

IRRUPCIÓN DEL SECTOR  
BURÓCRATA EN EL ESTADO  
ECUATORIANO: 1925-1944

*Perspectiva a partir del análisis de la  
vida cotidiana de Quito*



IRRUPCIÓN DEL SECTOR  
BURÓCRATA EN EL ESTADO  
ECUATORIANO: 1925-1944

*Perspectiva a partir del análisis de la  
vida cotidiana de Quito*

*Cecilia Durán C.*

*Facultad de Ciencias Humanas  
Departamento de Ciencias Históricas  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador*

Ediciones  
ABYA-YALA

Quito-Ecuador  
2000

**IRRUPCIÓN DEL SECTOR BURÓCRATA  
EN EL ESTADO ECUATORIANO: 1925-1944.**  
*Perspectiva a partir del análisis de la vida cotidiana de Quito*  
Cecilia Durán C.

1a. Edición                      Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 562-633 / 506-247  
Fax: (593-2) 506-255  
E-mail: admin-info@abyayala.org  
editorial@abyayala.org  
Quito-Ecuador

Embajada de España  
Agencia Española de  
Cooperación Internacional  
Quito-Ecuador

Departamento de Ciencias Históricas  
PUCE  
12 de Octubre y Carrión  
Casilla: 17-01-2184  
Telefax: (593-2) 509-771  
Quito-Ecuador

Portada:                      Archivo fotográfico Jorge Moreno Egas

Impresión                      Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN:                          9978-04-655-0

Impreso en Quito-Ecuador, 2000

# ÍNDICE

Presentación .....	7
--------------------	---

Introducción.....	9
-------------------	---

## *Capítulo I*

### **Antecedentes: el escenario social y político**

1.1 La situación socio-económica del Ecuador durante los gobiernos julianos .....	15
1.2 Nueva estructura del Estado .....	18
1.3 Nueva legislación .....	23

## *Capítulo II*

### **El burócrata quiteño: su identidad**

2.1 Identidad de los burócratas.....	27
2.2 Los burócratas y el aparato estatal.....	31
2.3 Los censos de empleados .....	39

## *Capítulo III*

### **Situación económica de los burócratas**

3.1 La situación económica de la burocracia antes de la Revolución Juliana .....	45
3.2 Los gobiernos julianos y la economía de la burocracia .....	47
3.3 La situación económica de la burocracia en la década del treinta .....	53
3.4 La Segunda Guerra Mundial, los gobiernos liberales y la situación económica de la burocracia.....	57

## *Capítulo IV*

### **Condiciones de vida de los burócratas**

4.1	Vivienda.....	63
4.2	Alimentación.....	68
4.3	Vestido .....	76

## *Capítulo V*

### **Mecanismos de crédito y apoyo económico**

5.1	Fuentes adicionales de ingreso .....	79
5.2	Monte de Piedad.....	83

## *Capítulo VI*

### **Otros rasgos de identidad**

6.1	Educación.....	87
6.2	Religión.....	90
6.3	Diversiones .....	92

## *Capítulo VII*

### **Los burócratas y la política**

7.1	Los antecedentes liberales.....	97
7.2	La burocracia y su participación política desde la Revolución Juliana hasta los inicios de la década del treinta .....	98
7.3	La década del treinta.....	100
7.4	Participación política de la burocracia en los inicios de la década del cuarenta y en la Gloriosa .....	104
	<b>Conclusiones .....</b>	<b>107</b>
	<b>Anexo .....</b>	<b>113</b>
	<b>Notas .....</b>	<b>117</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>127</b>

## Presentación

Al publicarse, en 1999, los tres primeros volúmenes de la Serie Estudios Históricos se explicó el carácter, los alcances y las limitaciones de los trabajos que conforman este proyecto editorial, sobre el cual no está por demás reiterar que lo integran las disertaciones con las cuales los alumnos del Departamento de Ciencias Históricas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador han obtenido su licenciatura. Para su selección se han priorizado, entre otros parámetros, la originalidad, el tratamiento teórico y metodológico de los temas, la novedad del asunto y la utilización de documentos de archivo y bibliografía.

La Revolución Liberal de 1895 dio origen a importantes renovaciones, cambios y ajustes que determinaron el comportamiento económico, social, político y cultural del Ecuador de gran parte del siglo XX. A raíz de esa transformación el Estado se consagró como generador de empleo y de fuentes de trabajo, no solamente por el impulso que dio a la obra pública, al crecimiento del sector de las Fuerzas Armadas, al incremento del magisterio sino también porque se crearon en el territorio nacional muchas dependencias del gobierno central con las que la burocracia fue creciendo.

En la medida que avanzaba el siglo a las oficinas públicas se fueron incorporando más y más empleados que irían conformando los niveles medios e inferiores de las instituciones: asistentes, auxiliares, ayudantes, secretariass, recepcionistas, mensa-

jeros, choferes, conserjes y porteros engrosarían las filas del sector burocrático del país. Personas de los estratos medios e inferiores al ocupar esas funciones constituyeron un grupo emergente luego de la transformación liderada por Alfaro y más claramente tras el reformismo promovido por los gobiernos que siguieron a la Revolución Juliana de 1925 que al impulsar al sector público como gestor y controlador de la sociedad, dio origen a la creación de nuevas entidades.

Este grupo de asalariados por el Estado se incorporó al juego de la oferta y la demanda de bienes y servicios. Personas y familias que antes habían permanecido al margen de esas relaciones entraron como actores en el mercado laboral.

El estudio de Cecilia Durán “Irrupción del sector burócrata en el Estado ecuatoriano” que corresponde al número 6 de la Serie Estudios Históricos, aborda desde lo cotidiano varios aspectos de esos burócratas: niveles salariales, el tema habitacional, el vestido, la salud y actividades cotidianas. Este asunto si bien ha sido revisado dentro de los parámetros sociológicos no ha sido considerado dentro de lo histórico y por lo tanto allí está su originalidad.

Los editores manifestamos nuestro profundo reconocimiento a don Eduardo Cerro, Embajador de España, por su decidido y generoso auspicio a esta serie de libros. Nuestro agradecimiento también por su apoyo a don Pedro Calvo-Sotelo, Ministro Consejero de esa Embajada y a don Ricardo Ruiz, Coordinador General de la Agencia Española de Cooperación Internacional en el Ecuador.

Jorge Moreno Egas

PROFESOR DEL DEPARTAMENTO  
DE CIENCIAS HISTÓRICAS-PUCE.



## INTRODUCCIÓN

La historiografía ecuatoriana ha mencionado con frecuencia que, desde mediados de los años veinte, el sector medio de la sociedad y especialmente la burocracia irrumpió en la vida pública del país. Ha señalado, además, que justo a partir de los cambios que llevó a cabo la Revolución Juliana, ese grupo social empezó a cobrar fuerza y a participar de forma activa en el quehacer nacional.

Para analizar este hecho, esta investigación se centró especialmente en Quito y partió temporalmente desde la Revolución Juliana, que se produjo en 1925, que como se ha mencionado fue el acontecimiento político que inauguró la etapa de la historia ecuatoriana en la que empezó a tener cabida el sector medio de la sociedad y particularmente el burócrata.

Fue necesario, sin embargo, hacer referencia frecuente a la Revolución Liberal, que es la que propició la participación de los grandes sectores sociales en los asuntos de interés público. El trabajo discurre luego a lo largo de los ajetreados años treinta y se cierra en el año 1944, justo en la Gloriosa, que marca también el final de otra etapa de la historia ecuatoriana.

Para examinar al burócrata de estos años fue necesario primero conocer al sector medio, pues es de este grupo social del que proviene este individuo. Mediante este estudio se pudo conocer que este sector era en realidad muy heterogéneo, porque reunía a un gran número de individuos dedicados a ocupaciones

muy diversas. En la práctica esta situación estableció, entre ellos, grandes diferencias culturales y económicas que no les permitió cohesionarse como a los otros sectores sociales, ni tener una ideología propia ni una aspiración común.

Esta explicación es relevante para comprender al empleado público de esos años, pues su idiosincracia derivó de la pertenencia a este sector social. Además tiene importancia porque precisamente desde esta posición irrumpió en el Estado ecuatoriano.

Sin embargo, y a pesar de la importancia que la historiografía le ha dado al sector medio en general y a la burocracia en particular, no se ha ocupado de estudiarlos desde ningún punto de vista. Por lo tanto, en la investigación histórica hay un vacío de conocimiento sobre todo lo relacionado con el empleado estatal: su identidad, su comportamiento en el ámbito público y privado y sobre el impacto que supuso su presencia dentro del Estado.

En este punto es necesario aclarar que esta investigación ha estudiado al burócrata común, es decir, del trabajador de escritorio que ocupaba los cargos bajos y medios en la administración pública. No ha tomado en cuenta a la burocracia militar porque ella reclama para sí un estudio aparte.

Por todo lo expuesto, esta trabajo tiene como propósito fundamental, desarrollar una aproximación al conocimiento de la burocracia, este nuevo, diverso y complejo actor social, cuyo estudio ha estado postergado desde hace tiempo. Este acercamiento ha sido abordado desde el análisis de la cotidianidad de ese grupo, método novedoso en nuestro medio, pues muy pocos estudios se han realizado a partir de esta perspectiva

Como se ha señalado, esta investigación se desarrolló desde el punto de vista de la cotidianidad, conceptualizada como el conjunto de prácticas diarias que realiza un individuo construyendo su propia historia. Por lo tanto, y para señalar los límites que ha

tenido este trabajo, es preciso recalcar que se ha mencionado pero no se ha profundizado en el análisis del cambio que se produjo en el Estado como tal.

Vale advertir, entonces, que esta investigación es un aporte inicial que deberá ser considerado bajo estas premisas y que, por lo tanto, estará siempre abierto a una continua revisión que profundice en el conocimiento del tema que trata.

Para facilitar la comprensión y el análisis de la investigación planteada, ésta ha sido redactada con un lenguaje cotidiano, y ha sido dividida en siete capítulos cortos que van desarrollando diferentes aspectos de ese proceso. En el capítulo I se expone el escenario social y político en el que irrumpe la burocracia. Se destaca el hecho político que propició este cambio y la forma en que el Estado fue tomando una nueva fisonomía.

A partir del capítulo II se aborda ya directamente a la burocracia como sujeto de la investigación. En este capítulo se esboza lo que se ha podido percibir como la identidad de este individuo, su situación dentro del aparato estatal y el crecimiento que fue experimentando durante los años veinte y treinta; también en este espacio se ha analizado algunos de los resultados que aportaron los dos censos que se realizaron a los burócratas en 1930 y 1935.

En el capítulo III, se hace una revisión general de la situación económica de los empleados estatales, desde antes de la Revolución Juliana hasta la Gloriosa. En el IV, se detalla sus condiciones de vida, a través del análisis de las tres necesidades básicas: vivienda, alimentación y vestido. Mientras que en el capítulo V se aborda los mecanismos de crédito a los que recurrieron los burócratas para hacer frente a sus necesidades económicas.

Los capítulos VI y VII han sido incluidos a pesar de que se ha encontrado muy poca información. Están dedicados a preci-

sar un poco más la identidad del empleado estatal, a través del estudio de su comportamiento frente a la educación, a la religión, a la manera de utilizar el tiempo destinado a la diversión y, finalmente, a informar sobre la conducta de este personaje frente a la política.

Las fuentes consultadas han sido diversas. Se ha procurado recoger la mayor cantidad de información oficial sobre el tema, revisando ante todo las actas parlamentarias y también la documentación municipal. La utilización de este material tuvo como objetivo percibir la forma en que estaba tratada la problemática de la burocracia desde el poder público. Con el material no oficial, contenido en estudios sociológicos de la época así como en folletos y hojas volantes, se procuró conocer a la burocracia desde su lado.

Sin embargo, de entre las fuentes, cabe destacarse los Presupuestos del Estado y los Censos de Empleados. Con los primeros se cuantificó, aunque no con la exactitud que se hubiera querido, el número de burócratas y los tipos de sueldos que percibieron éstos durante el período demarcado en la investigación. La falta de precisión se debió a la forma irregular —unas veces detallados y otras no— con que fue elaborado en cada año el presupuesto, y al hecho de que había que extraer solo la información referente a Quito. También por esta fuente se pudo conocer en qué ministerios y en qué años se incrementaron los burócratas.

Los censos que se hicieron a los empleados estatales han sido una fuente valiosa, aunque fueron realizados con un espacio temporal que impide que existan muchas diferencias. Por otra parte, el primero, llevado a cabo en 1930, tiene mucha menor información que el que se hizo en 1935. De los resultados que se obtuvieron en estas encuestas que se efectuaron a nivel nacional, se confirmaron las cifras sobre número de empleados y sueldos y se obtuvo información adicional sobre otros aspectos de los burócratas que serán detallados oportunamente.

Los trabajos realizados por el doctor Pablo Arturo Suárez también han sido de mucha utilidad para conocer las condiciones y el nivel de vida de los empleados estatales.

Finalmente, es importante anotar sobre las fuentes dos particularidades. En primer lugar, la utilización frecuente que hacen los individuos del sector medio de los anónimos y de los seudónimos, que evidencia la intención de ocultar la identidad individual, explicable en un grupo social emergente. Y, luego, la necesidad que tiene el estudio de la cotidianidad de contar con series estadísticas en todos los campos en que éstas sean aplicables.

He demorado tanto en desarrollar esta investigación, que han sido muchos los colegas y amigos que han tenido la gentileza de interesarse en ella. La lista sería extensísima y, por lo tanto, correría el riesgo de ignorar a alguien. Por ello, quiero que se sientan aludidos en un agradecimiento general, todos quienes de alguna forma se involucraron en algún momento con este trabajo.

Sin embargo, no puedo dejar de agradecer especialmente a los amigos y compañeros de MARKA, con quienes tengo la buena fortuna de compartir el esfuerzo por llevar adelante nuestros ideales; a Enrique Ayala cuya amistad valoro en gran medida, al que debo además, bastante de lo mucho o poco que sepa de Historia y de quien he recibido la guía, y el apoyo para llevar a cabo esta investigación. Agradezco asimismo a Milton Luna quien ha leído muy cuidadosamente los borradores y me ha hecho valiosas sugerencias, a Alexandra Martínez y a Carlos Marchán por su orientación.

Cecilia Ortiz y Hernán Ibarra han sido muy gentiles al preocuparse de proporcionarme mucha y valiosa bibliografía. El doctor José Barrera, del Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa, también me ayudó a localizar algunas fuentes. No puedo dejar de agradecer también a mi madre y a mis hermanos Ruth

Amparo y Santiago, que me han apoyado cada quien a su manera.

Finalmente, quiero dedicar este esfuerzo a mi padre que me ayudó mucho en varias partes de este trabajo, y a quien lamentablemente no puedo entregar a que lea esta historia cotidiana.

## *Capítulo I*

# ANTECEDENTES: EL ESCENARIO SOCIAL Y POLÍTICO

### **1.1 La situación socio-económica: durante los gobiernos julianos**

Luego de que en 1912, con la muerte de Alfaro y sus generales, se detuvo el impulso transformador de la Revolución Liberal, la dirección del Estado ecuatoriano quedó en manos de los sectores oligárquicos del liberalismo. A esta etapa se la ha denominado el “predominio plutocrático” y estuvo caracterizada por regímenes de creciente dependencia de los intereses bancarios y comerciales, y de represión y protesta popular.

En efecto, fue una época de manifestaciones de malestar que se hicieron sentir primero en el sector rural de la costa y, posteriormente, en los centros urbanos de esta misma región y en la sierra. Estos pronunciamientos reactivos se produjeron tanto por el gran desarrollo organizacional alcanzado por los grupos obrero-artesanales, que buscaban la reivindicación de sus derechos, como por el evidente anhelo de participación de los sectores medios que habían empezado a expandirse, sobre todo, dentro del aparato estatal desde los inicios de la Revolución Liberal.

La profundidad de la crisis económica, sumada a la pérdida de legitimidad del régimen liberal que se sostenía en base a la represión y el fraude, fue creando la ocasión para una ruptura del orden constitucional que terminara con el “predominio plutocrático”. Así, el 9 de julio de 1925 “el Ejército de la República,

convencido de que los sagrados intereses del País, no podían continuar a merced de un régimen de Gobierno que se encontraba en absoluto divorcio con la voluntad nacional”,<sup>1</sup> resolvió desconocer al gobierno liberal de Gonzalo S. Córdova y organizar una Junta de Gobierno integrada por elementos considerados como de comprobada honorabilidad.

La Junta constituida planteó en esencia los siguientes objetivos principales a ser desarrollados en su gestión:

- transformación política, que asegurase la realidad de los principios liberales y democráticos en el país, en contraposición a los caudillismos y oligarquías tradicionales;
- revisión de los sistemas bancarios y fiscales del país, y establecimiento del Banco Central;
- contemplación de los problemas sociales del Ecuador, principalmente de clases menos favorecidas, con criterio político nuevo.<sup>2</sup>
- difusión de la Instrucción Pública, sin la cual no cabe cultura ni democracia.<sup>3</sup>
- atención positiva y cierta en los asuntos internacionales, especialmente en los referentes al litigio limítrofe, confirmando así el “anhelo de paz y concordia en la comunidad americana.”<sup>4</sup>

Por su parte, el pueblo de Quito entusiastamente secundó la actitud del ejército, apoyando al nuevo gobierno, al que confió la esperanza de que guiara “a los pueblos por el sendero de la rehabilitación económica y los liberte de la pobreza en que los [habían] sumido los explotadores desalmados.”<sup>5</sup>

Debido a esta angustiada búsqueda de transformación del sistema anteriormente imperante, los revolucionarios julianos se entusiasmaron en crear una legislación que coartase las posibili-



dades de un aprovechamiento irracional e ilegal de los recursos del Estado. Y es, precisamente, esta iniciativa, la que propició importantes cambios en el Ecuador a partir de mediados de la década del veinte, los que serán detallados oportunamente, y que se reconocen como el valor más importante que se heredó de la Revolución Juliana. Pero también cabe señalar que quienes llevaron a cabo esta transformación, al pactar posteriormente con la vieja plutocracia liberal, limitaron en todos los órdenes la transformación pretendida inicialmente.

La estabilidad del régimen juliano se asentó sobre el relativo bienestar económico de los años 1925 a 1929, pero la depresión económica mundial inaugurada en ese último año de la década del veinte, afectó enormemente al Ecuador. Ello se debió a que la actividad agroexportadora del país estaba ligada estrechamente al mercado internacional y el quiebre de éste, consecuentemente, derrumbó la economía nacional. Las cifras ratifican la casi total paralización de la actividad económica en el Ecuador: las exportaciones, que para 1928 representaron 15'000.000,00 de dólares, para 1932 no llegaron sino a 5'000.000,00 de dólares.<sup>6</sup> Como era de esperarse, esta considerable baja en los ingresos provenientes de las exportaciones redujo automáticamente el ingreso nacional, sustento de la actividad económica del país y base del cada vez creciente presupuesto del Estado.

Evidentemente, esta crisis acarrió un deterioro de las condiciones de vida sobre todo de los sectores populares y su creciente agitación, que llevó a la caída de los gobiernos julianos, mostrando el carácter dependiente de la economía así como la vulnerabilidad del sistema político.

En esta forma el Ecuador inició la década del treinta sumido en una gran depresión y en la crisis de poder más grande en toda su historia. Efectivamente, en ese período se sucedieron 17 gobernantes, muchos de los cuales fueron únicamente encargados del poder, es decir, personas sin intención de llevar a cabo

una gestión, sino solamente con voluntad de manejar el país mientras se procuraba alcanzar una situación definitiva que no acababa de llegar.

Se ha rescatado detalladamente sólo este importante acontecimiento de la historia política del Ecuador –la Revolución Juliana–, porque a partir de este suceso se desarrolla la temática de este trabajo, esto es, la irrupción de la burocracia en el Estado. Los términos en que este acontecimiento se produjo, su trayectoria y consecuencias, serán seguidos, específicamente hasta mediados de los años cuarenta.

## **1.2 Nueva estructura del Estado**

A partir de 1925, se sentaron las bases del moderno Estado ecuatoriano tanto en su concepción como en su funcionamiento. En esos años se produjo la creación de instituciones hasta hoy perdurables que de alguna manera realizaron una función de control.

El alcance de esta transformación se refleja claramente en la Ley de Presupuesto General del Estado, pues si se compara su contenido en los años anteriores y posteriores a la Revolución Juliana, claramente se puede percibir la gran diferencia que existe en los rubros de gasto que interesó cubrir a quienes condujeron el Estado en estos períodos.

El Presupuesto General del Estado para 1920 contemplaba, como gastos regulares, los siguientes:

- Presupuesto para la Policía Nacional y Rural de la República.
- Presupuesto de Instrucción Primaria.
- Presupuesto de Sueldos y Gastos de la Región Oriental.

- Presupuesto de Correos.
- Presupuesto de Guerra.
- Presupuesto para la Administración del Ramo de Tabaco.
- Presupuesto de Personal Sueldo y Gastos para la Administración y Vigilancia de los Impuestos que gravan el Aguardiente y más Licores Nacionales.
- Presupuesto del Ramo de Telégrafos.
- Presupuesto de Gastos para el Ferrocarril (para construcción y para gastos de administración).
- Presupuesto del Conservatorio Nacional de Música.
- Presupuesto para la Escuela Nacional de Bellas Artes y de los Talleres Litográficos.
- Escuela de Artes y Oficios (varios lugares de la República).
- Presupuesto para un Liceo Mercantil y tres Institutos Normales.
- Presupuesto para becas en los establecimientos de enseñanza.
- Presupuesto Consular”<sup>7</sup>

Por el contrario, el presupuesto del año 1927 ya muestra claramente, por un lado, lo que Juan Maiguashca denomina un “proceso de diversificación estatal”<sup>8</sup> y, por otro lado, también una evidente preocupación por crear instituciones que contribuyeran a solucionar los problemas sociales.

El gasto oficial contemplado para este año era el siguiente:

- Reforma al Presupuesto Especial de Correos.
- Presupuesto para el Servicio de Sanidad e Higiene.
- Presupuesto de la Junta Central de Asistencia Pública de Quito.

- Presupuesto de Sueldos y Gastos del Servicio Aduanero.
- Presupuesto Especial para las Obras y Servicios Públicos.
- Presupuesto de Sueldos y Gastos de las Oficinas (Presidencia de la República, Sección de Información anexa a la Secretaría Privada, Archivo del Poder Legislativo, Cochera Presidencial, Quinta Presidencial Ministerio del Interior, Gobernaciones).
- Presupuesto de Sueldos del Personal y más gastos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Presupuesto de Sueldos y Gastos de Representación del Cuerpo Diplomático Ecuatoriano en el Extranjero.
- Presupuesto de Sueldos y Subsidios del Personal del Cuerpo Consular de la República Acreditado en el Extranjero.
- Presupuesto de Sueldos y Gastos de las Oficinas del Departamento de Hacienda y Crédito Público.
- Presupuesto de Policía.
- Presupuesto de la Escuela Correccional de Menores establecida en Quito.
- Presupuesto de Instrucción Primaria, Secundaria, Universitaria, Normales.
- Presupuesto de las Oficinas Postales.
- Presupuesto de la Escuela de Artes y Oficios”.<sup>9</sup>

Aparte de este gran crecimiento y transformación, también se advierte un marcado intento de encuadrar jurídicamente, dentro de la estructura estatal, a las instituciones antiguas y a las que se iban creando, dependiendo de la naturaleza de cada una de ellas. Esta última característica es notable en casi todos los presupuestos analizados, incluido el de 1944.

Para el objetivo que persigue esta investigación, cabe observar detenidamente todo el proceso de reorganización y creci-

miento del aparato estatal llevado a cabo desde mediados de la década del veinte y durante toda la del treinta, porque este cambio produjo un acelerado ascenso de una buena parte del sector medio de la sociedad, que tuvo acceso a los cargos burocráticos que empezaron a crearse. Estos empleos acarrearón el fortalecimiento económico y la expansión de este sector que contribuyó a darle un carácter nuevo a la sociedad.

Efectivamente, de entre las entidades estatales representativas de las aspiraciones de esa época, cabe mencionar al Ministerio de Previsión Social y Trabajo, creado en septiembre de 1925 con la finalidad de que sea “el laboratorio de la salud colectiva y que, por lo mismo [corrija el] organismo social, empobrecido por regímenes corrompidos y corruptores”.<sup>10</sup> Así mismo, las fundaciones de la Superintendencia de Bancos, la del Banco Central del Ecuador y de la Contraloría General del Estado inauguraron en el país las actividades de centralización y control del manejo económico de los fondos públicos y el establecimiento de límites a la banca privada.

Otras instituciones importantes creadas fueron el Instituto Nacional de Previsión fundado en 1936, entidad que asumió la supervisión y fiscalización de la Caja de Pensiones que había sido establecida en 1928 para atender las necesidades de los empleados públicos y que, por los años 1936 y 1937 fue reformada radicalmente; y posteriormente, la de la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros Industriales constituida por ley en el año 1937 para vigilar los intereses de esos sectores.

Estas instituciones, sustentadas con el aporte de los trabajadores, se propusieron ampararlos con un sistema de protección social que procuró ser eficaz y que, comprendió en general el otorgamiento de seguros de vida; pensiones de retiro o jubilación; préstamos para solucionar los problemas de vivienda y facilitar la adquisición de terrenos; prestaciones en especie y en dinero; y cobertura de los riesgos de maternidad, enfermedad, invalidez, vejez y muerte.<sup>11</sup>

También fue una intención esencial el fomento de la producción agrícola; para ello, el Poder Público estableció a comienzos del año 1937 las cámaras de agricultura de la primera y segunda zonas y los centros agrícolas cantonales, que reemplazaron a instituciones similares de derecho privado que habían funcionado hasta entonces. Estas instituciones tuvieron como objetivo primordial el procurar la expedición de una legislación adecuada que proporcionara facilidades para lograr un incremento en la producción agrícola.

El Banco Hipotecario del Ecuador, que había sido creado en 1928 con la finalidad de otorgar a los sectores productivos créditos oportunos y adecuados, fracasó en su intento y dio origen, en 1944, al Banco Nacional de Fomento. Este nuevo banco inició sus actividades dotado de una estructura más adecuada a las necesidades de fomento integral de la producción, pretendiendo así convertir en realidad las aspiraciones de un gran sector dedicado a esta actividad.

Aportó también en este aspecto la Caja Nacional de Riego creada mediante decreto ley en 1944. A pesar de que esta institución fue de derecho privado, mantuvo interés en la realización de obras de regadío de interés público, razón ésta, que le valió para empezar a ser considerada dentro del presupuesto estatal.

En lo que respecta a la enseñanza, de entre los colegios fiscales importantes fundados por esos años y que pretendieron responder a los requerimientos de una nueva educación, cabe señalar al Colegio Profesional “Gran Colombia” que funcionó a partir de 1935, y al Colegio Nacional “Montúfar” que inició sus actividades en el año 1941.

La institución militar, típica representante del sector medio, que venía presionando por abrirse un espacio dentro del ámbito nacional, tuvo un cierto impulso. En 1928 se creó el Instituto Geográfico Militar, teniendo como labor inicial el levantamien-

to de la Primera Carta Topográfica Nacional, trabajo que le sirvió para ser considerado en ese momento como la primera institución técnica del Estado.

La Escuela de Artillería e Ingenieros del Ejército, fundada en 1936, dio inicio a la formación de oficiales profesionales en estas ramas, especializando así a un sector de la oficialidad. Mención especial merece el reintegro en 1944 del Colegio Militar “Eloy Alfaro” a la categoría de establecimiento de segunda enseñanza, con el objeto de formar bachilleres integrales que sirvieran en el Ejército.<sup>12</sup>

La Junta Central de Asistencia Pública también hizo su aporte y estableció en 1933 el Hospital “Eugenio Espejo” y en 1938 el Hospital de Niños “Baca Ortíz”, poniendo así a disposición de la ciudadanía menos protegida, un servicio médico público acorde con las posibilidades económicas del Estado.

### **1.3 Nueva legislación**

Por otra parte, es importante destacar también que los vientos de renovación que soplaron en medio de la crisis y la inestabilidad política, empujaron una amplia reforma de la legislación. En ella, los trabajadores y los sectores medios (y entre ellos los empleados públicos) lograron plasmar algunas de sus aspiraciones de aumento de ingresos, estabilidad y concesión de servicios. Desde luego que mucho de esa legislación quedó en el papel, pero varias reformas se hicieron y, sobre todo, se creó un clima público de preocupación por lo social.

Los gobiernos julianos, aparte de dictar la legislación que creó algunas instituciones públicas importantes, contribuyeron por este medio también con leyes que se preocuparon, sobre todo, de los problemas de los trabajadores, de las mujeres y de los menores. Dentro de estas leyes, y en lo que a esta investigación concierne, crearon la Inspección General del Trabajo y también

dictaron normas referentes a la duración de la jornada laboral, la ley de desahucio del trabajo, además de la importante inclusión de los empleados bancarios (esta medida comprendió también a los empleados del Banco Central) dentro de la jubilación obligatoria.

El “oscuro y aparentemente anodino”, como llama Agustín Cueva al ingeniero Federico Páez, no se comportó así, por lo menos hasta su ruptura con los socialistas, pues bajo asesoría de esta tendencia política este gobernante dictó muchas leyes entre las que, por importar a este estudio, se destacan las siguientes: la de creación del Instituto Nacional de Previsión, entidad a la que Páez prestó especial deferencia, expidiendo varios decretos por los que obtuvo recursos económicos para sustentarla (todas las leyes referentes a las sucesiones intestadas son una muestra de ello); la de creación del Departamento de Seguro de Desgravamen Hipotecario en beneficio de los empleados y obreros; y la que reglamentó los aportes de patronos, empleados y obreros. Otras leyes importantes fueron la de Huelgas y la de Desahucio para los Empleados Públicos.

En otro orden de materias, Páez realizó algunas reformas a la ley de Matrimonio Civil y en lo referente al divorcio, hizo cambios relacionados con los bienes adquiridos dentro de la sociedad conyugal y con los alimentos congruos a hijos menores de edad. Por otro lado, pero en esta misma línea, reformó el Código Civil en lo referente a la situación legal de los hijos nacidos fuera del matrimonio y también otorgó beneficios a las madres ilegítimas.

Además, entre sus normas importantes, hay que contar la que dictamina que el decreto que estableció el mínimo de pensión a los jubilados civiles fuera extendido a las pensiones de retiro y montepío militar.

Como se puede apreciar por lo que se ha comentado sobre la nueva legislación de la etapa, las innovaciones fueron nume-



rosas. Es imposible, sin embargo, referirse a todos los cuerpos de ley emitidos o reformados, no solo por su gran número, sino también porque buena parte de ellos tocó solo muy tangencialmente al tema de este estudio.

El general Alberto Enríquez Gallo, quien sucedió en el poder a Páez, también hizo una valiosa contribución a la legislación ecuatoriana expidiendo en noviembre de 1938, el Código del Trabajo. Esta ley sistematizó mucha de la legislación laboral dictada por Páez, a la que Enríquez le añadió partes sustanciales que dieron como resultado una ley muy completa. Carlos Arroyo del Río reformó en noviembre de 1940 el Código Civil en lo que respecta al patrimonio familiar.

No hubo normatividad en lo que hace relación a la estabilidad laboral; sólo en 1952, en la administración de Galo Plaza, se dictó la primera Ley de Carrera Administrativa que empezó a preocuparse específicamente por la problemática de los servidores públicos.

Este proceso de activación estatal que vivió el país en los años treinta, estuvo acompañado también de una continua institucionalización de organizaciones populares de todo tipo: comunas, cooperativas, gremios artesanales, sindicatos de trabajadores, federaciones asociaciones etc., que procuraron, por una parte, hacer efectivos los beneficios de la legislación dictada; y por otra, llenar los vacíos legales que, obviamente por nuevas, tenían esas leyes.

Estas organizaciones cubrieron, sin embargo, solo a una baja proporción de la población y antes que su crecimiento numérico fue notorio su cambio cualitativo que llevó –por lo menos a los artesanos y obreros– a una “reestructuración del discurso social del trabajo, que se torna en creación colectiva, y que impacta de forma significativa en la conciencia social de los diversos actores del período...”<sup>13</sup>



## *Capítulo II*

# **EL BURÓCRATA QUITAÑO: SU IDENTIDAD**

### **2.1 Identidad de los burócratas**

Reiteradamente se ha venido mencionando la irrupción que hizo el sector burócrata en la escena nacional y las condiciones en que ésta se produjo. En este punto cabe preguntarse: ¿cuál es el origen de este personaje? ¿quién es este “nuevo” componente de la sociedad? ¿cuáles son sus valores y costumbres?. Las respuestas a estas interrogantes han sido tan inexplicablemente poco investigadas, como tan importantes de ser contestadas, sobre todo si la historiografía, de alguna manera, le atribuye al burócrata participación decisiva en la actividad pública durante los años veinte y treinta.

A partir de la escasa bibliografía de que se dispone y del discurso que sobre sí mismos manejan los empleados estatales de la época en cuestión, seguidamente se esbozará lo que puede percibirse como su identidad.

El burócrata ecuatoriano ha provenido del sector medio de la sociedad del que es sólo un componente, puesto que dentro de él tradicionalmente se han contado, además, a la oficialidad militar, a los empleados particulares, a los profesores, a los pequeños propietarios y comerciantes, a “personas en trance de abandonar las filas obreras o que ya han dejado esas filas: trabajadores manuales, maestros de taller en general...[a] estudiantes hijos de la chacería...[a la] chullería del Norte y a los levas de todas partes... a los antiguos nobles llegados a pobreza y que por lo

mismo, han perdido sus escaños en la ‘alta sociedad’”.<sup>14</sup> Adicionalmente, a partir de los años treinta, Agustín Cueva incluye en este sector a los choferes.<sup>15</sup>

Toda esta amplia gama de grupos dedicados a ocupaciones tan diversas, en la práctica estableció grandes diferencias culturales y económicas con fronteras nítidamente reconocibles. Por esta situación, este conglomerado humano no tuvo una ideología propia, ni una aspiración común que lo cohesionara como a los otros sectores sociales. Su existencia hasta fines del siglo XIX fue silenciosa y su número más bien reducido.

La burocracia empezó a fortalecerse con el establecimiento del Estado Liberal que, con sus transformaciones, dio los primeros impulsos para que los empleados públicos incursionaran en la actividad pública. Posteriormente, la Revolución Juliana alentó mucho más su participación con la diversificación del Estado que llevó a cabo desde mediados de los veinte hasta principios de los treinta. A partir de ese momento empezó a ser evidente la presencia de este grupo que, como se ha visto, tuvo por lo menos hasta inicios de los años cuarenta, un crecimiento significativo.

Justamente en ese período se pusieron de manifiesto algunas características peculiares de la burocracia. De ellas, se han rescatado, algunas que se consideran importantes porque identifican a este grupo y también porque originaron experiencias y comportamientos comunes con los otros componentes del sector medio.

La sociedad ecuatoriana de los años treinta continuaba en muchos aspectos valorando lo aristocrático como lo supremo. Por ello despreció a quienes poseían una ascendencia mestiza. En efecto, estos prejuicios raciales constituyeron un factor muy influyente en muchos aspectos de la vida del país y casi determinante para los individuos que tenían ese origen.

El burócrata se cuenta entre quienes sufrieron con mayor rigor esta situación, no solo porque se lo consideró como al clásico mestizo, sino también por su condición de pobreza. Condición frente a la que este individuo asumió un comportamiento ambivalente: “adoptando la actitud de peón de hacienda con los grandes señores, o la de gamonal con los ambientes populares”<sup>16</sup>.

Este comportamiento se manifestó marcadamente entre los empleados públicos, debido a que por su trabajo tuvieron que alternar con el sector alto de la sociedad. Obviamente este contacto, sumado a su necesidad coyuntural de consolidación, les condujo a imitar y adoptar a su manera las actitudes y los valores de ese sector, que era el que tenía en sus manos la posibilidad de promoverlo o descenderlo de condición social y económica.

Cabe, a propósito de esta reflexión, señalar que si bien la historiografía ha rescatado acertadamente el origen y la condición de la mayoría de los burócratas, esta categorización ha generalizado y encasillado y, por lo tanto, ocultado la identidad de un grupo que a más de ser muy heterogéneo vivía en un proceso de gran movilidad. En efecto, en este grupo también se contó con un significativo sector medio-alto, encargado de dirigir en las oficinas del estado los cargos de ese nivel y que, por esa razón, en alguna medida compartió los espacios de quienes controlaban el poder.

Por ello, es importante distinguir y recalcar que de quien se ocupa esta investigación es del típico burócrata, mestizo y pobre, que ocupó cargos subalternos (secretarios, amanuenses, “empleados”, etc., es decir, quienes tuvieron cargos inferiores de escritorio) dentro de la administración pública y que con el afán de no experimentar una regresión social no escatimó en utilizar todos los recursos que tuvo a su alcance, para reforzar las posiciones que fue adquiriendo en su trayectoria.

Por otra parte en esta lucha por alcanzar una mejor posición tener un nombre era asunto importante y había quienes lo escribían o firmaban anteponiendo el prefijo “de” al apellido, porque según ellos significaba distinción, un origen noble...<sup>17</sup>. Este fue un hecho asumido también por algunos burócratas, pero lo que importa observar es que ello revela la actitud valorativa general que asumió específicamente este individuo.

Efectivamente, aquellos que buscaron una promoción socio-económica, mediante sus concretos actos de elección cotidiana, realizaron cambios bruscos de conducta que provocaron el trastocamiento de sus propios valores en favor de los de la élite dominante; ello no les trajo grandes disquisiciones, porque al procurar la movilidad social, este grupo abandonó su raíz ambigua.

Esta situación que se produjo, como se ha visto hasta aquí, en la actividad pública que desarrollaba el empleado estatal, refiere automáticamente al concepto que ellos tenían sobre sí mismos y a su autovaloración. Sobre su mesticidad, un burócrata del año veinte se describía como “un hombre pequeño, mi estatura no excede de metro y medio, mi color, se asemeja al de una estera de medio uso, mi volumen tampoco es mayor que el del lápiz con que escribo”<sup>18</sup> y, aunque reconocía tener talento, también pensaba que “el empleado público ni siquiera ha sido ciudadano, porque aunque ha sabido leer y escribir y mucho más, no podía concurrir con libertad a ninguna clase de elecciones públicas, ni menos decir nada de las injusticias de los gobiernos. El empleado público ha sido nada más que un ente, que tenía que saludar con toda atención a los altos jefes (y qué jefes) y vivir en un silencio sepulcral: silencio de esclavitud.”<sup>19</sup>

Esta percepción es una muestra que refleja la generalizada poca autoestimación que se tenían los burócratas; por esta razón, Ricardo Barrera expresó acertadamente que “si ellos mismos comenzaron por reconocer su insignificancia individual,

nada hay de extraño en que sus patrones los traten con la punta del zapato.”<sup>20</sup>

Pero este servilismo no solamente se generó por el interés de ascenso social que procuraron los empleados estatales, sino también a causa de su paupérrima condición económica. Ciertamente, la remuneración que el Estado asignó a cada uno de sus servidores, no fue considerada suficiente por ellos; y, a pesar de que fue una sentida limitación que procuró ser encubierta individualmente por interesar a sus fines, se hizo evidente cuando la proclamaron como una de sus reivindicaciones más importantes. Con frecuencia y por esta situación se auto-calificaron como “proletarios de levita”, “comedianos de saco y cuello”, para darle así notoriedad a una pobreza considerada, según lo expresaron, más grande que la de los obreros.

## **2.2 Los burócratas y el aparato estatal**

Un viajero que visitó Quito en la época decía:

“Todavía persisten sus dos mayores males políticos: la eterna y desvergonzada lucha por obtener empleos públicos, por parte de la población masculina enteramente alfabetada, y ...”<sup>21</sup>

Esta era la imagen que, sobre lo que constituía la administración pública, proyectaba el Ecuador y concretamente el Quito de finales de los años veinte y de la década de los treinta.

Esta apreciación es correcta, comprensible y hasta justificable, porque en el país se estaba produciendo lo que Régis Debray dice ser un fenómeno típico en su momento en los países latinoamericanos: las funciones públicas se constituyen en la “única fuente de empleo para millares de cuadros sin trabajo, [sirviendo] de sustituto al desarrollo de un aparato de producción”<sup>22</sup>.

Esta realidad significa en esencia lo expresado testimonialmente por un empleado público de la época: "... esa oficina que aunque me retiene casi todos los días con sombra y con frío, la quiero tanto y tanto, porque significa el pan para mi hogar. Esa es la dura realidad, amigo lector."<sup>23</sup>

Planteada así la situación, la necesidad de sobrevivir obligaba a los ciudadanos que tenían un nivel de formación medio a conseguir un empleo público (que eran los más accesibles) para cuyo desempeño, paradójicamente, no eran importantes ni los conocimientos, ni las aptitudes, ni la experiencia, ni siquiera la honradez. Lo único que se requería era "la fuerza poderosa de la palanca".<sup>24</sup> Confirma este hecho la actuación de la Cámara del Senado que, en sesión ordinaria del 13 de octubre de 1930, rebatió y rechazó en segunda instancia el proyecto de decreto presentado por el H. Juan Cueva García, para que se creara en la ciudad de Quito una "Escuela de Oficinistas" adscrita al Colegio Mejía, con la finalidad de preparar a los empleados públicos para el mejor desempeño de sus funciones. Esta resolución fue tomada por sobre el criterio de algunos legisladores que consideraban "necesario destruir la creencia de que cualquier ignorante o fracasado de la ciudad tiene derecho para obtener un empleo del Estado".<sup>25</sup>

El juicio preliminar se reafirma por el hecho de que, en reciprocidad al cargo concedido, el personaje influyente exigía al nuevo empleado, el respaldo incondicional a los intereses siempre políticos de la autoridad a cuyo servicio estaba; aparte de lo que en muchos casos y en contra de su voluntad tenía que hacer para conservar ese cargo.

Por ello, no era raro que durante esos años circularan hojas volantes como la siguiente, que ilustra muy bien la situación:



## CONVOCATORIA

Convócase para hoy a las cuatro p.m., a todos los sinvergüenzas de esta capital, para dar la bienvenida al UNGIDO OFICIAL y acompañarle hasta su residencia, en desfile suplicatorio de empleos y grangerías.

Presidirán los conocidos hermanos CUEVA GARCÍA, etc.

NOTA: Se pasará lista de los empleados públicos concurrentes.

Quito, octubre 22 de 1932.

UN INDEPENDIENTE<sup>26</sup>

La trascendencia que tuvo esta problemática fue expresada, sobre todo, en parte de la producción literaria concebida en este período y que vio la luz, la mayoría de ella, durante los años cuarenta. Precisamente, en la novela *Memorias de un empleado público*, Juan Viteri Durand ilustra, no muy alejado de la verdad, lo que debe haber involucrado el mantenerse en una función pública. El personaje, un pagador del Ministerio de Educación, expresa lo siguiente a propósito de un problema surgido en esa dependencia: "...Son abusos de autoridad imposibles de resistir. Yo me di cuenta de la falsificación... pero qué podía hacer. Aquí a uno pobre le tiran y le janan de un lado para otro. Mucho cuento es que no haya dado en quiebra en tantos años de servir en esta pocilga. Porque eso más. Fíjese cómo me tienen, fíjese en esta oficina: es una pocilga, no una oficina".<sup>27</sup>

Como resultado de estos deficientes mecanismos de contratación pública y de estabilidad laboral, la situación cotidiana entre empleados en las oficinas era de rivalidad y desconfianza. La puntual asistencia era más valorada que la eficiencia, "¡Como si los grandes problemas económicos de los Estados modernos pudieran solucionarse cuidando de que los empleados no se atrasen o poniendo todo afán en que esté bien llevado el libro de asistencia a la oficina!".<sup>28</sup>

La política laboral que se imponía respondía siempre a la orientación ideológica y antecedentes del jefe de turno. Muestra de ello son los informes de labores presentados por las diferentes carteras ministeriales, en los que se da una visión unilateral y sobrevalorada de las actividades cumplidas por esas instituciones. Esto se explica, porque como decía otro de los personajes de la novela de Viteri Durand, al que se le había encargado sistematizar un informe presidencial, “había que arreglarle el pelo [al informe] como a Luis XVI para ofrecerlo al verdugo”;<sup>29</sup> es decir, a los enemigos políticos y a la opinión pública.

En lo que se refiere a la atención al público, parte fundamental en el trabajo de muchos burócratas, las “amabilidades se hallaban en razón directa de la importancia política del visitante”.<sup>30</sup>

Y, por último, el peligro de la cancelación era latente sobre todo en las épocas de cambio de gobierno, porque el conservar el oficio en esas circunstancias dependía de la calidad humana del nuevo jefe y del hecho de que los empleados fuesen partidarios o por lo menos simpatizantes políticos del gobierno del momento.

“...Al otro día volvimos a la oficina [decía un empleado público en los días del triunfo de la Revolución del 28 de Mayo] más cumplidos que nunca, uno de los nuestros entró sonriente y con inusitada alegría, su saludo fue raro, para el de costumbre. ‘Camaradas’, buenos días, dijo levantando el puño cerrado. ¿Qué es lo que sucede que estás tan alegre? preguntó un compañero. Pues estamos con un nuevo jefe provisional, y acaba de decirnos que todos los empleados estemos tranquilos porque él no permitirá que se cancele a nadie sin motivo plenamente comprobado, y menos por intrigas, ¿Qué color político le gusta al nuevo jefe? pregunto otro. ¡El rojo, cholo, el rojo, camaradas! exclamó. ¡Ahora sí podemos opinar como nos guste! continuó con entusiasmo.”<sup>31</sup>

En esta tónica es que se desarrollaban las labores “normales” en las oficinas del Estado. Pero todas estas descripciones resaltan la gran verdad de cualquier función pública en general: la indudable importancia que revestía la política, debido a que ella posibilitaba el manejo antojadizo de la actividad pública.

En efecto, desde que los gobiernos julianos iniciaron la expansión del aparato estatal, se desencadenó un proceso de crecimiento constante del sector burocrático. El cuadro “Crecimiento de los empleados del sector público en Quito entre 1925 y 1944” que aparece seguidamente, elaborado en base de la información disponible, ilustra algunos momentos de este proceso.

Dentro del período demarcado por la investigación, los dos gobernantes que más contribuyeron al crecimiento de la burocracia fueron el doctor José María Velasco Ibarra que gobernó en dos oportunidades y el ingeniero Federico Páez que lo hizo en una. Cabe, en este punto, analizar individualmente las “importantes” razones que tuvieron cada una de estas autoridades, para fortalecer a este sector.

El ingeniero Federico Páez, durante la etapa inicial de su administración en la que estuvo muy ligado con los socialistas, contribuyó al crecimiento del número de empleados del Estado a través de la creación del Instituto Nacional de Previsión y del incremento de cargos bajos en los diferentes ministerios, vías por las que la burocracia creció en alguna medida. Este proceso se detuvo solo cuando Páez se mostró adverso a esta tendencia política por la presión que ella ejerció para acentuar su participación. Esta actitud dejó traslucir, aparte de las diferencias ideológicas, el afán personalista de Páez por mantenerse en el gobierno, hecho que se confirmó con un acercamiento interesado de su parte hacia los militares a quienes “agradeció” la confianza depositada en él (por que fueron ellos quienes le entregaron el poder) a través de los ascensos, de los aumentos de sueldo y del fomento de este tipo de burócratas. Es decir, engrandeció a una institu-

## NUMERO DE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO ENTRE LOS AÑOS 1925-1944

	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
1			13	16	25	17	11		15	16	31	33	40	35	34		32	32	33	33
2			32	49	66	73	107		110	118	141	209	124	382	371		279	405	381	282
3			697	809	809	812	695		699	688	868	1.028	1.123							
4			87	98	110	104	80		74	65	91	104	107	105	112		119	124	129	139
5			5.061	5.835	5.801	5.722			5.273	5.345	8.330	d.r.	d.r.	d.r.	d.r.		d.r.	d.r.	d.r.	d.r.
6			185	259	432	430	250		216	227	335	350	189	528	574		579	536	611	699
7			29																	
8												216	227							
9													28							
10			645	885	1.030	970	935		974	941	1.280	889	721	1.361	1.474		1.419	1.467	1.777	1.591
11				93	93	88					65	49	87	197	137		62	288	289	282
12							277		147	151	58	270	435	552	673		512	524	541	517
13			8																	
14																	98	92	228	161
15			45																	
16			288																	
17			2	2	85	91	91	91	91	91	3	3	3	3	3		95	95	5	100
18				54	62	61	59	24	57	59	60	69	99	110	121		115	125	123	124
19					6	7	6		6	6							8	7	7	8
20				88	110	118	114		128	129				110	136		137	162	156	156
21					4	5	5		6	6							8	7	7	8
			2.001	7.994	8.887	8.575	8.352	115	7.795	7.820	11.280	3.200	3.183	3.383	3.820		3.459	3.863	4.288	4.078

FUENTE: Presupuesto General del Estado ELABORACION: Cecilia Durán<sup>32</sup>

ción que si bien jugó un papel importante en la época, como dice Juan Maiguashca, no fue “percibida” como nacional ni en los años veinte ni en los treinta. Como desenlace político, cabe señalar que ni siquiera esta medida pudo sostenerle en el cargo, pues los mismos militares tuvieron que reemplazarlo, debido a la persistente intolerancia de que hizo gala ante las luchas obreras y las exigencias reivindicativas del sector civil medio.

Estos dos fueron los caminos por los cuales el ingeniero Páez dotó al Estado de un número significativo de trabajadores. En este punto es importante señalar que el objetivo de este trabajo se centra más bien en la burocracia civil, pues la militar aunque ha sido tomada en cuenta brevemente es una temática diferente que reclama otro estudio.

El comportamiento de Velasco Ibarra con respecto a los burocratas está referido en muchas ocasiones dentro de la historiografía nacional. Ello se debe a que este gobernante entabló con los desempleados del sector medio (potenciales candidatos a empleados públicos) una relación de provecho mutuo.

Gracias a las remociones masivas de empleados de los cargos públicos que Velasco instituyó durante sus administraciones, logró conformar una clientela política circunstancialmente favorable, lista a prestar su apoyo sólo si ello le brindaba la oportunidad de incorporarse a la administración pública. Pero Velasco, al tomar como base a este sector poco consistente y oportunista, desestimó siempre que esa actuación le restaba posibilidades de conservar el poder, el mismo que se le iba escurriendo hasta perderlo. Sus forzados abandonos del poder, consiguientemente, acarrearón vuelcos administrativos, creando así “un mecanismo de curiosa ‘alternabilidad’ burocrática que, a fin de cuentas, bien puede haber sido otro elemento de equilibrio, aunque sea precario del sistema”.<sup>33</sup>

También por el hecho de que Velasco desde 1934 por su carismática personalidad sobresalió y ocupó por varios años el primer lugar en la escena política, es importante matizar la actitud que tuvo desde esos años con los pocos burócratas técnicos de la época.

Velasco fue un letrado tradicional y, por lo tanto, su cosmovisión respondía a ese esquema; por ello, las decisiones que tomaba, incluidas las de asuntos de Estado, estaban guiadas por su razonamiento y en sus momentos críticos por su capricho. Esta manera de conducir el Estado pudo haber sido vista con buenos ojos por sus bases de desempleados pobres, que no tenían posibilidad de acceder a una formación académica superior y que sobre todo la necesitaban para conseguir incrustarse en la burocracia. Pero coetáneamente existía un sector que sí tuvo estas posibilidades y que empezó a resentir esta conducta del caudillo.

Efectivamente, desde los días de la Revolución Juliana los militares comprendieron e influyeron, en alguna medida, en la mentalidad del sector civil burócrata sobre la importancia que tenía el establecer en el Estado directrices técnicas y profesionales para su mejor desarrollo. Esta nueva manera de afrontar los problemas nacionales desencajó con la mentalidad de Velasco, quien inició con este nuevo sector una larga e insalvable discrepancia que no se zanjó nunca y que por el contrario fue ahondándose en la medida en que este grupo crecía.

Sin embargo, esta situación no fue, por lo menos hasta la Revolución de Mayo de 1944, un obstáculo que le impidió seguir conservando su clientela política; más bien fue un arma de doble filo en ese proceso, que le permitió producir una empleomanía causante, en parte, del posterior pauperismo nacional y de la descomposición de la estructura político-administrativa, cuya forma jurídica perdurable fue la Constitución dictada por la Asamblea Nacional Constituyente reunida de 1946 a 1947.

### 2.3 Los censos de empleados

La Caja de Pensiones, con el objeto de conocer el monto al que ascenderían las obligaciones para con sus afiliados, realizó el 1ro. de febrero de 1930, en todo el país, el Censo de Empleados Públicos y de Bancos.

Figuran en este censo 14.986 empleados. De los cuales, 12.595 eran empleados fiscales, 1.821 eran empleados municipales y 570 eran empleados bancarios. El ausentismo estimado estadísticamente fue de un 2%.

Este censo se realizó a nivel nacional y comprendió a tres tipos de empleados. La información que se obtuvo mediante esta consulta tiene especial relevancia para este estudio, debido a que la mayor cantidad de datos fueron proporcionados por los burócratas.

Mediante este censo se investigó además de los sueldos y del número de empleados estatales, el sexo, el estado civil, la edad, el tiempo de servicio en la administración pública, la distribución por dependencias, el lugar de nacimiento y los lugares de mayor concentración de la burocracia. Un resumen de esta indagación fue publicado en el Boletín Anual No. 3 de la Caja de Pensiones, que se publicó en 1931.

El censo fue favorable para la Caja de Pensiones debido a que, mediante los resultados que se obtuvieron, se pudo determinar el que la solvencia de la institución se podía asegurar solo con algunas ligeras reformas a la ley. Su preocupación fundamental estaba centrada en el número de empleados a quienes se debería otorgar la jubilación, y por el censo se conoció que el 56,49% de los empleados públicos y de bancos, que percibían un sueldo promedio de entre S/. 50,00 a S/. 100,00 tenían menos de cinco años de servicio y que por lo tanto estaba lejana la posibilidad de que obtuvieran ese beneficio. Pero los datos también re-

velaron que esta situación se producía debido a la inexistencia de una ley de carrera administrativa, que permitiera alcanzar la estabilidad laboral.

También por esta consulta se pudo conocer otros datos importantes sobre la burocracia, como el hecho de que las empleadas fiscales, en su mayoría solteras, eran 1.966, de un total de 2.183 censadas, constituyendo con las 206 empleadas municipales y con las 11 bancarias, ya el 14,57%, de la fuerza laboral de este sector. Los empleados fiscales, por su parte, eran 10.629 de un total de 12.803, que alcanzaron conjuntamente con los empleados municipales y los bancarios el 85,43%.

Los hombres casados de entre 26 a 30 años, seguidos de los solteros de entre 21 a 25 años, ocupaban la mayor parte de los cargos públicos; mientras que las mujeres divorciadas y las personas de edad desconocida, (con mucho probabilidad sobre los 65 años) conformaban el índice más bajo dentro de los empleados estatales.

Por el censo se pudo conocer además, que la mayor parte de estos empleados habían nacido, según las cifras más altas, en las provincias de Pichincha, Guayas, Manabí e Imbabura y que los empleados fiscales residían, también según las máximas cifras, en las de Pichincha, Guayas, Manabí y en exacta proporción en las de Azuay y Chimborazo, prestando sus servicios en los ministerios de Instrucción Pública, Gobierno y Hacienda, en ese orden.<sup>34</sup>

Para el procesamiento de la información se utilizaron las máquinas "Hollerith", pues en esa época estaban consideradas como el mejor instrumento técnico para realizar los cálculos contables.

Cinco años más tarde, el 30 de abril de 1935, la Caja de Pensiones realizó un segundo censo nacional que aparte de com-



prender a los empleados fiscales, municipales y bancarios, incluyó a los militares y a los jubilados y retirados. La motivación del censo fue, nuevamente, la necesidad de contar con la información necesaria que permitiera garantizar la solvencia futura de la institución y prever de mejor forma las demandas de los afiliados, sobre todo de aquellos que estaban por alcanzar la jubilación.

Para recoger la información del censo, se elaboraron diversos formularios que fueron repartidos oportunamente en las oficinas públicas. Se adjunto también un carné que debía ser llenado por cada afiliado con sus datos básicos, para así obtener una mejor atención.

El censo realizó una minuciosa investigación sobre diversos aspectos de los empleados estatales. Se ocupó, en el plano público, sobre el número de afiliados, el sexo, la fecha de nacimiento, la edad, el estado civil, las dependencias donde prestaban sus servicios, el tipo de sueldo, el tiempo de servicio, la profesión, el año en que alcanzarían la jubilación y el valor de la imposición que pagaban anualmente a la Caja del Seguro.

Sobre el ámbito privado, el censo averiguó sobre los miembros de familia de los burócratas, el número de hijos, si tenían o no casa propia y si pagaban o no arriendo. Inclusive, se encargó de cuantificar a los enfermos y a quienes tenían señales particulares y defectos físicos.

La información fue recogida de manera que permitió, tanto desglosar los datos por instituciones y lugares, como presentar un detalle cruzado de esa información.

La investigación presenta en detalle la información de todo el país y obviamente la de Quito, que se introduce en el siguiente análisis del censo. Sin embargo, para contrastar los datos con el censo anterior, a continuación se detallan los resultados generales obtenidos.

Participaron en el censo un total de 17.366 afiliados, de los cuales 13.605 eran empleados fiscales, 3.096 municipales, 665 bancarios. La Caja de Pensiones incluyó en este censo a sus afiliados militares y jubilados y retirados con el fin de conocer su número. Como resultado se obtuvo que existían 4.464 militares y 1.997 jubilados y retirados.

En relación con el censo anterior se pudo comprobar, que las oficinas municipales incrementaron en mayor número sus empleados con una cifra de 1.275, mientras que las fiscales lo hicieron en un número de 1.010 y las bancarias en 95.

Como se observa, los empleados fiscales siguieron constituyendo el número más significativo de afiliados y, dentro de ellos, los quiteños casados y con un promedio de dos hijos, seguidos de los solteros fueron los más numerosos. La edad promedio más frecuente entre los empleados siguió siendo entre los 26 y 30 años, seguida de los que tenía entre 21 y 25 años.

La fuerza laboral femenina también creció pues las empleadas fiscales sumaron un total de 2.513, mientras que las municipales alcanzaron la cifra de 378 y las bancarias la de 13. Es decir, crecieron en un número de 721 con respecto al censo anterior. Las dependencias en las que la mayoría de burócratas prestaban sus servicios eran el Ministerio de Gobierno y Previsión Social, seguido del de Educación Pública y del de Hacienda y Crédito Público.

Por la publicación detallada de los resultados de este segundo censo, se pudo conocer que la mayor parte de los empleados fiscales se hallaban localizados en Quito y Guayaquil y llegaban al número de 3.224 y 2.230, respectivamente. En el resto del país, el promedio no llegaba a 500 empleados fiscales en cada una de las capitales de provincia. En la ciudad de Quito se localizó el índice más alto de población migrante que ocupó cargos fiscales. Provenían principalmente de Latacunga, Ibarra, Ambato y Gua-

yaquil. Por otra parte se supo además, que la proporción más alta de jubilados, que era 1.144, para ese año, se localizaba en Quito.

En lo que respecta a sueldos, cinco años después, los empleados fiscales siguieron en su mayoría percibiendo entre S/. 50,00 y S/. 100,00 de sueldo mensual, aunque se nota una tendencia a la elevación de los mismos. Es notorio el alto índice de empleadas fiscales que alcanzaban a percibir un sueldo superior de entre S/. 101,00 y S/. 200,00; ello se explica debido a que esa era casi el sueldo más alto al que podía aspirar una mujer, puesto que en el resto de la escala casi no figuran. El mayor tiempo de servicio también se mantuvo en el índice de 1 a 5 años, registrado en el censo anterior.

Los tipos de profesiones también fueron investigadas y se pudo comprobar que los empleados fiscales, solo empleados, –como decía peyorativamente el instructivo del censo con seguridad por la carencia de estudios especializados de éstos– eran 4.194, seguidos de 2.388 profesores, 872 agricultores y de 735 profesores normalistas.<sup>35</sup>

A partir de la realización de estos dos censos, la Caja de Pensiones y luego también el Instituto Nacional de Previsión, procuraron difundir, mediante una adecuada propaganda, los beneficios que brindaba la ley de seguro social, así como advertir a los afiliados de la importancia que para sus intereses revestía su seria participación en ellos.

En efecto, por la información que sobre su real situación financiera obtuvo la Caja de Pensiones mediante estas encuestas, se produjo la expedición de varias leyes importantes, entre ellas, la ley y reglamento de censos que fue formulada por la Dirección General de Estadística con la colaboración de la Comisión Organizadora del Instituto Nacional de Previsión.



### *Capítulo III*

## **SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS BURÓCRATAS**

### **3.1 La situación económica de la burocracia antes de la Revolución Juliana**

La Revolución Liberal realizó profundas transformaciones en la estructura del Estado ecuatoriano. Varias de esas transformaciones incidieron en su funcionamiento burocrático. Entre 1895 y 1912 diversas dependencias públicas crecieron muy rápidamente, a tal punto que el número de sus empleados se elevó en proporciones de uno a ocho.<sup>36</sup> El crecimiento cuantitativo de burócratas, sin embargo, no trajo consigo un mejoramiento de su nivel de vida, puesto que los gobiernos liberales no elevaron las remuneraciones en términos reales. Esta situación se mantuvo en los años siguientes a 1912, lo que significó un deterioro real de los niveles de ingresos cuando se elevaron los costos de vida sin que aumenten las remuneraciones.

Cuando a principios de los años veinte la crisis de la exportación cacaotera iba agudizándose, la situación empeoró. Fue reduciéndose gran parte del presupuesto estatal que sustentaba el ingreso del sector burócrata. Eso trajo consigo el que en las oficinas públicas se dejara sentir un profundo malestar, que fue expresado de la siguiente manera, por el Director Central de Estadística y Registro Civil en el informe anual que presentó al Ministro del Ramo en 1923:

Todos estamos convencidos de que actualmente el país está corroído por una gangrena terrible que es el desastre económico,

pero aún dentro de este mal, el estado de las oficinas de mi dependencia es todavía más aflictivo y requiere con toda urgencia la aplicación de medidas eficaces. En primer término, es de notarse que, desde la instalación en la República del Registro Civil, las pensiones señaladas para sus funcionarios no han experimentado variación de ninguna clase. La vida ha encarecido totalmente, las necesidades del individuo se han multiplicado y es un absurdo suponer siquiera por un instante, que con una renta ya exigua hace 22 años, pueda ahora subsistir un empleado que, durante las ocho horas de trabajo, tiene que concretarse exclusivamente a las duras y constantes labores de su cargo.<sup>37</sup>

Como consecuencia de este estancamiento económico algunos burócratas intentaron mejorar sus ingresos cambiando de empleo tan pronto como hallaron otro mejor remunerado, ocasionando dificultades en las oficinas debido a que las “renuncias” a veces se producían sin previo aviso. Pero ni siquiera esta medida dio resultado porque a la mala remuneración, había que añadir otro factor disolvente que era la falta cumplida de pago de las mismas.

Esta desconcertante situación fue, con probabilidad, una de las causas que provocó lo reportado por el Jefe del Registro Civil del cantón Riobamba en el mismo año de 1923, dando una muestra de lo que con mucha seguridad acontecía en todo el país: era el hecho de que algunos empleados hicieron de sus cargos “un miserable filón de explotación y se [constituyeron] en extorsionadores, sobre todo de la clase menos ilustrada y menesterosa”.<sup>38</sup>

Este estado de pobreza que tuvieron que soportar los empleados estatales y que incluso les llevó a incurrir en este delito, era sólo la parte correspondiente a este grupo, dentro de la calamitosa situación por la que atravesó durante los años veinte y luego en los treinta la sociedad ecuatoriana en su conjunto.

### 3.2 Los gobiernos julianos y la economía de la burocracia

Como se ha observado, el deterioro económico del país de mediados de la década del veinte, devino en una crisis política en medio de la cual tomaron las riendas de la conducción del Estado, a partir de julio de 1925, nuevas generaciones de militares jóvenes que fraguaron la Revolución Juliana.

Estos gobiernos se sustentaron todavía con los ingresos de las exportaciones de cacao y de los productos de exportación de menor volumen (café y arroz) que tuvieron un repunte a fines de la década del veinte. Pero, aunque las cifras en sures se elevaron un tanto de año a año, esas elevaciones fueron menores en porcentaje a las experimentadas antes de 1920, lo cual significó una elevación muy escasa o una reducción real. Los rubros que experimentaron elevaciones relativas fueron:

- renta de las propiedades nacionales (minas)
- impuestos directos e indirectos (principalmente por derechos de aduana por importaciones)
- impuestos a los actos (alcabalas, registros y anotaciones, herencias, legados, donaciones y timbres fiscales)
- rentas de estancos
- cuotas (bancarias y de montepío y retiro militar)
- impuesto a las ventas

Los momentos más graves de la crisis fueron entre 1920 y 1924. Luego, en la segunda mitad de la década, se recuperaron los ingresos, aunque su porcentaje de elevación fue muy reducido. Los datos arrojan S/. 51'588.000,00 en 1928 a S/. 59'900.000,00 en 1929 y a S/. 64'037.200,00 en 1930.<sup>39</sup>

Esta mejora relativa de los ingresos públicos, a pesar de su poco volumen, permitió a los gobiernos julianos introducir en el

Estado cambios importantes en lo que se refiere a la situación económica del sector medio y muy especialmente a la de los burócratas.

Efectivamente, se abrieron nuevas plazas de trabajo dentro de la administración pública, debido a la creación de nuevas instituciones y a la reestructuración que sufrieron las antiguas, favoreciendo así a un buen número de personas del sector medio, que al engrosar las filas de la burocracia empezaron a participar de algo de la riqueza nacional. Pero con esta transformación solamente se logró el que un significativo número de ecuatorianos deje de ser indigente para empezar a ser pobre porque como se verá oportunamente, las remuneraciones que percibieron los empleados estatales, no representaron en realidad cantidades suficientes como para elevar el nivel de vida general sino solo para proporcionar un alivio económico individual.

Es importante tomar en cuenta que buena parte de las recaudaciones estatales provenían, de una u otra manera, de los gravámenes aplicados a todo tipo de transacciones y actividades que para el desenvolvimiento de su cotidianidad, obligatoriamente tenían que realizar los ciudadanos. En cierto sentido, la política económica que adoptaron los gobiernos julianos fue como un bumerán, que permitió que las recaudaciones convertidas en egresos mayoritariamente por remuneraciones al sector público, se recuperen a través de impuestos.

De estos gravámenes, el impuesto del 1% a las ventas debió ser con mucha probabilidad, uno de los más perjudiciales para la economía popular. Las consecuencias del cobro de esta contribución fueron lo suficientemente graves como para motivar en octubre de 1928, un pronunciamiento de la Cámara de Comercio, Agricultura e Industrias de Quito que “interpretando los deseos del comercio de la Nación y expresamente autorizada por los comerciantes de las provincias del Carchi, Imbabura, Pichincha,



León, Tungurahua, Chimborazo y algunas otras”<sup>40</sup> fue dirigido a la Asamblea Constituyente reunida en ese año. En ese documento expresaban que:

Por una aberración inexplicable, se ha conservado uno de los más odiosos e improductivos impuestos; nos referimos al impuesto a las ventas, que a más de ser tan mal recibido por los contribuyentes y por todo el Pueblo Ecuatoriano, es técnicamente inadmisiblemente y de escaso rendimiento y sí de muchos gastos y expensas para cobrárselo. Gran parte de lo que rinde este impuesto, se va en gastos de empleados e inspectores, quedando muy poco para el Fisco.<sup>41</sup>

Así mismo alegaban para lograr su supresión, que éste:

Como ningún otro, tiene una repercusión incalculable en todas las transacciones comerciales y aún civiles, en términos que, en los artículos de primera necesidad, por ejemplo determina la elevación de precios para el consumo, de manera tal que aumenta la dificultad de compra de ellos, haciendo caer al pueblo trabajador y laborioso literalmente en el hambre.<sup>42</sup>

No hay que olvidar que quienes se pronunciaban así eran los comerciantes tratando de elevar sus niveles de ganancia, pero la situación debió incidir en los consumidores, especialmente porque también se elevaron en gran medida los derechos de aduana por importaciones que eran pagados indirectamente por ellos.

Jurídicamente, la reestructuración emprendida por los gobiernos julianos, contempló la problemática económica de los burócratas dentro de la Ley Orgánica de Hacienda, que fue elaborada por una comisión especial constituida para el efecto por el Ministro de Hacienda en acuerdo con el Consejo de Ministros. La comisión, luego de estudiar varios documentos, entre los que cabe resaltar el memorándum sobre la organización y actividades de la administración pública; y el informe sobre la organiza-

ción de los departamentos de Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda, expidió dicha ley en noviembre de 1927, con la finalidad primordial de reorganizar la contabilidad e intervención fiscal.

En el título V de esta norma se trató sobre los funcionarios y empleados y en su sección tercera se legisló por primera vez sobre sueldos de este sector, estableciendo, para facilitar la preparación del presupuesto del Estado, una clasificación conforme a la siguiente escala:

6.000 o más por año, corresponderán		al grado	
Los que reciban de	S/.5.400	a S/.6.000	2
”	4.800	” 5.400	3
”	4.200	” 4.800	4
”	3.600	” 4.200	5
”	3.000	” 3.600	6
”	2.700	” 3.000	7
”	2.400	” 2.700	8
”	2.100	” 2.400	9
”	1.800	” 2.100	10
”	1.680	” 1.800	A
”	1.560	” 1.680	B
”	1.440	” 1.560	C
”	1.320	” 1.440	D
”	1.200	” 1.320	E
”	900	” 1.200	F
”	600	” 900	G
”	menos de 600		H <sup>43</sup>

En 1928, Isidro Ayora hizo una precisión, más bien de forma, a la tabla del artículo 139 de la Ley Orgánica de Hacienda, que trataba sobre salarios y que había sido expedida

el año anterior. La nueva tabla señalaba la mínima y la máxima cantidad de remuneración que correspondía a cada grado establecido, quedando fija de la siguiente manera inclusive hasta el año 1947, en que al expedirse la codificación de la Ley Orgánica de Hacienda solo cambió el número de artículo al No. 150:

S/ 6.000 o más por año, corresponderán			al grado	1
Los que reciban de	S/.5.400	a	S/.5.990	" 2
"	4.800	"	5.399	" 3
"	4.200	"	4.799	" 4
"	3.600	"	4.199	" 5
"	3.000	"	3.599	" 6
"	2.700	"	2.999	" 7
"	2.400	"	2.699	" 8
"	2.100	"	2.399	" 9
"	1.800	"	2.099	" 10
"	1.680	"	1.799	" A
"	1.560	"	1.679	" B
"	1.440	"	1.559	" C
"	1.320	"	1.439	" D
"	1.200	"	1.319	" E
"	900	"	1.199	" F
"	600	"	899	" G
"	menos de 600			" H <sup>44</sup>

Según los niveles de remuneración que fijó esta tabla, los empleados públicos de Quito estimados para los años 1927, 1936 y 1942,<sup>45</sup> percibieron los siguientes salarios:

**UBICACIÓN SALARIAL DE LA BUROCRACIA DE QUITO  
ENTRE 1927 Y 1942**

RANGO DE SUELDO ANUAL	NÚMERO DE EMPLEADOS AÑOS		
	1927	1936	1942
6.000 o más	106	144	419
5.400 a 5.999	6	15	69
4.600 a 5.399	16	72	99
4.200 a 4.799	58	90	237
3.600 a 4.199	60	198	282
3.000 a 3.599	60	164	385
2.700 a 2.999	16	58	68
2.400 a 2.699	68	324	675
2.100 a 2.399	31	90	247
1.800 a 2.099	147	248	498
1.680 a 1.799	51	26	58
1.560 a 1.679	22	52	78
1.440 a 1.559	70	152	271
1.320 a 1.439	75	57	31
1.200 a 1.319	123	352	123
900 a 1.199	161	726	115
600 a 699	630	205	155
menos de 600	283	13	53

FUENTE: Presupuesto General del Estado

ELABORACIÓN: Cecilia Durán

Como se observa, el mayor número de empleados públicos en cada año comparado se aleja del rango inferior de salario. Pero este ascenso en la escala, por una parte, fue menor entre los años 1927 y 1936, y por otra, fue aparente pues en realidad los burócratas más bien se empobrecieron. Para 1942, según la información trabajada, es que se nota una mínima recuperación del nivel de ingresos de la burocracia.

En efecto, y como se desprende del cuadro, para 1927 la mayor parte de empleados ganó anualmente entre 600 a 899 sucres, lo que equivalía a un promedio mensual de 63 sucres o 12,5 dólares cotizados a 5,01 para ese año. En 1936 la mayoría de bu-

rócratas recibió entre 900 y 1.199 sucres anuales, es decir, 84 sucres mensuales, pero que equivalían a 8,1 dólares debido a que la cotización del dólar subió a 10,29. Lo que quiere decir que a pesar de que entre estos años se subieron los sueldos, su poder adquisitivo bajó notablemente.

Para 1942, esta situación tuvo una insignificante variación pues el salario de la mayoría de burócratas se ubicó entre 2.400 y 2.699 sucres anuales, recibiendo mensualmente 213 sucres o 14,7 dólares cotizados ese año a 14,4.

Es decir, en 15 años el poder adquisitivo del salario del burócrata subió solo en 2,2 dólares, ratificando así la penosa situación económica por la que atravesó en esos años.

### **3.3 La situación económica de la burocracia en la década del treinta**

Desde los inicios de la década del treinta, el Ecuador atravesó nuevamente por otro momento difícil en su historia política y económica. A causa de la crisis capitalista mundial, el Ecuador recibió un fuerte impacto económico, que provocó casi la paralización del aparato productivo debido a la reducción considerable que sufrieron los precios de todo el comercio de exportación, base de la estructura financiera. Y ello acarrió, sobre todo, desocupación, disminución del nivel de consumo y el languidecimiento del comercio.<sup>46</sup>

Esta crisis económica se acentuó todavía más debido a que, por otra parte, el país justamente en ese momento soportaba los efectos del reordenamiento financiero aconsejado por la misión Kemmerer mediante el que se implementó la reducción del medio circulante como medida para mantener la estabilidad monetaria, permitiendo el funcionamiento del Banco Central. Pero este reordenamiento en esa coyuntura, condujo a una crisis defla-

cionaria en el país cuya consecuencia más evidente fue la baja general de precios.<sup>47</sup>

En efecto, la conjugación de estos factores dentro de un marco económico internacional también desequilibrado, al que el país estaba vinculado debido a la utilización del patrón oro como sistema de control financiero, deprimió enormemente la economía nacional, haciendo bajar el presupuesto estatal de S/.61'476.500,00 en 1931 a S/.49'115.440,00 en 1932.<sup>48</sup>

Este desfinanciamiento no pudo ser equilibrado ni evitado y sus consecuencias fueron absorbidas por la sociedad ecuatoriana en diversa forma y magnitud. La burocracia debió haber sentido mucho este impacto puesto que, según el censo que realizó la Caja de Pensiones en 1930 cuyo resultado reproducimos a continuación, la mayoría de empleados estatales siguieron percibiendo el mismo salario promedio que en 1927.

RESUMEN POR SUELDOS DE LOS EMPLEADOS CENSADOS,  
EN LAS ADMINISTRACIONES FISCAL, MUNICIPAL Y BANCARIA

SUELDOS	NÚMERO DE EMPLEADOS			Total general de empleados	%
	Fiscales	Municipales	Bancarios		
menos de S/.50	1.572	585	7	2.164	14,44
De S/.50 a S/.100	6.534	784	81	7.399	49,39
101 a 150	2.068	238	79	2.385	15,91
151 a 200	857	100	86	1.043	6,96
201 a 250	453	31	48	532	3,55
251 a 300	381	31	64	476	3,18
301 a 350	175	19	31	225	1,50
351 a 400	162	12	35	209	1,039
401 a 450	97	9	16	122	0,81
451 a 500	91	4	28	123	0,82
501 a 1.000	160	8	67	235	1,57
1.000 a 1.500	27	-	11	38	0,25
Más de S/. 1.500	18	-	17	35	0,23
TOTALES	12.595	1.821	570	14.988	100

El resultado de esta investigación realizada a nivel nacional, efectivamente mostró que de 14.986 burócratas, 7.399 que constituyeron el 49,37%, seguían teniendo un salario entre S/. 50 y S/. 100,00, seguidos de 2.385 empleados que conformaron el 15% que recibían entre S/. 101 y S/. 150. Sin embargo, los 2.164 empleados que alcanzaron el 14,44% debieron ser los más afectados pues percibían menos de S/. 50,00. Lo que quiere decir que el 78,81%, es decir la mayor parte de empleados públicos tuvieron en esta época una situación económica muy penosa.

**SUELDOS MENSUALES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS  
EN SUCRES Y EN DÓLARES ( )**

COTIZACION DEL DÓLAR	1927	1933	1936	1938	1941	1944
	5,01	5,95	10,29	13,42	15,00	14,1
<b>Ministerio de lo Interior</b> (luego de Gobierno)						
– Jefe de Sección	250 (49,9)	280 (47)	350 (34)	450 (33,5)	450 (30)	600 (42,5)
– Amanuense	150 (29,9)	140 (23,5)	200 (19,4)	200 (14,9)	200 (13,3)	300 (21,2)
– Portero	90 (17,9)	90 (15,1)	120 (11,6)	150 (11,1)	150 (10)	240 (17)
<b>Ministerio de Hacienda</b>						
– Jefe de Sección Especies (rinde fianza)	325 (64,8)	400 (67,2)	500 (48,5)	500 (37,2)	650 (43,3)	700 (49,6)
– Ayudante Contador	200 (39,9)	180 (30,2)	250 (24,2)	250 (16,6)	400 (26,6)	450 (31,9)
– Portero	90 (17,9)	90 (15,1)	120 (11,6)	140 (10,4)	170 (11,3)	230 (16,3)
<b>Ministerio de Instrucción</b> (luego de Educación)						
– Profesor de Escuela	120 (23,9)	80 (13,4)	130 (12,6)	140 (10,4)	150 (10)	245 (17,3)
– Amanuense de la Dirección de Educación Primaria	100 (19,9)	150 (25,2)	160 (17,4)	160 (13,4)	160 (12)	260 (19,8)
– Director de la Biblioteca Nacional	400 (79,8)	350 (58,8)	400 (38,8)	450 (33,5)	450 (30)	600 (42,5)

FUENTE: Presupuesto General del Estado

ELABORACIÓN: Cecilia Durán

El problema debió ser de gran magnitud pues los empleados públicos aparte de ver congelados sus salarios en sucres, en la práctica constataron que éstos fueron reducidos por el deterioro de los ingresos reales y las alzas del costo de la vida. La tabla anterior que establece una relación de las remuneraciones de diversos miembros del servicio público en varios años muestra ese resultado.

Como puede verse por el cuadro, los salarios de empleados de diferente rango con responsabilidades diversas y de tres ministerios: Interior, Hacienda e Instrucción, sufrieron un grave deterioro. La dimensión real del hecho se evidencia en que a pesar de que los empleados públicos entre 1927 y 1944 mantuvieron y elevaron su salario en sucres, el equivalente en dólares fue decreciendo. Es decir, los sueldos fueron perdiendo mucho de su valor adquisitivo.

El momento más crítico entre los años analizados es el año 1933 en que incluso a algunos de estos empleados se les redujo el sueldo en sucres. Ese fue el caso del amanuense del Ministerio del Interior, del ayudante contador del Ministerio de Hacienda, del profesor de escuela y el Director de la Biblioteca Nacional. Cargos que, como se puede apreciar en los dos primeros casos son empleados de bajo rango y en los dos siguientes, personas dedicadas a la actividad educativa, siempre mal pagada.

Como se observa por esta muestra, si bien durante años la situación general fue crítica para todos los sectores sociales, sobre todo, quienes dependían directamente del presupuesto estatal a través de una remuneración fueron sumidos en una enorme pobreza.

Como en los años veinte, en la segunda mitad de la década del treinta, la situación comenzó a mejorar. En efecto, la burocracia experimentó un crecimiento numérico, pero sus remuneraciones siguieron cayendo en términos relativos. Los resultados



del Segundo Censo de Afiliados a la Caja de Pensiones que se llevó a cabo en 1935, no mostraron gran variación con respecto al censo que se realizó cinco años antes. En términos generales el ingreso económico promedio que se situó nuevamente entre S/. 50,00 y S/. 100,00<sup>50</sup> ilustra el panorama general.

Durante el gobierno del ingeniero Federico Páez (1935-1937) se dio una relativa recuperación económica del Estado. En la administración del general Alberto Enríquez Gallo (1937-1938), se dio un incremento de algunos rubros de ingresos públicos: los derechos consulares, el impuesto a la ventas, las rentas de estancos, el impuesto a la renta y a la propiedad rústica y sobre todo los derechos aduaneros por importaciones. A esto hay que añadir la suspensión de privilegios importantes que gobiernos anteriores concedieron a compañías extranjeras que trabajaban dentro del país.

Las recaudaciones fiscales se incrementaron, pero el sector medio siguió percibiendo salarios que variaron muy poco y su grave problema de estabilidad no fue contemplado ni siquiera en el Código de Trabajo.

### **3.4 La segunda guerra mundial, los gobiernos liberales y la situación económica de la burocracia**

La Segunda Guerra Mundial trajo consigo la recuperación económica del Ecuador debido a la demanda que tuvieron los productos de exportación, a la obligada disminución de las importaciones y a una serie de circunstancias favorables en este sentido. Estos motivos hicieron que la balanza de pagos registre un saldo favorable durante los años que duró la guerra. Todo esto sucedió a pesar de que el Ecuador tuvo que soportar entre 1941 y 1942 el peso de los costos de la guerra causada por la invasión peruana.

Pero esta situación no representó una oportunidad para el desarrollo de la producción nacional. Los ingresos que recibió el país no se destinaron a promover el desarrollo manufacturero, como sucedió en otros países de América Latina.

El sector medio durante este período fue duramente combatido por los gobiernos liberales. El Sindicato Nacional de Educadores, por comandar con éxito el rechazo a la política autoritaria de Mosquera Narváez, pretendió ser debilitado por una nueva organización de este tipo que, contando con el apoyo de los liberales y conservadores en alianza, pretendía agrupar a los educadores católicos. Por este mismo motivo además, algunos profesores de universidades y colegios fueron destituidos y reemplazados por personas cercanas al régimen liberal.

Los funcionarios de la administración pública que ocupaban cargos de período fijo de interés para los liberales, también fueron removidos de sus cargos y reemplazados por personas que respondían a esos intereses. Y los allegados al régimen que ya tenían su cargo, encontraron siempre la manera de mejorar sus sueldos a expensas de los empleados de más bajo rango. La protesta ante esta injusticia estaba vedada porque la cancelación era la consecuencia inmediata.

Pero estos atropellos acarrearón reacciones populares y huelgas que fueron respaldadas por varios sindicatos, ello dejó como saldo positivo el fortalecimiento de las agrupaciones agradas.

Con este comportamiento, Mosquera Narváez y Arroyo del Río dieron una clara muestra del poco interés que tenían sobre toda la problemática relacionada con los servidores del Estado. Solamente cuando este último dejó temporalmente el poder se abordó nuevamente el problema económico de los burócratas.

En efecto, el H. doctor Calisto recogiendo lo expresado por el propio encargado del Poder Ejecutivo en su mensaje a las Cámaras Legislativas, hizo presente en la sesión de la Cámara del Senado del 12 de agosto de 1940, la “necesidad inaplazable” de discutir la Ley de Sueldos Civiles y la Ley de Planta de Empleados Públicos, porque con ello “no solamente se llenan postulados de verdadera democracia sino que se establecen los escalafones de empleados y se hace efectiva una verdadera norma de justicia”.<sup>51</sup> A pesar de la buena intención de esta autoridad, sí llama la atención el hecho de que en este discurso ni siquiera se mencione el escalafón creado por los gobiernos julianos, lo que es una muestra del abandono que sufría el sector burócrata.

El proyecto pasó a segunda discusión, fue tratado y aprobado con carácter urgente en la misma Cámara del Senado en sesión del 3 de septiembre de 1940; luego pasó a tercera discusión y se convocó inclusive a la legisladora para la aprobación definitiva. Sin embargo, en las leyes y decretos de la época no consta su aprobación, lo que hace pensar que todo este trámite por mejorar los sueldos de la burocracia se diluyó en poco tiempo.

A comienzos del año 1942, se volvió a poner sobre el tapete el problema económico de los burócratas debido a que en el Congreso –de cuya Cámara del Senado era presidente Julio Moreno– se trató sobre un proyecto de acuerdo mediante el cual se pretendía aumentar los sueldos de los empleados que constaban en el Presupuesto del Estado. El diputado Max Witt, uno de los proponentes, al realizar su intervención recalcó todo lo que se había venido diciendo sobre la calamitosa situación económica de los empleados estatales; y, para hacer viable el proyecto en cuestión planteó, conjuntamente con el diputado Arcentales, la siguiente forma de financiarlo:

Por una parte, propuso gravar con impuestos a varios productos de exportación; y por otra, estimó –tal vez por primera ocasión en el ámbito público– necesaria la disminución de la bu-

rocracia a través de la supresión de varias oficinas que no fueren indispensables en los distintos ministerios en beneficio de los empleados de las que sí eran indispensables.

Estas dos formas de obtener recursos para los empleados públicos tuvieron objeciones pues la primera contemplaba la reforma de varias leyes tributarias; y la segunda, que era en realidad una reestructura del aparato burocrático tenían la oposición de los diferentes ministerios. La primera alternativa ni siquiera fue discutida y sobre la segunda, el senador Aspiazu Carbo hizo la siguiente reflexión que parece ser produjo consenso y puso fin por largo tiempo a esta idea:

“Señor Presidente: Realmente que es triste la situación del empleado público por las condiciones que bien conocemos, pero planteado el problema como lo ha hecho el doctor Ayora, me parece que entre el hambre de mil quinientas familias y el aumento a quince mil empleados, es preferible que tengan todos algo que comer”.<sup>52</sup>

Tan poco interés causaba la situación de los burócratas que el proyecto fue negado. Por su parte, el resto de legisladores no se molestaron en buscar una solución a este problema de la burocracia y más bien contribuyeron a que esta importante sesión tuviera que ser clausurada por falta de quórum.

Hasta 1944 en que conservó el poder el gobierno liberal de Arroyo del Río —que estaba ya seriamente deteriorado por el problema limítrofe con el Perú— no se tomó ninguna medida a favor de los empleados públicos. Pero ello contribuyó significativamente a profundizar el sentimiento antipopular que provocaba éste y evitar que se cometa un fraude electoral en las elecciones que se avecinaban.

En efecto, a propósito de un incidente de campaña, el 28 de mayo de 1944, se extremó la situación política en el país obligan-

do a Arroyo a abandonar el poder frente a la generalizada insurrección que fue canalizada por la Alianza Democrática Ecuatoriana, que llamó a Velasco Ibarra a asumir la primera magistratura.

Con el nuevo dirigente volvieron a surgir las esperanzas del pueblo en general y evidentemente de los burócratas, quienes, como Alfonso de Valdegana hicieron votos para

“que la revolución del 28 de mayo de este año histórico, siga su marcha bajo el dominio de una estricta justicia social, una justicia perfectamente social, una justicia perfectamente definida y sin contemporizaciones, y que no se manifieste como en ocasiones pasadas, sólo por el empeño de captar todas las casillas presupuestarias”.<sup>53</sup>

La efervescencia del primer momento se fue diluyendo en todos los sectores que, como el de los burócratas, empezaron a reclamar reivindicaciones económicas, en un año en que la crisis inflacionaria se acentuó más “por la política económica del gobierno, dada la expansión del crédito bancario en una coyuntura de baja de exportaciones”.<sup>54</sup> Pero esto sucedía en vísperas de que el Ecuador entrara en una nueva etapa de su historia.



## *Capítulo IV*

# CONDICIONES DE VIDA DE LOS BURÓCRATAS

### 4.1 Vivienda

Reiteradamente se ha venido haciendo alusión al bajo nivel de ingresos que por su trabajo recibían los empleados del Estado. Esta realidad se evidenció, sobre todo, en la calidad de vida que tenían estas personas y sus familias.

La vivienda, era uno de los indicadores más importantes y desde luego una de las necesidades más sentidas por parte de muchos ecuatorianos, entre los que se contaban a los empleados a sueldo fijo que en su mayoría durante los años treinta eran burócratas.<sup>55</sup> Para este sector de la sociedad, el hecho de contar con una casa propia tenía gran importancia porque con ello se obviaba el pago de un arriendo, y con mucha probabilidad era de especial relevancia, porque como lo expresan Antonio Delhumeau y Francisco González, es necesario para el sector medio “asegurar la propia posición a través de suntuosos símbolos exteriores, así sea ‘inflados’ respecto a la capacidad socio-económica real”,<sup>56</sup> por temor al retorno, a la regresión social.

Pero en el Quito de mediados de los años veinte, en la que febrilmente se hacían obras públicas y que empezaba a contar con los nuevos adelantos de la modernidad como el tranvía, el agua potable, las instalaciones sanitarias, el que un ciudadano común, empleado a sueldo fijo, ambicione tener una casa propia era un problema serio. Muestra de lo que debió representar esta dificultad fue el sorteo que organizó el Supremo Gobierno y el

I. Concejo Municipal de Quito en 1927, que mencionamos por lo curioso de los requisitos que había que cumplir para poder aspirar al premio:

**Sorteo de una casa entre los hijos del Pueblo  
de esta ciudad**

El Supremo Gobierno y el I. Concejo Municipal de Quito, con ocasión de las Fiestas Patrias del 24 de Mayo, han resuelto sortear una casa dotada de todas las comodidades higiénicas, entre los HIJOS DEL PUEBLO que vivan de su oficio o empleo, y que siendo padres de familia de CINCO O MAS HIJOS, sin PROPIEDAD ALGUNA, reúnan a más de su pobreza las condiciones de moralidad, constancia en el trabajo, honradez acrisolada y cumplimiento que les hagan acreedores al premio ofrecido.

Quienes reúnan estas condiciones pueden inscribirse en la SECRETARÍA MUNICIPAL desde el día de hoy hasta el sábado 21 de los corrientes, de 10 a 12 de la mañana.

El estado civil se comprobará con los respectivos certificados expedidos por la Jefatura Política o Dirección de Registro Civil, y la supervivencia de los hijos y demás condiciones, con certificados de personas conocidas y honorables de esta ciudad.

Quito, a 17 de mayo de 1927.

EL SECRETARIO MUNICIPAL<sup>57</sup>

Pero a medida que llegaba la modernidad a la ciudad, el problema de la vivienda urbana –en lo que respecta a los costos de alquileres así como a la comodidad e higiene– se iba agudizando. En 1930, el periódico *El Día* en un artículo titulado “Habitaciones municipales para familias pobres”,<sup>58</sup> el Municipio de Quito planteaba algunas alternativas para solucionar el problema de vivienda que había sido expuesto por una gran cantidad de habitantes de la ciudad, que, agrupados a veces en comités de inquilinos debido a que no tenían a donde recurrir, se habían dirigido a esa institución.



También los obreros realizaban intentos por lograr tener un lugar propio donde vivir. En este sentido, ellos estaban mejor organizados que los burócratas pues inclusive lograron en el mismo año 1930, a través de la Cooperativa de Consumos y Fondo de Previsión, la expedición de una ordenanza mediante la cual se les otorgaba unos terrenos en el norte de la ciudad para la construcción del barrio Ferroviario. Esta ordenanza, que aunque luego fue suspendida porque se reconsideró a esta zona como residencial para clases acomodadas, ya les facilitó a los obreros la concesión de terrenos municipales en la Villa Encantada, la que se produjo tres años después.

En 1931, el Servicio de Higiene Municipal realizó un censo de población en Quito, que además investigó la situación habitacional en la ciudad. Por los resultados se pudo comprobar como el índice más alto que, de dos a tres personas —es decir una familia— vivían en una sola habitación, evidentemente en deficientes condiciones sanitarias. Quienes realizaron este estudio aconsejaron la construcción del Barrio Obrero Municipal, que se produjo años después en Santa Ana, e instaron también a la Caja de Pensiones a que “dejando sus principios prestamistas” construya un barrio para el empleado público.<sup>59</sup>

La Caja de Pensiones mediante un Manifiesto de su Consejo de Administración y de alguna manera preocupada también por el problema de vivienda, expuso ante el Congreso Nacional en 1932, la necesidad de realizar reformas a la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa. En este documento, por el que se justificaba el aumento de la asignación fiscal a la entidad, ya se consideró la importancia de ayudar a los empleados a que adquieran sus casas propias, pues los préstamos hipotecarios que inicialmente concedió la Caja de Pensiones para este fin, no contribuyeron a solucionar el problema de vivienda de la gran mayoría de afiliados.

Pero mientras se procuraba satisfacer esta necesidad, los sectores populares en general arrendaban “habitaciones húmedas, oscuras y estrechas”<sup>60</sup> en las que se notaba, un “desconocimiento de todo principio higiénico, la falta absoluta de educación en todo cuanto se refiere a *VIVIR MEJOR*, a vivir higiénicamente”<sup>61</sup>. Quien informaba sobre esta situación era el doctor Peñaherrera V., Médico Municipal, quien además añadía:

Y no es solamente en las clases más bajas de la Sociedad o en las familias ‘verdaderamente pobres’ en las que se desconocen por completo los principios de higiene, en lo que se refiere a la habitación. Este desconocimiento existe también en las clases medias, en los empleados que tiene sueldos pequeños, en los dueños de talleres, en fin, en las personas que o bien pueden pagar un departamento un poco más decente o que son ya propietarios de una pequeña casa: una habitación recién entapizada es recubierta por estampas, recortes de periódicos, etc. en donde se acumulan cantidades enormes de polvo, el entablado recién arreglado o nuevo es recubierto por esteras o pisos viejos imposibles de asearse. Hay que evitar que *DÉ EL AIRE*, y con ese objeto se impide toda ventilación, se desconoce por completo la manera de usar los servicios higiénicos, total, el dueño de casa, que ha hecho esfuerzos económicos para poner en arriendo un departamento decente e higiénico, ve perdido todo su trabajo mucho antes de que el valor de los arrendamientos le cubran los gastos.<sup>62</sup>

En efecto, el problema habitacional también era de educación, pues el Municipio de Quito que había dictado una ordenanza autorizando al Departamento de Higiene Municipal a inspeccionar diaria e indistintamente las casas de la ciudad, comprobó por años las faltas en materia de higiene. Las habitaciones que de por sí eran inadecuadas por carecer, la mayoría de ellas, de luz, ventilación, entablado, revestimientos y cielos rasos, serían al mismo tiempo de cocina y de lugar donde se criaban animales.

Para corregir todas estas deficiencias higiénicas detectadas en las visitas a las viviendas, incluso se llegó a crear una hoja de notificaciones que pretendió ser al mismo tiempo medida preventiva y educadora que, si no era acatada, sometía a los dueños o arrendatarios de las casas a las sanciones que impusiera el Comisario de Higiene Municipal.

El doctor Pablo Arturo Suárez, profesor de higiene de la Universidad Central, fue de las personas que más se preocupó por las condiciones en que vivían los ecuatorianos de la época. En un estudio que realizó en 1934 sobre las clases obreras y campesinas, tomó en cuenta a los pequeños empleados de administración pública y privada, clasificándolos dentro de la clase obrera urbana B junto con los albañiles, oficiales de taller, artesanos modestos y comerciantes de ínfima categoría. Según esta investigación que es muy completa y que ratifica todas las condiciones habitacionales ya anotadas, es de las pocas fuentes que reporta datos sobre costos de arrendamiento, situándolos para este grupo en S/. 12,00 mensuales (pagados por un 14% de la población) que incluían los servicios de luz y agua,<sup>63</sup> cuando se podía contar con esas comodidades.

Más datos sobre la situación habitacional, en este caso de los empleados fiscales, municipales y bancarios, fueron aportados por la Caja de Pensiones que mediante el censo de afiliados que realizó en 1935 recabó importante información referente a esta problemática.

Según el censo, de los empleados fiscales de la ciudad de Quito, 424 tenían casa propia y 2.800 no la tenían. También se conoció que 2.315 empleados pagaban arriendo y 919 no lo hacían. De esta información se desprende que 1.404 empleados a pesar de que no tenían vivienda, no pagaban arriendo. Resulta particularmente interesante notar el alto índice de personas que sin tener vivienda propia, no pagaban arriendo probablemente porque vivían con familiares. Esta alternativa fue con seguridad

un mecanismo de reorganización de la vida doméstica, que les permitió a los mal pagados empleados del Estado sobrevivir aún en condiciones socio-económicas extremas.

En 1936, la Caja de Pensiones finalmente adquirió algunos terrenos, materiales, herramientas y enseres con la finalidad de construir inmuebles para sus afiliados. Para el año siguiente tenían en construcción 38 casas en el sector de Alpuhuasi.

Pero para la mayor parte de los habitantes de Quito, incluidos los burócratas, la situación siguió siendo la misma según una investigación realizada en 1936 por el Instituto Nacional de Previsión y la Dirección de Higiene Municipal. Según este estudio 5.893 empleados públicos que conformaban el 16,6% de la población investigada, (el más alto porcentaje luego de los trabajadores autónomos que eran 8.133 con un porcentaje de 23,5%) vivían en una sola habitación con su familia pagando un arriendo promedio de S/. 5,00 a S/. 10,00, con un ingreso que se mantuvo durante esos años en alrededor de los S/. 100,00.<sup>64</sup>

Por la propia lentitud que ya tenía la burocracia, solo después de cinco años fue que se empezó a hacer realidad el sueño de algunos de los empleados estatales, con una ordenanza que dictó el Municipio de Quito, facultando a la Caja de Pensiones a formar el barrio “Belisario Quevedo” en los terrenos comprados al mismo señor. Época a partir de la cual además, empezaron a cambiar radicalmente las condiciones de vida de los habitantes de Quito en lo que a infraestructura habitacional se refiere. (ver anexo 1)

## **4.2 Alimentación**

Si el problema habitacional era grave para los burócratas de los años veinte y treinta, más aún lo era el alimenticio. El irrisorio ingreso que percibían los empleados estatales estaba desti-

nado en su mayor parte a cubrir esta impostergable necesidad básica.

El propio gobierno provisional de 1925, reconoció la gravedad de esta situación y trató de remediarla con la expedición de un decreto mediante el cual se declaraba franco el comercio interno de víveres, exceptuando, por supuesto, las bebidas fermentadas o alcohólicas. Esta medida se tomó además, para evitar “los propósitos deliberados de explotar las necesidades de los habitantes”.<sup>65</sup>

Siguiendo una tradición de raíz colonial, el Concejo Municipal de Quito tuvo un papel destacado en lo que se podría llamar “defensa del consumidor” durante el período del que esta investigación se ocupa, pues procuró establecer un buen sistema de control de precios; y realizar inspecciones frecuentes y rigurosas de las balanzas, pesas y medidas a fin de que los alimentos que se vendían tuvieran el peso justo. Con estas intervenciones se consiguió una mayor moralidad por parte de los dueños de las 75 tercenas, 20 panaderías y 79 lecherías que existían legalmente establecidas en la capital para el año de 1925.<sup>66</sup>

Pero la preocupación de los personeros municipales fue más allá del precio y cantidad de los productos que se expedían, ellos defendieron —aunque sin mucha suerte ni apoyo— la calidad de los alimentos vigilando su estado y sus procesos de elaboración que por lo regular tenían deficientes condiciones sanitarias.

Debido a las quejas por los altos precios de los productos alimenticios y también a la preocupación de la Dirección de Sanidad por las condiciones de elaboración ya anotadas, esta dependencia sugirió al municipio la instalación de tercenas y panaderías públicas o al menos la construcción de locales para arrendamiento con ese fin. Y es que en efecto, la contaminación alimenticia fue la causa de graves enfermedades epidémicas de gran riesgo para los habitantes de Quito.

Según los análisis que realizaba periódicamente el laboratorio de la sanidad, desde el agua y la leche que se consumían en la capital estaban contaminadas. Esta oficina recomendaba mejorar las condiciones del agua con la clorización y la de la leche mediante su adecuado tratamiento, puesto que estos dos elementos importantes de la alimentación eran el principal foco de enfermedades como la tifoidea, tuberculosis, disentería y enteritis.

En 1926, el municipio tomó dos medidas para mejorar las condiciones de elaboración y expendio de alimentos: dictó varios reglamentos mediante los cuales se establecieron los requisitos que había que cumplir para poder abrir lecherías, tercenas y carnicerías, imponiendo controles rigurosos sobre las condiciones sanitarias de las mismas. Las panaderías tenían que estar situadas en un lugar aparte de la habitación de vivienda de quien se dedicaba a esta actividad, no como era costumbre en el mismo espacio; y las carnicerías debían contar con armarios y alacenas donde suspender con ganchos los productos. Todos estos locales debían tener, un poco apartados, el W.C. y en el caso de las panaderías la obligación incluía tener “escupideras”.<sup>67</sup>

El médico municipal era el encargado de aplicar las ordenanzas y de vigilar su estricto cumplimiento. Entre sus tareas tuvo además, en salvaguarda del bienestar de la comunidad, la de ocuparse de la salud y del aseo personal de los vendedores de alimentos. Las mujeres indígenas que se dedicaron en esta actividad tuvieron inclusive que abandonar definitivamente su indumentaria de centro y mantas de bayeta, en beneficio del concepto de limpieza que tenía este personero municipal, apreciación que es difícil estimar hasta qué punto era general.

Pero el problema de la alimentación tenía otra faceta pues en algunas calles de Quito por un precio módico, mucha gente, especialmente jornaleros, compraban regularmente comida hecha “suficiente desde el punto de vista fisiológico”.<sup>68</sup> El problema estaba en que estos alimentos se preparaban y servían en las peo-

res condiciones higiénicas: los utensilios personales del servicio no se lavaban, la gente se amotinaba y en general el aspecto de la venta era repugnante. Por todo ello el doctor Pablo Arturo Suárez, Director General de Sanidad Pública, sugirió al Municipio la construcción de un comedor público que sería “una obra social de protección de la alimentación barata y al mismo tiempo higiénica.”<sup>69</sup> Por ello, en el año de 1927, se inició la construcción de un comedor para obreros en la avenida 24 de Mayo.

Las condiciones en que se vendieron los alimentos a partir de 1930, mejoraron gracias a la Dirección General de Estadística y a las dependencias de Estadística y Sección de Subsistencias del Municipio de Quito, que controlaron precios y condiciones de los productos no elaborados y elaborados y realizaron análisis de laboratorio. Esta última oficina municipal se dio abasto para vigilar los mercados sur y norte de Quito y a las 344 lecherías 239 tercenas, 74 panaderías y otros locales que empezaron a aparecer como las licorerías y abarrotes, y las dulcerías y fresquerías que para ese año sumaron 2.464 las primeras y 196 las segundas.<sup>70</sup>

Pero la justificada preocupación del Municipio con respecto a todo lo relacionado con los alimentos, parece ser que era inadvertida por los quiteños. Efectivamente, con mucha decepción constataba el médico de la Casa del Rastro, que los clientes de las carnicerías tal vez debido a que eran amantes del ahorro o por la estrechez económica, preferían siempre el menor precio con prescindencia de la calidad, de suerte que era abundante y casi general el consumo de carnes de tercera clase.<sup>71</sup>

La mala alimentación de los sectores populares fue analizada por primera vez en 1934, en un estudio que realizó el doctor Pablo Arturo Suárez.<sup>72</sup> Según esta investigación, los burócratas que ocupaban pequeños cargos en la administración pública, ubicados en la Clase Obrera Urbana B dentro de este estudio, tenían una alimentación abundante pero deficiente pues su base eran los hidratos de carbono, seguidos muy de lejos por las albú-

minas y las grasas. El escaso consumo de vitaminas era disminuido todavía más por el calor y la oxidación producto de la forma de cocinar los alimentos. En promedio, el consumo alimenticio diario de estas personas era el siguiente:

EN MATERIAS ALIMENTICIAS	EN PRINCIPIOS ALIMENTICIOS	EN CALORÍAS	EN VALOR EN SUCRES AL DÍA
Pan	20 gr. Albúmina gr 64	2.500	0,65 por adulto, y
Leche	100 Hidratos de carbono 550		0,20 por niño
Carne	40 Grasas 24		
Tubérculos	150		
Cereales en grano	200		
Leguminosas en grano o harinas	15		
Harina de cereales o tubérculos	300		
Legumbres verdes (coles)	60		
Panela y azúcar	80		
Grasa de Cerdo	10		
Fruta	30		
Sal	15		
Chocolate	15		

La investigación responsabiliza de la mala alimentación que tenían estos individuos a la ignorancia, al bajo salario, a la falta de orden en la vida y a la viciosa organización del hogar debida a una inadecuada vivienda.

Si bien los resultados del estudio son ciertos en gran medida, es justo reconocer también que a pesar de que la alimentación cotidiana de este grupo social eran básicamente las clásicas



coladas de harina, estos individuos se daban modos de preparar, generalmente los domingos, ciertas comidas que de otro modo no hubieran perdurado como una costumbre. Porque como lo afirma acertadamente Aída Martínez Carreño, no son las clases altas las que conservan las tradiciones alimenticias, éstas son salvaguardadas por el pueblo al cual pertenecen.<sup>74</sup> Este razonamiento que, con mucha probabilidad tiene sus excepciones, es matizado cuando añade que “solo fenómenos pasajeros de tipo social, como los grupos en proceso ascendente, están dispuestos a renovaciones totales en sus alimentos. Se requieren modificaciones hondas en el contexto social de los pueblos para que se dé una irrupción o variación muy notoria en este campo”.<sup>75</sup>

La viciada forma de alimentarse acarreó en los individuos un deficiente desarrollo físico, pues generalmente tenían “debilidad de fuerzas, deformaciones óseas, talla baja, palidez”.<sup>76</sup> Condición que causaba un bajo rendimiento en las actividades que desarrollaban tanto los adultos como los niños a la que había que sumar las enfermedades más comunes de esa época que eran los trastornos digestivos, los dolores musculares, cefaleas y las infecciones intestinales así como las venéreas.

Cabe mencionar en este punto, que a este problema se sumaba otro igualmente grave: el alto consumo del alcohol. Esta arraigada costumbre ancestral fue motivo durante los años treinta de problemas sociales pues los enfrentamientos entre los habitantes de Quito, por una parte expendedores y consumidores, y por otra no consumidores, necesitaron en algunas ocasiones la mediación del Municipio. También el consumo de bebidas alcohólicas entorpecía frecuentemente las actividades laborales de todo tipo y como si fuera poco, era la causa de muchas enfermedades. Algunas instituciones de carácter social como por ejemplo la Caja de Seguro de Empleados Privados y Obreros, en sus publicaciones reiteradamente aconsejaban a sus afiliados evi-

tar el consumo de estas bebidas porque “predisponían a contraer fácilmente las enfermedades venéreas y la tuberculosis”.<sup>77</sup>

Fue a propósito de los problemas de salud, producto de la mala alimentación que tenían los quiteños, que la Comisión Organizadora del Instituto Nacional de Previsión con la ayuda de la Inspección de Higiene Municipal, recién en 1936, empezó a recoger información de orden biológico, económico y educativo con el objeto de establecer para los afiliados el seguro de enfermedad.

Según los datos recabados por esta investigación que, aunque contemplan a toda la población de Quito, ilustran perfectamente el problema en el que estaban inmersos la mayor parte de empleados estatales; se obtuvo como resultado que el 52% de las familias de alrededor de cinco miembros comían diariamente con S/. 1,00 o S/. 2,00, cuando los precios de algunos de los productos básicos de la época eran los siguientes:

Harina de cereales.....	S/. 0,25	la libra
Harina de legumbres .....	0,30	”
Legumbres verdes .....	0,25	”
Tubérculos.....	0,15	”
Grasas .....	1,55	”
Panela .....	0,30	”
Carne .....	0,70	”
Leche.....	0,22	el litro <sup>78</sup>

Es decir, que el promedio del costo por alimentación de cada persona era de S/. 0,20 a S/. 0,40, cantidades con la que se podía preparar una colada de media libra de harina, 30 gramos de carne y S/. 0,05 de panela en el primer caso; y, una colada de media libra de harina, media libra de papas, 100 gramos de carne, 100 gramos de leche y S/. 0,10 de panela.<sup>79</sup>

La Dirección Nacional de Estadística llevó a cabo desde 1938 a 1942 un estudio sobre varios aspectos del Ecuador, entre ellos el alimenticio. El cuadro que a continuación se reproduce íntegro, por ser una muestra clara de las diferencias de consumo alimenticio, parecería completar, debido a la forma en que se clasifican los grupos sociales, la investigación realizada cuatro años atrás por el doctor Suárez.

**RACIONES ALIMENTICIAS DIARIAS PARA LOS  
DIFERENTES GRUPOS DE HABITANTES DEL ECUADOR**

CLASE DE ALIMENTOS	Clase Acomoda- da	Clase media		Clase obrera urbana		Clase campe- sina	Promedio ponderado por habitante
		A	B	A	B		
	1,5% gramos	28,8% gramos	3,2% gramos	15% gramos	18% gramos	33,5% gramos	gramos
Carne	200	53	100	30	40	19	39,53
Leche y derivados	800	78	214	60	100	7	70,65
Huevos	45	-	12	-	-	2	1,73
Legumbres y verdes	150	51	85	30	60	62	55,92
Legumbres secas	100	7	28	50	15	43	29,00
Harina de legumbres	-	42	71	50	100	28	49,24
Cereales en grano	100	42	57	150	200	85	102,38
Harina de cereales	-	71	85	100	200	57	93,26
Frutas	300	25	43	-	30	16	23,82
Pan	200	21	100	-	20	-	15,84
Grasa	40	21	42	6	10	11	14,38
Tubérculos	300	93	171	150	150	71	110,03
Chocolate y café	30	5	21	-	15	4	6,90
Azúcar y panela	100	135	157	50	80	50	87,05

80

En los años siguientes aunque el nivel alimenticio no tuvo una mayor variación, ciertos niveles de la situación higiénica con respecto a los alimentos parece que mejoraron, pues incluso la Sección de Subsistencias del Concejo Municipal incorporó en 1938 a sus inspecciones los restaurantes, cafés, salones, fondas, picanterías y chicherías, y estableció un mejor control a los vendedores ambulantes. El comedor municipal funcionaba sin problema procurando prestar siempre un mejor servicio.

Pero de entre las contribuciones más importantes que hizo el Municipio en este sentido, fue la creación en 1939 de los llamados “Abastos Urbanos” que, al mantener los precios de algunos productos básicos como el azúcar, arroz y papas, subsanaron en parte la angustiada situación de la ciudadanía, abusada siempre por los intermediarios.

Algunos años más tarde, en 1943, mientras la Caja de Pensiones que supuestamente defendía los intereses de los empleados del Estado se mantuvo casi indiferente frente a una notable alza de precios que se produjo, la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros, ofreció a las municipalidades fondos suficientes para la importación y compra de víveres con el afán de auspiciar también las obras de carácter general y social.

### **4.3 Vestido**

Si las tradiciones alimenticias fueron preservadas gracias a los sectores populares, la situación contraria se produjo en lo referente a la ropa debido a que estos grupos sociales estuvieron obligados a modificarla por diversas circunstancias.

El sector medio de la sociedad y específicamente el burócrata estuvo expuesto a una constante renovación en este sentido, pues como supo que el vestido era un diferenciador social, un lenguaje o un sistema de significaciones, siempre procuró que el suyo le permitiera ostentar, poniendo en evidencia una falsa situación pecuniaria y una inexistente capacidad adquisitiva, porque un vestido costoso y lujoso “tiene como función el otorgar reputación, distinción y jerarquía respecto a los demás”.<sup>81</sup>

Milton Luna reafirma este concepto, en su análisis sobre los cambios que fueron operando los artesanos de Quito de fines del siglo pasado y de comienzos del presente, cuando dice que:

Esta gran masa de gente se convertirá en potencial compradora de todo tipo de artículos, en especial de prendas de vestir, elementos fundamentales para laborar tranquilamente en un medio altamente competitivo (la burocracia), donde la apariencia personal era un requisito básico para recibir buen trato y tener oportunidad de ‘enrolarse’ mejor y así poder lograr ascensos y aumentos salariales.<sup>82</sup>

Por ello, un empleado público del año veinte, autodenominado “futre” decía necesitar “cada tres meses un terno, un par de zapatos, etc.”<sup>83</sup>. Pero el dinero se le acababa en estas prendas externas porque como el mismo decía “lo interior ah ¡lo interior! mejor callo ese punto porque las lágrimas quieren saltar como un grifo de agua de los nuestros; así, espontánea y abundante”.<sup>84</sup> Y era que el ingreso económico que percibían los empleados estatales, les sirvió únicamente para darse modos de vestir tratando de igualarse a las clases pudientes.

El remezón social que se produjo con gran fuerza durante los años treinta, sin duda debe haber contribuido en gran medida a desorganizar las formas tradicionales de identificación y diferenciación establecidas mediante el vestido. A pesar de ello, según el único estudio que da cuenta de lo que era la vestimenta de un pequeño empleado de la administración pública en 1934, el 70% de los hombres usaban poncho, un 10% no usaban zapatos, tenían en promedio dos vestidos externos, de los cuales el mejor lo dejaban para los días festivos. En lo referente a la ropa interior contaban sólo con dos mudadas que se cambiaban por término medio cada 15 días. Cada individuo adulto gastaba en promedio S/. 120,00 al año en vestirse y muchos de ellos usaban vestidos usados por otros, llamados de segunda mano.<sup>85</sup>

Pero sin duda existieron también burócratas “más acomodados” que vistieron como el Chulla Romero y Flores, modelando un “disfraz de caballero usando botainas –prenda extraída de los inviernos londinenses por algún chagra turista– para cubrir

remiendos y suciedad de medias y zapatos, sombrero de doctor virado y teñido varias veces, y un terno de casimir obscuro a la última moda europea –para alejarse de la cotona de indio y del poncho del cholo– milagro de remiendos, plancha y cepillo.<sup>86</sup>

Y qué decir de las mujeres, mucho más seguidoras de la moda que los hombres, a mediados de los años cuarenta, según Alfonso de Valdegana, usaban en la cabeza “unos ositos, pedacitos de cuero, fajas enrolladas, o también unos sombreritos tan diminutos que tienen que ser de pequeños muñecos o unos conos puntiagudos cubiertos de telas, algo así como los que se ponen los payasos en inocentes”<sup>87</sup> y como zapatos las “plataformas o tanques”<sup>88</sup>. Adminículos tan disparatados todos, según el jefe de Valdegana, que se habían creado para que use el bello sexo.

En lo que respecta a los precios de la ropa, como muestra se puede señalar que para estos años un hombre del sector medio necesitaba S/. 280,00 para tener un terno, pues el casimir de Otavalo costaba S/. 100,00 y la hechura S/. 180,00. Una bata de mujer llegaba a costar S/. 440,00, que correspondían a 4 varas de lánilla a S/. 100,00 cada una y la diferencia en la confección. Un vestido de dril para niño costaba S/. 80,00 y un abrigo para niña llegaba a costar S/. 87,00.<sup>89</sup> Valores que con los limitados ingresos que tenía el sector medio eran muy difíciles de solventar y que les empujaban a recurrir a los más variados mecanismos de crédito.

Pero las ropas de los sectores populares se diferenciaron siempre de las de la “gente decente”, debido a que el gusto estético, desarrollado a la par que la cultura de los individuos, así como la imposibilidad económica, hizo que la vestimenta de los burócratas caiga en la cursilería. Concepto que según Carlos Monsivais se traduce sin apelación en lo “perteneciente a lo viejo y trasnochado, lo que inspira simultáneamente risa y compasión, el calificativo que liquida la esperanza de hermosura”.<sup>90</sup>

## *Capítulo V*

# MECANISMOS DE CRÉDITO Y APOYO ECONÓMICO

### 5.1 Fuentes adicionales de ingreso

La crítica situación de la economía ecuatoriana volvió cada vez más necesario el uso de los servicios de la Caja de Pensiones. Esta institución, desde que fue creada en marzo de 1928 con un carácter mutual y cooperativo, proporcionó a los empleados públicos, fiscales, municipales y posteriormente a los bancarios, algunos beneficios derivados de la actividad laboral. Concretamente, atendía el pago de pensiones por jubilación e invalidez; recibía los fondos de los afiliados para formar un capital productivo de ahorro; recogía las cuotas relativas al fondo de mortuoria y cooperativa, otorgando este beneficio exclusivamente a los burocratas; hacía préstamos a los empleados y al público en general y estableció el fondo de montepío civil y militar.

Es decir, inició y amplió los servicios de seguridad social en diversos sectores, porque desde 1923 el Estado había venido otorgando solo pagos por jubilaciones a los maestros y telegrafistas, y descontando a los empleados de instrucción pública un porcentaje de sus sueldos para este mismo fin.

Económicamente, la Caja de Pensiones operó desde su fundación con el aporte obligatorio de sus afiliados y con el voluntario de quien quisiese acogerse a los beneficios que otorgaba esa institución; pero siempre con el aporte del 5% del sueldo que cada empleado percibía, exceptuándose aquellos que ganaban menos de S/. 50,00. También incrementaban los recursos de la Caja

de Pensiones, el producto del 5% de descuento sobre toda pensión de jubilación; los intereses y ganancias de las inversiones del capital de la caja; el 50% del aumento del primer sueldo mensual del empleado que obtenga mayor remuneración; los descuentos y asignaciones que se recibían por las leyes de retiro y montepío militares y unas deficientes asignaciones fiscales y municipales.

Adicionalmente, las secciones de Jubilaciones y Montepío Civil, la de Retiro y Montepío Militares y la de Ahorro –que funcionó temporalmente–, formaron y fueron incrementando sus respectivos capitales con el aporte del 5% que cada afiliado realizaba por así ordenarlo las leyes respectivas.

Las recaudaciones que por estos conceptos recibía la Caja de Pensiones, fueron incrementándose paulatinamente. En efecto, para el año 1934, los ingresos de la primera sección, correspondientes a empleados públicos, jubilados y afiliados voluntarios fue S/. 2'255.828,00, capital que ascendió a S/. 2'982.735,93 para 1936 y a S/. 3'807.832,07 para 1937.<sup>91</sup>

Con estos ingresos, la ley que creó la Caja de Pensiones facultó a su consejo de administración para que, mediante los estatutos, organice sus diversas formas de operación. Por ese motivo, con parte del capital, esa institución inició sus prestaciones crediticias en favor de los empleados públicos, jubilados y afiliados voluntarios.

Fueron diversos los tipos de operaciones de crédito que ofreció esta institución. En general, la cantidad que se fijó como límite para cualquier tipo de préstamo fue de S/. 100.000,00 a un plazo máximo de cinco años si la caución era hipotecaria y de seis meses, renovables por otros seis, si la garantía del crédito era personal o prendaria. Los créditos que sobrepasaban ese monto, bajo ningún concepto se los podía hacer a una sola persona.



Si bien en cierto que los empleados públicos estaban considerados destinatarios preferentes de los servicios que ofrecía esta institución y que, en efecto, por el centralismo administrativo tanto de la Caja de Pensiones como de la burocracia de alguna manera lo fueron, cabe señalar que algunos créditos hipotecarios importantes que otorgó inicialmente sin mayores objeciones el consejo de administración de la institución, beneficiaron más bien a personas influyentes de la capital.

Mientras que, por el contrario, los empleados públicos tuvieron que atravesar muchas dificultades para que se les otorguen préstamos, debido a la oposición de los propios miembros del consejo de administración a que se rebajen los intereses, amplíen los montos y plazos de los préstamos a este sector. La línea de pensamiento de quienes dirigían esta institución, contradictoriamente a la política establecida por la propia Caja de Pensiones con respecto a las operaciones crediticias, la resume el doctor Manuel R. Balarezo, presidente subrogante de esa institución en 1930:

No se debe rebajar el interés a los empleados porque los fondos que depositan los empleados en la Caja están destinados para el pago de las jubilaciones a que tengan derecho los cooperados, y no para otorgarles préstamos;... las facilidades de crédito a los empleados, lejos de serles beneficiosas son perjudiciales, porque, en mi concepto, fomentan en ellos el hábito de imprevisión, acostumbrándoles a gastar sueldos que no han devengado todavía en su trabajo. La Caja, llamada a precautelar los intereses de sus afiliados, lejos de facilitar estos gastos está llamada a procurar que ellos ordenen su vida en relación con sus recursos.<sup>92</sup>

Por esta razón, desde los requisitos que tenían que cumplir los empleados públicos subalternos para ser beneficiarios de créditos eran dificultosos. Estos provocaron situaciones subjetivas desagradables que incentivaron el adulo, debido a que era necesario, inclusive, un informe del superior jerárquico en el que de-

bía indicarse el cargo que desempeñaba el solicitante del crédito, el sueldo del que gozaba y la conducta que observaba.

Los créditos que se otorgaron exclusivamente a los burócratas fueron de uno a la vez, e inclusive los montos no excedieron en un principio de la tercera parte de su respectiva renta anual; solo en 1932 fue que el monto se elevó, según la capacidad de pago de los empleados estatales, hasta el 50% del sueldo mensual que percibían por el cargo que desempeñaban, multiplicado por el plazo del préstamo.

No obstante estas limitaciones, los empleados públicos en conjunto con los particulares acogidos a la ley, se beneficiaron desde el establecimiento de la Caja de Pensiones de préstamos de hasta S/. 1.000,00, no al tipo de interés corriente, sino a un interés menor que era el que el Banco Central fijaba a los bancos asociados; y si bien es cierto que en los primeros estatutos de esta institución ni siquiera se reglamentó sobre los créditos hipotecarios, para 1933 en que se recopilaron las reformas realizadas hasta ese año, ya se incluye la norma correspondiente para la burocracia. Este reglamento además, estableció ventajas para los empleados afiliados porque los préstamos hipotecarios fueron otorgados en la forma de amortización con un plazo máximo de veinte años hasta por S/. 20.000,00, monto que fue ascendido a S/. 30.000,00 para 1937, año en el cual también se expidió la Ley del seguro de desgravamen hipotecario.

También para ese año, fue establecido el préstamo con interés igual al de los créditos quirografarios denominado de reintegro, que permitía el reintegro de los afiliados que hubieren dejado de pertenecer a la Caja de Pensiones, reconociéndoles el tiempo de afiliación; y, el préstamo automático sin interés, que era otorgado cuando era necesario cubrir el saldo deudor de un afiliado.

La demanda de todos estos créditos fue bastante alta. Según el Balance General de la Caja de Pensiones, los préstamos otorgados exclusivamente a afiliados, ascendieron a un ritmo acelerado de S/. 1'522.820,75 en 1931 a S/. 8'488.810,06 en 1934, y de S/. 13'822.010,87 en 1936 y a S/. 15'917.237,31 en 1937.<sup>93</sup>

## **5.2 Monte de piedad**

También en virtud de los estatutos se creó en 1929 el Monte de Piedad, institución que sin lugar a dudas prestó invaluable apoyo económico a los afiliados y al público en general.

Esta oficina operó con un porcentaje de entre el 5 y el 10% de los fondos de todas las secciones. Es decir, de la de Jubilación y Montepío Civil, de la de Retiro y Montepío Militares y de la de Ahorros.

Con este capital realizó préstamos de hasta S/. 200,00 con garantía de joyas, ropas y otros objetos de fácil conservación y desprendimiento, a un plazo de tres meses renovables por otros tres; o con la garantía de una persona idónea y solvente, en cuyo caso se podía hacer abonos semanales por seis meses así mismo renovables. El interés que se cobraba en 1928 era del 12% anual y además de un 3 a 6% anual del capital prestado, para gastos de gestión (administración, tasación, custodia etc.).

A pesar de que no se prestaba por las prendas más de la mitad de su valor, a la luz de la información disponible, se puede mencionar como muestra de la alta demanda de este tipo de servicio, el que para 1934 se efectuaron 10.245 operaciones prenda-rias nuevas por un total de S/. 307.177,00 y 4.052 operaciones de renovación por un monto de S/. 140.058,00.

La falta de cumplimiento con las obligaciones contraídas en el Monte de Piedad, era solventada con el remate de la prenda

empeñada a los quince días de vencido el crédito y previo aviso al dueño del objeto a quien, si le correspondía, se le reintegraba alguna cantidad. Muy pocas veces durante esos años se tuvo que recurrir a esta medida, tanto porque los préstamos de cualquier forma se cancelaban, como porque era difícil deshacerse de este tipo de bienes.

Desde principios de 1929 hasta agosto de 1930, los empleados de las distintas oficinas administrativas fiscales, así como los empleados del Municipio de Quito gozaron de un servicio denominado por el Monte como “préstamo sobre letras”, que consistió en la entrega, a cada empleado que lo solicitaba, de una cantidad de dinero proporcional a su sueldo, sobre letras giradas a los respectivos oficiales pagadores.

Para 1932, debido a la gran demanda de los créditos y por el compromiso de servir a un mayor número de afiliados, el monto de préstamo que ofreció el Monte de Piedad fue rebajado a S/. 100,00 y solo los empleados públicos podían solicitarlo con garantía personal a un interés del 1% mensual, mientras que el resto de afiliados pagaban el 2%.

Para 1936, el crédito que ofreció esta institución fue más restrictivo. Los préstamos sobre prendas se realizaban al 2% y a un plazo máximo de tres meses no renovables, y los que se realizaban con la garantía de joyas de oro y plata tenían el mismo interés a un plazo de seis meses también no renovables. Sin embargo, se mantuvieron para los empleados públicos los préstamos con garantía personal al interés del 1% mensual y a tres meses renovables por otros tres.

Aparte del valioso servicio que prestó el Monte de Piedad, cabe resaltar, ya en términos generales, el papel relevante que de alguna forma cumplió la Caja de Pensiones en el campo político, porque esta institución también fue para los burócratas, instancia de reclamo de estabilidad laboral ante los poderes del Estado.

Esta valiosa posición que fue asumida por la institución, a través de la labor de los dos delegados de las Asociaciones de Empleados que componían el consejo de administración de la entidad, que defendieron siempre la estabilidad laboral como la única forma de garantizar la sobrevivencia de la Caja de Pensiones.

Esta gestión rindió sus frutos cuando se creó en 1935 el Instituto Nacional de Previsión Social para que vigilara las cajas de seguros. Esta institución, aunque tímidamente, empezó a defender los derechos de los trabajadores, a promover la extensión de un seguro completo a todos ellos y a incentivar además, la creación de lo que llamaron el patronato del indio y el montubio, que se convertiría posteriormente en el seguro indígena y campesino. Estos fueron antecedentes del paso al establecimiento definitivo y general del seguro social en el Ecuador.



## *Capítulo VI*

# OTROS RASGOS DE IDENTIDAD

### 6.1 Educación

La conquista más importante de la Revolución Liberal fue la separación de las funciones que cumplía desde siglos atrás, la Iglesia Católica en el Estado ecuatoriano. Con este hecho, y la consiguiente expedición de una abundante legislación en este sentido, es que se empezó a limitar la gran influencia ideológica que ejercía la religión sobre la sociedad.

Esta transformación se dejó sentir con fuerza en el campo educativo en el que tradicionalmente la Iglesia Católica, por encargo del propio Estado, tenía el control casi absoluto. Es que, como lo afirma Enrique Ayala, la secularización de la educación era para la Revolución Liberal “uno de los capítulos vitales de su programa y condición fundamental para su subsistencia”.<sup>94</sup>

Con esta convicción durante todo el período liberal, la mayoría de los establecimientos educativos de todo tipo pasaron a manos seculares y se crearon los institutos normales para educar a los nuevos maestros. Y a pesar de las dificultades económicas, políticas y de falta de personal que afrontó el Estado, se procuró impartir una educación diferente. Esta consistió, en términos generales, en enseñar a los ecuatorianos a vivir de forma práctica de acuerdo con las necesidades de la época, dejando un poco de lado las presiones del dogma católico.

Como todo cambio, la educación laica tuvo que afrontar en sus inicios el cierre de algunos establecimientos y el deterioro en su nivel, que fue recuperando un poco en las décadas siguientes. Por otra parte, por la nueva orientación que tuvo, en una coyuntura como la de principios de siglo, se vio impregnada de un fuerte sentimiento anticatólico que se haría evidente más tarde en la sociedad ecuatoriana.

En efecto, los ciudadanos educados en el laicismo en las dos primeras décadas de este siglo, liberados sobre todo de las trabas impuestas por las creencias religiosas, se transformaron en los protagonistas de la serie de cambios que se produjeron en la sociedad.

Como no podía ser de otra forma, en el campo educativo, el magisterio ecuatoriano fue el ejemplo más claro de lo que logró el laicismo. Los profesores respondieron a esa enseñanza y se convirtieron en los años veinte y treinta en un sector cuestionador del acontecer nacional. Tuvieron mucha oposición de diversos grupos que influenciados por la Iglesia Católica procuraban recuperar para ésta parte del poder ideológico perdido.

Por esta razón eran frecuentes por ejemplo, los reclamos públicos a los profesores sobre su participación en la política. En una hoja volante de la época se les decía, como si fuesen objeto de manipulación:

¡Alerta, pueblo ecuatoriano! La táctica del comunismo, seguido indefectiblemente en todas partes, ha sido captarse al Profesorado Oficial para convertirles de maestros y educadores en líderes del comunismo y en corruptores de la juventud; provocar algaradas y tumultos de rebeldía en colegios y universidades; promover una intensa difusión de ideas comunistas e inmorales por medio del periódico y de la hoja volante, y excitar el desprestigio y el odio ciudadanos en torno de la Policía y del Ejército, para poder lanzarse sin freno a las turbulencias demagógicas, al incendio y la piratería. Testigos Rusia, Méjico, España.<sup>95</sup>



Por su parte, el ciudadano común educado desde la década del diez en los valores cívicos del laicismo, este individuo que ocupó la mayor parte de los cargos públicos desde mediados de los años veinte, era otro. Su mentalidad cambió sustancialmente y en todo el quehacer público ese hecho fue notorio pues pasó, a pesar de tener personalidad ambivalente, de la invocación a la potestad divina a la lucha por los valores humanos: la justicia, la libertad, la honestidad, etc.

Albert Franklin, un viajero que visitó el país entre los años treinta y cuarenta señala que la población masculina que buscaba enrolarse en la burocracia era enteramente alfabeta.<sup>96</sup> Esta afirmación que aunque hay que tomarla con la correspondiente cautela, porque el propio autor señala que en su libro ha utilizado más la anécdota que la estadística, muestra que los empleados públicos o los que aspiraban a serlo, tenían un cierto nivel de conocimientos.

Con probabilidad se produjo esta situación debido a que el nivel educativo se elevó en esos años, a pesar de que eran deficientes las condiciones en las que se desarrollaba esta actividad. Como muestra cabe señalar que entre 1911 y 1941 el número de escuelas creció de 1.551 a 3.098, los alumnos aumentaron de 124.113 a 212.800. Cifras que entre bajas y altas que se produjeron en ese período muestran un relativo crecimiento del nivel educativo. La cifra desproporcionada la aporta el número de maestros, con seguridad en su mayoría empleados estatales, que entre 1911 y 1941 se elevó de 2.326 a 6.076,<sup>97</sup> ratificando la problemática que ya ha sido abordada en otra parte de este trabajo.

En lo que hace referencia a la cultura, es preciso señalar que ésta experimentó una gran transformación por esos años. La preocupación social sobre la realidad del indio, el cholo, el mestizo, el mulato y el negro, es decir, el “otro” componente de la sociedad, se hizo patente.

La intelectualidad de los años veinte y treinta, surgida del sector medio y en su mayoría vinculada con los partidos políticos de izquierda, empezó a marcar su presencia dentro del ámbito cultural. La burocracia también estuvo influenciada por este movimiento a través de la prensa, pues los empleados del Estado leían casi exclusivamente este material.

## **6.2 Religiosidad**

Para hablar de la religiosidad de la sociedad ecuatoriana de los años treinta y cuarenta, forzosamente hay que remitirse como antecedente a la Revolución Liberal. La separación Iglesia-Estado tuvo como uno de sus propósitos fundamentales el reconocer la libertad de conciencia privada y pública de los ciudadanos, quitando a la Iglesia Católica el control ideológico.

Con las leyes de Matrimonio Civil, Cultos, Beneficencia se fue secularizando el Estado y algunos sectores de la sociedad ecuatoriana. Lo que quiere decir en la práctica, que se fueron alejando de la Iglesia Católica y sus doctrinas, así como de la influencia del clero. La labor que cumplió en este sentido la educación fue decisiva para cambiar el carácter confesional de los ciudadanos.

Con estos antecedentes, algunos grupos ecuatorianos del sector medio que crecieron con el liberalismo, si bien siguieron perteneciendo oficialmente a la Iglesia Católica, tuvieron un arraigado sentimiento anticlerical.

Ello les condujo a tener otro tipo de creencias que se manifestaron en la participación política o en el desarrollo de otras actividades que contribuyeran a “llenar la necesidad de seguridad, de moralismo y de orden”<sup>98</sup> que no les proporcionaba la religión.

La Iglesia Católica por sí misma y a través de diverso tipo de agrupaciones sociales, muchas de ellas femeninas, trató de recuperar la influencia perdida sobre la sociedad. Arremetió sobre todo contra la masonería y los partidos de izquierda.

A la luz de la información disponible no se ha podido precisar la relación de la burocracia como tal con la Iglesia Católica. No se ha encontrado evidencia de una vinculación interinstitucional como la que se dio en épocas anteriores con otros grupos sociales en las cofradías y los gremios. Pero de todas maneras fue creciendo un sentimiento secularizante, que se expresa en documentos como este de la Asociación de Empleados de Quito:

#### NEUTRALIDAD POLÍTICA Y RELIGIOSA

A través de las vicisitudes de nuestra vida ciudadana, no obstante la tempestad política que no ha cesado de entenebrecer el cielo de la patria, a pesar de que la división de la familia ecuatoriana, por motivos de política, se mantiene ineluctable, la Asociación de Empleados de Quito —es preciso reconocer y proclamar muy alto— ha conservado en todo momento su neutralidad institucional, se ha mantenido alejada de toda discusión política o religiosa y ha reunido en su seno a personas de las más diversas creencias y convicciones. Cada día se generaliza más la persuasión emanada de la observación de la vida institucional, de que, en la Asociación de Empleados, asegurada la honorabilidad y cultura de las personas, hallan amplio campo de acción ecuatorianos y extranjeros católicos o de otra religión, conservadores, liberales o de otra filiación política.

El respeto a las ajenas ideas es hondo y sincero. Se lo practica en toda circunstancia, bajo el techo familiar de esta Institución.

Esta característica es, sin duda alguna, una de las más firmes bases de la estabilidad y el progreso de la Asociación. Mantengámosla con esmero, cultivémosla con amor, sobre todas nuestras conveniencias individuales, para que la casa de la Asociación sea siempre el oasis en donde encuentren plácido descanso los viaje-

ros que cruzan en todas direcciones el inmenso campo de la vida.<sup>99</sup>

Como se observa, los empleados estatales tenían como grupo una actitud de alejamiento del culto. Las prácticas religiosas se debieron dar más bien en términos personales y familiares.

### **6.3 Diversiones**

Para el sector medio, como para el resto de la sociedad ecuatoriana de las urbes, el tiempo dedicado al ocio desde mediados de los años veinte experimentó grandes cambios. Estos se habían dado no solo por la influencia de la Revolución Liberal, sino también por transformaciones culturales como el desarrollo de la prensa, la instalación de la luz eléctrica, el cinematógrafo y la información internacional.

Si bien es cierto que las celebraciones más arraigadas siguieron siendo las relacionadas con las festividades religiosas y las celebraciones tradicionales como el carnaval y las fiestas de inocentes, durante este período se crearon otras formas de festejo de los acontecimientos y también se acentuaron y reformularon las formas de recreación secular.

La música popular había sido una tradicional forma de distracción de los ecuatorianos. Pero de manera especial, la poesía hecha canción fue durante las décadas del treinta y del cuarenta en toda América Latina, el punto de encuentro entre la cultura y la vida cotidiana. Este contacto, en el caso ecuatoriano significó el afianzamiento del pasillo. Esto debe destacarse porque fue, por una parte, prueba del refinamiento que buscaba el sector medio para emerger y, por otra, una de sus formas de expresión, pues el carácter triste y dolorido de este género musical recogió las frustraciones, valores y sentimientos de ese grupo de la sociedad. De

ahí que no fuera casual la gran popularidad que alcanzó esa música en aquella época.

Abriendo también un espacio para el esparcimiento del sector medio urbano, por esos años se remozó la cantina con una clara identificación con ese sector social. El auge que vivió este lugar –donde con aguardiente y cerveza se llevaban a cabo las farrras de confianza y “una limitada vida bohemia”<sup>100</sup>– se debió a la fuerte oposición que por razones de salubridad tuvieron las chicherías y guaraperías, pero más fuerte que este motivo debió ser la intención del mestizo de alejarse de toda remembranza indígena.

Para la burocracia, las formas de divertirse y de festejar los acontecimientos también cambiaron en cierta medida. Con el aumento del número de empleados, la oficina habrá acentuado su papel de centro de la reunión ritual del “San Viernes”. Por su parte, las peleas de gallos con seguridad también debieron tener muchos adeptos entre los empleados públicos.

Los juegos de azar, tan arraigados en la sociedad, siempre fueron un punto conflictivo en el ámbito público. La ordenanza municipal así como la ley que permitían este tipo de diversión, siempre tuvieron reparos morales y fueron objeto de largas discusiones en el Poder Legislativo. Sin embargo, es importante notar que en las oportunidades en que se discutieron en el Congreso algunas reformas a esa ley, se insistió tanto en sancionar a las autoridades estatales que permitieran esta actividad, como en prohibir el ingreso a esos lugares a los empleados que manejan caudales públicos.

Pero mientras en esas esferas se debatía parte de la legislación pertinente, el Concejo Municipal siguió cumpliendo durante toda esta época su labor de control y vigilancia de las actividades recreativas de la ciudad. En efecto, el Municipio se encargó

de permitir o no la realización de las actividades públicas y de cobrar o exonerar los impuestos respectivos.

A esta institución se dirigía en algunas ocasiones la Asociación de Empleados de Quito para solicitar, como en 1925, la exoneración de impuestos a la función teatral que se organizó para conmemorar de mejor forma el séptimo aniversario de fundación de esa asociación.

Siguiendo una tradición ya de algunas décadas, el teatro fue por esos años un espectáculo muy frecuente en Quito y con seguridad muy especial para los burócratas y sus familias. Buena parte de los actores más importantes de las tres compañías que existieron, entre ellos Marina Moncayo, Jorge Araujo, Carlota Jaramillo, eran empleados del Estado que escenificaban en ocasiones obras de los ya conocidos autores de la literatura nacional como Jorge Icaza. Los títulos y las temáticas de los dramas reflejaron también el espíritu de la época, tal fue el caso de “Trabajo y honradez” que fue muy popular.

La labor de estas personas iniciada en una época propicia, consiguió la que era su aspiración mayor: la fundación del verdadero teatro nacional.<sup>101</sup> Sin embargo, los mejores días para este arte estarían por llegar a fines de la década del treinta con la formación de la compañía Gómez-Albán, que popularizó la “estampa quiteña” con Ernesto Albán en el papel de Evaristo Corral y Chancleta.

Las agudas representaciones realizadas por Albán como el desdichado hombre del sector medio de esa época, constituyeron toda una crítica a la política y a la sociedad, llegando a ser tan popular el personaje que fue por muchos años el sinónimo del teatro en el Ecuador.

Al hablar de los espectáculos públicos del Quito de los años veinte y treinta, no se puede dejar de referir al cinematógrafo

que, a pesar del empeño que ponía para difundirlo el señor A. Mantilla, era un espectáculo popular menos significativo.<sup>102</sup>

Durante estos años tal como sucedía en otros campos de la cotidianidad, la religión católica procuró recuperar parte del control ideológico que le arrebató la Revolución Liberal vigilando de cerca este espectáculo. Pero a pesar de la censura de la Iglesia Católica y de sus allegados,<sup>103</sup> por la suma de S/. 0,40 de entrada a luneta y de S/. 0,20 a galería se podía mirar toda clase de películas.

Los empleados estatales tenían al juego del fútbol como a uno de sus deportes favoritos y por ello organizaban y participaban en campeonatos interinstitucionales que pudieron desarrollarse gracias al apoyo de las respectivas oficinas, puesto que la situación de los participantes era precaria. También los torneos de billar eran muy populares entre los miembros de la Asociación de Empleados de Quito, entidad que inclusive arrendó en una época parte de sus locales para esta actividad.

En esa época, divertirse sin que cueste mucho dinero era importante para todos los quiteños y no se diga para la burocracia que vivía tan estrechamente. Por esta razón, algunos empleados de ministerio acostumbraban salir, “con buen sol, provistos más o menos de cigarrillos y con una cantidad casi excesiva de buen humor”<sup>104</sup> los días sábados y festivos a la esquina del Teatro Bolívar y los domingos a la Plaza Grande o a la del Teatro para mirar todo lo que pasaba por la calle y evidentemente a las señoritas que regresaban del cine o de misa.

Esta manera de ocupar el tiempo libre con seguridad tan típica de Quito profundizó los rasgos de su identidad como ciudad. Se desarrolló aún más la inventiva para el chiste ligero e improvisado o “sal quiteña” como se lo ha denominado, en el marco de una ciudad todavía muy pequeña que no había perdido su calor humano.

También las vacaciones y días libres que frecuentemente tenían los empleados públicos se constituyeron en una forma de desfogar las tensiones laborales. Tal vez fue este uno de tantos mecanismos que utilizaron los burócratas para alejarse de la oficina que si bien era donde se ganaban la vida, también era el espacio que les recordaba frecuentemente el lugar que ocupaban en la esfera social.



## *Capítulo VII*

# LOS BURÓCRATAS Y LA POLÍTICA

### 7.1 Los antecedentes liberales

En la transformación política más importante que ha tenido el Ecuador, se pudo avizorar ya la participación de nuevos protagonistas en la lucha por el poder. En efecto como lo afirma Enrique Ayala, “el advenimiento del liberalismo al poder significó la institucionalización de actos políticos en los que participaban grupos medios y sectores populares urbanos, ausentes en el pasado de las **juntas de notables** y reuniones de grupos reducidos a puerta cerrada”.<sup>105</sup>

Este cambio, en lo que hace referencia al sector medio de la sociedad, se debió a que el aparato burocrático fue modernizado y ampliado desde este período. Los cargos públicos, incluso algunos de ellos que existían financiados de otra forma, empezaron a ser pagados por el Estado aunque siempre con grandes retrasos. La dependencia, sobre todo, económica que empezaron a experimentar los ciudadanos respecto del Estado y la lucha por alcanzar los ideales liberales, con seguridad fueron los motivos fundamentales que empujaron a los ciudadanos a la participación política en este período.

La burocracia, a veces en apoyo obligado por el gobierno participaba en manifestaciones y en las sesiones del congreso, y lanzaba hojas volantes de contenido político. Es decir, los empleados del Estado empezaron a tener presencia activa en este plano, aunque en cierta forma fueron compelidos a ello.

En algunos aspectos Eloy Alfaro dio la pauta para la participación del sector medio en la política del país. Luego de su derrota y asesinato, tuvo que pasar poco más de una década para que los grupos populares y sobre todo los medios retomen un papel activo en la vida política ecuatoriana.

## **7.2 La burocracia y su participación política en la Revolución Juliana**

A mediados de la década del veinte el Ecuador vivió un cambio notable, pues empezaron a incursionar en la política, los grandes sectores sociales a los que la Revolución Liberal abrió camino. La irrupción de estos grupos cuya presencia era casi imperceptible antes de la década del veinte, tuvo características nuevas tanto por la forma de participar en política como por las reivindicaciones que empezaron a exigir.

En efecto, el golpe de estado del 9 de julio de 1925 no obedió ya a intereses de una persona o grupo de poder determinado, fue un movimiento en defensa de intereses de un sector más amplio de la sociedad: el medio. Es más, fue definido como la búsqueda de una “transformación política, que asegurase la realidad de los principios liberales y democráticos en el país, en contraposición a los caudillismos y oligarquías tradicionales”.<sup>106</sup>

La “transformación de julio” colocó en la dirección del Estado, además de las figuras de notables serranos de la antiplutocracia, a destacadas personalidades del sector medio. Públicamente a través de hojas volantes, periodistas que habían hecho oposición, ciudadanos independientes identificados o no, universitarios liberales radicales e independientes, respaldaron los hechos.

Pero, conjuntamente con las demostraciones de solidaridad frente al suceso político, estos grupos iniciaron otra labor impor-

tante. Los pronunciamientos contenían una amplia convocatoria para la participación política popular y una firme exigencia del restablecimiento del régimen constitucional. Estas dos declaraciones son muestra de una fortalecida opinión pública que, sin duda, dicen bastante sobre la nueva realidad por la que atravesaba el pueblo ecuatoriano.<sup>107</sup>

En respuesta al anhelo generalizado de cambio, desde el propio Estado se empezó a afirmar la posición del sector medio en el panorama nacional. Esa participación fue el beneficio que esperaban las capas medias que, como dice Agustín Cueva, concibieron a la transformación “como un ‘acto de justicia’ para consigo mismas”.<sup>108</sup>

A la burocracia militar joven, la transformación juliana le permitió despejar de su camino todos los obstáculos que impedían su ascenso dentro de la milicia. Efectivamente, todos los altos militares que, por su amistad y cercanía con los regímenes anteriores, permanecían en sus cargos formando un cuello de botella en la cúpula militar, fueron desplazados y así la institución se oxigenó y dio un paso en el camino de la profesionalización.

El sector civil medio fue el gran beneficiado con el cambio político porque amplió su participación en el Estado a través de los cargos públicos y las nuevas instituciones que fueron creadas por los gobiernos julianos. Es preciso recordar en este punto que quienes empezaron a ocupar los empleos públicos fueron educados en el laicismo y tuvieron por esos años una fuerte influencia de la política.

Es que en realidad, se había creado un ambiente de participación política. El Partido Liberal Radical fue reconstituido en 1923 y el Partido Conservador Ecuatoriano en 1925. Caso aparte lo constituye el Partido Socialista que desde su fundación en

1926, “se constituyó en el polo de influencia ideológica más dinámico del Ecuador”.<sup>109</sup>

La frágil estructura económica sobre la que se levantaron los gobiernos julianos, se resquebrajó como consecuencia de la crisis económica mundial de fines de la década del veinte. Ello les obligó a reducir las aspiraciones de los grupos medios y la burocracia, y a realizar un forzado pacto con los terratenientes serranos que limitó los alcances de su acción política y les puso fin a su aventura de “reformadores”.

### **7.3 La década del treinta**

La agitada vida política con que dio inicio la década del treinta en el Ecuador, estuvo matizada por una fuerte participación de los partidos políticos que, como se mencionó, durante los años veinte se reconstituyeron y además reorientaron su actividad hacia los sectores medios y populares.

Los conservadores, liberales y socialistas participaron en la disputa por el poder que dejaron los gobiernos julianos. Pero los conflictos desembocaron en una guerra civil y en la resurrección del fraude electoral.

En este clima surgió la figura del doctor José María Velasco Ibarra, personaje que a partir de esta época empezó a marcar hondamente la vida política del Ecuador. La incursión del doctor Velasco en la política estuvo alentada por un criterio suyo que “consideraba a la sociedad como una institución jerárquica en la que debido a la división del trabajo, los que cultivan la mente tenían la obligación de instruir e iluminar a los trabajadores manuales”.<sup>110</sup>

En 1933, las condiciones específicas por la que atravesaba la sociedad ecuatoriana, cuya correlación de fuerzas políticas se ha-

llaba casi en un punto muerto, hicieron que Velasco captara la Presidencia de la República. Este triunfo, con el que inició su enorme influencia en el pueblo ecuatoriano, se debió también en gran parte a un nuevo estilo político que le llevó a hacer una campaña electoral de mucho contacto con el pueblo, novedosa para la época porque ningún otro político lo había hecho antes.<sup>111</sup>

Desde su elección como presidente, Velasco Ibarra fue el político que entendió mejor la necesidades de los sectores populares. Durante sus primeros ejercicios presidenciales, mucho de su esfuerzo lo dedicó a realizar obras públicas. Las escuelas, los puentes, las obras de riego, etc. fueron obras palpables para el pueblo que, como lo afirmaba el propio Velasco, eran su mejor propaganda política. Por eso contó con el apoyo de grupos populares, como una base social que a lo largo de su vida política iba a ser de alguna forma leal.

Con el sector medio, sin embargo, Velasco tuvo un comportamiento diferente, dependiendo de quienes se trataran. Con los choferes tuvo siempre una excelente relación; con los artesanos y los pequeños y medianos comerciantes también estableció buenos vínculos. Con la burocracia tuvo relaciones conflictivas. Pero en este punto también es importante hacer diferenciaciones. Velasco tuvo afinidad con el gran número de empleados estatales pobres y con aquellos que aspiraban también a ocupar cargos bajos dentro de la administración pública.

Su cercanía a este sector de la burocracia se dejó sentir desde el mismo día de su posesión presidencial, que fue vista así por el enviado especial de Inglaterra para la ocasión:

Puede ser muy democrático que el Presidente se mezcle con la gente en esta forma, pero no ayuda a su dignidad que se le vea saliendo despacio de un teatro rodeado por la muchedumbre con un sombrero viejo de copa y el cuello de su abrigo subido, como un amanuense cualquiera.<sup>112</sup>

También y, sobre todo, con este sector de los empleados estatales Velasco inició una práctica que iba a ser una característica suya. Alternadamente propugnó la ampliación de la burocracia con sus partidarios, y la criticó como obstáculo para el gobierno.

Pero fue con la alta burocracia, con los pocos burócratas técnicos de la época y con los intelectuales con quienes en realidad Velasco tropezaba frecuentemente, porque les acusaba de despreciar a las muchedumbres. Agustín Cueva señala que esta situación se produjo desde que Velasco empezó a participar en la política:

pues el caudillo se irguió sobre los escombros del reformismo ‘juliano’, inspirado por esa clase [la media]. De suerte, que ésta ha tenido la impresión de que Velasco le había arrebatado el liderazgo político al que creía tener derecho, en el momento mismo en que el grupo empezaba a adquirir personalidad y peso político.<sup>113</sup>

Pero además de esta razón, también era porque Velasco decía menospreciar a los “mestizos recién promovidos” por ostentar erudición. Pero más convincente que este motivo, que obedece a su mentalidad y posición social tradicional, debe haber sido porque percibía esta actitud como una clara intención de arribismo social por parte de esos empleados del Estado.

Pero a pesar de contar con este sector casi en oposición permanente, puesto que ellos participaron ya en su primer derrocamiento, Velasco fue aumentando su influencia política en las masas que querían un líder en el cual reconocerse.

Federico Páez quien tuvo a su cargo la conducción del Estado desde fines de 1935 hasta 1937, se declaró prosocialista y en los inicios de su gobierno trabajó por esos ideales con un número significativo de coidearios. Su alejamiento de éstos, por una parte, frustraron las intenciones de los socialistas de llegar al po-

der y, por otra, le acercaron a la derecha. Buena parte de su tiempo en el poder gobernó con apoyo de los militares con quienes parecería se estableció una relación de “agradecimiento” por el respaldo a su gestión.<sup>114</sup>

Esta posición tan condescendiente le valió que la opinión pública pensara que favorecía a sus amigos, en contra de la burocracia civil. Según la versión de Páez ésta era una acusación injusta. Como ejemplo puso su relación con la burocracia aclarando que:

De hecho, sino de derecho se ha establecido de años atrás, algo como una carrera administrativa. Son de verdad pocos, muy pocos, los empleados que se remueven sin causa que lo justifique. Prueba de ello, el número de jubilados, y el de los que están caminos de la jubilación.<sup>115</sup>

Sin embargo, nunca firmó el decreto de creación de la carrera administrativa que según sus propias palabras lo tenía en su mesa desde noviembre de 1935. La razón, la propia actitud de algunos empleados. Esto hace pensar evidentemente que la ley tenía opositores dentro de la misma burocracia, que con seguridad pensaban que con la ausencia de toda norma podrían obtener ventajas individuales.

Los propios militares reemplazaron en el ejercicio de la primera magistratura al ingeniero Páez por el general Alberto Enriquez Gallo. Durante la administración de este último, según sus palabras, se “respetó ampliamente la personalidad ciudadana, ni circulares partidistas, ni amordazamientos, ni matrículas de incondicionalidad a cuantos desempeñaban cargos públicos”.<sup>116</sup> Este comportamiento adoptado con la burocracia con mucha probabilidad se debió a que sus ideas lo llevaron a acercarse a los empleados de bajos sueldos, buena parte de los cuales simpatizaban con posturas socialistas.<sup>117</sup> El ambiente de tranquilidad que se dejó sentir en esta administración contrastaría enormemente con lo que vendría luego.

#### **7.4 Participación política de la burocracia en los inicios de la década del cuarenta y en la gloriosa**

A propósito de la campaña electoral de 1939-1940, circuló una hoja volante que rezaba lo que fue en parte la relación del flamante Presidente de la República Carlos Alberto Arroyo del Río con los empleados del Estado:

A órdenes del AUTO-CRATA  
DEL RIO, el AUTO-OFICIAL;  
y el pobre empleado AUTO-MATA  
va detrás..., y con bozal...<sup>118</sup>

Ciertamente, en este período la situación de los burócratas se tornó muy tensa debido a que el gobierno de Arroyo del Río se dio en un marco general de autoritarismo y abuso del poder. Los cargos de interés tanto político como económico, empezaron a ser ocupados por arroyistas y los reclamos tenían como respuesta las cancelaciones. El nivel de organización que alcanzaron ciertos grupos gremiales como el Sindicato de Educadores, permitió elevar ciertas protestas, sin embargo no fueron suficientes para alcanzar un poco de justicia.

Luego de la “gloriosa” del 28 de mayo de 1944, Velasco Ibarra era ya Presidente Constitucional y la Asamblea Constituyente resolvió insinuar al Ejecutivo que separe de los cargos públicos a todo empleado cuyas actividades arroyistas estuvieren debidamente comprobadas. Para que se adopte la medida propuesta el H. Camacho citaba a un ministro de Estado de Velasco quien decía:

Yo no entiendo por arroyismo a ese conglomerado de empleados que estuvieron sirviendo, que hubieron de hacerlo por sus necesidades sin preocuparse de la política; ni a otros que por cierta ignorancia de los intereses de la patria, prestaron también sus servicios a ese régimen. Yo llamo arroyismo, y digo arroyistas a esos individuos que en los puestos públicos no hicieron otra cosa que



servir los intereses de la trínca perversa, causando daños a la patria, causando daños al pueblo, causando daños a la honradez pública, causando daños a la honradez administrativa. Estos son conocidos y de éstos se puede perfectamente hacer una depuración, una selección perfecta. Son unos cuantos individuos que están ahora o que permanecen en sus puestos o que fueron repuestos por recomendaciones a los cuales se puede remover de los puestos sin que quepa decirse que es una cosa imposible de hacer<sup>119</sup>

Si bien es cierto que con mucha probabilidad este fue un mecanismo que encontró Velasco para colocar a su clientela política en el aparato estatal, la descripción mencionada no deja de ilustrar lo que fue la administración pública con el arroyismo. Por ello también la “Revolución de Mayo” creó grandes expectativas en los burócratas, que veían las cosas con los ojos de Alfonso de Valdegana quien creía que “se esbozaba un Ecuador nuevo, donde al fin iba a imperar la legítima democracia, aquella que se fundamenta en los principios de igualdad, fraternidad y libertad, y no la otra que ha proclamado la democracia para ‘los de arriba’ y la miseria para ‘los de abajo’.”<sup>120</sup>



## CONCLUSIONES

Esta investigación planteó analizar desde la cotidianidad la forma en la que la burocracia, ese componente del sector medio de la sociedad, irrumpió en el Estado ecuatoriano de manera importante desde mediados de la década del veinte hasta mediados de la del cuarenta.

Por la investigación se pudo conocer que ello se produjo debido a que a partir de la Revolución Juliana, los gobiernos de esa época establecieron mecanismos de control que procuraron evitar el abuso de los recursos del Estado, propiciando la creación de instituciones públicas que dieron trabajo al sector medio. Pero si bien es cierto que durante esos años se instituyeron entidades necesarias para el desenvolvimiento de la vida del país, también se puede afirmar que su crecimiento se tornó luego en cierta medida desproporcionado y desordenado.

De esta realidad también queda claro, que el otorgamiento de participación dentro del Estado del empobrecido sector medio de la sociedad ecuatoriana, que por esos años buscaba fortalecerse y crecer, era la única posibilidad que tuvieron los gobernantes para llevar adelante sus propósitos políticos y sociales.

Esto propició el que desde mediados de los años veinte y durante los treinta se produzcan una serie de cambios fundamentales en la estructura del Estado, que empezó así el camino de la modernización. El renovado espíritu que animó la época, también se reflejó mucho en la legislación que se expidió. No se

puede discutir el gran aporte que constituye hasta estos días la creación de leyes importantes sobre todo en materia social.

Por lo tanto, la presencia del sector medio como nuevo actor social dentro de la vida pública del Ecuador tuvo suma importancia, porque esta fuerza social es la que le proporcionó al Estado nuevas características. En efecto, desde estos años, en los asuntos de interés público se empezó a contar con la participación más abierta de ese sector dentro del que se encuentra la burocracia. Pero es necesario advertir también que esta incursión ocasionó incluso, ya para esos mismos años, problemas relacionados tanto con su manejo como con su financiamiento.

La historiografía con mucha frecuencia hace referencia al cambio que se produjo en el Estado en esta época, dando un lugar al sector medio y al burócrata en concreto, pero nunca se ha detenido a analizarlos.

El estudio de la identidad de este individuo lo señala como al clásico mestizo y pobre, con poca autoestima, marcado además por la ambivalencia debida al temor a la regresión social. Estas características que han sido señaladas de manera breve, sin embargo, fueron las que identificaron a este individuo. Ello se reflejó en su comportamiento cotidiano tanto en su vida pública como en la privada.

En la oficina, el empleado público por su necesidad económica y por su interés de ascenso social fue en general servil con cada jefe de turno y desconfiado con sus compañeros de trabajo. Ello permitió a un gran número de personas conservar el empleo y a otro tanto incrustarse dentro del aparato estatal. En efecto, en todo el período analizado se nota un crecimiento del número de burócratas, pero durante los gobiernos de Velasco Ibarra y Páez, es que este índice se incrementó con más celeridad.

La Caja de Pensiones que se había creado por esos años y que, en cierta medida vigilaba los intereses de la burocracia, preocupada por el crecimiento de éstos realizó dos censos uno en 1930 y otro en 1935. Por esta indagación esa entidad pudo conocer el monto al que ascendían sus obligaciones para con los empleados del Estado y, en parte, la situación socio-económica por la que atravesaban éstos.

Por esta fuente y por algunas otras más, se constató sobre todo el exiguo ingreso que percibían la mayor parte de empleados estatales, lo que se reflejó en el bajo nivel de vida que tenían.

Efectivamente, en lo que hace referencia a la vivienda, el burócrata promedio vivía con su familia –conformada por lo regular por su mujer y un hijo– en una sola habitación, evidentemente en las peores condiciones sanitarias. Ello se debió a que le era difícil tener acceso a los pocos mecanismos de crédito que se habían creado para este fin. Por lo tanto, su vida discurrió por esos años en la forma ya anotada.

La situación no era mejor en lo que respecta a la imposter-gable necesidad de la alimentación. La dieta de los burócratas, como del resto de la gente de escasos recursos económicos, consistía básicamente en hidratos de carbono seguidos de lejos por las albúminas y las grasas. Este deficiente régimen alimenticio era empeorado todavía más porque las pocas vitaminas que consumían eran disminuidas por la forma en que se cocinaban los alimentos y por el alto consumo de alcohol. Por consiguiente, la salud de los empleados del Estado y de la población en general era muy frágil.

Pero a pesar de las difíciles condiciones que en todos los sentidos rodeaban al sector medio y particularmente a los burócratas, éstos se daban modos de preparar los días domingos las comidas típicas ecuatorianas. Por esta práctica, que solo le es co-

mún con los sectores populares, se han salvaguardado las tradiciones culinarias que de otra forma no hubieran pervivido.

Con las formas de vestir de la burocracia sucedió lo contrario. Estas estuvieron sujetas a una constante renovación debida sobre todo al ansia de movilidad social de este grupo. Es que el vestido, por lo menos durante los años veinte y treinta fue una forma de diferenciación social marcada. Pero el nivel cultural y la falta de recursos económicos hicieron que la ropa de este sector, que aunque se parecía a la de la gente acomodada, sea muy diferente.

La difícil situación de la economía nacional de la que dependían directamente los burócratas, hizo que éstos recurran a las alternativas crediticias que otorgaba la Caja de Pensiones. Sin embargo, esta institución que había sido creada con fines mutuales y cooperativos, no prestó un servicio eficiente. Ello se debió, por una parte, a la dificultad de cumplir los requisitos necesarios para ser beneficiario de un crédito, y por otra, a que en algunas ocasiones los préstamos que se otorgaron no beneficiaron a los afiliados al instituto.

Por el contrario, el Monte de Piedad, oficina dependiente de la Caja de Pensiones, cumplió una labor de auxilio económico importante por lo menos para la burocracia. Un alto índice de empleados estatales se benefició de los diversos créditos pequeños que, con garantías prendarias otorgaba esa oficina.

Esta investigación no quiso dejar de lado, a pesar de la poca información que se encontró, algunos otros rasgos importantes de la identidad de los burócratas. Estos hacen relación al comportamiento que los empleados estatales tuvieron frente a la educación, a la religión, a las diversiones y a la política.

Desde los años veinte, en el campo educativo se empezaron a evidenciar los cambios profundos que hizo la Revolución Libe-

ral. En lo que hace referencia a la burocracia se puede decir que, el ciudadano común que ocupaba los cargos públicos cambió su mentalidad apegándose mucho a los valores humanos; y que, sobre todo, los maestros se convirtieron en un sector cuestionador del acontecer nacional.

El comportamiento de la burocracia frente a la religión, también fue el resultado de la labor que hizo el Liberalismo. Los empleados estatales, liberados en parte de las trabas que impuso desde los tiempos coloniales la Religión Católica, se mantuvieron alejados de ella apoyando además, de cierta forma la libertad de cultos.

Así mismo, en el espacio que la sociedad dedicaba al ocio, se abrió un campo más amplio para las recreaciones seculares. Los burócratas y el sector medio en general, por estos años hicieron mucho por el teatro nacional y por el pasillo. Al mismo tiempo, además, remozaron la cantina y apoyaron el establecimiento definitivo del cinematógrafo. Por otra parte también, entre otras cosas, empezaron a popularizar los campeonatos interinstitucionales de fútbol y los torneos de billar.

En el plano político, el sector medio de la sociedad tuvo una participación más activa y cuestionadora del acontecer nacional. A mediados de la década del veinte, este sector apoyó los cambios políticos y ya en los treinta, la burocracia en particular, se relacionó con los partidos políticos que por esos años se reorganizaron. El Partido Socialista, sin embargo, se constituyó en el referente más importante, y por lo tanto ejerció gran influencia.

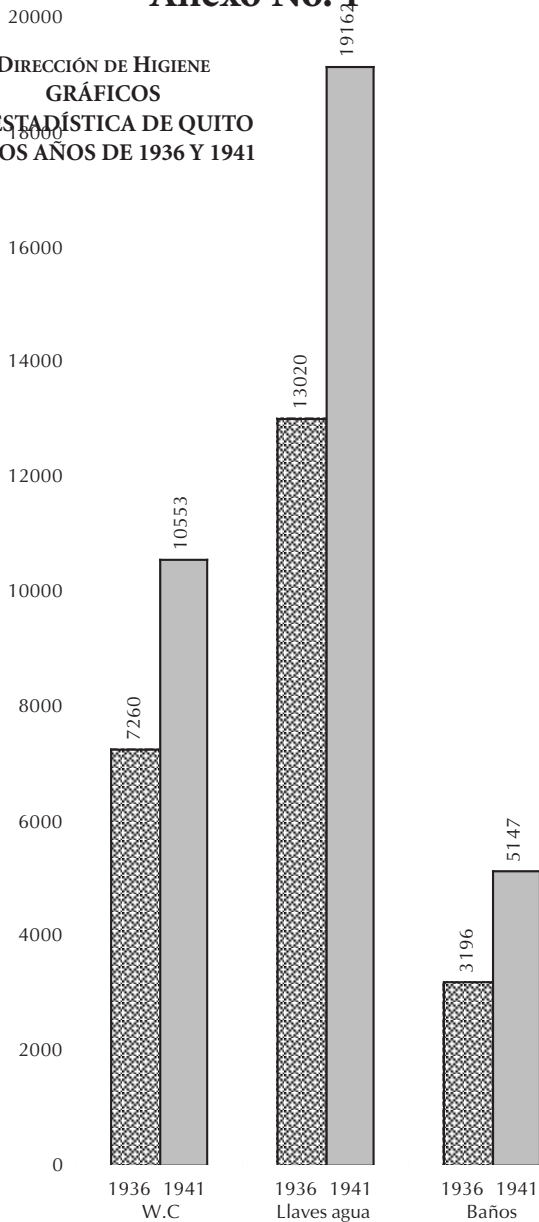
Desde esta época, con la presencia de Velasco, también se inauguró una nueva forma de hacer política, pues los grandes sectores fueron alentados a participar en este campo. Y fue a partir de esa oportunidad que los grandes grupos sociales empezaron a ser tomados en cuenta.

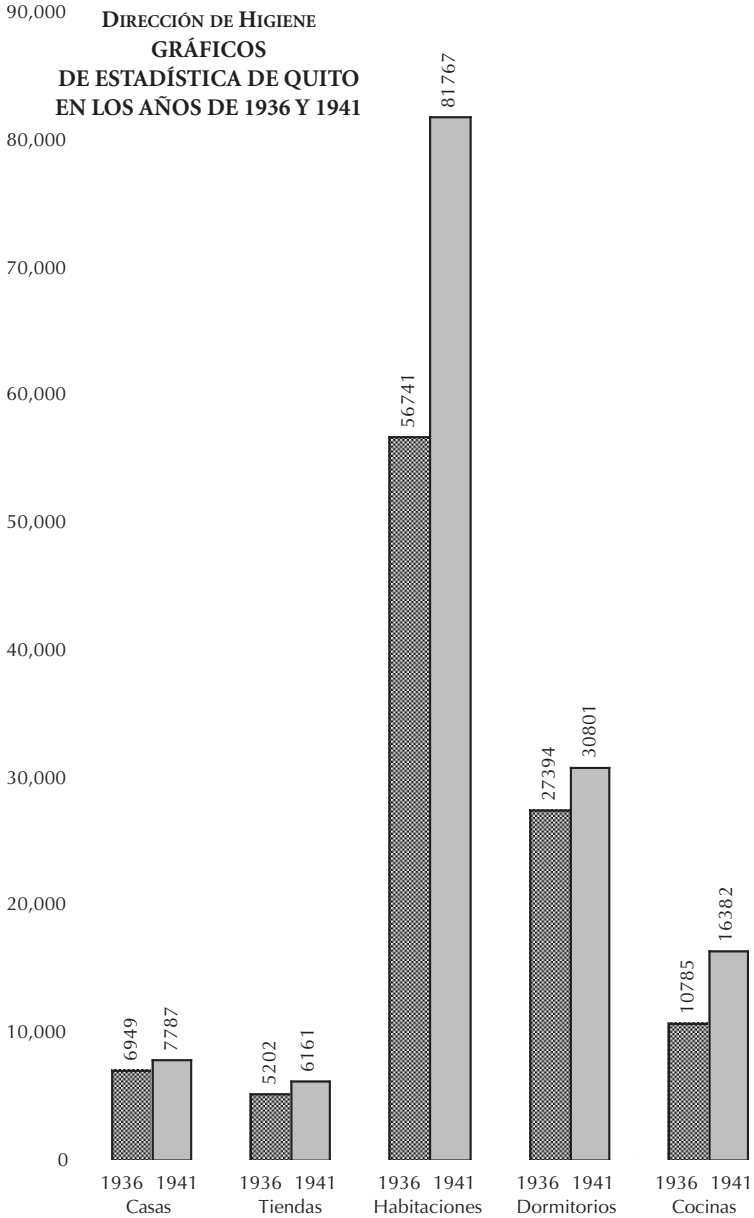
Finalmente, por el comportamiento de la burocracia frente a la religión, la educación, las diversiones y la política, fue posible distinguir un rasgo común que también marcaría su identidad. En todos estos campos la Religión Católica intervino con fuerza para recuperar el espacio ideológico que fue perdiendo desde la Revolución Liberal.



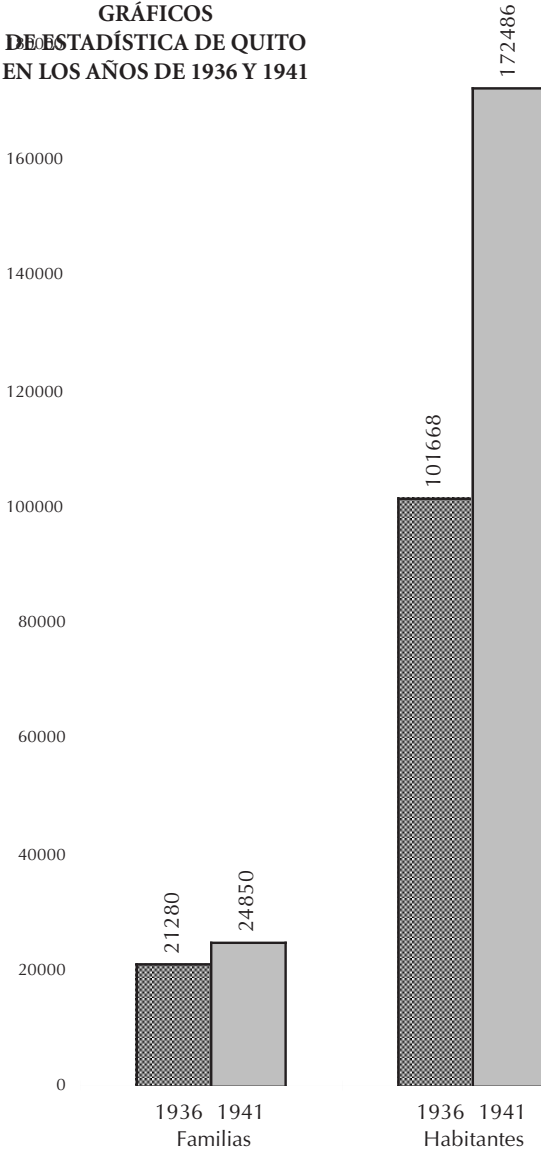
# Anexo No. 1

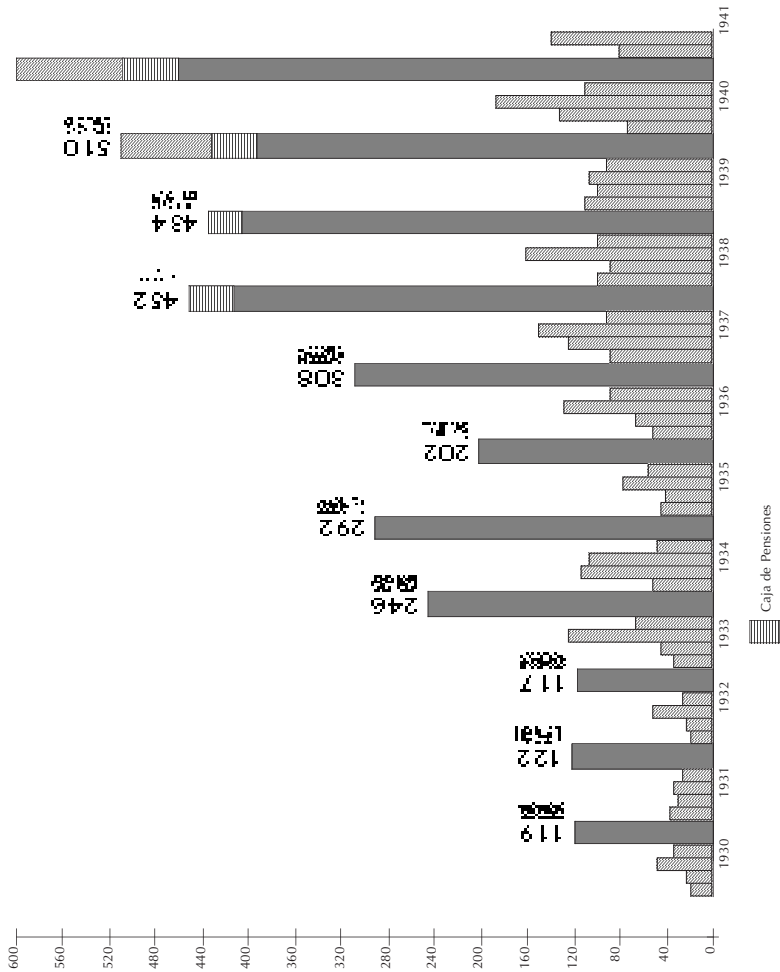
DIRECCIÓN DE HIGIENE  
GRÁFICOS  
DE ESTADÍSTICA DE QUITO  
EN LOS AÑOS DE 1936 Y 1941





DIRECCIÓN DE HIGIENE  
GRÁFICOS  
DE ESTADÍSTICA DE QUITO  
EN LOS AÑOS DE 1936 Y 1941





FUENTE:

I. Municipio de Quito, Dirección de Higiene, **Gaseta Municipal**, Quito, Secretaría Municipal. Año XXVII, No. 102, 30 de enero de 1942

## Notas

- 1 *El Ejército a la Nación*, hoja volante, Quito, Editorial Chimborazo, 10 de julio de 1925, Biblioteca Espinosa Pólit.
- 2 Oscar Efrén, Reyes, *Breve Historia General del Ecuador*, Quito, II-III, Imprenta Offset Chavez, s/f, p. 267.
- 3 *A la Nación*, hoja volante, Quito, 17 de Julio de 1925, Biblioteca Espinosa Pólit.
- 4 *A la Nación*, hoja volante,...
- 5 *Adhesión popular al movimiento del Ejército*, hoja volante, Quito, Imprenta Nacional, Julio 10 de 1925, Biblioteca Espinosa Pólit.
- 6 Agustín Cueva, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Ed. América, s.f., págs. 33-34.
- 7 República del Ecuador, *Registro Oficial* No. 981
- 8 Juan, Manguashca, *Las clases subalternas en los años treinta*, Toronto, 1988, pág. 19. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Banco Central del Ecuador, Quito, julio de 1988.
- 9 República del Ecuador, *Varios Registros Oficiales* de 1927, Quito, Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa.
- 10 Ricardo, Barrera J., “Condición Social del Empleado Ecuatoriano”, *Revista Municipal*, Año II, No. 13 (Guayaquil), Octubre 9, 1926, p. 10.
- 11 La legislación expedida sobre la materia es extensa. Las leyes que mejor resumen los beneficios de la seguridad social de la época son la “Ley del Instituto Nacional de Previsión y de las Cajas de Previsión”, publicada en el *Registro Oficial* No. 286 de 15 de noviembre de 1939 y en la “Ley del Seguro Social Obligatorio”, publicada en el *Registro Oficial* No. 574 del 25 de julio de 1942.
- 12 La creación o reforma de estas instituciones advirtieron el nivel de conciencia que los militares habían alcanzado, para considerar la importancia que tenía el modificar algunos aspectos de la profesionalización de su ocupación. Porque, en general, todos los organismos militares creados buscaron encaminar a esta institución dentro de cánones que les proporcionen una formación técnicamente más sólida.

- 13 Este tema está tratado por Guillermo Bustos en su artículo “La politización del ‘problema obrero’: los trabajadores quiteños entre la identidad ‘pueblo’ y la identidad ‘clase’ (1931-1934)”, *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*, Quito, Corporación Editora Nacional. La cita ha sido tomada de la página 129 de este libro.
- 14 César Astudillo, “Clases y castas en el Ecuador”, *Memorias del Primer Congreso de Sociología Ecuatoriana*, Tomo I, Cuenca, Editorial CCENA, 1959, pág 289.
- 15 Agustín, Cueva, *El proceso...*, págs. 100 y 101.
- 16 Agustín Cueva, citado por Manuel Corrales Pascual en la nota preliminar al libro de Jorge Icaza, *El chulla Romero y Flores*, Quito, Ediciones Libresa, 1983, pág. 7.
- 17 Alfonso de Valdegana es quien, con su pseudónimo, ironiza ese detalle y, además, comenta lo absurdo de “pegarse a esas tendencias en tiempos que se ve que ni los mismos reyes sirven para nada”. Alfonso de Valdegana, *Vida pasión y muerte de un empleado público*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1946, págs. 38-39.
- 18 Un futre,”La clase media”, Quito, *El Día*, Domingo 20 de junio de 1920, pág. 2.
- 19 Alfonso de Valdegana, *Vida pasión...*, pág. 54.
- 20 Ricardo J. Barrera, “Condición Social ...”, pág. 9.
- 21 Franklin, Albert, *Ecuador retrato de un pueblo*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1984, pag. 60. Este autor es el único viajero de los años treinta que escribe sobre el Ecuador de esos años, poniendo mucho énfasis en describir la idiosincracia de sus habitantes.
- 22 Régis Debray, *Ensayos sobre América Latina*, México, Era, 1969, pág. 145. Este autor está citado por Agustín Cueva en *El proceso...*, págs. 30-31.
- 23 Alfonso de Valdegana, *Vida pasión...*, pág.60.
- 24 República del Ecuador, Cámara del Senado, Acta No. 55, sesión ordinaria del 13 de octubre de 1930. Proyecto de decreto mediante el cual se establece una “Escuela de Oficinistas”.
- 25 Esta fue la opinión de la comisión designada para el estudio del proyecto de decreto. República del Ecuador, Cámara del Senado, Acta No 47 de la se-

sión ordinaria del 3 de octubre de 1930. Proyecto por el que se crea en la ciudad de Quito, adscrita al Instituto Nacional Mejía, una “Escuela de Oficinistas” para la preparación de empleados públicos.

- 26 No ha sido posible constatar si los apellidos nombrados tienen alguna relación de parentesco con el H. Juan Cueva García que en calidad de senador presentó dos años antes el proyecto de creación de una Escuela de Oficinistas. Un independiente, *Convocatoria*, hoja volante, Quito, octubre 22, 1932, Biblioteca Espinosa Pólit.
- 27 Juan, Viteri Durand, *Memorias de un empleado público*, Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1974, pág. 56.
- 28 Humberto, Salvador, *Trabajadores*, Quito, El Conejo, 1985, págs. 156, 160. Las ausencias, justificadas o no, eran sancionadas con multas y “oportunas” cancelaciones. Pero ni siquiera con la expedición del decreto legislativo del 21 de octubre de 1930 que implantó el sábado inglés, es decir el trabajo de sólo media jornada en ese día, se corrigió la frecuente irregularidad en la asistencia a los trabajos.
- 29 Juan, Viteri Durand, *Memorias de...*, pág. 153.
- 30 Jorge, Icaza, *El chulla Romero y Flores*, Quito, Editorial Ecuador, 1983, págs. 152-153.
- 31 Alfonso de Valdegana, *Vida pasión...*, pág. 56.
- 32 Las cifras son aproximadas pues los presupuestos del Estado en algunas ocasiones globalizan los rubros.
- 33 Agustín Cueva, *El proceso...*, pág. 103-104.
- 34 Caja de Pensiones, *Boletín Anual No. 3*, Quito, s.p.i., 1931.
- 35 Caja de Pensiones, *Segundo Censo de Afiliados realizado el 30 de abril de 1935*, s.p.i., 1936.
- 36 Un amplio análisis sobre el tema hace Enrique Ayala Mora en “El Estado Laico: su estructura” capítulo IX de su libro *Historia de la Revolución Liberal*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994.
- 37 República del Ecuador, *Informe Anual que la Dirección Central de Estadística y Registro Civil presenta al Ministerio del Ramo*, Quito, Imprenta Nacional, 1922-1923, pág. 4.
- 38 República del Ecuador, *Informe Anual...*, pág. 4 y 5.

- 39 República del Ecuador, *Registros Oficiales*, No. 528 del 1ro. de enero de 1928. No. 754 del 28 de septiembre de 1928 y No. 209 del 24 de diciembre de 1929.
- 40 Carlos Mateus y García, *La República pide la supresión del Impuesto a las Ventas por medio de la Cámara de Comercio*, hoja volante, Quito, octubre 18 de 1928, Biblioteca Espinosa Pólit.
- 41 Carlos Mateus y García, *La república pide...*
- 42 Carlos Mateus y García, *La república pide...*
- 43 República del Ecuador, “Ley Orgánica de Hacienda”, Quito, *Registro Oficial* No. 488 de 16 de noviembre de 1927, pág. 4.719.
- 44 República del Ecuador, “Codificación de la Ley Orgánica de Hacienda”, *Registro Oficial* No. 71 del 11 de diciembre de 1947, pág.16.
- 45 Se han utilizado los presupuestos generales del Estado para cuantificar a los empleados públicos, sinembargo, debido a las variaciones que presenta esta fuente, no se puede determinar con exactitud su número.
- 46 Wilson Miño Grijalva, “La Economía Ecuatoriana de la Gran Recesión a la Crisis Bananera”, en Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional - Editorial Grijalbo Ecuatoriana Ltda., 1990, p. 51.
- 47 Wilson Miño Grijalva, “La economía ecuatoriana ...”, pág. 45.
- 48 República del Ecuador, *Registro Oficial*, No. 500 de 15 de diciembre de 1930 y *Ley de Presupuesto General del Estado para el ejercicio financiero de 1932*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1931.
- 49 Caja de Pensiones, “El Censo de Empleados”, *Boletín Anual*, No. 3, Quito, 1931.
- 50 Caja de Pensiones, *Segundo Censo...*
- 51 República del Ecuador, Actas de la Cámara del Senado, Acta No. 2, Sesión del 12 de agosto de 1940, pp. 29-30.
- 52 República del Ecuador, Actas del Congreso Pleno, Congreso Extraordinario, Acta No. 4, Sesión del 27 de febrero de 1942.
- 53 Alfonso de Valdegana, *Vida, pasión...* pag. 46.



- 54 Banco Central del Ecuador, *Boletín del Banco Central del Ecuador*, Quito, abril-mayo, 1947, p. 118, citado por Wilson Miño Grijalba en “La Economía Ecuatoriana...”
- 55 Para 1936, los empleados a sueldo fijo –públicos y privados– se constituyeron en el grupo económicamente activo más numeroso, pues sumados alcanzaron la cifra de 8.918, es decir el 25,1% de todo el conjunto. Sobre pasaron a los 8.133 trabajadores autónomos que conformaban el 23,5% y a los 7.464 sirvientes que se constituyeron el 21%. A. López, C. Donoso, P.A. Suárez, “Estudio numérico y económico-social de la población de Quito”, *Boletín del Departamento Médico-Social*, Quito, Instituto Nacional de Previsión, 1937, pág.10.
- 56 Antonio Delhumeau Arrecillas y Francisco González Pineda, “Las clases medias: prototipos nacionales”, *Revista mexicana de Ciencia Política*, México, UNAM, pág. 88.
- 57 Municipio de Quito, *Gaceta Municipal*, Año XIII, No. 15, Quito, mayo 24 de 1927, pág. 339.
- 58 Se ha tomado la referencia de la reproducción publicada por el Municipio de Quito, *Gaceta Municipal*, Año XV, No. 29, Quito, junio 30 de 1930, pág. 678.
- 59 Enrique Garcés, et al, “Densidad de la población de Quito con relación al número de habitantes”, *Archivos de la Facultad de Ciencias Médicas*, Vol. III, Quito, 1933, pag. 55-60.
- 60 Municipio de Quito, *Gaceta Municipal*, Año XVIII, No. 67, Quito, septiembre 30 de 1933, pág. 129.
- 61 Idem, pág. 129
- 62 Idem, pág. 130.
- 63 Pablo Arturo Suárez, *Contribución al estudio de las realidades entre las clases obreras y campesinas*, Quito, Tip. L.I. Fernández, 1934, pág 26.
- 64 E. Donoso, Cornelio López y Pablo Arturo Suárez, “Estudio numérico y..., pág. 7-15.
- 65 Municipio de Quito, Oficios y solicitudes al Presidente del Concejo, T. II, Quito, 18-VII de 1925. El decreto fue expedido el 14 de agosto de 1925.
- 66 Municipio de Quito, *Gaceta Municipal*, No. 1, Año XI, marzo 28 de 1925, pág. 24.

- 67 Este objeto era un recipiente pequeño con un líquido antiséptico que se colocaba en un lugar apropiado en las panaderías para evitar que se escupiera en los pisos y paredes. Los reglamentos eran reformados con frecuencia pero los aquí descritos están publicados en Municipio de Quito, *Gaceta Municipal*, Año XII, No. 13, Quito, agosto 15 de 1926, págs. 256-263.
- 68 Pablo Arturo Suárez, “Oficio de la Dirección de Sanidad, pasado al Concejo, a propósito de las Obras de SANEAMIENTO de la ciudad”, en *Gaceta Municipal*, Año XIII, No.16, Quito, julio 1 de 1927, pág. 368.
- 69 Idem, pág. 371.
- 70 Municipio de Quito, *Gaceta Municipal*, Año XV, No. 29, Quito, junio 30 de 1930, pág. 697.
- 71 Municipio de Quito, *Gaceta Municipal*, Año XVIII, No. 70, Quito, diciembre 31 de 1933, págs 320-322.
- 72 Pablo Arturo Suárez, *Contribución al estudio...*, págs. 20-25.
- 73 Idem, pág. 20.
- 74 Aída Martínez Carreño, *Mesa y cocina en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1985, pag. 61.
- 75 Idem, pág. 10.
- 76 Pablo Arturo Suárez, *Contribución al estudio...*, pág. 25
- 77 Jorge Vallarino, *La cartilla que el Departamento Médico de la Caja del Seguro dedica al Obrero Ecuatoriano*, Quito, s.p.i., 1939, pág.10.
- 78 A. López, C. Donoso, P.A. Suárez, “Estudio numérico y...”, pág. 13.
- 79 Idem., pág. 13.
- 80 Dirección Nacional de Estadística, *Ecuador en cifras 1938-1942*, Quito, Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1942, pág. 197.
- 81 Raúl Alberto, Domínguez Rendón, “El vestido como diferenciador social en Medellín 1900-1930”, *Revista Foro*, No. 5, marzo 1988, Bogotá, 1988, pág. 72.
- 82 Milton, Luna, *Economía, organización y vida cotidiana del Artesanado en Quito, 1890-1930*. Tesis para optar por el grado de Maestría en Historia Andina, Quito, Flasco, 1987, pág. 135.

- 83 Un Futre, "La clase media", *El Día*, Quito, 20 de junio de 1920, pág. 2.
- 84 Idem, pág. 2.
- 85 Pablo Arturo Suárez, *Contribución al estudio...*, pág. 21.
- 86 Jorge Icaza, *El chulla Romero y Flores*, Quito, Editorial Ecuador, 1983, pág. 120.
- 87 Alfonso de Valdegana, *Vida pasión...*, págs. 37 y 38
- 88 Idem, pág. 37.
- 89 Alfonso de Valdegana, *Vida pasión...*, págs. 42-43.
- 90 Carlos Monsivais, "Instituciones: La cursilería", *Escenas de pudor y liviandad*, Grijalvo, 7ma. ed., 1989.
- 91 Informes del Gerente de la Caja de Pensiones, publicados en el Boletín Anual de la institución en los años mencionados.
- 92 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - Jorge Nuñez, Estudio introductorio, *Libro No. 1 de las Actas de la Caja de Pensiones Quito Marzo de 1928 - Septiembre de 1931*, Quito, Artes Gráficas Señal, s.f.
- 93 Caja de Pensiones, Balance General de la Caja de Pensiones, correspondientes a los años mencionados.
- 94 Enrique Ayala Mora, *Historia de la...*, pág. 293.
- 95 Ciudadanos independientes, *Por el orden social y por la justicia*, hoja volante, Quito, 7 de mayo de 1932, Editorial Labor Juan E. Ortiz V., Biblioteca Espinosa Pólit.
- 96 Albert Franklin, *Ecuador. Retrato de un...*, pág. 60.
- 97 Las cifras del año 1911 han sido tomadas de la tabla No. 14 Estadística de escuelas y colegios en el Ecuador (1890-1911) elaborada y publicada por Enrique Ayala en *Historia de la...*, pág. 295. Mientras que las cifras del año 1941 han sido tomadas del cuadro La Educación primaria, 1938 a 1942, publicado por la Dirección Nacional de Estadística en *Ecuador en Cifras...*, pág 86.
- 98 Henri Lefebvre, *La vida cotidiana en el mundo moderno*, Madrid, Alianza Editorial S.A., 1972, págs. 59-60.

- 99 José Ignacio Jiménez, *Informe que el Presidente de la Asociación de Empleados de Quito presenta a la Junta de Delegados, el 31 de enero de 1932*, Talleres Tipográficos Nacionales, Quito, 1932, págs. 15-16.
- 100 Hernán Ibarra, Notas para una sociología de la música rocolera ecuatoriana, trabajo presentado al Panel: Cambio social y escena política en el Ecuador, San Juan, XV International Congress, Latin American Studies Association, 1989, pág. 3.
- 101 Así lo señaló Jorge Araujo Chiriboga en una comunicación enviada al Presidente del Concejo Municipal para solicitar la exoneración de todo tipo de impuestos a la primera velada que realizó la compañía de teatro de la que formaba parte. Oficios y solicitudes al Presidente del Concejo 1925, T. II, documento No. 402.203, Quito, Archivo Municipal, 1925.
- 102 El señor Mantilla proyectaba películas cómicas y de aventuras y también cine de avisos, estos últimos se exhibían desde los balcones del Teatro Sucre evidentemente sin costo alguno. Presentaba regularmente al Municipio de Quito, solicitudes para que le proporcionaran luz eléctrica y el lugar para las funciones de cine. Como muestra puede verse en Municipio de Quito, Comunicaciones dirigidas al Presidente del Concejo, Quito, 1 de julio de 1937, doc. No. 168.
- 103 El Secretariado de Moralidad de la Acción Católica Ecuatoriana inició en 1947 la publicación de un boletín coleccionable que contaba con la aprobación del Arzobispo, en el que las películas eran clasificadas de la siguiente forma: buenas (aptas para niños), buenas, regulares (con escenas inconvenientes), escabrosas (con serios reparos morales), malas (condenadas). Hoja volante, Quito, 1 de mayo de 1947.
- 104 Alfonso de Valdegana, *Vida, pasión...*, pág. 37.
- 105 Enrique, Ayala Mora, *Historia de la Revolución...*, pág. 235.
- 106 Oscar Efrén, Reyes, *Breve Historia General...*, pág. 267.
- 107 Estas expresiones se hicieron públicas especialmente a través de hojas volantes que eran lanzadas por diversas agrupaciones. Como ejemplo puede verse la hoja suscrita por la directiva de la Asamblea Liberal-Radical Universitaria, *Manifiesto de la Asamblea Liberal-Radical Universitaria*, hoja volante, Quito, julio 10 de 1925, Biblioteca Espinosa Pólit.
- 108 Agustín, Cueva, "El Ecuador de 1925 a 1960" en Enrique Ayala Mora, ed., *Nueva Historia del Ecuador*, v.10, Quito, Corporación Editorial Nacional - Editorial Grijalbo Ecuatoriana Ltda., 1990, pág. 95.

- 109 Enrique Ayala Mora, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1993, pág. 94
- 110 Carlos, de la Torre Espinosa, *La seducción Velasquista*, Quito, Ediciones Libro Mundi - Enrique Grosse-Luemern, 1993, pág. 128.
- 111 Hace referencia a este hecho Rafael, Arízaga Vega, en *Velasco Ibarra: El rostro del caudillo*, Quito, Ediciones Culturales UNP, citado por Carlos de la Torre Espinosa en *La seducción ...*, pág.25.
- 112 Comentario que realizó un enviado especial de Inglaterra a la posesión presidencial de Velasco Ibarra en 1934. (FO 371/17521 [A 7855]). Citado por Carlos de la Torre Espinosa en *La seducción...*, pág. 150-151.
- 113 Agustín, Cueva, *El proceso de...*, pág. 102.
- 114 Agustín Cueva afirma que “aumentó los sueldos a los oficiales y ascendió a muchos de ellos, por lo que los gastos militares, que en 1930 habían sido de 9'000.000,00 de sucres, equivalentes al 14,4% del presupuesto nacional, se elevaron a más de 18'000.000,00 en 1936, absorbiendo el 22,5% de dicho presupuesto”. Agustín Cueva, *El proceso de...*, pág. 47. Sin embargo, el propio Páez aclaraba que muchos de los gastos destinados al ejército fueron para comprar armamento. Una amplia explicación sobre el tema se encuentra en Federico Páez, *Explico*, Quito, Editorial de El Comercio, 1939, págs 53-63.
- 115 Federico Páez, *Explico...*, pág. 99.
- 116 Alberto Enríquez Gallo, *Cinismo y audacia inconcebibles, de quienes combaten por medio de la calumnia*, hoja volante, Quito, Imprenta América, 1937.
- 117 Milton Luna Tamayo, Los movimientos sociales en los treinta: el rol protagónico de la multitud, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Quito, Banco Central del Ecuador, 1988, pág. 21-22.
- 118 Uno de los de abajo, *El desfile electoral y el pueblo*, hoja volante, Quito, diciembre 23 de 1939, Biblioteca Espinosa Pólit.
- 119 República del Ecuador, Actas de la Asamblea Constituyente de 1944, Acta No. 98, sesión del 22 de noviembre de 1944, págs. 563-565.
- 120 Es el comentario sobre la revolución del 28 de Mayo de 1944, expuesto por Alfonso de Valdegana en *Vida, pasión...*, pág. 46.



# BIBLIOGRAFÍA

## 1. PUBLICACIONES OFICIALES

### ECUADOR, República del, Poder Legislativo

1928-1929 Actas de la Asamblea Nacional.

1930 Actas de la Cámara de Diputados, Quito.

1930 Actas de la Cámara del Senado, Quito.

1932 Actas de la Cámara del Senado, Quito.

1933 Cámara de Diputados, *Extensión del descanso del sábado por la tarde a trabajadores y empleados particulares*, Quito, Talleres Topográficos Nacionales.

1933 Actas de la Cámara del Senado, Quito.

1933 Actas del Congreso Pleno Ordinario, Quito.

1934 Actas de la Cámara del Senado, Quito.

1937 Actas de la Asamblea Nacional, Quito.

1939 Actas de la Cámara del Senado, Quito.

1940 Actas de la Cámara del Senado, Quito.

1942 Actas del Congreso Pleno, Congreso Extraordinario, Quito.

1943 Actas de la Cámara del Senado, Quito.

### ECUADOR, República del, Poder Ejecutivo

1922-1923 *Informe Anual que la Dirección Central de Estadística y Registro Civil presenta al Ministerio del Ramo*, Quito, Imprenta Nacional.

1928 Informes del Presidente de la República y Ministros de Estado.

1927 “Ley Orgánica de Hacienda”, Quito, *Registro Oficial* No. 488 de 16 de noviembre.

1927-1944 “Ley de Presupuesto General del Estado”, Quito, *Registro Oficial*.

- 1928 “Sustitución del Art. 139 de la Ley Orgánica de Hacienda”, Quito, *Registro Oficial* No. 566 de 14 de febrero.
- 1934 *Informe de la Dirección General de Estadística, Registro Civil y Censo al señor Ministro del Ramo*, Quito, Tip. Fernández.
- 1947 “Codificación a la Ley Orgánica de Hacienda”, *Registro Oficial* No. 71, de 11 de diciembre.

#### **ECUADOR, República del, I. Concejo Municipal de Quito**

- 1925 Oficios y solicitudes al Presidente del Concejo, Quito.
- 1926 Oficios y solicitudes dirigidas al Presidente del Concejo, Quito.
- 1927 Comunicaciones dirigidas al Presidente del Concejo, Quito.
- 1927 *Gaceta Municipal*, No. 15
- 1933 *Gaceta Municipal*, No. 67
- 1934 *Boletín General de Estadística*, Quito, Talleres Tipográficos Nacionales
- 1934 *Gaceta Municipal*, No. 75
- 1935 Comunicaciones dirigidas al Presidente del Concejo, Quito.
- 1935 *Gaceta Municipal*, No. 80, 81
- 1936 *Gaceta Municipal*, No. 82, 83, 84
- 1937 Comunicaciones dirigidas al Presidente del Concejo, Quito.
- 1938 Comunicaciones dirigidas al Presidente del Concejo, Quito.
- 1938 *Gaceta Municipal*, No. 91
- 1941 Comunicaciones dirigidas al Presidente del Concejo, Quito.
- 1942 Comisión de Espectáculos Deportivos y Banda
- 1942 Comunicaciones dirigidas al Presidente del Concejo, Quito.
- 1942 *Gaceta Municipal*, No. 102
- 1943 Comisión de Espectáculos Deportivos y Banda
- 1943 Comisión de Higiene y Policía
- 1943 Comisión de Obras
- 1943 *Gaceta Municipal*, No. 104, 105, 106

#### **BRITISH Parliamentary Papers**

1932, 1934, 1936, 1938, Department of Overseas Trade.



## 2. LIBROS Y ARTÍCULOS

ANDRADE, Raúl

- 1977 *El perfil de la quimera*, Quito, Colección Básica de Escritores Ecuatorianos, T. 18, CCE.

ANÓNIMO

- 1920 “El proletario de clase media”, *El Día*, Quito, 19 de junio.

ARCHETTI, Eduardo

- 1981 *Campesinado y estructuras agrarias en América Latina*, Quito, CEPLAES.

Asociación de Jubilados de Pichincha

- 1932 *Estatutos y Reglamentos*, Quito, Tipografía Editorial Chimborazo.

AYALA, Enrique

- 1982 *Lucha política y origen de los partidos en el Ecuador*, 2da. ed., Quito, Corporación Editora Nacional.
- 1988 *El Partido Socialista Ecuatoriano en la historia*, Quito, Ediciones La Tierra.
- 1988 “De la Revolución Alfarista al Régimen oligárquico liberal”, *Nueva Historia del Ecuador*, T. 9, Enrique Ayala Mora, ed., Quito, Corporación Editora Nacional/Editorial Grijalbo Ecuatoriana, págs 117-149.
- 1993 *Resumen de Historia del Ecuador*, Biblioteca General de Cultura No. 1, Quito, Corporación Editora Nacional.
- 1994 *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional.

BARRERA, J. Ricardo

- 1926 “Condición social del empleado ecuatoriano”, *Revista Municipal*, Guayaquil, Año II, No. 13, s.p.i.

BARRIG, Maruja

- 1982 *Cinturón de castidad. La mujer de clase media en el Perú*, Lima, Mosca Azul Editores.

BORJA Cordero, César

- 1924 “El Ecuador de hoy”, *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Año XVIII, No. 72, Quito, s.p.i.

BRACHFELD, Oliver

- 1956 “Significado y papel de la clase media”, *Anales de la Universidad Central*, Tomo 85, No. 340, Quito, s.p.i.

BURKE, Peter

- 1984 “Historia popular o historia total” en *Historia popular o teoría socialista*, compilado por Raphael Samuel, Barcelona, Editorial Crítica.

BUSTOS, Guillermo

- 1991 “La politización del “problema obrero”: los trabajadores quiteños entre la identidad ‘pueblo’ y la identidad ‘clase’ (1931-34) en *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*, Quito, Corporación Editora Nacional.

CAJA DE PENSIONES

- 1930 *Boletín Anual*, No. 2, Quito, s.p.i.  
1931 *Boletín Anual*, No. 3, Quito, s.p.i.  
1932 *Boletín Anual*, No. 4, Quito, s.p.i.  
1932 *Manifiesto del Consejo de Administración ante el H. Congreso Nacional*, Quito, Editorial Gutemberg.  
1935 *Boletín Anual*, No. 7, Quito, Talleres Gráficos Nacionales.  
1936 *Segundo Censo de Afiliados realizado el 30 de abril de 1935*, Quito, s.p.i. noviembre.  
1937 *Boletín Anual*, No. 9, Quito, Imprenta del Instituto Nacional de Previsión.  
1938 *Boletín Anual*, No. 10, Quito, Imprenta de la Caja del Seguro.

CAREAGA, Gabriel

- 1971 “Un retrato colectivo de la clase media”, *Revista Mexicana de Ciencia Política. Las clases medias en México*, No. 65, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

- CARRASCO, Adrián, Suárez, Cecilia y Vintimilla, María Augusta  
1988 La crisis de la sociedad y la cultura: la búsqueda de una nueva ecuatorianidad en los años treinta, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Quito, Banco Central del Ecuador.
- CEGAN, Ediciones  
1951 *El libro de la ciudad de San Francisco de Quito hasta 1950-51*, Quito, Editorial Fray Jodoco Ricke.
- CUEVA, Agustín  
s/f *El proceso de dominación política en Ecuador*, Quito, Editorial América.  
1979 “Ecuador: 1925-1975” en *América Latina. Historia de Medio Siglo*, Pablo González Casanova coordinador, México, Siglo XXI, vol. 1.  
1990 “El Ecuador de 1925 a 1960”, *Nueva Historia del Ecuador*, T. 10, Enrique Ayala Mora, ed., Quito, Corporación Editora Nacional/Editorial Grijalbo Ecuatoriana, págs 87-112.
- CHÁVEZ Granja, Jaime  
1970 “Las experiencias políticas en los últimos años”, *El Comercio*, Enero 1.
- CHIRIBOGA Manuel  
1980 *Jornaleros y grandes propietarios en 135 años de exportación cacaotera, 1790-1925*, Quito, Consejo Provincial del Pichincha.
- DELHUMEAU Arrecillas, Antonio y González Pineda, Francisco  
1971 “Las clases medias: prototipos nacionales” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas. Las clases medias en México*, No. 65, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- DE GANGOTENA y Jijón, Cristóbal  
s/f *Al margen de la Historia*

DE LA CRUZ, Carlos Ermel

1946    *Quito al día*, Gráficas CEDIG, Quito.

DE LA TORRE Espinosa, Carlos

1993    *La Seducción Velasquista*, Quito, Ediciones Libri-Mundi Enrique Grosse-Luemern/ FLACSO-Sede Ecuador.

DE VALDEGANA, Alfonso, (pseudónimo)

1946    *Vida pasión y muerte de un empleado público*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales.

DIARIO DE AVISOS

1894    *El Ecuador en Chicago*, Nueva York, Chasmar & Cía.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA

1944    *Ecuador en cifras 1938-1942*, Quito, Imprenta del Ministerio de Hacienda.

DOMÍNGUEZ Rendón, Raúl Alberto

1988    “El vestido como diferenciador social en Medellín 1900-1930”, *Revista Foro*, No. 5. Bogotá.

DONOSO, E., López, Cornelio, Suárez, Pablo A.

1937    “Estudio numérico y económico-social de la población de Quito”, *Boletín del Departamento Médico-Social*, Año 1, No. 1, Quito, s.p.i.

DOUSDEBÉS, Carlos

1942    *Asociaciones de trabajadores del Ecuador*, Quito, Imprenta del Ministerio de Educación.

DROUET, Virgilio

1912    *Memoria de la Asociación de empleados, beneficencia, instrucción, recreo...*, Guayaquil, Sociedad de Tipógrafos.

FISHER, Sabine

1983    *Estado, clases e industria: La emergencia del capitalismo ecuatoriano y los intereses azucareros*, Quito, Editorial El Conejo.

FOUCAULT, Michel

1977 *Historia de la sexualidad*, T 1, México, Voluntad de saber. Siglo XXI Editores.

FRANKLIN, Albert

1984 *Ecuador. Retrato de un pueblo*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1984.

GARCÉS Enrique, et. al.

1933 “Densidad de la población de Quito con relación al número de habitantes”, *Archivos de la Facultad de Ciencias Médicas*, Vol. III, Quito, s.p.i.

GERMANÁ, César

1977 “La polémica Haya de la Torre - Mariátegui: Reforma o revolución en el Perú”, *Análisis. Cuadernos de Investigación No. 2-3*, Lima.

HELLER, Agnes

1985 *Historia y vida cotidiana. Aportación a la sociología socialista*, México, Editorial Grijalbo.

HURTADO, Osvaldo, Herudek, Joachim

1974 *La organización popular en el Ecuador*, Quito, INEDES.

I. Municipio de Quito

1992 *Enfoques y estudios históricos. Quito a través de la historia*, Quito, Fundación Trama.

IBARRA, Hernán

1984 *La formación del movimiento popular 1925-1936*, Quito Centro de Estudios y Difusión Social.

1986 “El Caribe en los Andes”, *La liebre ilustrada*, Quito.

ICAZA, Jorge

1983 *El chulla Romero y Flores*, Quito, Ediciones Libresa,

1985 *En las calles*, Quito, Editorial el Conejo.

1937 *Cholos*, Quito, s.p.i.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

s/f      *Libro No. 1 de las Actas de la Caja de Pensiones*, Quito, IESS.

JARAMILLO Alvarado, Pío

1936      *Del agro ecuatoriano*, Quito, Imprenta de la Universidad Central.

JIMÉNEZ V. José Ignacio

1932      *Informe que el Presidente de la Asociación de Empleados de Quito presenta a la Junta de Delegados el 31 de enero de 1932*, Quito, Talleres Tipográficos Nacionales.

KAUFMAN Michael

1989      *Hombres. Placer, poder y cambio*, Santo Domingo, Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF).

KENNEDY, Alexandra

1987      “En tiempos libres y días de fiesta (1880-1920)”, *Palabra Suelta*, Quito, Editorial El Conejo.

KOSIL, Karel

1979      *Dialéctica de lo concreto*, México, Editorial Grijalbo S.A.

LASSO, José

1987      “Historia del cine en el Ecuador”, *Difusión Cultural*, No. 6, Quito, Banco Central del Ecuador.

LE GOFF, Jacques

1985      *Lo maravilloso y lo cotidiano en el Occidente Medieval*, Barcelona, Gedisa.

LECHNER, Norbert

1984      “El estudio de la vida cotidiana”, *Documentos de trabajo*, Chile, FLACSO.

LEFEBRE, Henri

1972      *La vida cotidiana en el mundo moderno*, Madrid, Alianza Editorial S.A.

LLERENA, José Alfredo

- 1959 *Frustración política en veintidós años*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana.

LUNA Tamayo, Milton

- 1987 “Economía, organización y vida cotidiana del artesanado en Quito 1890-1930”, Tesis de grado para obtener el título de Maestría en Historia Andina, Quito, FLACSO.
- 1988 Los movimientos sociales en los treinta: el rol protagónico de la multitud, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Quito, Banco Central del Ecuador.

MAIGUASHCA, Juan

- 1988 Las clases subalternas en los años treinta, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Quito, Banco Central del Ecuador.

MARCHÁN Romero, Carlos

- 1988 La crisis deflacionaria de la economía ecuatoriana de los años treinta, resultado de la ficticia posición entre estabilidad de la moneda y desarrollo económico interno (1930-1932), ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Quito, Banco Central del Ecuador.

MALO González, Hernán

- 1982 “El pensamiento ecuatoriano en el siglo XIX”, *Historia del Ecuador*, Vol. 6, Barcelona, Salvat Editores.

MARTÍNEZ Carreño Aída

- 1985 *Mesa y Cocina en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero.

MEIKSINS Wood, Ellen

- 1982 “El concepto de clase en E.P. Thompson” traducido por Ana María Palos, *Studies in Political Economy*, No. 9.

MIÑO, Wilson

- 1988 La crisis de los treinta y sus repercusiones monetarias, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Quito, Banco Central del Ecuador.
- 1990 “La economía ecuatoriana de la gran recesión a la crisis bananera”, *Nueva Historia del Ecuador*, T. 10, Enrique Ayala Mora, ed., Quito, Corporación Editora Nacional/Editorial Grijalbo Ecuatoriana, págs. 37-61

MONSIVAIS, Carlos

- 1984 “La agonía interminable de la canción romántica”, *Comunicación y cultura*, No. 12, México.
- 1989 “Instituciones: Cantinflas. Ahí estuvo el detalle”, e “Instituciones: La cursilería”, *Escenas de pudor y liviandad*, México, Grijalbo Editores.

MOREANO, Alejandro

- 1976 “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”, *Ecuador: pasado y presente*, Quito, Editorial Universitaria.

MOSS, William y Mazikana, Peter

- 1986 *Los archivos, la historia y la tradición orales: un estudio del RAMP*, París, UNESCO.

NELLI, René

- 1984 *La vida cotidiana entre los Cátaros*, España, Editorial Argos Vergara.

NÚÑEZ, Fernanda

- 1987 “¿Es posible hacer una historia de las mujeres?”, *Historias*, No. 16, México.

NÚÑEZ, Jorge

- 1984 “Los orígenes del Seguro Social Ecuatoriano: La Caja de Pensiones”, *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, Quito, IESS.



OÑA Villarreal, Humberto

1980 *Fechas históricas y hombres notables del Ecuador*, Ibarra, Impresora Proaño e hijos.

PALACIO, Pablo

1984 *Vida del ahorcado*, Quito, Editorial El Conejo.

PAREDES, Ángel Modesto

1956 “Los rasgos característicos de las clases sociales”, *Anales de la Universidad Central*, Tomo 85, No. 340, Quito, s.p.i.

PAREJA, Diezcanseco, Alfredo

1979 *Ecuador: la República de 1830 a nuestros días*, Quito, Editorial Universitaria.

PLEJANOV, Jorge

1969 *El papel del individuo en la historia*, México, Editorial Grijalbo S.A.

QUINTERO, Rafael

1980 *El mito del populismo en el Ecuador*, Quito, FLACSO.

QUINTERO, Rivera, Ángel G.

1989 “De la fiesta al festival: Los movimientos sociales para el disfrute de la vida en Puerto Rico”, *David y Goliat, Revista del Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales*, Buenos Aires.

REYES, Oscar Efrén

s/f *Breve Historia General del Ecuador*, II, III, Quito, Imprenta Offset Chávez.

RIVADENEIRA A., Jorge

1988 *Tiempos idos...*, Quito, Nueva Editorial de la Casa de la Cultura Ecuatoriana.

ROBALINO Dávila, Luis

1925 “El alcoholismo”, *Folletín de El Comercio*, Quito.

RODRÍGUEZ Castelo, Hernán

1980 *Literatura ecuatoriana 1830-1980*, Otavalo, Instituto Otavaleño de Antropología.

ROLANDO, Carlos

1958 “La música en el Ecuador”, *Boletín del Centro de Investigaciones Históricas*, Tomo XI, Guayaquil, s.p.i.

RUDÉ, George

1971 *La multitud en la historia*, Siglo XXI.

1975 “El rostro cambiante de la multitud”, *El taller del historiador*, México, Fondo de Cultura Económica.

RUEDA, Juan Manuel

1939 *Aspiraciones nacionales*, Quito, Imprenta América.

SAAD, Pedro

s/f *CTE y su papel histórico*, Guayaquil, Editorial Claridad.

SALVADOR, Humberto

1985 *Trabajadores*, Quito, Editorial El Conejo.

SAMUEL, Raphael

1984 “Historia popular, historia del pueblo”, *Historia popular y teoría socialista* Raphael Samuel, comp. Barcelona, Editorial Crítica.

SILVA, Erika

1988 El movimiento cultural de los años treinta: cosmovisión y grupos sociales, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Quito, Banco Central del Ecuador.

SUÁREZ, Pablo Arturo

1934 *Contribución al estudio de las realidades entre las clase obreras y campesinas*, Quito, Tipografía L.I. Fernández.

1937 “Plan del Servicio Médico de la Caja de Seguro Industrial”, *Boletín del Departamento Médico-Social*, No. 1, *Revista Trimestral*, Quito, Instituto Nacional de Previsión.

THOMPSON, E. P.

- 1979 *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, Barcelona, Editorial Crítica.
- 1981 *Miseria de la Teoría*, Barcelona, Editorial Crítica.
- 1989 *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, prólogo de Josep Fontana, Barcelona, Editorial Crítica, Grupo Editorial Grijalbo.

TINAJERO, Fernando

- 1990 “Una cultura de la violencia. cultura, arte e ideología (1925-1960), *Nueva Historia del Ecuador*, T. 10, Enrique Ayala Mora ed., Quito, Corporación Editora Nacional/Editorial Grijalbo Ecuatoriana, págs. 187-206.

TRONCOSO, Julio

- s/f *Odio y Sangre, La descalificación del señor Neptalí Bonifaz y la batalla de los cuatro días en Quito*, Quito, Editorial Fray Jodoco Ricke.

TRUJILLO, Jorge

- 1979 *El sistema de hacienda y la clase terrateniente serrana a fines del siglo XIX y las primeras décadas del presente siglo*, Quito, CIESE.

UN Futre

- 1920 “La clase media”, *El Día*, Quito, 20 de junio.

VALLARINO D. Jorge

- 1939 *Caja de Seguro de empleados privados y obreros*, Quito, s.p.i.

VELHO, Gilberto

- 1985 “Conformación de la cultura urbana de clase media en Brasil: una perspectiva antropológica”, *Cultura urbana latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO.

VILA San Juan, José Luis

- 1984 *La vida cotidiana en España durante la dictadura de Primo de Rivera*, Barcelona, Editorial Argos Vergara S.A.

VITA, Luis Washington

- 1956 "Concepto de clase Social y papel de la clase media", *Anales de la Universidad Central*, Tomo 85 No. 340, Quito, s.p.i.

VITERI Durand, Juan

- 1974 *Memorias de un empleado público*, Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana.

YCAZA, Patricio

- 1983 *Historia del movimiento obrero ecuatoriano*, Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- 1988 Acción política y consecuencias sociales de la crisis de los años 30, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia Económica, Quito, Banco Central del Ecuador.

### 3. PERIÓDICOS Y HOJAS VOLANTES

*El Comercio*, Quito.

*El Día*, Quito.

**Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit**

1925-1944 Hojas volantes.

### 4. FUENTES NO PUBLICADAS

AYALA, Enrique

- 1986 La periodización de la Historia Ecuatoriana, Quito.
- 1987 Entrevista a don Rodolfo Pérez, Ibarra.

IBARRA, Hernán

- 1989 Notas para una sociología de la música rocolera ecuatoriana, trabajo presentado al Panel: Cambio social y escena política en el Ecuador, San Juan, XV International Congress, Latin American Studies Association.
- 1990 Intervención en el lanzamiento del libro *Las ciudades en la historia*, Quito.

KENNEDY Alexandra, Vásquez, María Antonieta

- 1986 *En tiempos libres y días de fiesta... (1880-1920). La diversión: una aproximación a la vida cotidiana en Ecuador*, Quito, Hotel Colón Internacional.