes para organizar el trabajo dentro de su propia

empresa, imponiéndoseles limitaciones sobre la duración del día de trabajo y la organización de las tareas dentro de la empresa. Dos aspectos son dignos de mención especial. El primero tiene que ver con la duración del período de prueba, que parecería ser bastante corto ara algunas ocupaciones para las que debe contarse con destrezas especiales. El segundo se relaciona con la limitación de 15 trabajadores para conformar un sindicato, número que parecer ser muy bajo dado el tamaño general y la distribución de las empresas. Un incremento para con este número mínimo de trabajadores podría tener el efecto de proteger a la empresa de menor envergadura (y presumiblemente menos rentable) de las exigencias que podría plantear un sindicato.

Con excepción de las limitaciones existentes en cuanto a horas de trabajo, es difícil establecer en general los costos de estas regulaciones para las empresas. Sin embargo, y aunque resultare costoso, se deben observar ciertas normas mínimas de seguridad industrial si se desea proteger a los empleados de peligros que atenten contra su salud. En este mismo sentido, el derecho para organizar sindicatos no repercute necesariamente sobre la productividad o rentabilidad de una empresa. La evidencia que existe al respecto en el mundo no es uniforme, pero nada indica que en el Ecuador este derecho tenga un efecto particularmente negativo sobre la productividad o rentabilidad.[7]

Regulaciones que Afectan a los Costos Laborales Variables

La mayor parte de lo que llamamos derechos de sueldo y horas de trabajo tienen una repercusión directa sobre el costo por hora de la mano de obra. En esta sección hacemos un cálculo del costo por hora que implica un trabajador no entrenado que percibe el salario mínimo, luego de haberse tomado en cuenta los beneficios adicionales y disminución de horas de trabajo durante el año. Nuestro análisis involucrará los casos de un trabajador no entrenado y de un trabajador semi-entrenado al finalizar su segundo año de empleo en una empresa.

Al realizar estos cálculos, los beneficios adicionales obligatorios ascienden a un 95 porciento adicional y a un 58 porciento de los salarios básicos para trabjadores no entrenados y semi-entrenados. Los cálculos excluyen el pago de reservas para la jubilación patronal, ya que sólo constituyen reservas contables que la empresa podría utilizar para financiar el capital de trabajo.

El costo de mano de obra por hora en dólares parece ser bajo según las normas internacionales vigentes, aunque están por sobre aquellas que corresponden a países Asiáticos de bajos ingresos. Sin embargo, las comparaciones internacionales pueden no significar nada en vista de los diferenciales de productividad que afectan a la producción según su costo por unidad, lo que constituye ua variable relevante en la comparación de costos internacionales. Pese a éllo, el resultado final indica que al incluir los beneficios adicionales, el costo laboral por hora en dólares alcanza a $0.49 y $1.19 (partiendo de $0.25 y $0.75 si se incluye únicamente al sueldo básico) para trbajadores no entrenados y semi-entrenados, respectivamente. Dichos valores no le prestan demasiada credibilidad a la acción de contener los costos laborales que constituye el único y más importante problema que va en detrimento de la generación de fuentes de empleo y de que el Ecuador pueda competir a niveles internacionales.

[7]A excepción del sector público, donde la raíz de algunos contratos colectivos desenfrenados parecería encontrarse en una mala gestión gerencial más no en los sindicatos mismos.

TABLA 5

COSTO DE TRABAJADORES POR HORA

Trabajador A, el trabajador no entrenado, fue contratado hace dos años y se encuentra percibiendo el salario mínimo. El Trabajador B es un trabajador semi-entrenado que se encuentra percibiendo el triple del salario mínimo. El salario mínimo obligatorio para el Trabajador B es de S/.50.000 al mes. Para simplificar los cálculos, presumimos que:

1) No se han trabajado turnos nocturnos ni sobretiempo durante el año anterior.
2) Las utilidades netas de la empresa son de tal orden que se debe pagar a los trabajadores el equivalente a dos sueldos mensuales por año como reparto de utilidades.

	Trabajador A No Entrenado	Trabajador B Semi-Entrenado
Salario	384.000	1'152.000
13° sueldo	32.000	96.000
14° sueldo	64.000	100.000
15° sueldo	50.000	50.000
Reparto de Utilidades	64.000	192.000
Bonificación Compl.	12.000	0
Transporte	38.400	0
Costo de Vida	30.000	0
Seguridad Social	41.664	124.992
Contribución al SECAP	1.920	5.760
Fondo de Reserva	32.000	96.000
COSTO TOTAL DE MANO DE OBRA	749.984	1'816.752
	dividido por	
TOTAL HORAS TRABAJADAS	1.912 hs.	1.912 hs.

(40 hs. semanales x 52 semanas, menos 11 días laborables durante el período de vacaciones menos 10 días festivos nacionales)

COSTO POR HORA	392,25/hora	950,18/hora
ó	0.4903 US$/hora	1.1877 US$/hora

(calculado a un tipo de cambio de S/.800 por dólar de los Estados Unidos, que corresponde a la tasa aproximada de intervención que rige en las operaciones de importación/exportación.)

El Impacto de los Derechos de Estabilidad Laboral sobre los Costos Laborales

Como se había mencionado en la sección anterior, la repercusión de los pagos obligatorios de despido y los derechos de estabilidad laboral difieren grandemente de los beneficios adicionales mandatorios. Mientras los beneficios adicionales mandatorios incrementan los costos laborales variables, los derechos de estabilidad laboral dificultan el que las empresas se ajusten a cambios desfavorables en la demanda existente.

Se debe diferenciar dos tipos de pagos por separación o despido. En primer lugar y según se contempla en el CT, se establece el despido que debe notificarse con anticipación de 30 días, para cuyo caso se calcula una indemnización del 25 porciento del sueldo mensual actual multiplicado por los años de servicio del trabajador. Adicionalmente, en el caso de despido intempestivo, la empresa debe pagar al trabajador una indemnización equivalente a 2, 4, y/o 12 meses de sueldo según los años de servicio del trabajador, de menos de 2 años, entre 2 y 5 años, entre 5 y 20 años, o más de 20 años. La segunda modalidad de jubilación, contemplada desde 1979 con cada elevación de sueldo decretada, establece que los trabajadores no pueden ser despedidos a excepción de que medie una causa justa.

Si una empresa elige despedir a un trabajador, debe estar dispuesta a pagar una indemnización equivalente a un año del sueldo del trabajador que tenga menos de tres años de servicios, o dos años de sueldo para trabajadores que tengan tres o más años de servicios, según lo dispone la ley pertinente.

Esta segunda modalidad debe cumplirla obligatoriamente el empleador según disposiciones del Decreto 1066/89 aprobado por el actual gobierno. Para comprender las repercusiones que ésto tiene sobre el campo laboral, asumamos primero que una empresa percibe un incremento en la demanda. La mitad de los gerentes sienten que la expansión en la demanda va a durar únicamente un año, y la otra mitad piensa que dicha expansión va a ser permanente. Sin indemnización por separación, la empresa compararía la VMPOL implicada por un trabajador adicional frente al costo de contratarlo (según cálculo contenido en la última subsección de $0.49 y $1.19 por hora para trabajadores no entrenados y semi-entrenados).

Sin embargo, tomando en cuenta el costo de indemnización por separación, dicho cálculo también debe incluir el valor de dicho pago y distribuirse para el número de meses para los que la empresa anticipa una alta demanda. En otras palabras, el costo por hora del trabajador es ahora igual al salario básico más beneficios adicionales más los pagos de indemnización total divididos para el número de horas que la empresa espera necesitar del trabajador. Con cincuenta porciento de probabilidades de que la demanda vuelva a niveles originales para fines de año, la empresa tendría que despedir al trabajador y pagarle su año de sueldo básico. Con un cincuenta porciento de probabilidades de expansión de demanda permanente, la empresa retendrá al trabajador. Por lo tanto, el valor esperado de los pagos de despido es equivalente al promedio de un año de sueldos básicos (la empresa despide al trabajador) y nada (la firma retiene al trabajador y no paga indemnización alguna). Denominemos a este caso el del Trabajador A, cuyos cálculos corresponden al de un empleado no entrenado.

Pero existe otro caso interesante. Presumamos ahora que la empresa confronta una caída en la demanda. Si la empresa cuenta con trabajadores que tienen permanencias de tres años (debido a que anteriormente la demanda había sido estable), el valor esperado de indemnizaciones por despido corresponde al promedio resultante entre el valor de dos años de sueldo básico (la caída en la demanda es permanente y la empresa despide al trabajador) y nada (la demanda se mantiene en sus niveles y no hay necesidad de tal despido). Denominemos a este caso el del Trabajador B, calculado también en base a la remuneración de salario mínimo percibido por un trabajador igualmente no entrenado.

Primero, nótese que en el caso del Trabajador A, donde la empresa es la que decide contratar o no a un nuevo empleado, el costo por hora aumenta en un 26 porciento por sobre los niveles de sueldo básico más beneficios adicionales. Por lo tanto, la empresa omitirá su contratación según la situación sin que se vean implicados pagos mandatorios por despido. En segundo lugar, nótese que si la empresa confronta un cambio perjudicial en la demanda y cuenta con una fuerza laboral estable, el ajuste a la nueva situación le costará más (51.2 porciento por sobre los niveles de sueldo básico más beneficios de ley) que si tuviera una fuerza laboral de alta productividad (en cuyo caso sólo le costaría el 26 porciento por sobre los niveles de sueldo básico más beneficios adicionales).

TABLA 6

COSTO POR HORA DE TRABAJO BAJO LOS DERECHOS DE ESTABILIDAD LABORAL

	Trabajador A	Trabajador B
Costo por hora (sueldo básico)	200.84	200.84
más Beneficios Adicionales	191.41	191.41
TOTAL SIN PAGO DE INDEMNIZACIONES POR DESPIDO	392.25	392.25
más Valor esperado de pagos de indemnización (el promedio de un año de sueldo básico para el Trabajador A o dos años de sueldo básico para el Trabajador B, y nada)	100.42	200.84
TOTAL CON PAGO DE INDEMNIZACIONES	492.67	593.09
ó	$0.6158	$0.7414

Por lo tanto, las empresas que tienen un mayor rendimiento estarán en capacidad de ajustarse más fácilmente a las condiciones adversas de demanda que las empresas que cuentan con una fuerza de trabajo más estable. Como consecuencia de éllo, las empresas no cuentan con incentivos para retener a los trabajadores ni entrenarlos. En ambos casos, de retenerlos o entrenarlos, la habilidad de la empresa para ajustarse a las condiciones adversas se ve perjudicada.

Desde el punto de vista de los trabajadores, el actual sistema de pagos obligatorios por separación también tiene repercusiones perversas. Si los trabajadores permanecen con una empresa durante períodos prolongados, el pago que reciben es menor con respecto a lo que recibiría el trabajador si fuese despedido. La comparación que hace un empleado es entre el sueldo que podría obtener permaneciendo en la empresa y el sueldo que podrían obtener en cualquier otro lugar más el pago por despido. Esto implica que las empresas que están dispuestas a retener a sus trabajadores deben pagar montos superiores a los sueldos de mercado (el sueldo que un trabajador podría conseguir en otro lugar, posiblemente en el sector informal). Como consecuencia de éllo, son menores los incentivos que tienen los trabajadores de permanecer durante períodos más prolongados dentro de una misma empresa, o los costos laborales de la empresa aumentan, no debido a beneficios adicionales, sino debido al efecto negativo que los pagos de despido tienen sobre los incentivos que se contemplan.

EL IMPACTO DE LAS NORMAS LABORALES SOBRE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

Si se les da una interpretación literal, las disposiciones del Código Laboral crean enormes desventajas para el SME bajo la premisa de que utilizan tecnologías más intensivas en el empleo de mano de obra que las grandes empresas. Estas desventajas tiene dos orígenes:

- Los Costos Laborales más elevados tienen mayores efectos sobre los costos de empresas que emplean tecnologías más intensivas en cuanto a mano de obra; y

- El SME opera en mercados más inestables y competitivos, y por tanto tiene mayores costos debidos a despidos intempestivos.

La fijación de sueldos mínimos se diferencia entre pequeñas y grandes empresas. En la actualidad el salario mínimo corresponde a S/.32.000 y entre las pequeñas empresas el sueldo mínimo corresponde a S/.29.000. Las Comisiones Sectoriales de Salarios Mínimos que fijan los salarios mínimos a nivel más detallado por actividad económica y nivel ocupacional también hacen una diferenciación entre el SME y las grandes empresas. La diferenciación dista mucho de ser completa: de 117 actividades normadas por estas comisiones, la diferenciación entre el SME y grandes empresas abarca únicamente 52 sectores.[8]

Sin embargo, el SME tiende a no cumplir con las normas laborables por pasar desapercibidas y ser informales, por lo tanto evaden los débiles mecanismos de control. Las instituciones del sector público que se dedican a apoyar al SME admiten muy cándidamente que el SME no cumple con las normas laborales y, además, institucionalmente no hacen esfuerzo alguno por cumplir con las disposiciones de ley. Esta es, por decir lo menos, una actitud curiosa de parte de organizaciones que se ven involucradas en la transferencia de recursos hacia lo que ellos perciben como un segmento abandonado de la economía.

En la encuesta realizada para este estudio, el 7 porciento de los entrevistados respondieron que el Código del Trabajo tenía un efecto negativo sobre sus actividades, un 58 porciento dijo que no les afectaba, mientras que el resto no registró opinión alguna (presuntamente parte de este grupo sencillamente ignoró la existencia del Código Laboral). Estos resultados no variaron cuando estuvieron sujetos al control según tamaño de empresa (de acuerdo al número total de empleados). Quienes expresaron que no les afectaba estaban distribuídos equitativamente en todas las categorías empresariales según el tamaño de la compañía.

La principal repercusión que las normas laborales tienen para el SME tiene que ver con su oportunidad de expansión. Cuando el SME confronta condiciones de mayor demanda, los costos implicados en su propia expansión son mucho más grandes que los de empresas mayores. Primeramente, tienen que convertirse en empresas que funcionan bajo un marco de legalidad, y dedicar por ende parte de sus escasos recursos a realizar todos los trámites implicados tanto al inicio como cada mes después de ello. En segundo lugar, deben cumplir con las normas laborales, incrementando así los costos de mano de obra e introduciendo mecanismos y sistemas de seguridad industrial que con anterioridad prácticamente no existían.

La evaluación de los costos implicados en sistemas de seguridad industrial puede resultar complejo, de manera que los cálculos solo incluyen los costos laborales. Imaginemos que dos firmas que operan en la misma actividad confrontan una expansión en la demanda. La primera empresa es una compañía informal e invisible que cuenta con cinco trabajadores que perciben remuneraciones inferiores al salario mínimo. Más precisamente, imaginemos que la empresa paga a sus trabajadores una fracción del salario mínimo igual al que otras empresas informales pagan a sus trabajadores sin educación en Noviembre de 1988 (dato proveniente de la encuesta del INEM). Esto implica que la empresa informal paga hoy en día S/.26.312 mensualmente, aproximadamente 10 porciento menos que el salario mínimo

[8]Fernando Fernández, *Condiciones de Entorno de las Pequeñas Empresas en el Ecuador.*

legal para la pequeña empresa. Al ser informal, no cumple con las regulaciones laborales. Por lo tanto, no paga ningún beneficio adicional a sus trabajadores y no contempla ni prevé el pago de ningún tipo de indemnización por despido o jubilación. Por su parte, la empresa moderna paga el salario mínimo de S/32.000 mensualmente, paga los beneficios adicionales de ley a sus trabajadores y contempla dentro de sus planes el pago de indemnizaciones por despido o jubilación.

Al enfrentarse a una expansión en la demanda, ambas empresas toman decisiones con respecto a ampliar la disponibilidad de empleados. Para la empresa informal, un mayor número de empleados implica el convertirse en una empresa visible, con las consecuentes obligaciones de (1) pagar salarios mínimos a todos sus trabajadores, incrementando por ende sus costos laborales a nivel de sueldo del empleado adicional más el aumento de los otros cinco trabajadores hasta que su sueldo corresponda al mínimo legal; (2) pagar beneficios adicionales de ley a todos sus trabajadores; y (3) tomar provisiones para el pago de indemnizaciones por despido de los nuevos trabajadores. La empresa moderna por su parte, sufre un incremento en los costos globales de mano de obra debido a costos asociados con la contratación del nuevo empleado, pero no debe incurrir en costos adicionales para con los trabajadores previos.

Aún en el caso de que la empresa informal pagara legalmente el salario mínimo más bajo que la empresa moderna, los costos implicados en la contratación de un nuevo trabajador y de tornarse en una empresa visible es tres veces mayor que los costos implicados para la empresa moderna. Si tomamos en cuenta que las empresas informales tienden a emplear más mano de obra que las empresas modernas, queda claro que confrontan un incremento mayor en el costo laboral, haciendo aún mayor el incremento proporcional en costos globales.

TABLA 7

DIFERENCIACION DEL COSTO DE EXPANSION PARA LAS EMPRESAS INFORMALES Y MODERNAS
(Montos Anuales en Sucres Actuales)

	Empresa Informal	Empresa Moderna
Costo Anual por Trabajador Previo a la Expansión		
Costo de Sueldo Básico	315.749	384.000
más		
Beneficios Adicionales	0	365.984
más		
Cons. de pago de indemnizaciones	0	192.003
TOTAL	315.749	941.987
Costo Implicado en la Adición de Otro Trabajador y de Convertirse en Empresa Visible		
Costo de Sueldo Básico		
para el nuevo empleado	348.000	384.000
para trabajadores antiguos	161.252	0
más		
Beneficios Adicionales de Ley		
para el nuevo empleado	331.673	365.984
para empleados antiguos	1'658.365	0
más		
Cons. pago indemnizaciones	174.000	192.003
INCREMENTO TOTAL DE COSTO	2'949.840	941.987

Ahora que para muchas empresas del SME, particularmente para las más pequeñas, este incremento en costos no puede sufragarse. Además, dado el pequeño tamaño que tienen y las limitadas oportunidades de mercado con que cuentan, no está dentro de su interés ampliar y convertirse en empresas visibles. Ningún monto de crédito ni de asistencia técnica será capaz de conseguir que estas empresas tengan márgenes de ganancias suficientes como para permitirles pasar a ser empresas formales y cumplir con las normas laborales. Por lo tanto, la actitud que tiene el Gobierno de ignorar el hecho de que estas firmas no cumplan con las normas laborales parece tener un sólido respaldo.

Pese a éllo, existe un pequeño número de micro y pequeñas empresas que, ya sea porque cuentan con una situación de mercado más favorable, o porque su distribución técnica y organizativa está mejor estructurada, podrían cubrir los costos mayores asociados con el cumplimiento de regulaciones laborales. Ese reducido número de micro y pequeñas empresas podría completar sus sistemas de

comercialización y de información técnica. Esto implica que deben diseñarse programas de apoyo especializados que satisfagan las necesidades de este grupo, aún cuando estos programas no atiendan las necesidades de los segmentos paupérrimos entre los indigentes de este sector.

ACTIVIDADES SINDICALES

Los sindicatos que se establecen en el Ecuador se basan, y pueden ser constituídos legalmente dentro de empresas que tengan más de 15 empleados. Las leyes laborales estipulan que la unidad que da paso a la formación de sindicatos es su establecimiento, no la empresa en sí. Por ejemplo, ningún sindicato puede formarse dentro de una compañía que tenga un total de 39 empleados dispersos entre 3 establecimientos que cuenten cada uno con 13 empleados. Estos grupos de establecimientos pueden afiliarse a federaciones provinciales, que a su vez se afilian a una confederación nacional. Los sindicatos se financian mediante contribuciones pagadas por el patrono (.5 porciento a la federación local, .5 porciento a la confederación nacional) y mediante deducciones en el rol de pago de los trabajadores.

En el país existen cuatro confederaciones nacionales principales que están ideológicamente orientadas:

- Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), demócratas sociales de centro izquierda con una membrecía calculada en 35.000 trabajadores. Fue expulsada del CIOSL (AFL-CIO) debido a su posición de izquierda;

- Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), socialistas y comunistas, con una membrecía calculada en 10.000 socios;

- Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC), socialistas moderados; y

- CEDOC-CLAT, una ramificación Social-Cristiana de la CEDOC.

Estas cuatro confederaciones están organizadas en una coalición política, con el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). Los cuatro grupos ocupan por turnos la presidencia del FUT. En la actualidad, el turno le corresponde a la CEDOC. Existen dos federaciones nacionales afiliadas a la CEDOC, FENACOMI y FECA, un grupo de trabajadores y comerciantes del sector informal dentro de mercados municipales.

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, existen 206.000 trabajadores quienes prestan servicios bajo contratos colectivos establecidos por los sindicatos. De éstos, 106.000 pertenecen al sector público, mientras que el resto corresponden a trabajadores del sector privado. Estas cifras representan alrededor de un cuarto y un quinto del total de empleos urbanos públicos y del sector privado moderno, respectivamente.

Los sindicatos se han tornado cada vez más flexibles. Las razones detrás de esta nueva flexibilidad parecen responder a anteriores errores políticos (tales como el relativo fracaso de las tres últimas huelgas generales impuestas por los sindicatos, y la oposición de los sindicatos a las reformas que el público en general las percibía como positivas), y a un reconocimiento de las cambiantes condiciones que precisan mayor modernización.

Algunos síntomas de esta nueva flexibilidad, que vale la pena mencionar son:

- Deseo de negociar y adoptar la nueva Ley de Procedimientos Laborales que disminuiría en gran medida la arbitrariedad del sector público así como el poder de ingerencia en la solución de conflictos laborales colectivos;

- Reuniones con organizaciones del sector privado sin la intervención del Gobierno, como para sugerir que el Gobierno constituía factor perturbador en conversaciones previas;

- Aceptación de una Ley de Trabajo a Tiempo Parcial y la Ley de la Maquila, instrumentos que exoneran a ciertos grupos de trabajadores y empresas de los derechos de estabilidad laboral;

- Tres acuerdos entre la CEDOC y las Cámaras de Pequeños Industriales en las Provincias de Pichincha, Esmeraldas y Manabí, que establecen mecanismos flexibles de arbitraje para tratar los conflictos laborales, y mediante los cuales los sindicatos aceptan que los salarios se desenvuelvan de acuerdo con las productividad y calidad generadas. Tan generales y vacíos como puedan resultar estos acuerdos, abren una puerta a la posibilidad de dialogar respecto a otros temas laborales.

Está claro que por el momento los sindicatos están dispuestos a negociar. Sin embargo, esta evidencia no debe mal interpretarse. Los sindicatos no están dispuestos a dejar de lado conquistas laborales sin recibir nada a cambio. Aún cuando los dirigentes sindicales reconozcan los efectos negativos que tienen los derechos de estabilidad laboral sobre la generación de empleos, los sindicalistas perciben estos mismos derechos como ventajas logradas por sobre otros grupos de la sociedad. Los sindicalistas han vertido intereses en el mantenimiento de los derechos de estabilidad laboral y por ende imponen límites a la capacidad de negociación de sus dirigentes sindicales.

Desde el punto de vista sindicalista, los derechos de estabilidad laboral garantizan la seguridad de ingresos, aún cuando sea a costa de disminuir el número de puestos de trabajo disponibles. Como se había mencionado en la sección anterior, los derechos de estabilidad laboral tienen efectos colaterales que van en detrimento de la clase trabajadora, en el sentido de que las empresas no están dispuestas a capacitar y retener trabajadores. Este punto debe plantearse claramente ante los sindicatos, conjuntamente con el hecho de que debe diseñarse maneras de obtener seguridad de ingresos (que no estén apegadas a la estabilidad laboral) con menos efectos colaterales negativos para el bienestar de los trabajadores.

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Sobre Normas Laborales

- Las regulaciones laborales tienen importantes repercusiones sobre los costos laborales: 1) los beneficios adicionales mandatorios añaden un 95 porciento al costo por hora de servicios de un trabajador no entrenado que percibe el salario mínimo; y 2) los pagos obligatorios de indemnización incrementan la expectativa de costos al contratar a trabajadores no entrenados con salarios mínimos en un 26 porciento adicional. Este costo se torna mayor mientras más inestable es la producción de una empresa.

- Las indemnizaciones por jubilación y despido también tienen importantes repercusiones sobre los incentivos que tienen tanto patrono como empleado: 1) las empresas no tienen incentivos para retener y capacitar a sus trabajadores, ya que mientras más largos sean los años de servicio, o mayor sea el sueldo del trabajador, mayor será el pago de jubilación/indemnizaciones si es que la empresa debe deshacerse de ciertos trabajadores; y 2) los trabajadores deberán recibir salarios mucho altos que los prevalecientes en el mercado normal para poder permanecer con la empresa. De otra manera, el trabajador buscará ser despedido, recogerá su pago de indemnización, e iniciará el círculo vicioso nuevamente en otra empresa.

- Aparentemente el GDE comprende cuáles son los efectos negativos de las leyes laborales y ha tomado ciertas medidas para que el mercado laboral sea más flexible a través de la aprobación de la Ley de la Maquila y la Ley de Contratación Laboral a Tiempo Parcial. Ambas leyes actúan como una eliminación de hecho de la estabilidad laboral y de los pagos obligatorios de indemnizaciones.

- Los sindicatos también han demostrado mayor flexibilidad para trabajar por lograr posturas de conveniencia mutua respecto a temas relativos a las normas laborales, tanto mediante la aceptación de las medidas gubernamentales como mediante una apertura al diálogo con organizaciones del sector privado.

Sobre la Micro y Pequeña Empresa

- El SME cumple una importante función en la generación de empleos en el Ecuador. Más del 60 porciento de empleos urbanos se generan en empresas que cuentan con menos de 20 empleados. Excluyendo el auto-empleo, ligeramente más de la mitad del número total de puestos de trabajo se generó en empresas que contaban entre 2 y 19 empleados.

- El SME tiende al incumplimiento de las normas laborales manteniéndose invisibles e informales, evadiendo los débiles mecanismos de control que se han impuesto. Por lo tanto, las normas del mercado laboral se ponen en vigencia únicamente en empresas más grandes en beneficio del 40 porciento de los empleados del país. Esto en sí constituye un indicio de que algo funciona mal en las leyes laborales.

- La mayor parte de las empresas del SME encuentra su ventaja competitiva en los menores costos laborales que resultan de la evasión de los salarios mínimos, de los beneficios adicionales mandatorios, normas de seguridad industrial, y pago de indemnizaciones. Para éllas evadir las normas laborales y fiscales es cuestión de supervivencia: no podrían bajo ninguna circunstancia sufragar los costos implicados en las regulaciones existentes.

- Sin embargo, para aquellas empresas del SME que han encontrado éxito, las regulaciones laborales constituyen un importante obstáculo que perjudica a sus posibilidades de expansión y generación de empleos. Con las demás cosas equilibradas, el costo de generar un puesto de trabajo adicional y de convertirse en empresas visibles y formales es tres veces más alto en el SME que para una empresa grande. Las grandes empresas deben cubrir dos series adicionales de costos: 1) beneficios adicionales mandatorios para todos sus trabajadores, no únicamente los recientemente contratados; y 2) indemnización por jubilación o despido cuando la empresa se ajusta a las fluctuaciones del mercado y se ve obligada a despedir a cierto número de empleados.

POSIBLES CAMBIOS DE POLITICA

Una evaluación de las repercusiones que posibles cambios de política puedan tener sobre el SME debe reconocer, como punto de partida, que para la mayor parte de las empresas que funcionan dentro de esta categoría de regulaciones laborales, las normas laborales no constituyen un obstáculo insalvable. En realidad, la mayor parte de dichas empresas encuentran su ventaja competitiva en la evasión de las regulaciones laborales. Como se ha demostrado anteriormente, las empresas informales e invisibles confrontan costos laborales que corresponden a una tercera parte de aquellos absorbidos por empresas modernas. Lo que es más, dada la premisa razonable de que el SME funciona con fuerza laboral intensiva por sobre los niveles de las empresas más grandes, el incremento de costo debido a la formalización y visibilidad no puede ser sufragado por la mayor parte de las micro y pequeñas empresas.

Sin embargo, existe un grupo de empresas del SME para el que las normas laborales sí plantean el limitante más importante para posibilitar su expansión. La creación de un puesto adicional de trabajo cuesta tres veces más dentro de una pequeña empresa que pasa a formar parte del sector formal que para una empresa mayor que ya es visible o forma parte de ese sector. Esto plantea enormes problemas para el crecimiento de un mayor número de empresas exitosas del SME. Por lo general encuentran éxito aquellas que son un poco más grandes, cuentan con distribuciones organizativas y técnicas más complejas, encuentran mejores oportunidades de mercado, están ubicadas en sectores en los que pueden competir exitosamente e integrarse con empresas más grandes en complejas cadenas de producción (que a menudo incluyen la subcontratación con empresas mayores), y emplean trabajadores a sueldo. Con respecto a su potencial para crear puestos de trabajo productivos, ellas son las que pueden proporcionar importantes oportunidades de empleo al convertirse en empresas modernas. Pero, cuantitativamente constituyen la menor parte del universo del SME, y no son precisamente las más pobres (ni las más necesitadas) del sector.

Los programas de apoyo al SME por lo general tienden a dejar de lado a este grupo de empresas exitosas ya que no se las considera en necesidad de crédito o de asistencia técnica. No son las más pobres entre las pobres, y sus necesidades de crédito por lo general están por sobre los límites máximos establecidos dentro de los programas de apoyo al SME. Por lo general sus necesidades tienen que ver con mayores líneas o capacidades de producción, la introducción de métodos que ayuden a controlar la calidad, y una normalización adecuada de la producción. Debido a que a menudo son subcontratistas informales de empresas más grandes, estos procesos son de crucial importancia para lograr la satisfacción de los clientes y por lo tanto poder incursionar en mercados más estables.

Estas empresas exitosas del SME sobresalen para ganar con la eliminación de los derechos de estabilidad laboral y de las regulaciones más flexibles con respecto a los beneficios adicionales. Debido a que operan en un ámbito de mercado más inestable que las empresas mayores, los costos menores de reajuste a las condiciones adversas del mercado es de crucial importancia para ellas. Para facilitar su "graduación" y convertirse en empresas formales, necesitan crear un ambiente legal donde los convenios contractuales entre patrones y empleados puedan dar paso a una vigencia más gradual de las regulaciones de beneficios adicionales. Este proceso no solo que las beneficiará a éllas sino también a la sociedad en general por los efectos benéficos que traerá consigo una competencia más sana dentro del mercado interno.

Los Actores

Parece que el GDE se encuentra firmemente embarcado en un curso de reformas políticas. Las reformas a las leyes tributarias y arancelarias han sido aprobadas por el Congreso, dificultando así la oposición política para imponer lo contrario. Pese a todo éllo, los problemas persisten. Varían desde una falta de actividad con respecto a la ineficacia del sector público (particularmente en el área de servicios sociales) hasta el mal manejo de los contratos colectivos para empleados públicos. La aprobación de la Ley de Tiempo Parcial y de la Ley de la Maquila indican a las claras la voluntad que tiene el Gobierno por introducir cambios en las regulaciones laborales.

Los sindicatos han demostrado una sorprendente voluntad por abrir nuevas oportunidades de diálogo y para propiciar mayor flexibilidad en la negociación de condiciones de trabajo y de sueldos, incluyendo los derechos para la estabilidad laboral y pago de indemnizaciones y jubilación. Sin embargo, los sindicatos no están dispuestos a ceder sus conquistas históricas. Los sindicatos todavía pueden obstruir el progreso si se les presiona demasiado. Este mensaje debe transmitirse claramente al sector privado. Un mayor pragmatismo sindical ofrece la oportunidad de llevar a cabo discusiones de gran significación con respecto a las repercusiones que tienen las actuales leyes laborales, y respecto a las maneras como seguir adelante implantando un sistema menos dañino.

El sector privado sufrió algo por los efectos recesionarios de los ajustes introducidos el último año (1989), y no se encuentra buscando reiterada y agresivamente alternativas sobre temas laborales. Las últimas medidas del GDE se ven como un resquicio en la puerta que se abre a la posibilidad de introducir nuevas reformas, pero hasta el momento no se ha adelantado propuesta alguna planteada por el sector privado.

Una Propuesta de Reforma a Políticas

Eliminación de los derechos de estabilidad laboral y la implantación de un sistema de seguro de desempleo.

La revocación de las leyes laborales no parece ser posible ni deseable. ElGDE y los sindicatos han dejado en claro que el problema es la estabilidad laboral y no las leyes laborales en sí. Los costos laborales de menos de $0.50/hora para un trabajador no entrenado no parece constituir obstáculo insalvable para la competencia internacional.

A su vez la eliminación de la estabilidad laboral tendría efectos beneficiosos ya que reducirían el impacto perjudicial que la inestabilidad macro-económica tiene para con la generación de empleos. Sin embargo, algo debe concederse a cambio a aquellos trabajadores quienes perderían lo que a su modo de ver constituyen derechos adquiridos con respecto a la estabilidad laboral. El tema focal en este punto es el de distinguir entre estabilidad laboral y estabilidad de ingresos. El actual sistema proporciona seguridad de ingresos haciendo que sea muy costoso despedir a un trabajador. El resultado perjudicial, desde luego, es el de que los trabajadores despedidos no pueden encontrar nuevos trabajos dentro del sector moderno y terminan siendo empleados por el sector informal a sueldos mucho más bajos.

La alternativa es la de proporcionar seguridad de ingresos a través de un seguro de desempleo. Los trabajadores despedidos tendrían acceso a una fracción importante de sus ingresos anteriores (seguridad de ingresos). Como las contribuciones al seguro de desempleo son proporcionales al rol de pagos de una empresa, la compañía no experimenta incrementos en sus costos directos atribuíbles

al despido de un empleado. Para poder tener acceso al seguro de desempleo los trabajadores deben haber contribuído al seguro social durante por lo menos 52 semanas durante los últimos 24 meses. El sistema les dotaría a los trabajadores de una parte importante de su último sueldo durante un período de seis meses posteriormente a su despido. Los trabajadores que sí tienen empleos adquirirían así alguna seguridad de ingresos. El sistema de seguro de desempleo debe ser financiado por patronos, empleados y mediante contribuciones gubernamentales.

Recomendaciones en Cuanto a Políticas

El GDE, sindicatos y el sector privado deben ser incentivados para crear un sistema de seguro de desempleo financiado mediante contribuciones de patronos y empleados. Una vez que se los haya llevado a ejecución totalmente, la cláusula de estabilidad laboral que contempla el Código de Trabajo debe ser revocado y las indemnizaciones que las empresas deben financiar por la separación de empleados serían reemplazadas por pagos bajo el seguro de desempleo.

Creación de una exoneración temporal para el SME en cuanto al pago de los beneficios adicionales mandatorios.

Las empresas más exitosas del SME operan dentro de un ambiente de mercado inestable e incierto, y serían las más beneficiadas de la eliminación del costo de los derechos de estabilidad laboral. Sin embargo, dados los altos costos de expansión que confrontan, debe proporcionarse incentivos adicionales para incorporarlas al sistema formal. Esto no solo que las beneficiaría a éllas sino a la sociedad en general debido a las repercusiones benéficas que tendría una mayor competencia dentro del mercado interno.

Una exoneración general de las regulaciones laborales para las micro y pequeñas empresas proporcionaría incentivos para que las grandes empresas dividan sus operaciones y por tanto obtengan las exoneraciones. Esto no es deseable por razones económicas y políticas. El SME no recibe exoneración de hecho, sin embargo, debido a la debilidad del aparato de control. Debe abrirse una ventana de oportunidad para empresas del sector micro empresarial que deseen tener acceso a mejores programas de crédito, comercialización, capacitación y sistemas de información, y para evitar las sanciones legales que seguirían a su mayor visibilidad.

Esto podría lograrse a través de una exoneración temporal de los beneficios adicionales de ley para el SME, que sería paulatinamente dejado atrás a lo largo del transcurso de cuatro años. Esta exoneración debe diseñarse para permitir arreglos contractuales entre patronos y empleados que les permita mayor movilidad dentro de una continuidad cuyo requerimiento mínimo esté constituído por las regulaciones relativas al salario mínimo y cuyo tope corresponda a los actuales beneficios adicionales.

Recomendación en Cuanto a Políticas

El GDE debe aprobar para el SME una exoneración temporal del pago de los beneficios adicionales de ley. La exoneración sería paulatinamente dejada de lado en el transcurso de cuatro años, partiendo desde el registro de la firma y deberá concluir cuando se hayan llevado a cabo acuerdos contractuales entre los empleados y el patrono, que les de libertad para moverse dentro de la continuidad comprendida entre el salario mínimo y los beneficios adicionales de ley.

Ejecución de un programa de crédito especializado más asistencia técnica y organizativa para aquellas empresas del SME que hayan encontrado éxito.

Dichas empresas más exitosas tienen necesidad de contar con asistencia crediticia y técnica diversa de la que normalmente requieren las pequeñas empresas. El destino de esos elementos hacia el control de calidad, la normalización de la producción, y la creación de la capacidad de manejar una mayor producción forma parte de esas necesidades. Algunas NGOs que operan en el Ecuador, como INSOTEC y la Fundación Carvajal, han tenido ricas y variadas experiencias sobre maneras eficaces y económicas de apoyar a la expansión del SME mediante la utilización de enfoques globales. Estos programas requieren cierto nivel de refinamiento para atender más eficazmente las necesidades del SME. El GDE y las agencias donatarias internacionales deberán apoyar a los programas NGO dirigidos hacia empresas más exitosas dentro del SME. Estos programas deben separarse de programas más genéricos de asistencia crediticia más técnica orientados en general hacia el SME.

El nuevo regimen de la *Maquila* podría dar un impulso formidable a parte de estas empresas exitosas del SME. Un programa especializado mejoraría las probabilidades de éxito y la satisfacción de clientes de estos arreglos de subcontratación. Este programa deberá ofrecer crédito a tasas de interés que prevalecen en el mercado, y los beneficiarios deberán pagar por la asistencia técnica y organizativa que se les facilite.

Recomendación en Cuanto a Políticas

Las organizaciones del GDE y del sector privado deben ser incentivadas para crear un programa especial de crédito más asistencia técnica y organizativa para atender de mejor manera las necesidades de las empresas del SME que mayor éxito hayan alcanzado y puedan pasar a formar parte del sector moderno.

ANEXO 1

UNA DESCRIPCION DE LAS DISPOSICIONES LABORALES CLAVE

REGULACIONES QUE AFECTAN A LAS CONDICIONES LABORALES Y DE CONTRATACION

En general, todas las disposiciones del Código Laboral deben interpretarse de la manera que resulte más favorable al empleado (art. 7 CT), normas mínimas fijadas por el Código Laboral no quedan sujetas a contratación independiente (art. 4 CT). Estas dos características son comunes a toda legislación social, ya que reconocen la inequidad de poderío económico entre empleados y patronos o empleadores.

Contracto Laboral

Se contempla que los contratos tengan un plazo mínimo de un año (art. 14), y se puede fijar un plazo de prueba de hasta 90 días. Sin embargo, no pueden permanecer bajo período de prueba más del 15 porciento de los trabajadores, a excepción de un período de 6 meses para empresas nuevas (art. 15 CT). Cuando se ha celebrado un contrato colectivo, los contratos individuales se verán sujetos a sus términos y condiciones. (art. 22 CT).

Duración del Día de Trabajo

La duración máxima de un día de trabajo corresponde a 8 horas, con un máximo de 40 horas semanales (art. 46 CT). Los turnos nocturnos dan inicio a las 7 p.m. y finalizan a las 6 a.m., y son remunerados con una bonificación adicional del 25 porciento sobre los niveles del salario normal (art. 48 CT). El tiempo extra o sobre a 4 horas diarias o un total de 12 a la semana. Dicho sobretiempo debe remunerarse a una bonificación adicional del 50 porciento, a excepción de los turnos nocturnos para los cuales la bonificación asciende al 100 porciento por sobre los niveles del sueldo normal. En el caso de una pieza de trabajo, corre la misma bonificación para el trabajo que se realice sobrepasando las 8 horas diarias (art. 54 CT).

Condiciones de Trabajo

El Ministerio del Trabajo deberá aprobar las regulaciones internas que rijan para las condiciones de trabajo, y podrán modificarse a pedido expreso de más del 50 porciento de los trabajadores (art. 63 CT).

Si a un trabajador se le asigna a una ocupación diferente de la que había venido desempeñando, el hecho puede considerarse como despido indirecto, aún cuando no implique una dismunición de sus ingresos (art. 193 CT).

Contratos Colectivos

Cuando una empresa cuenta con más de 15 empleados y existe un Comité de Empresa, ésta se ve sujeta a la obligación de firmar un contrato colectivo (art. 227 CT) que establezca las condiciones de los contratos de trabajo individuales (art. 228CT). Si existe más de un sindicato, la empresa deberá firmar un contrato colectivo con cada uno de dichos sindicatos (art. 229 CT). Sin embargo, los contratos colectivos pueden ser suspendidos temporalmente mediante autorización del Ministerio de Trabajo en caso de que se produzca escaséz de insumos o de energía (art. 236 CT).

Cuando un contrato colectivo ha sido firmado por las dos terceras partes de los empleados y patronos dentro de un mismo sector industrial o provincia, será habilitante para todos los patronos de dicho sector industrial o provincia (art. 247 CT).

Sindicatos

Los sindicatos pueden crearse en cualquier establecimiento que emplee a más de 15 trabajadores (art. 436 CT). (Nota: La ley contempla los límites de trabajadores por establecimiento dentro de una misma provincia más no para una empresa a nivel nacional). Una forma alterna de sindicato es el Comité de Empresa con prácticamente los mismos atributos que los sindicatos (art. 455 CT).

Conflictos Individuales

Todos los conflictos individuales deben resolverse según las regulaciones legales.

Conflictos Colectivos

A los trabajadores les asiste el derecho a la huelga (art. 463 CT) y a los patrones el de cierrar las puertas de sus empresas (art. 513 CT). En ambos casos, las medidas deben ser autorizadas por el Inspector del Trabajo.

Todos los conflictos colectivos deben ser enviados al Comité de Conciliación y Arbitraje, un organismo compuesto de dos representantes para el patrono y dos para los trabajadores, más un representante gubernamental. En el caso de que no se llegue a un acuerdo conciliatorio, los Tribunales Superiores de Conciliación y Arbitraje (conformados de igual manera) constituyen el órgano superior cuyas resoluciones no pueden ser apeladas.

El cierre de puertas sólo puede declararse por causas especiales que afecten a la empresa hasta el punto del peligro de una liquidación forzada, o debido a la falta de insumos de origen extranjero. Durante el cierre o clausura, los contratos colectivos se verán suspendidos y los trabajadores no percibirán remuneración alguna.

REGULACIONES QUE AFECTAN A LOS SUELDOS Y A LOS COSTOS LABORALES VARIABLES

Definición de Sueldos

Para efectos del cálculo de toda indemnización, el sueldo comprenderá todos los pagos efectuados en dinero, servicios o en especies que hayan sido percibidos por el trabajador -- incluye sobretiempo y cualquier otro tipo de remuneración normal - pero excluirá todo pago complementario correspondiente a décimotercer, décimocuarto y décimoquinto sueldos, utilidades, bonificación complementaria, y *bonificación por transporte* — según lo contempla la ley (art. 94 CT).

Salarios Mínimos

El Gobierno tiene la atribución de fijar salarios mínimos para las diversas actividades económicas (art. 120 CT), y el Consejo Nacional de Salarios (CNS, compuesto de representantes gubernamentales, empresariales y sindicales) constituye el organismo técnico y de consulta encargado de la tarea (art. 121 CT). Se hace una revisión anual de los salarios mínimos, y en el caso de que éstos no sean modificados serán automáticamente calculados por el CPI (art. 130 CT).

Los salarios diferenciales para el SME fueron fijados inicialmente en 1979. Un salario diferencial mínimo para el sector artesanal queda fijado siempre.

El CNS y las Comisiones Sectoriales de Salarios Mínimos (CSSM) fijan los salarios mínimos a nivel más detallado según actividad y ocupación económica. Normalmente estos salarios son más elevados que los generales. De 117 actividades reguladas por las CSSM, los salarios diferenciales mínimos para el SME se fijan únicamente para 52 sectores.

Décimotercer Sueldo

Antes del 24 de Diciembre de cada año, las empresas están en obligación de pagar a cada trabajador una suma equivalente a una décima parte de los montos percibidos en todo el año que antecede (art. 111 CT). Este pago no está sujeto a impuestos (art 112 CT).

Décimocuarto Sueldo

Antes del 15 de Septiembre de cada año, las empresas están en la obligación de pagar a cada uno de sus trabajadores un monto equivalente a dos salarios mínimos correspondientes a su respectiva ocupación (art. 113 CT).

Décimoquinto Sueldo

En Abril de cada año, las empresas están sujetas a la obligación de pagar a sus trabajadores S/.50.000 (creado mediante DS 3402/1979, y modificado por D 1066/89).

Reparto de Utilidades

Los patronos o empleadores deberán pagar a sus empleados anualmente un monto equivalente al 15 porciento de las utilidades netas. De dicho monto, el 10 porciento de utilidades netas será entregado a los trabajadores individualmente por su relación de trabajo, y el restante 5 porciento se distribuirá entre los trabajadores de acuerdo con el número de dependientes, hasta un máximo de cuatro salarios mínimos por dependiente. Si existe un sindicato, el pago será efectuado por su intermedio (art. 96CT). Los artesanos se ven excluídos de esta disposición (art. 101 CT).

Si existen sobrantes de dinero, dichos dineros serán depositados en una cuenta especial en el Banco Central, y el 20 porciento de éllos se destinará al mejoramiento ambiental, 30 porciento a la capacitación de trabajadores, 10 porciento a la protección de niños, y 40 porciento a programas de vivienda en beneficio de los trabajadores. Dichos dineros serán administrados por los respectivos Ministerios.

Bonificaciones No Gravadas

Todos los trabajadores recibirán una bonificación de S/.12,000 annualmente,libre de impuestos, en pagos mensuales (creado mediante D 350/75, y modificado por D 1066/89).

Asignación de Transporte

Todos los trabajadores que perciban menos de dos salarios mínimos recibirán mensualmente S/.3.200 (creado mediante D 2425/78, y modificado por D 1066/89).

Incremento en el Costo de la Vida

Todos los trabajadores que perciban menos de dos salarios mínimos más S/.2.500 recibirán mensualmente la diferencia existente entre su sueldo actual y esa suma, hasta un máximo de S/.2.500 (creado mediante L 109/82 y modificado por D 1066/89).

Fondo de Reserva del Seguro Social

Todos los patronos deben depositar anualmente en una cuenta especial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) una suma equivalente a un sueldo mensual para todos los empleados cuyos tiempos de servicio sobrepasen un año (art. 198CT).

Posteriormente a un período de cuatro años, dichos depósitos podrán ponerse al alcance de los trabajadores.

Aportes al Seguro Social

Los aportes al seguro social se han fijado en 9.35 porciento y 10.85 porciento del sueldo mensual para empleados y patronos, respectivamente. Dicho aporte no puede ser reemplazado por pagos hechos a programas de seguro similares o alternos.

Contribuciones al SECAP

Los patronos están obligados a pagar 0.5 porciento del rol de pagos mensual para el SECAP. Dichos pagos no pueden ser reemplazados por pagos efectuados a otras instituciones de capacitación similares.

Vacaciones

Cada trabajador tiene el derecho a gozar de 15 días (incluyendo días no laborables) de vacación por año. Luego de cinco años de permanencia en sus puestos de trabajo, los trabajadores tienen derecho a 1 día adicional por cada año adicional de servicio que sobrepase a los cinco años, hasta acumular un máximo de 15 días adicionales. (NOTA: esto disminuye el número de días laborables reales en el año, incremetando por ende el costo de trabajo diario).

REGULACIONES QUE AFECTAN A LOS COSTOS DE SEPARACION

Despido por Causa Justa

Los patronos pueden dar por terminado el contrato de trabajo debido a causas disciplinarias, por ausencias repetidas del empleado, (abandono de trabajo) y por violaciones a las normas de seguridad industrial por parte del empleado (art. 171 CT). Las causas para el despido quedan tipificadas, y no incluyen una caída en la demanda que afecte a la empresa. La causa justa de despido debe ser calificada por la autoridad pertinente del Ministerio del Trabajo, cuya resolución puede apelarse ante los jueces laborales.

No se puede despedir a las mujeres durante el embarazo ni durante un período de 6 semanas posteriormente al parto (art. 154 CT). Ningún trabajador puede ser despedido cuando un sindicato o Comité de Empresa esté siendo organizado (art. 448 CT).

Estabilidad Laboral

Según ha quedado normado con cada elevación de salario decretada desde 1979, la estabilidad laboral no permite que los patronos den por terminado un contrato laboral, excepción hecha de una causa justa. Según el D 1006/89 aquellos trabajadores que tengan (a) 3 o más años de servicio no podrán ser despedidos durante un período de dos años, (b) menos de 3 años de servicio no podrán ser despedidos durante un período de 1 año.

Desahucio

Los patronos podrán finiquitar un contrato mediante notificación escrita con 30 días de anticipación (boleta rosada) dentro de contratos indefinidos (art. 186 CT). Los contratos a plazo fijo quedan renovados automáticamente a no ser que cualquiera de las partes proporcione notificación escrita con 30 días de antelación antes de la fecha de vencimiento (art. 184 CT).

Los patronos no podrán extender notificación de despido dentro de un período de 30 días a más de 2 empleados en establecimientos que tengan menos de 20 trabajadores, y a cinco en establecimientos mayores (art. 187 CT).

Indemnizaciones por Separación

En el caso de despido por causa justificada no se causa ninguna indemnización.

En el caso de despido con notificación de desahucio, el patrono deberá pagar un monto equivalente al 25 porciento del último sueldo mensual por año de servicio del trabajador en la empresa (art. 185 CT). (Nota: Bajo el código de estabilidad laboral es prohibido dar aviso de despido).

En el caso de despido intempestivo, el patrono pagará una indemnización equivalente a dos meses de salario a empleados que tengan hasta 2 años de servicio, 4 meses a empleados con de 2 a 5 años de servicio, de 6 meses a empleados que tengan de 6 a 20 años de servicios, y de 12 meses a empleados que tengan más de 20 años de servicio (art. 189 CT).

CAPITULO CUATRO

EL AMBITO NORMATIVO Y DE POLITICAS COMERCIALES Y LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN EL ECUADOR

por

Joseph F. Burke
Development Alternatives, Inc.

INTRODUCCION

Antecedentes

En la década de 1950, el Ecuador se embarcó en una política de sustitución de importaciones diseñada para incentivar la producción local de bienes de consumo que entonces estaban siendo importados utilizando las divisas generadas por las exportaciones agrícolas, principalmente de banano. Las leyes y acuerdos que se promulgaron en el transcurso de un período de alrededor de 30 años o más cumplieron este fin mediante la creación de aranceles protectores y otro tipo de obstáculos, exención de impuestos para materias primas y bienes de capital, concesión de liberaciones eventuales, y propiciando acuerdos para incentivar el desarrollo industrial.

Durante la década de 1970, en pleno auge petrolero y el gobierno militar de Rodríguez Lara, se reforzó la política de desarrollo y protección industrial. La riqueza petrolera del Ecuador hizo que el país se considerara sujeto digno de crédito, de manera que la deuda pública y privada se acumuló para financiar proyectos industriales y públicos. Con el diluvio de dólares y expansión de la deuda, la tasa de cambio real se sobrevalorizó. Esto hizo que las divisas extranjeras se vieran depreciadas en términos de Sucres e importaciones, fijación de aranceles atractivos y aún altos. Para mantener la efectividad de la protección industrial, se amplió el uso de barreras no-arancelarias. Esto incluyó la protección máxima: La prohibición de licencias de importación para bienes que competían con los producidos en el país por las industrias protegidas.

Con la caída en los precios del petróleo y la subsecuente crisis financiera del Ecuador producida en 1981-1982, una serie de reformas fiscales y monetarias emergentes fueron dictadas por los gobiernos subsiguientes de Roldós/Hurtado, Febres Cordero, y Borja. Aquellas que tenían repercusiones directas sobre el comercio tenían que ver con los cambios que se producían en el sistema de intervención en la paridad cambiaria, y que contemplaba cuatro aspectos para los tipos de cambio libres y de inervención. Con la crisis se produjo una acelerada e impredecible inflación. Este problema no había sido experimentado anteriormente en el Ecuador, que no cuenta con los antecedentes de inflación acelerada que tienen numeroso países Latinoamericanos. Dentro de las varias estructuras de paridad cambiaria, los últimos tres gobiernos también han utilizado macro y mini-devaluaciones para sortear las exigencias comerciales internacionales.

Hasta el actual gobierno, la política y práctica de la sustitución de importaciones se ha venido manteniendo. Si bien el gobierno anterior manifestó un marcado interés por liberar la política de intercambio comercial, fue únicamente bajo la presidencia de Borja que en Agosto de 1988 se promulgaron políticas claras que demarcaban la liberalización del comercio y la instauración de medidas de apoyo. Estas incluyen:

- Convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial sobre una serie de reformas financieras y fiscales conducentes a la recuperación de la economía, al amparo de la liberación del comercio;

- Reforma de liberación de aranceles;

- Paridad cambiaria apegada a los niveles de inflación;

- Apoyo oficial de productos de exportación no-tradicionales; y

- Atención a factores limitantes que tienen su raíz en el código del trabajo.

Existe una opinión ampliamente difundida en el Ecuador de que la estructura del gradualismo, que data de dos años atrás, es una táctica de estancamiento y que se lograrían pocas o ninguna reforma concreta al medio comercial y fiscal hasta el momento en que el Presidente Borja se retire de la presidencia en Agosto de 1992. Quienes dudan del decidido compromiso del gobierno por promover la liberación del comercio opinan que a la fecha las reformas a políticas constituyen:

- Una concesión hecha a las instituciones internacionales cuyo apoyo es requerido por el Ecuador; y

- El reflejo de la opinión de un segmento del congreso.

La deuda externa del Ecuador, que asciende a alrededor de $11 billones, junto con un PIB que a grandes rasgos corresponde al mismo monto, constituye evidencia de la necesidad que tiene el país por recibir apoyo.

Dejando de lado las especulaciones relativas al nivel de compromiso que tiene el Gobierno, se han introducido prometedoras medidas iniciales para alterar las políticas de comercio:

- Se ha aprobado una Reforma Arancelaria para disminuir gradualmente los aranceles y eliminar paulatinamente otros beneficios y restricciones no tarifarias en un período de 30 meses, comenzando en Marzo de 1990. La nomenclatura arancelaria se basa en GATT; y

- El tipo de cambio ha venido siendo constantemente devaluado.

El Ministro de Finanzas Jorge Gallardo ha mencionado que el objetivo de la reforma arancelaria es el de ". . . contar con una estructura racional de aranceles que elimine la actual sobreprotección a las industrias de sustitución de importaciones, que permite que la actitud parcializada en contra de las exportaciones disminuya al menor grado posible. . ."[1]

[1]Declaración que fue ampliamente difundida por la prensa y televisión Ecuatoriana.

Sin importar cuán de cerca puedan seguirse estos cambios de política, la creación y expansión de la empresa y el comercio continuarán siendo obstaculizados por el ámbito normativo negativo que ha sido engendrado por la contínua desvirtuación de las burocracias locales y nacionales en los sectores del comercio, registro de transacciones mercantiles, exportación e importación. Estos trámites (véase los ejemplos incluídos en los Anexos 1 y 2) son mencionados amplia y constantemente por partes interesadas del sector privado y público como que van en detrimento de un acceso más amplio hacia el sector empresarial y comercial. A despecho de numerosas propuestas presentadas ante las autoridades competentes para simplificar la documentación y de sus promesas de reforma, todavía no se han desarrollado ni puesto en marcha enfoques que sean fáciles de utilizar y fáciles de cumplir financieramente. Si bien esto puede deberse en parte a los intereses que el sector público tiene por controlar más que por facilitar, cabe anotar que la Comisión Inter-Institucional que funciona bajo la Junta Monetaria del Banco Central ha venido desarrollando estudios de investigación durante dos años sobre la racionalización y simplificación de los trámites implicados en las actividades de importación y exportación.

Al momento de prepararse este informe, la crisis Iraquí había disparado el precio del petróleo mucho más allá de la base de referencia presupuestaria del país, que corresponde a $16.25 por barril. Es evidente que se ha presentado una oportunidad para que el GDE agilite y luego consolide sus reformas arancelarias liberadas, y al mismo tiempo disminuir la carga de la deuda externa y optar por estudiar el empleo de otras políticas fiscales y monetarias de acción estabilizadora.

Propósitos de Este Informe

Los principales propósitos de este informe son los de evaluar las políticas comerciales del Ecuador y su relación positiva, negativa y neutral para con el SME, y recomendar los enfoques más prácticos que puedan ser adoptados por parte de las agencias de desarrollo interesadas en respaldar a este sector. Los elementos específicos a considerarse incluyen el ámbito normativo, los tipos de cambio, la liberación comercial (dando marcha atrás con respecto a la política de sustitución de importaciones), importaciones y exportaciones.

UNA APRECIACION GLOBAL

El Ambito Normativo y la Micro y Pequeña Empresa

Decididamente, el SME se encuentra en desventaja con respecto a las industrias más grandes en cuanto a tener acceso tanto a los mercados nacionales como a los internacionales debido a los controles regulatorios que consumen tiempo y dinero, con respecto a trámites para registros comerciales, licencias de intercambio comercial, solicitudes de crédito, permisos de importación, y calificación para actividades de exportación. Estos trámites ya han sido citados como perjudiciales a la industria y al comercio íntegramente, y pesan mucho más sobre las pequeñas empresas que no cuentan ni con los recursos humanos ni con los recursos materiales de firmas medianas y grandes para destinarlos a estas tareas. Con respecto al Anexo 1, un ejemplo de lo anterior es el costo en efectivo de S/.448.262 ($444) y la dedicación de 32 horas que toma el registrar una compañía. El Anexo 2 refleja el trámite aún má oneroso que implica 473 horas e inversiones anuales del orden de los S/.353.000 requeridos para simplemente permanecer dentro del sector formal. Una vasta mayoría de las micro-empresas no pueden "graduarse" y pasar a pertenecer al sector formal aún cuando el acceso fuera relativamente abierto. Sin embargo, es de desear--aunque solo sea para estimular el comercio y la competencia--que

las micro y pequeñas empresas puedan contar con la oportunidad de pertenecer al sector formal donde pueden prosperar con mayor facilidad que en el sector informal.

Como se verá dentro de las respectivas secciones, los procedimientos de importación y exportación plantean impedimentos aún mayores a la participación del SME en dichos sectores comerciales. De la misma manera como el Comité Inter-Institucional del Banco Central ha sido constituído con el fin de simplificar los trámites de importación y exportación, es de desear que comités adecuados se conformen para alterar procedimientos y costos inherentes que faciliten el camino que el SME debe recorrer para obtener permisos mercantiles, solicitudes de crédito, constituir compañías y facilitar su mantenimiento. Las agencias de desarrollo deben auspiciar a un "intermediario honrado" que represente a la comunidad de la pequeña empresa propiciando la creación de comisiones apropiadas a niveles municipal y nacional y contribuir así substancialmente a los esfuerzos que estas comisiones realicen.

El Instituto de Investigaciones Socio Económicas y Tecnológicas (INSOTEC) puede ser mencionado como un candidato a desempeñar este rol de intermediario para que realice su investigación en el campo de *los trámites contemplados*. Al utilizar a un intermediario en lugar de a las Cámaras de Comercio y a los gremios de comerciantes se evita la fricción que se desarrollaría si las partes directamente interesadas se vieran involucradas de cuerpo entero. De todas maneras, dicho intermediario trabajaría en estrecha colaboración con la Federación Nacional de las Pequeñas Industrias, Cámara de Pequeñas Industrias de Pichincha, Cámara de Pequeñas Industrias del Guayas, y otros representantes de la pequeña empresa que deben sufrir las repercusiones que les impone del ámbito normativo.

A medida que los diversos rubros de procedimientos van siendo negociados, racionalizados y simplificados, el intermediario deberá preparar y poner a consideración de los usuarios respectivos, breves y sencillas hojas de información.

Participación de la Micro y Pequeña Empresa en la Manufactura y el Comercio

La participación informal del SME en las actividades comerciales e industriales no está debidamente documentada. Pese a éllo, la información con que se cuenta demuestra que son 858.000 los miembros de la población urbana económicamente activa que en total asciende a 2'209.000 personas, los que trabajan dentro de micro-empresas que cuentan con seis o menos trabajadores. La distribución de este 39 porciento consta en la Tabla 1.

TABLA 1

SECTOR URBANO INFORMAL
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (1988)

CIUDAD	PEA	Porcentaje
Quito	162.146	18.9
Guayaquil	248.741	29.0
Cuenca	36.492	4.3
Ciudades Intermedias	160.833	18.7
Pequeños poblados	249.682	29.1

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Hogares Sobre Empleo, Salud y Vivienda, 1988, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

La pequeña empresa, cuya mayoría pertenece al sector informal, está mejor documentada. La Tabla 2 proporciona los datos relativos a la participación de este segmento en el sector industrial.

La política de protección industrial ha debilitado la gestión de los aspirantes a micro y pequeños empresarios. El dechado de ventajas de que goza la mediana y gran industria, tales como exoneración

TABLA 2

PORCENTAJE DE PEQUEÑA INDUSTRIA
PARTICIPACION EN EL SECTOR MANUFACTURERO

	1981	1982	1985	1988	1989
Establecimientos	67.6	67.2	67.1	68.8	68.9
# Empleados	21.3	20.5	20.9	21.9	68.9
Remuneración	14.9	14.6	14.1	13.7	13.6
Producción	16.7	16.5	15.6	17.0	17.0
Valor Agregado	14.7	14.4	14.7	19.1	19.9

Fuente: F. Fernández, INSOTEC, Condiciones de Entorno de las Pequeñas Empresas en el Ecuador.

arancelaria para insumos de material y bienes de capital, ha colocado a la pequeña empresa en una desventaja comparativa inicial. Al siguiente nivel, se ha castigado al SME al forzarlo a utilizar insumos intermedios fabricados localmente y que a menudo son de inferior calidad, teniendo como resultado la baja calidad a causa de la protección contra la competencia. En general, las políticas proteccionistas han distraído los recursos humanos y materiales hacia otras actividades a las que debían haber sido atraídos naturalmente (es decir aquellas con ventajas comparativas), y ha traído como resultado una industria ineficáz al tope, y una industria y comercio confinados al fondo. Tal como se ha visto sujeto a los mercados locales para bienes de producción que en general son de inferior calidad, el potencial para participar en los mercados mundiales se ha visto impedido debido a la falta de calidad y de eficiencia productiva engendradas por las políticas de sustitución de importaciones. Igualmente, como estas políticas han militado en contra de la libre participación en actividades económicas que se basan en ventaja comparativa, aquellos productos que podrían haber sido internacionalmente atractivos no han sido creados o han sido eliminados de toda sana competencia.

Las oportunidades que le asisten al SME para prosperar en el comercio (al por mayor y al detal) también se ven constreñidas por la limitada competencia que se produce al bloquear las importaciones. El resultado final es el de que el Ecuador ha optado por "proteger" su mercado doméstico conformado por 10.5 millones de habitantes, en su mayoría de escasos recursos. Ha sacrificado las oportunidades de exportación que podrían haber prosperado sin tanta interferencia. Irónicamente, dos tercios de las importaciones de insumos intermedios y bienes de capital los generan estas industrias protegidas.

Aunque las políticas de protección industrial han constituído un grave desincentivo para la pequeña empresa, ésta se ha dado modos para afianzar fraccionariamente su ubicación numérica dentro del sector manufacturero, según consta en la Tabla 2. Esto puede deberse en gran medida a que la pequeña empresa se ha visto forzada a la forma competitiva únicamente para sobrevivir, mientras que la industria, por definición, no ha debido luchar tan duramente por su ubicación.

El perfil de la micro-empresa y su investigación básica - que forman parte de este estudio global, constituye un paso adelante hacia el logro de un sitial claro para este sector dentro del entorno comercial e industrial del Ecuador. Es importante extrapolar datos para cuantificar y calificar la ubicación de la micro y pequeña empresa en medio de las actividades comerciales e industriales. Deben generarse estudios ulteriores. Solo así será posible contar con información confiable, de amplio respaldo, que guíe la expansión de la micro y pequeña empresa y su participación durante el desmantelamiento de las políticas de sustitución de importaciones que inhiben una actividad comercial normal.

Legislación sobre el Desarrollo de la Micro y Pequeña Industria

Setenta y cinco documentos legislativos y decretos que favorecen ostensiblemente a la pequeña industria y a la industria artesanal han sido promulgados durante los últimos 25 años.[2] Pese a éllo, este rompecabezas de medidas de desarrollo no han rendido un subsector industrial estable ni robusto. Los incentivos al desarrollo de la pequeña empresa no han dado frutos importantes debido a que operan dentro de una estructura general que protege a la industria, y no cuenta con enfoques integrados que ayuden a contrarrestar obstáculos claves con los que se enfrenta la micro y prequeña empresa, expresamente:

Limitaciones Externas	Limitaciones Internas
Políticas de Sustitución de Importación	Financieras
Trámites y Controles Normativos	Productivas y Técnicas
Acceso a Crédito	Destrezas Gerenciales
Insumos Locales	Conocimiento y Acceso a Mercados
Insumos Importados	
Acceso a Exportaciones	
Información	

Lo que es más, sobrellevar los trámites que les permitan calificarse para recibir los beneficios contemplados por varios programas comúnmente derrotan a los posibles beneficiarios. Como podría esperarse, los derrotados son particularmente quienes se encuentran en el extremo inferior de los recursos económicos y humanos.

La declaración de esta plétora de medidas con el transcurso de los años ha intentado corregir el daño que la política dominante de sustitución de importaciones ha infligido sobre el SME. Pero las distorsiones son tan grandes y arraigadas que remedios caseros no podrán curarlas. El mayor apoyo al desarrollo de la micro y pequeña empresa que se puede recomendar es el de que el Gobierno siga adelante con la aplicación de las políticas de liberación comercial que ya han sido aprobadas.

La Liberación Comercial y la Micro y Pequeña Empresa

La ejecución de la liberación comercial programada atenuará y eventualmente eliminará la protección industrial. Estas industrias perderán su poder hegemónico sobre materias primas y bienes de capital sobre los que pesan aranceles muy bajos o ningún arancel. Se alterarán las altas tarifas vigentes y la prohibición de la importación de bienes competitivos. Las distorsiones de la tasa de cambio desaparecerán. Para sobrevivir, y peor aún para salir adelante, la industria tendrá que superar su ineficiencia y mala calidad que anteriormente se veía apoyada por las medidas de protección.

Los preparativos para la liberación deberán incluir estudios industriales independientes que proyecten la posibilidad de supervivencia y las necesidades implicadas en términos de reformas técnicas, gerenciales y de mano de obra, así como de apoyo financiero. Según el caso, el GDE podrá

[2]Fernando Fernández, *Condiciones de Entorno de las Pequeñas Empresas en el Ecuador*, Anexo 1.

decidir conceder préstamos y aún subsidios a aquellas industrias que cuenten ya sea con la posibilidad de sobrevivir en base a una ventaja comparativa adecuada o que deben considerarse como estratégicas. Sin embargo, el apoyo deberá ser transparente; es decir, no a través de políticas que distorsionen la economía o enturbien las percepciones como ha venido sucediendo durante décadas.

También es de interés para la pequeña empresa que la industria que actualmente se encuentra protegida reciba apoyo hasta acoplarse a la era del libre comercio porque:

- Esto evitará su oposición radical a la liberación;
- La disponibilidad ininterrumpida de materia prima local es ventajosa; y
- La economía no se verá molestada en exceso debido a los fracasos y resultantes pérdidas de puestos de trabajo.

Políticas comerciales abiertas al exterior constituirán una bendición general a las actividades comerciales e industriales al incentivar el flujo de recursos humanos y materiales dentro de las actividades económicas donde se los utilizará con mayor ventaja, en lugar de tener que atraerlos mediante ventajas artificiales. En particular, la expansión de la micro y pequeña empresa se verá estimulada por:

- La disponibilidad de materia prima interna y otros insumos de mejor calidad;
- La disponibilidad de los insumos importados que se precisan, a precios de competencia;
- Posibilidad de competir internacionalmente con costos y calidad; y
- Un mercado interno vibrante que se base en la competencia abierta en lugar de mercados cerrados.

Los pequeños productores desearán participar en:

- Segmentos o "ventanas" de mercados (por ejemplo: uniformes escolares, golosinas);
- Mercados para los cuales la mano de obra intensiva es una ventaja comparativa (por ejemplo la producción de azulejos, la fabricación de canastas); y
- Mercados rurales y agrícolas (ejemplos: Curtiembres, cabestros y sillas de montar).

Se crearán nuevas oportunidades para que el SME supla de ciertos elementos a fabricantes en base a la disponibilidad de insumos de calidad importados o internamente producidos a precios justos. El SME que participa en el sector comercial se beneficiará en especial de la inernacionalización del mercado Ecuatoriano y de las resultantes oportunidades de mercado que le proporcionará la existencia de una gran variedad de productos.

Pese a que las políticas comerciales abiertas del Ecuador traerán nuevas y amplias perspectivas internas y de exportación para la población que trabaja en la micro y pequeña empresa, es necesario que dicho segmento sea educado en cuanto a las oportunidades que se les presentarán, cómo aprovecharlas y cómo participar con éxito. Para éllo, habrá necesidad de prepararlo en aspectos tales como control de calidad, selección de mercados, aprovisionamiento de crédito e información.

TIPOS DE CAMBIO

Tasas Libres o de Intervención (u Oficiales)

El Ecuador opera bajo un sistema de dos tipos de tasa de cambio[3] el tipo de cambio del mercado libre y el tipo de *intervención*, o mercado controlado. La primera se basa en la oferta y la demanda, mientras que las tasas controladas son fijadas por el Banco Central del Ecuador. Toda transacción de exportación debe registrarse. Los exportadores presentan recibos de divisas y reciben Sucres al tipo de cambio para la "compra" del mercado de intervención. Las importaciones aprobadas son pagaderas en Sucres, al tipo de cambio de "venta" vigente en el Banco Central. Esencialmente las demás transacciones con divisas se producen a las tasas de cambio del mercado libre, sin contarse con límites sobre los montos a cambiarse.

La diferencia existente entre las tasas de cambio para la "compra de los mercados libre y de intervención ha sido tan insignificante como 4.9 porciento (primer trimestre de 1990) y tan significativa como 47.8 porciento (AF 1988) durante el período comprendido entre 1985 y Junio de 1990. La respectiva tasa de "venta" muestra un 2 porciento como el margen más estrecho (segundo trimestre de 1989) y 41.2 porciento como el más amplio (1988). En el segundo trimestre de 1990 la diferencia para la "compra" entre el mercado de intervención y el mercado libre fue de 11.4 porciento, mientras que la tasa de "venta" correspondió al 11 porciento. Las diferencias menores son ventajosas para los exportadores porque obtienen mayor monto en Sucres con respecto a lo que hubiesen recibido en el mercado libre. Las grandes diferencias son ventajosas para los importadores, que en realidad les proporciona un descuento sobre la compra de dólares.

TABLA 3

COMPARACION DE TASAS DE COMPRA/VENTA EN LOS MERCADOS LIBRE Y DE INTERVENCION

	Tasas para compra (1)		Diferencia	Tasas para venta (2)		Diferencia
	Intervención	Libre	Porcentaje	Intervención	Libre	Porcentaje
1985	95.00	115.52	21.6	96.50	116.29	20.5
1986	122.05	148.08	21.3	123.42	148.51	20.3
1987	169.97	193.23	13.7	170.97	193.80	13.4
1988	294.34	435.03	47.8	308.88	436.19	41.1
1989	510.91	567.24	11.0	542.09	568.18	4.8
1990						
1er Trimest.	669.72	702.74	4.9	683.11	706.51	3.4
2do Trimest.	727.50	810.69	11.4	742.15	823.63	11.0

(1) Intervención para la "compra" equivale el monto de Sucres por dólar pagado por el Banco Central a los exportadores.
(2) Intervención para la "venta" equivale al monto de Sucres cobrado por dólar por el Banco Central para importaciones aprobadas.

Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, No. 1,637 del 15 de Julio de 1990.

[3] Actualmente existe una tercera tasa de cambio correspondiente al "mercado oficial" de S/.390 por dólar. La utiliza únicamente el Banco Central, para fines contables.

Durante el mismo período (de 1985 hasta el segundo trimestre de 1990), el diferencial entre las tasas de intervención para la compra/venta fluctuó de menos del 1 porciento (1987) a más del 10.5 porciento (primer trimestre de 1989). A medida que la brecha del diferencial se profundiza y las tasas del mercado de intervención se acercan a la tasa de venta del mercado libre, el "descuento" para el dólar de importación con respecto a la tasa libre se torna menor.

Quienes exportan más de lo que importan tienen un discrimen dentro del sistema de la tasa controlada. Quienes importan más de lo que exportan se ven favorecidos por el sistema. Esto último es típico para las industrias de sustitución de importaciones. Al tiempo de recibir subsidio de parte de los exportadores para la adquisición de materia prima y bienes de capital importados, según el actual sistema de intercambio de divisas, también obtienen ventajas y exoneraciones arancelarias sobre la importación de dicha materia prima y bienes de capital.

Por contraste, la pequeña empresa normalmente depende de la compra local de los materiales importados necesarios para su funcionamiento porque se ve privada del privilegio de importación (véase la siguiente sección). Esta materia prima normalmente ingresa el Ecuador con el pago de impuestos debido a que no viene destinada a la industria protegida. También deberán los microempresarios pagar mayores tasas de cambio libres al carecer los respectivos permisos de importación que otorga el Banco Central. Dadas las dificultades para importar, la competencia por lo general es ligera; de manera que los importadores pueden ofrecer precios con grandes márgenes. Lo que es más, la pequeña industria adquiere pequeñas cantidades, de manera que recibe muy poco o ningún descuento comercial. El efecto neto es el de que la pequeña industria no puede competir con la gran industria protegida con respecto a los costos de insumos, ni tampoco puede su producción competir en mercados internacionales de insumos importados que se utilizan. Por lo tanto, se forza a la pequeña industria a utilizar insumos locales intermedios (cuando los hay), que podría ir en detrimento de la calidad de sus productos.

En diálogo de política con el GDE, las instituciones y agencias de desarrollo internacional deberán incentivar el movimiento hacia el sistema del mercado libre de intervención. Caminando hacia esa meta, al Banco Central se le debe incentivar para que estreche los diferenciales entre las tasas libre y de intervención a un mínimo de manera que se pueda reducir el nivel de favoritismo que existe en pro de la sustitución de importaciones y para disminuir los obstáculos que existen en contra de las actividades de exportación y de la pequeña empresa. La notable agudización de los diferenciales cambiarios durante el segundo trimestre de 1990 es preocupante. Al tiempo de causar un ingreso disminuído al exportador al cambiar sus dólares por sucres, los cambios del Banco Central en cuanto a los tipos de cambio crean una base inestable que no permite que los exportadores puedan fijar sus precios FOB en dólares. Para protegerse deben fijar precios muy altos, con el resultado de que podrían cotizar sus productos a precios que están por encima de las posibilidades de mercado, mientras que simultáneamente cuentan con un rendimiento disminuído para sus dólares según las tasas oficiales mandatorias.

Relación Existente entre la Inflación y la Paridad Cambiaria

Las aceleradas tasas de inflación que acusa el Ecuador son causa de grave preocupación. Con respecto a las políticas de intercambio comercial, la relación que tiene la inflación con las tasas de conversión también son críticas. Mientras los importadores se muestran satisfechos con el rezago de la inflación con respecto a la devaluación del tipo de cambio (esto aplica cuando se les ha concedido permiso de importación), el volumen de exportaciones se ve amenazado por esta circunstancia. A manera de ejemplo, si un 10 porciento de inflación durante un período dado no queda compensado por

una alteración respectiva en el tipo de cambio (es decir, 10 porciento más de Sucres por dólar pagado por exportador), los exportadores deben sacrificar sus márgenes de ganancias, elevar sus precios en dólares, o aún absorber pérdidas hasta que la paridad cambiaria iguale a la inflación. Tal situación propicia condiciones muy desfavorables bajo las cuales cotizar precios estables y competitivos en los mercados de exportación. Bajo un regimen de intercambio unificado de libre mercado, esta situación no ocurre. La conversión de dólares a Sucres se ajusta automáticamente a través del mismo mecanismo del mercado.

TABLA 4

COMPARACION DE LA TASA DE INFLACION CON EL TIPO DE CAMBIO PARA LA COMPRA

INTERVENCION Año/Mes	INFLACION(*) Indice	INFLACION(*) Cambio	MERCADO DE Sucres:$	MERCADO DE Cambio
Prom.1986	487.7(1)	23.0	122.05	28.5
Prom.1987	627.7	29.5	169.97	39.3
Prom.1988	993.2	58.2	294.34	73.2
Prom.1989	1.744,4	75.6	510.91	73.6
Ene 1990	2.121,2	3.7	650.73	4.1
Feb.	2.219,4	4.6	663.30	1.9
Marzo	2.312,3	4.2	695.14	4.8
Abril	2.417,1	4.5	712.17	2.4
Mayo	2.487,6	2.9	727.67	2.2
Junio	2.550,9	2.5	742.83	2.1

(*)) En base a los Indices Ponderados de Precios al Consumidor del Banco Central del Ecuador con respecto a alimentos y bebidas, vivienda, gastos discrecionarios y misceláneos.
(1) Año Base de Mayo de 1978 a Abril de 1979 = 100

Fuente: Tomado de los cuadros de Información Estadística Mensual, publicados por el Banco Central del Ecuador, Boletín No. 1.673 de Julio 15, 1990.

Desde 1986 hasta Junio de 1990, el índice de precios al consumidor aumentó en un 523 porciento mientras que el tipo de cambio de intervención aumentó en un 612 porciento, de S/.122.05 por dólar a 742.83 (véase Tabla 5). Pese a que la tasa de devaluación ha excedido a la tasa de inflación durante este período, resultante en una devaluación real del 17 porciento, ha habido necesidad de equilibrar la situación para que la tasa de intervención quepa dentro de un margen donde las exportaciones Ecuatorianas, particularmente aquellas que no son tradicionales, estén en posibilidad de competir. Se argumenta que la existencia de una tasa libre fijada por factores de demanda que en la actualidad (Agosto de 1990) corresponde a algo así como el 12 porciento más que el de la tasa de intervención indica que el sucre está sobre-valorizado en ese porcentaje.

TABLA 5

COMPARACION DE LA TASA DE INFLACION INDUSTRIAL CON LA PARIDAD CAMBIARIA PARA LA COMPRA

Año	INFLACION INDUSTRIAL Indice	INFLACION INDUSTRIAL Cambio	TIPO DE CAMBIO Sucres	TIPO DE CAMBIO Cambio
1986	579,5	28.7	122.05	28.5
1987	764,4	31.9	169.97	39.3
1988	1.343,0	75.7	294.34	73.2
1989	2.262,2	75.9	510.91	73.6

Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín Anuario, No. 12, 1989-1990.

Mientras las políticas fiscales y monetarias del GDE se adentran en el proceso para alcanzar una tasa de cambio unificada, resultaría conveniente para los exportadores que se mantengan precios estables si las devaluaciones son frecuentes y no siguen un ritmo muy rezagado con respecto a la tasa de inflación. Durante los primeros seis meses de 1990, la devaluación acumulada en ese período quedó razagada por casi cinco puntos con respecto a la inflación acumulada. Durante ese mismo período (véase Tabla 3) la brecha entre las tasas de conversión libre y de intervención para la "compra" se profundizó en alrededor de seis puntos y medio, también en perjuicio del exportador.

LIBERACION COMERCIAL Y ARANCELARIA

Análisis de Reforma Arancelaria[4]

La Reforma Arancelaria iniciada en Marzo de 1990 principia con la reversión a largo plazo de las políticas comerciales relativas a sustitución de importaciones que han causado la actual ineficacia productiva, la mala asignación de recursos frente a ventajas comparativas, y un prejuicio que va en contra de las exportaciones.

La Reforma abarca varios elementos:

- La utilización de un nuevo código arancelario (NANDINA que es compatible con GATT);
- Aplicación de nuevos programas arancelarios; y
- Eliminación o retiro paulatino de controles no arancelarios, beneficios y vehículos que incluyen:
  - Exoneraciones de impuestos de importación,
  - Permisos de importación,
  - Prohibición de Importaciones,
  - Prohibición de Exportaciones,
  - Depósitos aplicables a los permisos de importación,
  - Cuotas de exportación.

Se espera que las tres etapas de la Reforma se cumplan en 30 meses.

La Primera Etapa (hasta finales de 1990) incluye:

- Imposición de la nomenclatura incluída en NANDINA;
- Imposición de niveles mínimos y máximos (0-60 porciento y 80 porciento para automóviles, en reemplazo del 0-290 porciento);
- Racionalización arancelaria que eliminan las equivalencias y rubros similares;
- Eliminación del 30 porciento de recargo aplicable a los artículos incluídos en la Lista II (artículos de lujo);
- Identificación de los productos que deberán mantenerse dentro de una lista de rubros especiales correspondientes a bienes privilegiados para disminuir el impacto que produzca el período de transición;

[4] En "Reforma Estructural al Sistema Arancelario 1990" publicada por el Ministerio de Finanzas consta un análisis detallado de la situación.

- Formulación de una propuesta para ir eliminando paulatinamente otras restricciones no arancelarias a partir de principios de 1991; y

- Formulación de una propuesta para la modificación de las actuales exoneraciones arancelarias. El objetivo es el de reorientar los beneficios hacia las exportaciones.

Segunda Etapa (1991) comprende:

- Eliminación de los Cargos por Estabilización Monetaria (5 porciento de la Lista IA, 8 porciento de la Lista IB, y 15 porciento de la Lista II);

- Redefinición de los niveles impositivos mínimos y máximos;

- Publicación de nuevas políticas de exoneración;

- Publicación de programas que eliminen las restricciones cuantitativas; y

- Definición de una estructura transparente de protección industrial.

Tercera Etapa (1922) busca:

- Continuidad en el ajuste hacia el logro de una estructura arancelaria definitiva sin que existan restricciones cuantitativas, y prestando atención especial a los incentivos de exportación.

Los nuevos porcentajes de impuestos arancelarios que pesan sobre los diversos artículos no representan una gran desviación de los ya existentes, excepción hecha del caso de materiales de construcción. En ese caso todavía se protege a la industria que sustituye a las importaciones. Un estudio preparado por el Departamento Internacional de Comercio del Ministerio de Finanzas en base a 276 rubros que correspondían al 63.7 porciento de las importaciones reales de 1988 (excluyendo a aquellas que estaban exentas de impuestos) demostró que el 16.9 porciento de los impuestos promediales aplicables habrían correspondido en un 14.1 porciento a las nuevas tasas. Efectos más reveladores se harán presentes una vez que se hayan retirado el millar de controles no arancelarios y otro tipo de privilegios. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas calcula que las varias fórmulas de privilegios de exoneración de impuestos otorgados en 1988 disminuyeron las posibles fuentes de ingreso de Aduanas en un 53 porciento.[5] La carga de estos privilegios es soportada por los sectores que no participan de éllos.

El Sistema de Reforma Arancelaria representa el mayor compromiso del Ecuador para lograr un futuro económico positivo mediante un enfoque de liberación comercial. Coloca los cimientos para que se desarrolle un ambiente comercial en el que el SME podrá estar en capacidad de participar y prosperar en una gama de actividades más amplia que incluye exportaciones directas e indirectas. Pese a éllo, quienes tienen interés porque se mantenga la protección de que gozaban opondrán resistencia. El riesgo reside en que se implante una política híbrida que resulte en mayores distorsiones que pongan en peligro una reforma significativa. Se perurge a las instituciones internacionales de apoyo tanto como al GDE que insistan en que la reforma se lleve a ejecución de manera no adulterada y diligente.

[5]Ministerio de Finanzas, "Reforma Estructural al Sistema Arancelario 1990," p. 27.

Es mucho lo que se puede aprender de la liberación comercial de Chile. El GDE podría estudiar ese ejemplo como modelo para tomar medidas y alejarse de la nueva estructura que todavía protege a ciertos segmentos, hacia una estructura neutral y discreta que tenga como objetivo recaudar ingresos pero no distorsionar la economía ni dañar el potencial de exportaciones.

La nueva "Iniciativa Empresarial para las Américas" de la Presidencia de Bush constituye una evolución positiva ya que toma en cuenta problemas relativos al comercio, inversión y deuda externa con enfoques que faciliten el acceso de los países participantes hacia ámbitos económicos más saludables en base a políticas de intercambio comercial abierto.

Con una simplificación de los procedimientos, una mayor liberación arancelaria y apertura comercial, simplificación de ingresos como participantes de importaciones y exportaciones, mayor acceso a crédito y al apoyo informativo de producción y mercados, los segmentos del SME que se dedican al comercio y a la fabricación de bienes podrían esperar oportunidades mucho más amplias de expansión para la década de 1990.

IMPORTACIONES

Insumos

El total de importaciones Ecuatorianas CIF durante años recientes ha sido el siguiente:[6]

1980	$2.25 billones
1985	$1.77 billones
1986	$1.81 billones
1987	$2.16 billones
1988	$1.71 billones
1989	$1.85 billones

Las importaciones entre Enero y Mayo de 1990 se rezagaron en un 1 porciento con respecto al mismo período durante el año anterior.

La combinación de materia prima y bienes de capital para la industria como porcentaje del valor total de importaciones fue como sigue:

1980	55.0 porciento
1985	62.6 porciento
1986	62.6 porciento
1987	59.8 porciento
1988	64.5 porciento
1989	66.2 porciento
1990*	62.7 porciento

* Primeros cinco meses

[6]Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual*, No. 1.637, p. 36.

Estas cifras reflejan el nivel de protección industrial con que ha operado el Ecuador durante 35 años. Para esta parte de 1990, los suministros industriales corresponden a casi el mismo porcentaje que para 1986.

Las estadísticas oficiales de importación no reflejan el tamaño de la empresa, por lo tanto se desconoce el nivel de participación de la micro y pequeña industria en la importación de insumos para la producción. Sin embargo, hay indicios (Encuesta Micro-empresarial DAI de 1990) en el sentido de la participación es trivial para la micro empresa. Entrevistas hechas a empresas de pequeña producción hacen pensar que los procesos de importación directa pueden ser insignificantes para la pequeña empresa.

Procemientos y Requisitos de Importación

Al SME se le ha mantenido excluído de la participación de importaciones mediante limitaciones intrínsecas (véase el estudio que corresponde al perfil del sector) y mediante obstáculos impuestos por las normas de políticas de intercambio comercial. Estos son los *trámites* o tropiezos a que ya se ha aludido como una barrera importante para el éxito del SME. Sin importar cuán onerosos sean estos trámites, los depósitos previos eliminarían la capacidad de la mayor parte de las empresas del SME para importar insumos aún cuando estuviesen dispuestas a someterse al suplicio de dichos trámites. Estos depósitos previos precisan que el solicitante deposite hasta el 160 porciento del costo CIF a 120 días sin interés antes de poder obtener el permiso de importación.

La Comisión Inter-Institucional del Ministerio de Finanzas ha venido formulando procedimientos simplificados tanto para actividades de importación como de exportación. El Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA) ha trabajado con la Comisión para llegar a las estructuras prácticas diseñadas a fin de permitir que una mayor parte del sector privado tenga acceso al intercambio comercial internacional.

Las instituciones interesadas en el desarrollo económico deben apoyar a la Comisión tanto directamente como a través de IDEA, buscando una presta aceptación de los procedimientos simplificados de manera que permitan una facilidad general de participar en la importación como parte del comercio internacional.

Exoneración de los Impuestos de Importación

La actual estructura legal permite que la pequeña industria importe materia prima bajo exoneraciones temporales de impuestos cuando la intención es la de exportar el producto acabado. Sin embargo, esta oportunidad (Decreto Legal No. 26 del 29 de Mayo de 1986) no ha sido muy utilizada debido al ámbito burocratizado, la falta de información clara, y las limitaciones que confronta el SME en cuanto a financiamiento, tecnología y producción, destrezas gerenciales y conocimientos de mercados internacionales y de los medios de comercialización o marketing.

En Agosto de 1990, la Ley de Regimen de la Maquila fue aprobada. También permite la importación temporal de materia prima así como la exportación de cualquier elemento producido. Cierto número de ciudades secundarias y de tercer orden han sido identificadas como lugares de asentamiento para las Zonas Francas o Libres dentro de esta actividad.

La ley permite el trabajo por obra cierta y la contratación a tiempo parcial bajo condiciones no contempladas en el Código Laboral. En realidad, las estipulaciones que rigen en cuanto a salarios mínimos y disposiciones de seguridad social deben respetarse pero no así las cláusulas relativas al pago de indemnizaciones por la separación o despido de empleados. La contratación a tiempo parcial y por obra cierta no se ve restringida a las ciudades identificadas como zonas francas.

Estos mecanismos pueden probar ser de utilidad para los industriales menores y posiblemente para algunos micro-empresarios si se combina lo anterior con los procedimientos de importación simplificados, y con el apoyo que se preste en financiamiento y contactos con inversionistas/contratistas internacionales, y mercados de exportación. Esta ley de producción en Zonas Francas puede resultar útil como un puente que conduzca a la integración total de las políticas de liberación comercial. Es decir, mientras los aranceles sean todavía altos y se mantengan los controles no arancelarios, la ley de la maquila y la ley de contratación por obra cierta pueden abrir una ventana para los posibles productos de exportación no tradicional y no agrícola. Sin embargo, en términos reales, esto no representa una política o ámbito normativo que vaya en apoyo de la pequeña empresa que está orientada hacia mercados internos y que deben necesariamente adquirir insumos importados a precios competitivos a nivel internacional.

Contrabando

Pese a no estar cuantificada de manera confiable, la evidencia parcial de que se dispone indica que el contrabando procedente de Colombia, y en menor grado del Perú, es importante y que la mayor parte entra en competencia directa con los bienes producidos por el SME del Ecuador. Rubros tales como alimentos, vestimenta, accesorios, implementos agrícolas, y artefactos electrodomésticos figuran prominentemente entre dichos rubros. Existe contrabando hacia el exterior de rubros similares, aunque no se cuenta con estadísticas al respecto.

El flujo y contenido del contrabando se relacionan a:

- La situación monetaria y de políticas actual de los tres países;
- Control de precios; y
- Estructuras de protección industrial arancelaria y no arancelaria.

En Agosto de 1990 el nuevo Presidente del Perú, Alberto Fujimori, instituyó una devaluación masiva mientras que simultáneamente retiraba los controles de precios o los precios oficiales para bienes básicos. Como respuesta inmediata, los productos Ecuatorianos -- en su mayor parte sujetos a control de precios -- fueron llevados a la frontera Sur donde podían venderse a precios más altos.

En circunstancias de comercio liberado sobre las que no pesen distorsiones de políticas de sustitución de importaciones (tales como la necesidad de fijar precios oficiales) y controles escalonados de paridad cambiaria, la cuestión del contrabando desaparecerá y será reemplazada por un intercambio comercial que se base esencialmente en las ventajas comparativas. En realidad, el grupo perteneciente al Pacto Andino (Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia) tiene mercados totalmente libres de aranceles que entrarán en vigencia en Diciembre de 1995. Las importaciones legales anuales del Ecuador de países pertenecientes al Pacto Andino por lo general corresponden a alrededor del 5 al 6 porciento del total, pero las estadísticas en sí mostrarán grandes incrementos una vez que las importaciones legales reemplacen a los bienes introducidos mediante el contrabando.

La expansión comercial real (importación y exportación) entre países del Pacto Andino podrá ser mayor de lo que muchos escépticos conceptúan. Su noción se basa en que los países tienen condiciones similares y por tanto no se complementan unos a otros en su producción. Sin embargo, lo mismo se dijo de los países del EEC que en la actualidad gozan de combinaciones mutuamente favorables de intercambio comercial.

LA EXPORTACION DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES Y SU PROMOCION

Las Políticas de Exportación Versus el Ambiente de Exportación

El Ecuador ha adoptado una política de promoción de la exportación de productos no tradicionales desde el auge petrolero y la iniciación de la crisis de la deuda externa en 1981/82. Los productos tradicionales de exportación son banano, cacao, café, azúcar y petróleo crudo. El éxito alcanzado en la promoción de productos de exportación no-tradicionales ha sido más notable en el caso de camarones, cuyo precio FOB ha variado de $71.8 millones en 1980 a $387 millones en 1988, superando a las exportaciones de banano.

Sin embargo, y en base a una referencia constante en dólares, las exportaciones no petroleras globales han decaído desde fines de la década de 1970. En términos de dólares de 1979, las exportaciones no petroleras correspondientes a 1989 tenían un valor 24.4 porciento menor a aquel de 1979.[7] La falta de éxito puede atribuirse en gran medida al prejuicio anti-exportación de las políticas comerciales, al ámbito normativo hostil para el ingreso de nuevas exportaciones, la falta de incentivos en cuanto a las tasas de conversión, limitaciones financieras y crediticias, incertidumbre en cuanto a mercados, y políticas mal coordinadas de promoción por parte de las agencias gubernamentales. En breve, la estructura que imperaba para la importación fue eficáz para suprimir la expansión de las exportaciones no tradicionales.

El desglose de las exportaciones correspondientes a 1989, de acuerdo a su monto fue así:

Clasificación	FOB US$000	% del Total
TOTAL	2.353,9	100.0
1. Tradicionales	572,3	24.3
2. Petróleo y Derivados	1.147,4	48.7
3. No-tradicionales	634,2	27.0
A. Primarias	426,5	18.1
B. Industriales	207,7	8.8

[7]Ministerio de Finanzas, "Reforma Estructural al Sistema Arancelario 1990," p. 14.

Es dentro de la categoría industrial o de bienes terminados en que se ubica la micro empresa, y la pequeña empresa no agrícola. Las exportaciones correspondientes a este sector durante los últimos años han sido las siguientes:

Año	FOB US$000	% Total de Exportaciones
1985	228.4	7.8
1986	231.2	10.6
1987	209.4	10.9
1988	226.2	10.3
1989	207.7	8.8

No se cuenta con cifras que definan la contribución de la micro y pequeña empresa a este frágil sector de exportaciones. En 1989, la exportación por parte de industrias en las que participa de forma predominante el SME correspondió únicamente a productos artesanales, $2.3 millones; Sombreros de paja toquilla $7.1 millones; y artículos tallados en madera $2.3 millones, con un total del 5.6 porciento de las exportaciones del sector. (Véase la sección correspondiente al Perfil del Sector donde se detallan las exportaciones no-tradicionales.)

Como se había anotado anteriormente en cuanto a comercio interno e importaciones, el ámbito normativo impide la participación y expansión de nuevos y pequeños participantes en la actividad de exportación. La falta de información respecto a cómo sortear estos obstáculos constituye otra limitante más. Aún cuando exista una guía que oriente en un laberinto así, la micro y pequeña empresa podría verse excluída por lo complejo y costoso de los trámites implicados. Por ejemplo, el Ministerio de Industrias y Comercio (MICIP) publica un panfleto titulado *Trámites y Requisitos Para Exportar*[8] que resume los trámites requeridos en 10 páginas. Aún cuando ahora pueda obviarse el requisito de garantía, el gasto implicado en el proceso de sobrellevar otro tipo de procedimientos podría fácilmente consumir las ganancias brutas que pueda producir un embarque pequeño. Esta situación se ve agravada por la obligación de cambiar las divisas recibidas a la tasa de intervención, que actualmente corresponde a alrededor del 12 porciento menos que la tasa vigente en el mercado libre.

Como se había mencionado en la sección inmediatamente anterior, la Comisión Inter-Institucional que funciona bajo el Banco Central ha venido deliberando durante dos años con respecto a una racionalización que conduzca a la simplificación de controles y procedimientos para actividades de exportación e importación. Miembros de la Comisión son el Banco Central, el Ministerio de Comercio e Industrias, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Finanzas, bajo cuya dependencia se encuentra el Departamento de Aduanas. La labor que realice esta comisión deberá ser respaldada de lleno. IDEA se encuentra desarrollando un trabajo de apoyo muy importante con la comisión y podría beneficiarse de los aportes que presten partes interesadas por ver que el intercambio comercial internacional del Ecuador se descongele y tenga una apertura de amplia participación.

Pese a que se han instaurado varios esquemas financieros para estimular a las actividades de exportación, principalmente el FOPINAR y el Banco de Fomento, según se discute en mayor detalle en el capítulo que versa sobre crédito, los pequeños futuros exportadores encuentran dificultad para

[8]Ministerio de Finanzas, "Procedimientos y Requisitos para Exportar."

localizar crédito debido a los requisitos de garantías y depósitos. Lo que es peor, la aprobación de préstamos a menudo podría demorar meses.

Teóricamente, gran parte del apoyo se lo proporciona a exportadores ya establecidos o que se inician en las actividades orientadas hacia productos no-tradicionales. El Ministerio de Finanzas admite que "El sistema existente incluye casi todos los instrumentos conocidos sobre este tema: Certificados de Rebate de Impuestos, Retiros, Admisión Temporal (de materia prima), Zonas Francas, Fondos Promocionales. Pese a éllo, resulta de poca relevancia debido a razones fiscales o la dificultad de llevarlas a la práctica.[9]

Según se ha mencionado en este informe, cuando el Ecuador cuente con una política de liberación comercial transparente que contemple aranceles bajos y neutrales, entonces serán adecuados los esfuerzos que directamente se hagan por promover las exportaciones. Sin las distorsiones, medidas contrarias tales como rebates de impuestos no serán necesarias ni tampoco deseables.

Transporte Fletado

Las normas internacionales de transporte protegen a las aerolíneas y navieras nacionales. Como sucede en el caso de la protección industrial, tales normas conducen a ineficacia y vacíos de servicio. La optimización de las exportaciones se ve perjudicada cuando el nivel de protección es tal que obstaculiza la acción positiva de una fuerte competencia. Si bien la evidencia demuestra que gradualmente se está permitiendo suficiente competencia generada por la operación de fletes aéreos particulares de manera que no se restrinjan las exportaciones de la Sierra, no puede decirse que los exportadores cuenten con un servicio confiable ya sea por parte de Ecuatoriana o Transnave. Particularmente para los pequeños exportadores este servicio inadecuado pone en peligro sus operaciones. En el caso de productos perecederos tales como flores, frutas y vegetales, los embarques oportunos y el manejo apropiado del producto son de crucial importancia.

Es importante contar con servicios a diversos destinos. Las transferencias y transbordos incrementan el costo de fletes y por lo tanto reduce el nivel de competencia que se pueda generar. Un ejemplo de éllo sería el caso de un contenedor de 40 pies cuyo destino a Miami cuesta $1.800, y que cuando es enviado a Puerto Rico cuesta $2.600 debido básicamente al transbordo involucrado. Similarmente, el flete a otros destinos dentro de los Estados Unidos pasando por Miami eleva los costos drásticamente, mientras que los vuelos directos a otras ciudades permiten una disminución en los costos de flete e incrementa el acceso a mercados menos saturados que Miami, Nueva York, Los Angeles y Chicago.

Debe perurgirse al GDE que abra las puertas a una mayor competencia en el transporte de carga, incluyendo nuevos destinos, para poder promocionar la expansión de las exportaciones.

Entidades de Apoyo a las Exportaciones

Pese a que existen numerosas entidades que promueven exportaciones en el seno de los diferentes ministerios, es muy poca la coordinación que existe entre éllas. Existe un comité coordinador que los vincula entre sí y con el sector privado, pero no ha funcionado activamente hasta la fecha. Con la

[9]Ministerio de Finanzas, "Reforma Estructural al Sistema Arancelario 1990," p. 28.

llegada de un ambiente normativo más propicio, es altamente prioritario que estas agencias conformen un frente efectivo y se dividan responsabilidades de manera que las políticas de intercambio comercial puedan convertirse en una realidad vigorosa mediante la implantación de sistemas de apoyo crediticio/financiero, técnico, gerencial, de información de mercados y mercadeo.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Ambito del Intercambio Comercial Interno

Se urge a los organismos de desarrollo que apoyen un esfuerzo conjunto y denodado hacia el establecimiento de procedimientos o trámites simplificados y poco costosos para la constitución de empresas, su registro, para el mantenimiento anual de su condición, la concesión de licencias de comercio, y solicitudes de crédito.

INSOTEC (el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas) últimamente ha llevado a cabo estudios sobre estos aspectos y podría recabarse su colaboración para coordinar reformas con municipalidades y demás instituciones involucradas. INSOTEC puede desarrollar y proponer trámites simplificados que satisfagan las necesidades reales del sector público pero que no sean de naturaleza tan burócrata ni costosa como para obstaculizar la participación del SME. Las Cámaras de la Pequeña Industria proporcionarán su apoyo si se recomiendan alteraciones de este tipo.

Ambito del Intercambio Comercial Internacional

El Comité Inter-Institucional de la Junta Monetaria en el Banco Central ha venido laborando durante dos años para simplificar los trámites de importación y exportación. Han recibido el apoyo del Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA) que propone enfoques que facilitarán el ingreso al comercio internacional, ampliando así su base de oportunidades.

IDEA podría funcionar como un "intermediario honesto" en este campo. Recogerá sugerencias de los exportadores y de la Federación de Exportadores (FEDEXPOR), que se encuentra promocionando la "Democratización de las Exportaciones" para revitalizar las oportunidades que tiene el Ecuador con respecto a productos no tradicionales.

Paridad Cambiaria

El actual sistema escalonado que rige para las tasas de cambio obliga a los exportadores a comprar divisas al tipo de cambio de intervención y constituye un importante desincentivo que frena la expansión de las exportaciones.

Sin embargo, la tasa de cambio de intervención para importadores constituye básicamente un subsidio a las industrias que reciben más del 60 porciento de los permisos de importación que se emiten únicamente para la introducción de materias primas y bienes de capital.

- Un diálogo de políticas con el GDE deberá tender a conseguir una paridad cambiaria unificada de mercado libre que vaya en respaldo de la liberación comercial y coadyuve a propiciar un ámbito comercial más favorable.

- Mientras se persigue esta meta de lograr tipos de cambio unificados, el Banco Central deberá mantener un estrecho equilibrio entre los tipos de cambio libre y de intervención.

- Mientras sigan rigiendo las tasas de intervención, el Banco Central continuará apegando el valor del Sucre a la tasa de inflación, autorizando devaluaciones permanentes, a fin de incentivar las exportaciones.

Liberación del Comercio

- Para mantenerse a paso con el compromiso del GDE en cuanto a la liberación del comercio, las instituciones internacionales financieras y de desarrollo deberán continuar apoyando las reformas arancelarias y no arancelarias. USAID/E cuenta con un margen de referencia propicio en la Iniciativa Empresarial para las Américas del Presidente Bush dentro del cual desarrollar su gestión. El GDE deberá continuar progresando en la ejecución de sus planes de liberación comercial.

- Las agencias internacionales de desarrollo deberán continuar apoyando o auspiciando estudios relativos a las industrias protegidas del Ecuador a fin de determinar la posibilidad de que puedan subsistir posteriormente a la liberación del comercio. Para aquellas cuya supervivencia es viable, debe proyectarse y recomendarse programas de apoyo que sean totalmente transparentes.

- Debe llevarse a cabo una revisión exhaustiva del comportamiento que los varios segmentos de los sectores industriales y comerciales han tenido en uno o más países que han sufrido esta transición partiendo desde la sustitución de importaciones hacia una estructura liberal comercial. Chile sería el caso de estudio más relevante.

Promoción de Exportaciones

- Las agencias que se interesen por promover el apoyo a las exportaciones podrían proporcionar un valioso aporte a través del auspicio de estudios de los precios y condiciones de mercado en los Estados Unidos para con los productos agrícolas no-tradicionales y otras manufacturas, incluyendo el cálculo de los precios FOB Ecuador con los cuales se podría entrar en competencia.

- Yendo más allá del estudio de mercados, la proyección de exportaciones según su tipo y destino a medida que la liberación comercial se hace sentir en la década de 1990 constituirá otro valioso aporte que podrían utilizar por igual planificadores, agencias de desarrollo y los mismos exportadores.

- Dentro del contexto de la calificación y cuantificación de las proyecciones de exportación, se deberá proporcionar al GDE cálculos de los costos correspondientes a carga aérea y flete marítimo de acuerdo a su destino, prestando un incentivo para planificar la expansión de flotas de modo que se pueda satisfacer la demanda que se generaría.

- El GDE debe disminuir el nivel de protección que otorga a las aerolíneas estatales y marítimas para propiciar la participación de transportadores de carga, fomentar un mejor servicio, lograr una rebaja en los precios, y conseguir la entrega directa a nuevos destinos.

- Las agencias de desarrollo interesadas en el campo deberán examinar las varias entidades de promoción de exportaciones que laboran en el Ecuador y compararlas con las necesidades institucionales reales. Los resultados y recomendaciones que se formulen en el sentido de estructurarlas y robustecerlas eficázmente para satisfacer las necesidades de los exportadores podrían resultar de utilidad para un Comité Inter-Institucional para la Promoción de Exportaciones que esté debidamente revitalizado.

- Los antecedentes habilitantes para un Agregado Comercial del Ecuador en una de las 20 o más embajadas que el país tiene en el exterior son más de índole político que técnico. Este cargo debe basarse en calificaciones técnicas de manera que la promoción de exportaciones pueda ejercerse competentemente desde mercados extranjeros.

ANEXO 1
NUMERO DE PASOS PARA ESTABLECER UNA COMPAÑIA Y OBTENER UN PRESTAMO

Trámites Procesos	Constitución de Compañía	Obtención de un Crédito Pers. Jurid. (Nueva)	Obtención de un Crédito Pers. Natural (Nueva)	Obtención de un Crédito Pers. Jurid. (Existente)	Obtención de un Crédito Pers. Natur. (Existente)
EN EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL					
1. Número Patronal	*	*	*		
2. Cert. de actualidad pagos				*	*
EN EL MINISTERIO DE FINANZAS					
3. Reg. Unico de Contribuyente (RUC)	*	*	*		
4. Impuesto a la Renta		*	*	*	*
EN EL MINISTERIO DE INDUSTRIAS					
5. Calificación como PI		*	*	*	*
EN EL MUNICIPIO					
6. Patente Municipal		*	*		
7. Impuesto al Capital de giro	*			*	*
8. Impuesto Predial		*	*	*	*
EN LA ORGANIZACION GREMIAL					
9. Afiliación	*	*	*	*	*
10. Inspección	*	*	*		
EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD					
11. Título de Propiedad		*	*	*	*
12. Certificado de Gravámenes		*	*	*	*

Trámites Procesos	Constitución de Compañía	Obtención de un Crédito Pers. Jurid. (Nueva)	Obtención de un Crédito Pers. Natural (Nueva)	Obtención de un Crédito Pers. Jurid. (Existente)	Obtención de un Crédito Pers. Natur. (Existente)
EN EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL					
1. Número Patronal	*	*	*		
2. Cert. de actualidad pagos				*	*
EN EL MINISTERIO DE FINANZAS					
3. Reg. Unico de Contribuyente (RUC)	*	*	*		
4. Impuesto a la Renta		*	*	*	*
EN EL MINISTERIO DE INDUSTRIAS					
5. Calificación como PI		*	*	*	*
EN EL MUNICIPIO					
6. Patente Municipal		*	*		
7. Impuesto al Capital de giro	*			*	*
8. Impuesto Predial		*	*	*	*
EN LA ORGANIZACION GREMIAL					
9. Afiliación	*	*	*	*	*
10. Inspección	*	*	*		
EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD					
11. Título de Propiedad		*	*	*	*
12. Certificado de Gravámenes		*	*	*	*

Trámites Procesos	Constitución de Compañía	Obtención de un Crédito Pers. Jurid. (Nueva)	Obtención de un Crédito Pers. Natural (Nueva)	Obtención de un Crédito Pers. Jurid. (Existente)	Obtención de un Crédito Pers. Natur. (Existente)
EN EL REGISTRO MERCANTIL					
13. Inscripción de escrituras	*	*			
14. Insc. nombramiento Rep. Legal	*	*			
15. Gravámenes de bienes mueble		*	*	*	*
16. Prenda de Comercio		*	*	*	*
EN LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS	*	*			
17. Reserva de nombre	*	*			
18. Aprobación de minuta	*	*			
19. Inspección de aportes	*	*			
20. Aprobación de escritura	*	*			
21. Publicación Escritura		*		*	
22. Aprobación de balances					
23. Autorización de giro en la cuenta de	*	*			
integración		*		*	
24. Cert. cumpl. en Notaria	*	*		*	
25. Escritura					

Trámites Procesos	Constitución de Compañía	Obtención de un Crédito Pers. Jurid. (Nueva)	Obtención de un Crédito Pers. Natural (Nueva)	Obtención de un Crédito Pers. Jurid. (Existente)	Obtención de un Crédito Pers. Natur. (Existente)
OTROS TRAMITES ADICIONALES					
26. Factura Proforma		*	*	*	
27. Apertura Cuenta Integración	*	*			*
28. Proyecto de inversión		*	*	*	*
29. Elaboración de planos		*	*	*	*
30. Autorización de Asamblea para contrata-		*		*	
ción crédito	*	*		*	
31. Convocatoria Junta de Socios	*	*			
32. Elaboración de minuta		*			
33. Aprobación de Estatutos por los socios					
EN EL MINISTERIO DE TRABAJO					
34. Inscripción contratos	*	*	*		
35. Retirar formulario		*		*	*
36. Trámite		*	*	*	*
NUMERO DE TRAMITES	19	35	17	20	15
COSTO PROMEDIO	S/.488.265,oo	S/.724.515,oo	S/.316.012,50	S/.259.250,oo	S/.256.250,oo

ANEXO 2

COSTOS LEGALES O TRIBUTARIOS DE PERMANENCIA EN EL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMIA
Obligaciones impuestas por la Ley, que las pequeñas industrias deben cumplir a lo largo del año.

No.	OBLIGACIONES	RECURSOS	HORAS d/Tr.	Costo Unitario en sucres	Costo Total en sucres
	ENERO				
1	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte. Esto implica la elaboración de una nómina de pago completa y suficientemente clara que permita apreciar en forma individualista cada uno de los conceptos que se realicen. Fuente legal de la obligación: Código del Trabajo.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
2	Aportes al IESS, elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personajes. Se efectúa dentro de los 15 primeros días del mes. El envío de las planillas con retraso causa multas y recargos que son liquidados y cobrados por el IESS. Incluye la elaboración de planillas y comprobantes de descuentos para abonar a cuenta de créditos adeudados por los empleados y trabajadores de la empresa al IESS Fuente legal de la obligación: Ley de Seguro Social.	Secretaria o auxiliar Mensajero Transporte	2 3 -	375,00 375,00 100,00	750,00 1.125,00 100,00
3	Renovación del carnet de afiliación a la Cámara de la Pequeña Industria: Pago de cuotas.	Mensajero Transporte	3 -	375,00 100,00	1.125,00 100,00
4	Recalificación como Pequeña Industria. Trámite en las oficinas del Ministerio de Industrias. Debe realizarse en el primer trimestre de cada año. Fuente legal de la obligación: Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Decreto Ejecutivo 1028. RO 248 de 13 de agosto de 1.985.	Contador Secretaria o auxiliar Mensajero Copias Transporte	3 2 6	1.125,00 375,00 375,00 300,00 200,00	3.375,00 750,00 2.250,00 300,00 200,00
5	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado Fuente legal: Ley de Régimen Tributario Interno.	Contador Secretaria Mensajero Transporte	8 4 3	1.125,00 375,00 375,00 100,00	9.000,00 1.500,00 1.125,00 100,00
6	Pago de la Patente Municipal. Fuente legal: Ley de Régimen Municipal.	Mensajero Transporte	3 -	375,00 100,00	1.125,00 100,00
	FEBRERO				
7	Preparación de roles y pago de remuneración, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
8	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales	Secretaria o auxiliar Mensajero Transporte	2 3 -	375,00 375,00 100,00	750,00 1.125,00 100,00
9	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Contador Secretaria Mensajero Transporte	8 4 3	1.125,00 375,00 375,00 100,00	9.000,00 1.500,00 1.125,00 100,00
10	Pago del Impuesto Predial Urbano Fuente legal: Ley de Regimen Municipal.	Mensajero Transporte	3	375,00 100,00	1.125,00 100,00

COSTOS LEGALES O TRIBUTARIOS DE PERMANENCIA EN EL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMIA
Obligaciones impuestas por la Ley, que las pequeñas industrias deben cumplir a lo largo del año.

No.	OBLIGACIONES	RECURSOS	HORAS d/Tr.	Costo Unitario en sucres	Costo Total en sucres
	MARZO				
11	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
12	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
13	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Contador	8	1.125,00	9.000,00
		Secretaria	4	375,00	1.500,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
14	Declaración y pago de impuesto a la renta.	Gerente	8	3.125,00	25.000,00
		Contador	24	1.125,00	27.000,00
		Auxiliar	40	375,00	15.000,00
		Mensajero	4	375,00	1.500,00
		Transporte		100,00	100,00
	ABRIL				
15	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria	3	375,00	1.125,00
16	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
17	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Contador	8	1.125,00	9.000,00
		Secretaria	4	375,00	1.500,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
18	Llenada de formularios y pago del décimo quinto sueldo. El empleador debe consignar los datos referentes al 15 sueldo en los formularios elaborados por el Ministerio del Trabajo en los 15 días subsiguientes a la fecha del pago. Fuente de la obligación. Acdo. N.780 RO. 143 de 17 Dic. 81. y D.S. 3412. RO. 810: 10 Ab.79	Contador	1	1.125,00	1.125,00
		Secretaria	2	375,00	750,00
		Mensajero	6	375,00	2.250,00
19	Participación de utilidades. Elaboración de planillas y pago del 15% de las utilidades líquidas. El pago debe efectuarse hasta el 15 de abril de cada año y los formularios y nómina de pago presentarse en la Dirección General del Trabajo en el plazo de 15 días desde la fecha del pago. Pena de multa en caso de incumplimiento. Fuente legal: Código del Trabajo.	Contador	24	1.125,00	27.000,00
		Secretaria	3	375,00	1.125,00
		Mensajero	6	375,00	2.250,00
		Transporte		200,00	200,00
	MAYO				
20	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00

COSTOS LEGALES O TRIBUTARIOS DE PERMANENCIA EN EL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMIA
Obligaciones impuestas por la Ley, que las pequeñas industrias deben cumplir a lo largo del año.

No.	OBLIGACIONES	RECURSOS	HORAS d/Tr.	Costo Unitario en sucres	Costo Total en sucres
21	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte	-	100,00	100,00
22	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Contador	8	1.125,00	9.000,00
		Secretaria	4	375,00	1.125,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
	JUNIO				
23	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
24	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte	-	100,00	100,00
25	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado.	Contador	8	1.125,00	9.000,00
		Secretaria	4	375,00	1.500,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
	JULIO				
26	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
27	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte	-	100,00	100,00
28	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado.	Contador	2	1.125,00	9.000,00
		Secretaria	4	375,00	1.500,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
29	Pago del primer anticipo de impuesto a la renta.	Contador	1	1.125,00	1.125,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
	AGOSTO				
30	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria	3	375,00	1.125,00

COSTOS LEGALES O TRIBUTARIOS DE PERMANENCIA EN EL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMIA
Obligaciones impuestas por la Ley, que las pequeñas industrias deben cumplir a lo largo del año.

No.	OBLIGACIONES	RECURSOS	HORAS d/Tr.	Costo Unitario en sucres	Costo Total en sucres
31	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte	-	100,00	100,00
32	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Contador	8	1.125,00	9.000,00
		Secretaria	4	375,00	1.500,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
	SEPTIEMBRE				
33	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
34	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte	-	100,00	100,00
35	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Contador	8	1.125,00	9.000,00
		Secretaria	4	375,00	1.500,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
36	Preparación de roles y pago del décimo cuarto sueldo Las nóminas de pago deben presentarse al Ministerio del Trabajo dentro de los 15 días posteriores al pago.	Contador	1	1.125,00	1.125,00
		Secretaria	2	375,00	750,00
		Mensajero	6	375,00	2.250,00
		Transporte		200,00	200,00
37	Pago del segundo anticipo de impuesto a la renta.	Contador	1	1.125,00	1.125,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte			
	OCTUBRE				
38	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
39	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte	-	100,00	100,00
40	Revisión de documentos, preparación de formularios calculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Contador	8	1.125,00	9.000,00
		Secretaria	4	375,00	1.500,00
		Mensajero	3	375,00	1.125,00
		Transporte		100,00	100,00
	NOVIEMBRE				
41	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
42	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar	2	375,00	750,00

COSTOS LEGALES O TRIBUTARIOS DE PERMANENCIA EN EL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMIA
Obligaciones impuestas por la Ley, que las pequeñas industrias deben cumplir a lo largo del año.

No.	OBLIGACIONES	RECURSOS	HORAS d/Tr.	Costo Unitario en sucres	Costo Total en sucres
43	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Mensajero Transporte Contador Secretaria Mensajero Transporte	3 - 8 4 3	375,00 100,00 1.125,00 375,00 375,00 100,00	1.125,00 100,00 9.000,00 1.500,00 1.125,00 100,00
44	Pago del tercer anticipo de impuesto a la renta.	Contador Mensajero Transporte	1 3	1.125,00 375,00 100,00	1.125,00 1.125,00 100,00
	DICIEMBRE				
45	Preparación de roles y pago de remuneraciones, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y compensación del transporte.	Secretaria o auxiliar	3	375,00	1.125,00
46	Aportes al IESS. Elaboración y pago en ventanilla de planillas de aportes patronales y personales.	Secretaria o auxiliar Mensajero Transporte	2 3 -	375,00 375,00 100,00	750,00 1.125,00 100,00
47	Revisión de documentos, preparación de formularios cálculo y pago del Impuesto al Valor Agregado	Contador Secretaria Mensajero Transporte	8 4 3	1.125,00 375,00 375,00 100,00	9.000,00 1.500,00 1.125,00 100,00
48	Preparación de roles y pago del décimo quinto sueldo Las nóminas de pago deben presentarse en el Ministerio del Trabajo dentro de los 15 días posteriores al pago.	Contador Secretaria Mensajero Transporte	1 2 6	1.125,00 375,00 375,00 200,00	1.125,00 750,00 2.250,00 200,00
49	Preparación del formulario de encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Censos	Gerente Contador Secretaria Mensajero Transporte	8 16 3 3	3.125,00 1.125,00 375,00 375,00 100,00	25.000,00 18.000,00 1.125,00 1.125,00 100,00
	SUMAN		474		$ 353.000,00

Fuente: Investigación INSOTEC
Elaboración propia

NOTA: No se incluyen gastos para pagar luz eléctrica, agua potable ni teléfonos porque se supone que el pequeño empresario debe utilizar el sistema de descuento de su cuenta corriente del valor correspondiente a las respectivas tasas. Mandarlas a pagar en ventanilla con el mensajero implica una mala asignación de recursos.

CAPITULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los tres capítulos anteriores versaban sobre el ambiente Ecuatoriano en torno a políticas financieras, laborales y comerciales. Si bien estos tres aspectos merecieron un análisis independiente, tienen metas comunes. Todas las alternativas conducen a un posible desarrollo económico. Todas están dirigidas hacia el SME en la creencia de que las actividades productivas directas en su nivel elemental conllevan la esperanza de la nación por lograr mayores niveles de ingreso y de empleo en un ambiente de equidad.

Desde luego, el desarrollo económico debe tener un enfoque más amplio y no limitarse al sector micro-empresarial. Las conclusiones y recomendaciones que siguen se concentran en ese importante segmento de la economía. Ninguna de las recomendaciones sugiere que la pequeña empresa pueda ser favorecida a expensas de las empresas mayores. Pero las secciones que anteceden han enfatizado el hecho de que las políticas Ecuatorianas han concedido una importancia excesiva a las empresas industriales de mayor envergadura.

Las metas del desarrollo nacional son ambiciosas, y algunas de las recomendaciones que siguen implican alguna controversia. Los Ecuatorianos se encuentran cansados y frustrados con el lento ritmo de crecimiento que se ha producido en la década de 1980, lo que ha hecho que el diálogo se dificulte y polarice. Al mismo tiempo, el movimiento mundial prosigue impresionantemente hacia políticas comerciales más liberadas, la privatización de instituciones, la búsqueda de soluciones de mercados, y la confianza en los procesos democráticos. Los Ecuatorianos se han dado cuenta de que estos cambios históricos están tomando lugar en otros países. Están dispuestos a no quedarse atrás. Consecuentemente, se preguntan sobre lecciones que podrían aplicarse a su lugar de origen.

Dados los antecedentes que tiene el Ecuador en cuanto a decisiones de política, las recomendaciones conllevan un nuevo espíritu - un nuevo enfoque - para la lucha que debe sobrellevar el país para alcanzar su desarrollo económico. Se centran en torno a una estrategia de desarrollo que:

- Sea geográficamente descentralizada en lugar de centralizada en uno o dos lugares;
- Estimule las iniciativas que surgen desde la base de la pirámide de generación de ingresos en lugar de confiar en los resultados de las actividades que se encuentran en la cima de dicha pirámide;
- Reconozca las debilidades administrativas de que adolece el sector público Ecuatoriano y consecuentemente reafirma las nociones radicales de confianza en el sector privado; y
- Busca reforzar la eficiencia de las pequeñas empresas.

POLITICAS FINANCIERAS

Pese a que la inflación ha disminuído desde 1988, sus actuales niveles son todavía altos, tanto en términos absolutos como relativos con respecto a la experiencia histórica del Ecuador. Mientras la inflación persista, mayor dificultad se encontrará para vencerla. La experiencia inflacionaria crea expectativas inflacionarias. Sin embargo, la inversión productiva será mayor bajo circunstancias en que prime la estabilidad de precios.

Todos los participantes en el diálogo del desarrollo comparten la meta común de disminuir la inflación. Ninguno está a favor de su continuidad o expansión. Las políticas que tienen la intención de disminuir la inflación incluyen la reducción del déficit fiscal, la permanente promoción de exportaciones, y una disminución en el subsidio a importaciones, y mayor oferta que va asociada con la privatización de las empresas estatales más grandes y menos eficientes.

Se han descontinuado las tasas de interés preferencial otorgadas por el Gobierno en favor de grandes empresas. Aquellas compañías ya no pueden aprovechar tasas de interés que, con la inflación, resultaban negativas en términos reales. Pero la política de fijación de tasas de interés para compañías pequeñas todavía se mantiene abierta a la duda.

Por ejemplo, las empresas del SME han recibido préstamos cuyo elemento concesional es alto bajo cualquier norma. Las necesidades de la pequeña empresa se citan a manera de justificación para estas condiciones que prácticamente corresponden a donaciones. Los Ecuatorianos en realidad podrían desear subsidiar a la pequeña empresa ahora, como habían venido subsidiando a las industrias de sustitución de importaciones durante las últimas tres décadas. Pero la decisión debe ser conscientemente tomada, en base a una proyección de los costos implicados.

Por lo tanto, quienes participen en el diálogo para el desarrollo deberán concordar en que las tasas de interés real deben ser positivas y determinadases por el mercado. El monto de transferencias al SME bajo programas gubernamentales e internacionales debe calcularse cuidadosamente de manera que todos los participantes se den cuenta de la magnitud en la que los nuevos subsidios reemplazarían a los anteriores.

El número de agencias involucradas en la prestación de servicios, incluyendo servicios financieros para el SME es tan grande que confunde tanto a las agencias como a sus beneficiarios. Quienes participen en el diálogo para el desarrollo convendrán en que la organización de una sola fuente de información respecto a las múltiples agencias disminuiría el costo implicado en la búsqueda y elevaría el nivel de eficacia de los programas que desarrolle cada una de esas agencias.

El requisito legal en el sentido de que la banca comercial dedique un 10 porciento de sus carteras de préstamo a préstamos de interés social no puede hacerse cumplir. Existe una alternativa atractiva: fundaciones que estén vinculadas a los bancos. Ya existen algunas de éllas; otras se encuentran en proceso de formación. Quienes participen en el diálogo para el desarrollo deberán respaldar el potencial que tengan esas fundaciones para servir a muchos de los mismos propósitos contemplados por las estipulaciones legales.

El número de pequeñas empresas y sus demandas de crédito, especialmente a tasas subsidiadas, no ha sido totalmente identificado antes de este estudio. Las nuevas concesiones de crédito por parte de prestamistas multilaterales complementan la acción de programas previos. Pero la magnitud de

necesidades legítimas deberán evaluarse con los pies en la tierra. El no hacerlo conducirá a sentirse defraudados y a puntualizar culpas sin ningún propósito.

Si bien las políticas crediticias Ecuatorianas con respecto al SME afectan claramente a su capacidad de generar empleos, ingresos y su productividad, una visión más panorámica demuestra la mayor importancia que tiene la política macro-económica en general. En particular, cuando la demanda acumulada crece, y cuando se ha retirado parte de las barreras artificiales puestas a la oferta, la salud de todas las empresas - grandes y pequeñas - se dejará sentir. Todos quienes participen en el diálogo de desarrollo deberán continuar propiciando el refinamiento de la política económica siguiendo líneas anti-inflacionarias, internacionalmente abiertas y que fomenten la libre competencia.

Las incertidumbres que confronta el país incluyen al precio del petróleo. Mientras se elaboraba este informe (Diciembre de 1990), era aparente que en el plazo medio el precio mundial del petróleo sería mucho más alto de lo que ha sido en mucho tiempo desde principios de la década de 1980. El peligro latente tiene que ver con economía política. Sería fácil para los Ecuatorianos y otros productores de petróleo (México, Nigeria, por ejemplo) imaginar que las limitaciones económicas pasadas recientemente fueran superadas. Si el Ecuador respira y deja de lado sus esfuerzos bajo la impresión de que las limitaciones de recursos se han desvanecido, el país se vería amenazado por una repetición de los mismos problemas que hubo de enfrentar en 1982 y 1983, y que han plagado su economía desde entonces.

Varios estudiosos han llegado a la conclusión de que el petróleo es una maldición en lugar de constituir una bendición para los países de escasos ingresos. Ha sido por demás fácil para los políticos de países ricos en petróleo convencerse a sí mismos y a sus constituyentes de que la presencia del petróleo significaba que se había vencido a la pobreza. Si bien en principio es mejor contar con recursos naturales que no hacerlo, en la práctica los resultados observados a causa de la presencia de petróleo en Irán, México, Venezuela, Nigeria - por no citar al Ecuador - han sido agridulces en el mejor de los casos. Por lo tanto, quienes participen del diálogo de desarrollo deberán ejercer toda su persuasión para evitar que el GDE de un retroceso en estas actitudes (y se eleve el nivel de gasto concordantemente) como sucediera a fines de la década de 1970, cuando los precios del petróleo eran altos y todo parecía alcanzable.

POLITICAS LABORALES

El Código Laboral ha sido elogiado como un modelo Latinoamericano de legislación para el bienestar social. Su temprana promulgación (1938) y sus amplias estipulaciones son dignas de atención. Al mismo tiempo, sus metas deben reconocerse ahora como costosas, estimulando a compañías constituídas formalmente para que economicen en mano de obra y utilicen más intensivamente los bienes de capital.

Para empresas más pequeñas, menos formales y menos visibles, el Código plantea desincentivos más sutiles. Entre las micro empresas, sus estipulaciones simplemente no vienen al caso porque se las ignora. Para aquellas empresas que buscan prosperar, su conversión a la visibilidad y formalidad ha probado ser por demás costosa (véase Capítulo Tres).

Los mayores desincentivos para su prosperidad tienen que ver con los requisitos del pago de indemnizaciones a trabajadores que cuentan con tres o más meses de servicio. Las regulaciones estimulan la separación antes de que los trabajadores hayan permanecido en el empleo durante tres meses. Debilitan la disciplina y productividad del trabajador entre los empleados que más tiempo de servicios tienen. Estos últimos asumen tácitamente que a los patronos solo les interesa su punto de vista mientras que los

trabajadores compiten unos con otros por los puestos de trabajo. Dichas premisas no se ajustan a la economía Ecuatoriana moderna.

Parece ser que se están llevando a cabo reformas a las políticas laborales. Se había citado evidencia respecto a una nueva apertura al diálogo entre patronos, sindicatos, trabajadores y el gobierno. Las nuevas leyes que protegen el trabajo a tiempo parcial, la contratación por obra cierta y en maquiladoras son síntomas de nueva flexibilidad.

El Código Laboral se encuentra encumbrado. Los trabajadores y sus representantes no cederán en sus *conquistas*. Pero la nueva atmósfera de flexibilidad podría facilitar cierta negociación. Los trabajadores no renunciarán a sus derechos de estabilidad laboral ni a las indemnizaciones asociadas con ese concepto sin que se les dé algo a cambio.

Quienes participen en el diálogo de desarrollo deberán reconocer que una posibilidad ambiciosa sería la de reemplazar al concepto de estabilidad laboral con un programa de seguro de desempleo. Para la pequeña empresa, un programa de seguro podría comprometer menos las posibilidades de expansión de que lo sucede en la actualidad bajo el regimen de pago de indemnizaciones. Y debido a que un programa nacional de seguro de desempleo tendría mayor cobertura, una mayor proporción de los trabajadores estaría entre sus defensores.

Un programa de esta naturaleza constituiría una medida radical y posiblemente costosa. La barrera más grande que se opondría a su éxito serían las exigencias que generaría sobre la administración del sector público. Sin embargo, al tenerse en cuenta los desincentivos con que cuenta el SME para su expansión bajo las actuales leyes laborales, un programa nacional de seguro de desempleo es merecedor de un cuidadoso escrutinio por parte de los participantes más influyentes del diálogo sobre políticas.

La pequeña empresa está exenta, de hecho, de las estipulaciones contempladas en el Código Laboral. Sin embargo, esa misma situación se vuelve en su contra por ser informales e invisibles. Su capacidad de crédito, capacitación y asistencia técnica sería mucho mayor si fuesen organizadas formalmente. Quienes participen del diálogo para el desarrollo deben darse cuenta de que la pequeña empresa podría incorporarse más fácilmente a una situción formal si es que al SME se le exonerara temporalmente de una serie costosa de beneficios adicionales contemplados por el Código Laboral. Al obtener esta exoneración temporal como retribución por convertirse en empresas formales se estaría dando un incentivo a las más eficientes de las pequeñas empresas.

La reforma a políticas laborales, como sucede con muchas otras políticas, procede más ágilmente bajo condiciones de estabilidad y expansión macro-económica. Quienes tienen poder de decisión deben darse cuenta de que la reforma es poco posible en situaciones en que reine la recesión. El crecimiento da lugar a la solución de muchos problemas sociales. Una aguda apreciación de los beneficios que un ambiente macro-económico estable propicie puede pagar grandes dividendos.

POLITICAS COMERCIALES

La industrialización orientada hacia la sustitución de importaciones ha quedado relegada en el Ecuador. Todavía se mantienen vestigios de ese sistema, pero la reforma arancelaria ha conducido a la economía hacia una mayor apertura. Debe incentivarse la continuidad de este proceso de liberación comercial.

La promoción de exportaciones, especialmente de exportaciones no-tradicionales, ocupa lugar prominente en la lista de prioridades. Pese a éllo trámites onerosos y molestosos continúan siendo la característica de las actividades de exportación. La escaséz de divisas conduce a que las autoridades Ecuatorianas deban seguir de cerca las transacciones que las generan. Quienes participen del diálogo para el desarrollo están de acuerdo en que la simplificación de procedimientos rebajaría los costos y prestaría importantes incentivos a las exportaciones de compañías grandes y pequeñas.

Los procedimientos implicados en otros aspectos son innecesariamente costosos. Estudios detallados realizados por INSOTEC han cuantificado dichos costos en términos de tiempo y dinero. Los participantes en el diálogo de desarrollo podrían aprovechar mejor la ventaja de contar con los conocimientos de INSOTEC para buscar el refinamiento de dichos procedimientos.

La simplificación de importaciones y exportaciones ha estado en la agenda de la Junta Monetaria durante dos años. El apoyo ofrecido por IDEA debe continuar prestando su utilidad. La Federación de Exportadores (FEDEXPOR) también ha buscado activamente promover las exportaciones no-tradicionales. Por lo tanto, está bien informada acerca de las barreras de procedimientos que deben vencerse.

El sistema de paridad cambiaria contempla en la actualidad dos tasas de cambio, la del mercado libre y de intervención. Los exportadores están bajo la obligación de vender al Banco Central las divisas que reciben, a la tasa de cabio de intervención, mientras que parte de los importadores pueden adquirir divisas a esa tasa. Como sucede en otras partes también, las tasas de intervención corresponden a menos Sucres por dólar para los exportadores de lo que podrían obtener si se aplicara la tasa libre. Por lo tanto, se vende Sucres a los importadores a una tasa más favorable (más dólares por menos Sucres) de lo que podrían conseguir en los mercados libres. Por ende, con respecto a la tasa libre, la tasa de intervención desincentiva las exportaciones y promociona las importaciones.

Quienes participen del diálogo para el desarrollo deben llegar al consenso de que un país que tenga problemas en su balanza de pagos, tiene necesidad de eliminar aquellas políticas que conducen hacia niveles más bajos de exportación y más altos de importación. Debe recomendarse un tipo de cambio único que se aproxime al del mercado libre.

El mercado escalonado para la obtención de divisas es especialmente perjudicial para el SME. Si bien estas empresas exportan poco, muchas de éllas utilizan insumos importados. Sin embargo, debido a su tamaño y a los trámites que surgen en torno a la concesión de permisos de importación, normalmente las empresas pequeñas adquieren sus insumos importados a precios que reflejan la tasa de cambio del mercado libre en lugar de la tasa de intervención que les es en ese sentido más favorable. Por tanto, sus costos son más elevados que aquellos de los grandes importadores que reciben privilegios, y su capacidad para poder competir en los mercados locales se ve consecuentemente mermada.

Como se había anotado anteriormente, la inflación crea problemas con las políticas cambiarias. Mientras más alta sea la inflación, mayores y más frecuentes deben ser las devaluaciones. El Banco Central del Ecuador ha seguido el ejemplo de otros países Latinoamericanos al instituir un sistema de gradualismo, es decir, la introducción de frecuentes mini-devaluaciones.

La cuestión política se concreta a cuán rápido debe avanzar ese gradualismo. Los fabricantes locales se ven favorecidos por un dólar de bajo costo. Propugnan la sobrevalorización del Sucre. Las mini-devaluaciones que se retrasan o no son lo suficientemente adecuadas causan sobrevalorización. Pero la sobrevalorización acarrea inevitablemente problemas con la balanza de pagos.

Quienes participen del diálogo para el desarrollo convienen en que el esscalamiento debe mantenerse. Las perspectivas del sistema cambiario deben pronosticarse cuidadosamente por parte de las autoridades monetarias. Dichos pronósticos constituyen el adelantarse ponderadamente a las fluctuaciones internacionales que tiene la inflación, así como con respecto a factores no-financieros que repercuten sobre el comercio.

Dichos pronósticos deberían controlar la velocidad de las mini-devaluaciones implicadas en el gradualismo. En medida de lo posible, se debe anunciar anticipadamente la proporción de la futura devaluación. Esto ayuda a que empresas de todo tamaño planifiquen la producción y compra de exportaciones e importaciones con mayor certeza. Esta mayor certeza permite que los gerentes no distraigan su atención y la enfoquen en cuestiones reales de producción, expansión y generación de empleos, lo que beneficia a toda la economía.

Si bien es cierto que los eventos macro-económicos influyen sobre las políticas comerciales, la formulación de políticas también depende de la actividad económica sectorial. La localización de las ventajas comparativas internacionales dentro de la economía depende de los costos comparativos. Las recomendaciones en el sentido de que se revelen costos comparativos únicamente para los procesos comerciales son vacías. Ignoran los beneficios de la información y los costos que se generan para la pequeña empresa. Quienes participen en el díalogo para el desarrollo podrían encargar una corta lista de estudios elegidos cuidadosamente en aspectos de costos comparativos para los sectores más prometedores. Los resultados de tales estudios podrían promulgarse al precio más bajo posible para todas las partes interesasdas, incluyendo a las micro-empresas.

De igual manera, las empresas pequeñas no están en capacidad de auspiciar encuestas comerciales de mercados extranjeros y de los Estados Unidos que los ayude a identificar las perspectivas más lucrativas de exportación con que cuentan. Quienes participen del diálogo de políticas deberán convenir en que ésto sería muy fructífero especialmente para la micro empresa.

GLOBAL

Cabe repetir que estas políticas no están aisladas entre sí. Las políticas monetarias que repercuten sobre la inflación influyen sobre la necesidad de una devaluación. Las políticas relativas al sistema cambiario que definen el precio de los insumos importados afectan el costo de los bienes de producción doméstica. El costo del capital (tasas de interés) repercute sobre la demanda relativa que exista para capital y mano de obra. Las políticas laborales que frustran las aspiraciones de las pequeñas empresas para incorporarse al sector formal merman las posibilidades de expansión en términos de empleo e ingresos. La ausencia de mejores ingresos significa que las políticas públicas se han distraído de consideraciones que tienen que ver con la eficiencia hacia preocupaciones más amplias (y apropiadas) que se relacionan con aspectos de equidad. En breve, la noción de la economía como un flujo circular queda ampliamente justificada mediante estas observaciones.

Esto quiere decir, a su vez, que no hay acción única que pueda resolver los problemas de desarrollo que encara el Ecuador. El desarrollo de la micro y pequeña empresa deberá desempeñar un papel cada vez más importante a futuro. Quienes participen del diálogo para el desarrollo y estén deseosos de que el esfuerzo respecto a estas posibilidades se haga público serán quienes más poder de influencia tengan para obtener resultados positivos y que sean eficaces en cuanto a su costo.

APENDICE A

LISTA DE ENTREVISTAS

LISTA DE ENTREVISTAS

USAID/Ecuador (AID)
- Michael Deal
- Guillermo Jáuregui
- Marco Peñaherrera

SIGMA 1
- David Franklin

AGROTECH
- Francisco Sáenz

Banco Popular
- Patricio Puga

Banco Central del Ecuador
- Santiago Bayas
- Gonzalo Cordovéz
- Roberto Pozo

Banco Nacional de Fomento
- Jorge Dávalos
- Luis Yacelga

Cámara de la Pequeña Industria Pichincha
- Hernán Carrera
- Tancredo Corral
- Ernesto Veintimilla

Central de Obreros y Campesinos (CEDOC)
- Ramiro Rosales

CETERIS
- Pablo Lucio Paredes

Circle Intercarga S.A.
- Eduardo Larrea
- Ricardo Obando
- Oswaldo Ruiz

Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas (CONAUPE)
- Patricio Martínez

Federación Nacional de la Pequeña Industria (FENAPI)
- César Robalino

Federación Ecuatoriana de Industrias Exportadoras (FEDEXPOR)
Nelson Navas

Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX)
Sonia de Merino

Fondo de Promoción para la Pequeña Industria y Artesanía (FOPINAR)
Fabián Cerón
María Ríos

Fundación Banco Popular
Edison Pérez

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)
Galo Chiriboga

Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA)
Pablo de la Torre

Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos
Ramiro González

Ministerio de Finanzas y Crédito Público
Luis René Vaca

Ministerio de Industrias, Comercio, e Integración
Ruth de Morales
Marcelo Ruiz
Hugo Mario Valarezo

Oficina de Exportaciones de Productos Artesanales (OCEPA)
Mercedes de Espinoza

Programa Nacional de Microempresa (UNEPROM)
Mauricio Córdova
Edison Echeverría

APENDICE B

BIBLIOGRAFIA

Cortez, Mariluz; Berry, Albert; Ishaq, Ashfaq. *Success in Small and Medium-Scale Enterprises -- The Evidence from Colombia.* (Exito Empresaria a Escalas Micro ymedia -- La Evidencia procedentes de Colombia) New York: Oxford University Press, 1987.

Fernández, Fernando. *Condiciones de Entorno de las Pequeñas Empresas en el Ecuador.* (Small Enterprise Environment in Ecuador) Quito: INSOTEC, 1990.

Fletcher, Lehman B.; Marquez, Gustavo A.; Sarfaty, David E. *Formulating a Strategy for Employment Generation in Ecuador: Issues and Priorities.* (Formulación de un Estrategia para la Generación de Empleos en el Ecuador: Problemas y Prioridades) Washington, D.C.: Development Alternatives, Inc., 1988.

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas (INSOTEC). *Programas de Micro y Pequeña Empresa en el Ecuador.* (Micro and Small Enterprise Programs in Ecuador) Quito: INSOTEC, 1989.

Mazumdar, Dipak. "Segmented Labor Markets in LDCs." *(Mercados Laborales Segmentados en Países en Vías de Desarrollo) American Economic Association Papers and Proceedings, American Economic Review.* 73, No. 2. (1973): 254-259.

Portes, Alejandro. *When More Can Be Less: Labor Standards, Development, and the Informal Economy.* (Cuando Más puede ser Menos: Standards Laborales, Desarrollo y la Economía Informal) Washington, D.C.: U.S. Department of Labor, 1988.

Pozo M., Eliana. *Líneas de Financiamiento para la Micro y Pequeña Industria.* (Credit Lines for the Micro and Small Industry) Quito: INSOTEC, 1990.

Prebisch, Raúl. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems.* (El Desarrollo Economico de América Latina y sus Principales Problemas) New York: United Nations, 1949. Reprinted in Economic Commission for Latin America. *Economic Bulletin for Latin America.* 7, No. 1, 1962.

Prebisch, Raúl. *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America, (Hacia una Política Dinámica de Desarrollo para América Latina) reimpreso en 1963, con un nuevo prefacio del autor.*

Prebisch, Raúl. *"Five Stages in My Thinking on Development," (Cinco Etapas de mi Pensamiento sobre el Desarrollo) en Gerald M. Meier y Dudley Seers, eds.*, Pioneers in Development. New York: Oxford University Press, para el Banco Mundial, 1984.

Turnham, David; Salomé Bernard; Schwartz, Antoine. Eds. *The Informal Sector Revisited.* (Nueva Revisión del Sector Informal) París: Development Centre of the Organization for Economic Co-operation and Development, 1990.

Banco Central del Ecuador. *Información Estadística Mensual,* varios números.

Banco Central del Ecuador. *Boletín Anuario,* varios números.

Boletín de Información Financiera, trimestral, varios números.

Código del Trabajo. Aprobado en 1938; enmendado en 1961, 1971, 1978.

Comisión Nacional del Desarrollo. *Población y Cambios Sociales.* United Nations Family Planning Agency, 1987.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Encuesta Anual de Manufactura y Minería.* Anual, varios números.

Ministerio de Finanzas. *Reforma Estructural al Sistema Arancelario.* 1990.

Ministerio de Trabajo. *Instituto Nacional del Empleo, Encuestas de Hogares.* (Período que cubre desde Noviembre, 1987).

GEMINI PUBLICATION SERIES

GEMINI Working Papers:

1. "Growth and Equity through Microenterprise Investments and Institutions Project (GEMINI): Overview of the Project and Implementation Plan, October 1, 1989-September 30, 1990." GEMINI Working Paper No. 1. December 1989. [not for general circulation]

*2. "The Dynamics of Small-Scale Industry in Africa and the Role of Policy." Carl Liedholm. GEMINI Working Paper No. 2. January 1990. $5.50

3. "Prospects for Enhancing the Performance of Micro- and Small-Scale Nonfarm Enterprises in Niger." Donald C. Mead, Thomas Dichter, Yacob Fisseha, and Steven Haggblade. GEMINI Working Paper No. 3. February 1990. $6.00

4. "Agenda Paper: Seminar on the Private Sector in the Sahel, Abidjan, July 1990." William Grant. GEMINI Working Paper No. 4. August 1990. $3.00

*5. "Gender and the Growth and Dynamics of Microenterprises." Jeanne Downing. GEMINI Working Paper No. 5. October 1990. $10.50

6. "Banking on the Rural Poor in Malaysia: Project Ikhtiar." David Lucock. GEMINI Working Paper No. 6. October 1990. $3.30

7. "Options for Updating AskARIES." Larry Reed. GEMINI Working Paper No. 7. October 1990. $3.50

*8. "Technology — The Key to Increasing the Productivity of Microenterprises." Andy Jeans, Eric Hyman, and Mike O'Donnell. GEMINI Working Paper No. 8. November 1990. $3.60

9. "Lesotho Small and Microenterprise Strategy — Phase II: Subsector Analysis." Bill Grant. GEMINI Working Paper No. 9. November 1990. $15.50.

*10. "A Subsector Approach to Small Enterprise Promotion and Research." James J. Boomgard, Stephen P. Davies, Steven J. Haggblade, and Donald C. Mead. GEMINI Working Paper No. 10. January 1991. $3.10

11. "Data Collection Strategies for Small-Scale Industry Surveys." Carl Liedholm. GEMINI Working Paper No. 11. January 1991. $1.30.

12. "Dynamics of Microenterprises: Research Issues and Approaches." Carl Liedholm and Donald C. Mead. GEMINI Working Paper No. 12. January 1991. $6.50.

13. "Dynamics of Microenterprises: Research Priorities and Research Plan." Carl Liedholm and Donald C. Mead. GEMINI Working Paper No. 13. August 1990. [not for general circulation]

14. "Review of Year One Activities (October 1, 1989 to September 30, 1990) and Year Two Work Plan (October 1 to November 30, 1990)." GEMINI Working Paper No. 14. January 1991. [not for general circulation]

15. "The Process of Institutional Development: Assisting Small Enterprise Institutions to Become More Effective." Elaine Edgcomb and James Cawley. GEMINI Working Paper No. 15. February 1991. $9.70.

16. "Baseline Surveys of Micro and Small Enterprises: An Overview." Donald C. Mead, Yacob Fisseha, and Michael McPherson. GEMINI Working Paper No. 16. March 1991. $2.60.

17. "Kenya: Kibera's Small Enterprise Sector — Baseline Survey Report." Joan Parker and C. Aleke Dondo. GEMINI Working Paper No. 17. April 1991. $6.40.

GEMINI Technical Reports:

1. "Jamaica Microenterprise Development Project: Technical, Administrative, Economic, and Financial Analyses." Paul Guenette, Surendra K. Gupta, Katherine Stearns, and James Boomgard. GEMINI Technical Report No. 1. June 1990. [not for general circulation]

2. "Bangladesh Women's Enterprise Development Project: PID Excerpts and Background Papers." Shari Berenbach, Katherine Stearns, Syed M. Hashemi. GEMINI Technical Report No. 2. October 1990. $13.00

3. "Maroc: Conception d'une Enquête pour une Etude du Secteur Informel." Eric R. Nelson and Housni El Ghazi. GEMINI Technical Report No. 3. November 1990. $12.50

4. "Small Enterprise Assistance Project II in the Eastern Caribbean: Project Paper." James Cotter, Bruce Tippet, and Danielle Heinen. GEMINI Technical Report No. 4. October 1990. [not for general circulation]

5. "Technical Assessment: Rural Small-Scale Enterprise Pilot Credit Activity in Egypt." John W. Gardner and Jack E. Proctor. GEMINI Technical Report No. 5. October 1990. $4.00

*6. "Developing Financial Services for Microenterprises: An Evaluation of USAID Assistance to the BRI Unit Desa System in Indonesia." James J. Boomgard and Kenneth J. Angell. GEMINI Technical Report No. 6. October 1990. $9.00

7. "A Review of the Indigenous Small Scale Enterprises Sector in Swaziland." David A. Schrier. GEMINI Technical Report No. 7. [not for general circulation]

8. "Ecuador Micro-enterprise Sector Assessment: Summary Report." John H. Magill and Donald A. Swanson. GEMINI Technical Report No. 8. March 1991.

9. "Ecuador Micro-Enterprise Sector Assessment: Financial Markets and the Micro- and Small-scale Enterprise Sector." Richard Meyer, John Porges, Martha Rose, and Jean Gilson. GEMINI Technical Report No. 9. March 1991. $16.00

10. "Ecuador Micro-Enterprise Sector Assessment: Policy Framework." Bruce H. Herrick, Gustavo A. Marquez, and Joseph F. Burke. GEMINI Technical Report No. 10. March 1991. $11.30
11. "Ecuador Micro-enterprise Sector Assessment: Institutional Analysis." Peter H. Fraser, Arelis Gomez Alfonso, Miguel A. Rivarola, Donald A. Swanson, and Fernando Cruz-Villalba. GEMINI Technical Report No. 11. March 1991. $25.00

12. "Ecuador Micro-Enterprise Sector Assessment: Key Characteristics of the Micro-enterprise Sector." John H. Magill, Robert Blaney, Joseph F. Burke, Rae Blumberg, and Jennifer Santer. GEMINI Technical Report No. 12. March 1991. $19.60

13. "A Monitoring and Evaluation System for Peace Corps' Small Business Development Program." David M. Callihan. GEMINI Technical Report No. 13. [not available for general circulation]

14. "Small-Scale Enterprises in Lesotho: Summary of a Country-Wide Survey." Yacob Fisseha. GEMINI Technical Report No. 14. February 1991. $6.40

*15. "An Evaluation of the Institutional Aspects of Financial Institutions Development Project, Phase I in Indonesia." John F. Gadway, Tantri M. H. Gadway, and Jacob Sardi. GEMINI Technical Report No. 15. March 1991. $8.80

*16. "Small-Scale Enterprises in Mamelodi and Kwazakhele Townships, South Africa: Survey Findings." Carl Liedholm and Michael A. McPherson. GEMINI Technical Report No. 16. March 1991. $4.60.

Special Publications:

*1. "Training Resources for Small Enterprise Development." Small Enterprise Education and Promotion Network. Special Publication No. 1. 1990. $9.00

*2. "Financial Management of Micro-Credit Programs: A Guidebook for NGOs." Robert Peck Christen. ACCION International. Special Publication No. 2. 1990. $19.00

Copies of publications available for circulation can be obtained by sending a check or a draft drawn on a U.S. bank to the DAI/GEMINI Publications Series, Development Alternatives, Inc., 7250 Woodmont Avenue, Bethesda, MD 20814 U.S.A.

4/91