

D447A
3435

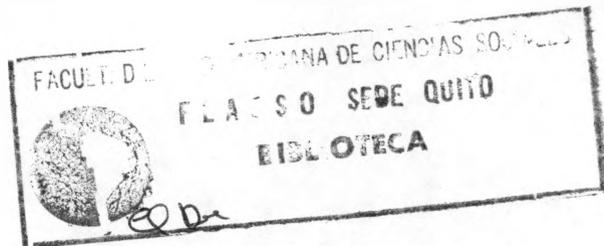
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

FUNDACION FRIEDRICH EBERT

FLACSO - Biblioteca

**CRISIS Y ACTIVACION EN UNA ECONOMIA
REGIONAL: LA EXPERIENCIA DE CUENCA
Y SU ZONA DE INFLUENCIA (1950 — 1970)**

Por: Germánico Salgado Peñaherrera



S214 P423028

SERIE MATERIALES DE TRABAJO No. 18

Diciembre 1978

SERIE: MATERIALES DE TRABAJO

La serie Materiales de Trabajo, creada en 1975, está constituída por monografías preparadas por colaboradores de la Fundación Friedrich Ebert, del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – ILDIS – y destacados científicos latinoamericanos, sobre temas de interés actual en los campos de desarrollo social, político y económico de América Latina.

Su difusión entre científicos sociales, centros académicos e institutos de investigación, relacionados con la temática específica de cada estudio, intenta ser un aporte concreto al desarrollo del trabajo en el área de las Ciencias Sociales de la Región.

NOTA: Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la política de ILDIS.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
(ILDIS)
Plaza La Castellana
Edificio PARSÁ, 1er. Piso
Apartado 61712, Chacao
Caracas, Venezuela

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
(ILDIS)
Las Torres de la Colón
Av. Colón 1346
Casilla 367-A
Quito, Ecuador

Instituto de Investigaciones de la Friedrich—Ebert—Stiftung
53 Bonn—Bad Godesberg 1
Kölner Strasse 149
República Federal de Alemania

1. INTRODUCCION

Este trabajo se propone aportar algunos elementos de juicio al conocimiento de un fenómeno que tiene interés para la historia económica reciente del Ecuador. Se trata de la reacción de la economía del Azuay y especialmente de la ciudad de Cuenca^{1/}, luego de la profunda crisis en que quedó sumida esa región como consecuencia del derrumbe de las exportaciones de sombreros de paja toquilla a principios de la década de los 50. Esa reacción -la activación económica, como se la llamará en el texto- desencadenó una serie de mecanismos de defensa que gradualmente configuraron una tendencia de crecimiento. Según los indicadores disponibles, ese crecimiento, durante un período relativamente largo, quizás hasta 1972, alcanzó con toda probabilidad ritmos promedios más rápidos que el crecimiento de la economía nacional en su conjunto. Como consecuencia, ha cambiado notoriamente la situación relativa de la economía de la región en el país. Hacia 1950, su ingreso por habitante apenas sobrepasaba el 50 por ciento del pro-

^{1/} El análisis en realidad comprende las provincias del Azuay, Cañar y Morona-Santiago, circunscripción del CREA (Centro de Reconversión Económica del Austro), pero con especial atención a la Provincia del Azuay.

medio del Ecuador; actualmente debe hallarse muy cerca del promedio nacional e inclusive puede superarlo ligeramente.

El Ecuador sigue siendo un país pobre y los resultados conseguidos por el Azuay, y particularmente, Cuenca, son por supuesto insatisfactorios frente a las grandes carencias de sus habitantes. Aún más, sin una política de desarrollo económica y social nacional y regional particularmente incisiva, ese dinamismo tendería a desvanecerse y hay ya síntomas de ese debilitamiento. Pero, en todo caso, lo sucedido en esa región de 1950 a 1970 constituye un fenómeno suficientemente importante en la evolución ecuatoriana, especialmente desde el punto de vista de la estructura regional, para merecer la atención de los investigadores y políticos. Para el análisis económico ofrece, además, un utilísimo campo de observación, que no se puede menospreciar sin el peligro de dejar en la sombra experiencias que pueden ser vitales para la política económica ecuatoriana.

La conmoción del petróleo y la evolución económica vertiginosa que ella trajo consigo, inevitablemente tienden a obscurecer el valor de las lecciones que

podrían derivarse de esta modesta experiencia de activación de una economía regional. Pero, en opinión del autor, lo valioso de ella está justamente en las restricciones que rodearon a la política de desarrollo regional: el cambio de tendencia se hizo a pesar de existir grandes limitaciones de medios, en un ambiente caracterizado por un gran apremio de recursos. En el fondo, eso es mucho más relevante a la real condición de la economía ecuatoriana que la pasajera holgura y euforia que el Ecuador ha vivido en los últimos años.

2. LA ESTRUCTURA ECONOMICA DEL AZUAY Y CAÑAR HACIA 1950-1955

Hacia 1950, año a partir del cual existen análisis basados en alguna información cuantitativa, las Provincias del Azuay y del Cañar se hallaban en una profunda depresión económica. Las estimaciones muy rudimentarias sobre el producto regional que se hicieron pocos años después, mostraban no sólo un producto por habitante abismalmente bajo, sino, lo que es más significativo, el nivel más bajo entre las regiones del país.

La primera estimación conocida, la hecha por la Comisión Asesora del CREA,^{1/} dio como resultado un ingreso anual por habitante para Azuay y Cañar en 1954 de 1.062 en sucres, equivalente a 68 dólares al tipo de cambio promedio de la época. Para 1957, las cifras correspondientes eran 1.172 sucres y 74 dólares, que significaban el 60 por ciento del ingreso promedio nacional.

Con más elementos de juicio, Hans Linnemann^{2/} corrigió y complementó posteriormente las cifras anteriores y estimó para 1955 un producto por habitante (PIB) de 1.420 sucres, que representan aproximadamen-

1/ JUNAPLA. Comisión Asesora del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Sugestiones para una Política de Desarrollo. Quito, Nov. de 1959. Pág. 24. La estimación se hizo en base a un cálculo del ingreso del sector agropecuario, al que se añadió el ingreso de las otras actividades, manteniendo la proporción existente al nivel nacional. Dada la importancia singular de otras actividades en la región, especialmente la artesanía, la cifra probablemente subestimaba en alguna medida las magnitudes regionales. Linnemann, que también formó parte de la Comisión Asesora, trató de rectificar posteriormente esa subestimación, como se indicará luego.

2/ Regiones Económicas del Ecuador. Su Integración y Desarrollo, Estudio Preliminar, JUNAPLA, Quito, 1965, Pág. 39.

te 88 dólares al tipo de cambio promedio de entonces. En ese año, el promedio nacional^{1/} era de 2.690 sucres, lo que significa que la cifra para la región era solamente el 53 por ciento de dicho promedio, la más baja del país.

Se mencionan estos cálculos a pesar de sus debilidades, para dar una idea de magnitudes y posición relativa. En 1955 el PIB promedio por habitante del Ecuador era excepcionalmente bajo, no obstante hallarse el país en el clímax del auge bananero. En América Latina ocupaba las últimas posiciones con Bolivia, Haití y Honduras. El que el PIB de Azuay y Cañar fuese el 53 por ciento del promedio nacional por habitante, dice claramente el estado de pobreza y retraso de esa región.

Por lo demás, algunos de los indicadores disponibles confirman la dureza de la situación que vivieron esas dos provincias. El rendimiento por hec

^{1/} Las cifras se refieren a la región 5 que comprende de Azuay, la parte sur templada de Cañar, la parte sur de Morona Santiago adyacente a Azuay y Cañar. En ese sentido no coincide con el alcance de las cifras de la Comisión Asesora pero las diferencias no son relevantes a un análisis general de la situación de esa época.

tárea promedio de los principales cultivos serranos era en Azuay el más bajo del Ecuador en cebada, trigo papas y fréjol, cuatro de los cinco productos considerados en la investigación hecha en 1954,^{1/} en el otro, maíz, sólo era superior, ligeramente superior al de Chimborazo. Cañar mostraba rendimientos más altos y en algunos productos alcanzaba los índices más altos del Ecuador. En cambio, los ingresos de la población campesina eran, en las dos provincias, especialmente bajos. En la misma investigación antes citada, la Junta de Planificación estimaba para 1955 en 724 sucres el ingreso anual "per capita" de la población agrícola asalariada.^{2/} Inclusive en el sector industrial (mediana y pequeña industria), el salario promedio diario se encontró que no llegaba a 10 sucres (S/.9,74).^{3/} La situación alcanzaba el extremo en el caso de los tejedores de sombreros de paja toquilla, actividad predominante en la zona (47.280 tejedores según el Censo de 1950). En 1950

1/ JUNAPLA, Azuay y Cañar. Desarrollo Económico, situación agraria y forestal. Quito 1956. Pág. 22.

2/ Ibid, Pág. 29

3/ Ibid, Pág. 44

se estimó el ingreso "per capita" anual de los tejedores en 537 sucres, con los rurales percibiendo 445 sucres. En 1954, luego de acentuarse la declinación de la industria, el promedio total bajó a 410 sucres anuales, mientras los tejedores rurales descendían todavía más en su ingreso: 337 sucres anuales.^{1/}

La mención breve a unos pocos indicadores sociales y económicos permitirá completar esta visión del nivel de vida en estas dos provincias. En 1950 Azuay tenía una tasa de analfabetismo de 45.4 por ciento,^{2/} Cañar de 52.6 por ciento, las dos más altas que el promedio nacional que entonces era de 43.7 por ciento. La tasa de la Provincia del Azuay correspondía aproximadamente, sin embargo, al promedio de las Provincias de la Sierra y reflejaba realmente una situación bastante general en esta zona del territorio nacional. No era ese el caso de Cañar, cuya tasa de analfabetismo estaba entre las altas aún de la Sierra. La situación parecía en esa época que no tendía a mejorar, dada la escasa capacidad del sistema de edu-

1/ Ibid, Pág. 51

2/ Sobre la población de 10 años y más.

cación formal para ofrecer el acceso a la escuela en la medida necesaria. En 1953, la tasa de escolaridad de Azuay fue de 46.25 por ciento y la de Cañar solamente del 37.21 por ciento. En rigor, en los dos casos la tendencia señalaba un deterioro. A eso debe añadirse una altísima deserción escolar, sobre todo de las zonas que eran asiento de la artesanía de la paja toquilla, y una situación realmente precaria de congestión para el personal docente y las instalaciones. Tanto las tasas de deserción, como las relaciones de alumnos por profesor y por aula, estaban entre las más altas del país.

Otro indicador interesante es la capacidad instalada de generación de energía eléctrica y el consumo de la misma.

En 1954, la capacidad instalada en el Azuay era 1.805 Kw y 255 Kw en Cañar. En total, Cuenca absorbía 1.575 Kw de esta cifra^{1/} El total significa en promedio una generación de 19 Kwh anuales por habitante, con un máximo de 125 Kwh por habitante, en la

1/ JUNAPLA. Azuay y Cañar. Op.ct. Pag. 56

ciudad de Cuenca. Para ese mismo año, el promedio de producción de energía para todo el Ecuador fue de 64.5 Kwh por habitante. La cifra para las dos provincias era, sin duda, una magnitud exigua aún para el Ecuador de entonces, que tenía una de las más bajas capacidades instaladas de los países de América Latina^{1/}

La industria, como era de esperarse y dados todos estos indicadores, mostraba un desarrollo rudimentario. En 1950, según el Censo de ese año, en Azuay y Cañar el personal total ocupado en la llamada industria fabril, era de aproximadamente 1.500 personas^{2/} mientras el artesanado, económicamente deprimido y en la mayoría de las ramas en plena decadencia, ocupaba alrededor de 37.000 personas, sin incluir los tejedores rurales de sombreros de paja toquilla, cuyo número llegaba también a cerca de 37.000 personas^{3/}

1/ Esa posición relativa no ha cambiado substancialmente. En la actualidad el Ecuador con aproximadamente 500.000 Kw de capacidad instalada, está todavía entre los más bajos lugares en la lista, pero demuestran, de todos modos, el esfuerzo hecho.

2/ JUNAPLA. Azuay y Cañar, Op.Ct. Pág.15.

3/ Ibid. Pág. 49.

Una encuesta industrial hecha en 1955, con criterios más precisos que los del Censo de 1950,^{1/} permite apreciar con más claridad el estado de la industria. Registró en Azuay 13 establecimientos industriales con 561 personas ocupadas. En realidad existía una sola empresa con una escala suficiente para ser calificada como actividad industrial una empresa textil que concentraba el 85 por ciento del capital industrial y el 75 por ciento de la mano de obra.^{2/}

Las encuestas posteriores de 1956 y 1957, con una cobertura más completa, registraron 27 establecimientos con una ocupación de 851 personas en el último año. El valor de la producción, también en 1957, fue de unos 20 millones de sucres con una producción por ocupado de 23.000 sucres, mientras el promedio nacional era de más del doble: 56.000 sucres, que no era tampoco una magnitud propia de una industria dinámica.

1/ Establecimientos con más de 5 trabajadores o con más de S/.20.000 de capital.

2/ JUNAPLA, Azuay y Cañar, Op.Ct. Pág. 44

En 1954 se había expedido la Ley de Incentivos Tributarios a la Industrialización que beneficiaba a Azuay y Cañar y, en los años transcurridos desde 1950 la Empresa Eléctrica Miraflores había expandido su capacidad de generación. No obstante estas circunstancias favorables, el progreso había sido, como se advierte, muy menguado.

Para 1957 ya se había establecido una industria licorera de alguna magnitud, una industria de embutidos y una curtiembre, además de la fábrica textil sobre la cual ya se ha hecho referencia. Estaban en fase de estudio y promoción la fábrica de llantas de la "Ecuadorian Rubber Co." y también el proyecto de la Cemento Guapán.^{1/} Las dos debían tardar todavía varios años en convertirse en realidad.

Se trataba en suma de una economía regional con un bajo ingreso y una estructura característicamente pre-industrial. Las diferencias existentes con el resto del país, sobre todo Guayaquil, ciudad con la cual las dos provincias estaban estrechamente vinculadas especialmente después de la apertura relati-

^{1/} Ver el Informe de la Comisión Asesora, Op.Ct.Pág.89.

vamente reciente de la carretera Durán-Tambo, alimentaron una creciente emigración. Esa vía y la Girón-Pasaje sirvieron como arterias al incremento de las corrientes migratorias hacia la costa, que ganaron en intensidad con la terrible crisis de la artesanía del sombrero de paja toquilla.

Linnemann, al analizar las migraciones por regiones encontró que Azuay y Cañar, en conjunto con la zona serrana de las Provincias de Bolívar, Chimborazo y Tungurahua, constituían las zonas de más intensa emigración del país.^{1/}

No obstante esas migraciones, las estimaciones del crecimiento demográfico 1950-1954 registraban para Azuay y Cañar tasas relativamente altas: 2.48 y 2,67 por ciento anual, respectivamente. Con una población en 1950 equivalente al 10,9 por ciento de la población nacional y un territorio de apenas el 3,9 por ciento del total del país, las dos provincias estaban entre las más densamente pobladas del Ecuador: 32.1 habitantes por kilómetro cuadrado el Azuay y 39,9 el Cañar. El crecimiento demográfico

1/ H. Linnemann, Op.Ct. Pág. 35.

hizo que esta alta densidad aumentase más aún en los años inmediatamente siguientes: en 1954, 35,4 habitantes por kilómetro cuadrado en Azuay, 40,4 en Cañar; hacia 1960, 37,7 y 42,5 respectivamente. En esos últimos años la ciudad de Cuenca había comenzado a crecer con mayor rapidez, mientras la bajísima tasa de expansión de la población rural (0,7 por ciento) revelaba la intensidad del éxodo rural.

La presión sobre la tierra es uno de los datos fundamentales del problema económico en esas regiones, entonces y ahora. La Junta Nacional de Planificación estimaba en 1954 que hacía falta una emigración de 100 mil personas desde las dos provincias para que éstas se hallasen dentro del promedio nacional de densidad por kilómetro cuadrado,^{1/} y Linnemann, dentro de su modelo de regionalización del país, calculaba que sería necesaria una emigración neta de 53 mil personas de 1955 a 1965, para que el producto bruto regional alcanzase el 58 por ciento del promedio nacional, en la hipótesis de un crecimiento del PIB nacional de 5,5 por ciento y una tasa de aumento de la población de la Sierra

^{1/} JUNAPLA. Azuay y Cañar. Op.Ct. Pág. 12

de 2,6 por ciento de promedio anual.^{1/} Frente a esa situación, la Provincia oriental de Morona Santiago mostraba una bajísima densidad de 1 habitante por Km² en 1959 y constituía una dirección natural de la migración de Azuay y Cañar movimiento que, en ese entonces, apenas se insinuaba por las dificultades de acceso.

Esta visión rápida de la situación económica de la región en la década de los años 50, es un punto de partida útil para el análisis de los elementos dinámicos del crecimiento posterior y sus problemas. Antes de examinar esa evolución, conviene en todo caso apreciar, con la escasa información disponible, la estructura de la economía en los años 50 y hacer un esfuerzo por tener una idea de las causas de la deprimida situación en que entonces se encontraba el Azuay y el Cañar.

El único elemento de juicio que existe para observar en conjunto y con cierta idea de magnitudes la estructura económica de Azuay y Cañar, a princi-

^{1/} H. Linnemann. Op.Ct.Pág. 66.

pios del decenio de los 50, son los datos de distribución por ramas de actividad de la población activa resultantes del Censo de 1950. Hasta años después no existió ninguna estimación del ingreso o producto generado en cada región del país. Un análisis de estructura de actividad, en base a la población activa, supone algún conocimiento sobre la situación de las distintas ramas de actividad que no se puede hacer explícito en forma cuantitativa, pero que, de todas maneras, debe existir al menos como un juicio informado.

La estructura de distribución de la población activa (Cuadro 1), destaca en forma notoria los problemas fundamentales de la región. Es evidente la enorme proporción de la población que se hallaba ocupada en el trabajo agrícola, la que además, como luego se verá, contribuía al producto en una proporción claramente menor que la media nacional. La inferencia es de una productividad del ocupado agrícola substancialmente más baja que la nacional, ya de por sí reducida.

CUADRO 1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ACTIVA POR
RAMAS DE ACTIVIDAD

AÑO 1950

<u>Ramas de Actividad</u>	<u>Azuay</u>	<u>Cañar</u>	<u>Total País</u>
Agricultura, silvicultura, etc.	61,51	70,15	52,02
Minas y Canteras	0,18	0,18	0,45
Industria Manufacturera	22,81	22,27	19,83
Construcción	1,31	1,31	2,35
Comercio y Finanzas	6,28	1,36	5,94
Servicios	<u>7,91</u>	<u>4,73</u>	<u>19,41</u>
Total	100,00	100,00	100,00

FUENTES: Población activa de Azuay y Cañar, tomada de "Azuay y Cañar" Op.Ct.Pág.15, cifras basadas en el Censo de 1950 y elaboración de la Junta Nacional de Planificación. Población activa nacional, tomada de "Bases y Directivas para programar el Desarrollo Económico del Ecuador" Tomo I, Pág. 63, basado en el Censo de 1950 y cálculos de la Junta Nacional de Planificación.

Hay un factor que distorsiona un tanto los resultados y es la inclusión entre la población agrícola de los tejedores rurales de sombreros de paja toquilla, hecho justificable porque esa actividad se ejercía y se ejerce como un complemento al trabajo en el minifundio, que es la actividad principal. De todos modos, esa inclusión resultaba en una subvaluación importante de

la productividad combinada de esa mano de obra, ya que el fruto de esa actividad se registraba en la industria manufacturera, cuya población activa, por lo mismo, aparecía con un número inferior al real, y en esa misma medida, registraba una productividad sobrevaluada.^{1/}

Aún admitiendo esta limitación de las cifras en cuanto a la distribución del producto, el Censo dio realmente la cifra de la gente que vivía primariamente del trabajo del campo y ella representaba una magnitud relativa mucho más alta que la nacional. En menor grado, algo parecido sucedía con la industria manufacturera, más precisamente con el artesano, ya que según el Censo sólo un 1,23 por ciento de la población activa trabajaba en la industria fabril. En su conjunto, la actividad manufacturera mostraba también una proporción bastante más alta que la nacional, indicador que habría sido todavía más alto, si la cifra hubiese comprendido a los tejedores rurales. En lugar de ser una manifestación de desa-

^{1/} Linnemann trató de corregir esa distorsión pero, por las dificultades de la estimación, llegó a cifras poco satisfactorias: para 1950, 40,1 por ciento de la población activa en agricultura en la región 5, y 49,6 por ciento en la industria manufacturera. Op.Ct. Pág. 37.

rrollo, esa elevada proporción era un claro síntoma de la baja productividad de esas actividades y de la subocupación que debía reinar en ellas.

Al respecto, es interesante observar lo que sucedía con los servicios en Azuay y Cañar y en el país. Hacia 1950, había comenzado ya en el país el rápido crecimiento de algunos centros urbanos, especialmente Guayaquil. El éxodo rural alimentaba ese crecimiento y, correlativamente, las cifras nacionales mostraban ya la aglomeración de población activa en los servicios que es típica de la subocupación urbana. Eso, al parecer, no sucedía todavía de modo significativo en Azuay y Cañar, cuyo patrón de distribución de la población activa es sintomático de los fenómenos de subocupación de una sociedad poco móvil, todavía acusadamente rural. En efecto, en 1950 Azuay tenía un 80,43 por ciento de su población como población rural y, en el Cañar, esa proporción llegaba al 86,59 por ciento. La relación nacional correspondientemente era de 71,57 por ciento, con porcentajes bastante más bajos en Pichincha y, sobre todo, Guayas. El éxodo rural debió comenzar en la región con intensidad en años inmediatamente posteriores, como conse-

cuencia, especialmente, de la crisis del sombrero de paja toquilla y el estancamiento de la producción agrícola, pero, en todo caso, a principios de la década de los 50, la situación era marcadamente diferente de la nacional, lo que describe mejor que otros indicadores el retraso y estancamiento de la zona.

Para 1955 se hizo la primera estimación del producto interno bruto regional coherente con las cuentas nacionales de entonces. Es la estimación hecha por Hans Linnemann, a la cual hemos hecho referencia anteriormente.^{1/} Desgraciadamente no existe para ese año un cálculo coherente de la población activa regional, por ramas de actividad, por lo cual el análisis debe, necesariamente, tener en mente las conclusiones del examen del Cuadro anterior, aún cuando se trate de una estimación de un período ligeramente anterior.

En el Cuadro 2, la región pertinente, que es la región 5, no coincide enteramente con la jurisdicción

^{1/} OP.Ct.Pág. 39

de las dos provincias, pero aparte de que sería prácticamente imposible rehacer el cálculo, dicha región representa más cercanamente las condiciones que entonces prevalecían en la Provincia del Azuay y en Cuenca, el análisis de cuyo desarrollo es el objetivo de este estudio.

En el Cuadro 2 es posible comparar la estructura por actividades del PIB en esa región y el resto del país.

Cabe advertir, ante todo, que el Ecuador en 1955 se hallaba en situación de profundo retraso económico. El PIB por habitante -según Linnemann- fue equivalente a alrededor de 170 dólares y, según la Junta Nacional de Planificación, la cifra correspondiente era de 185 dólares.^{1/} La diferencia entre las dos cifras no es realmente significativa para un análisis de estructura. En todo caso, la cifra revela el bajo nivel de actividad económica. El promedio de América Latina en ese año fue de 314 dólares, lo que da una idea de la desmedrada posición relativa del Ecuador.

^{1/} JUNAPLA. Bases y Directivas para programar el Desarrollo del Ecuador. Tomo I, Op.Ct.Pág.33.

La comparación de la región con las cifras nacionales, sirve así para destacar los problemas estructurales más serios de la situación de Azuay y Cañar.

CUADRO 2

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES ECONOMICAS 1955

Azuay, Cañar (Región 5) y total de 9 regiones económicas (a)

<u>Rama de Actividad</u>	<u>Región 5 (b)</u>		<u>Total 9 regiones</u>	
	<u>mil de S/.</u>	<u>porcen- taje</u>	<u>mil de S/.</u>	<u>porcen- taje</u>
Agricultura, silvicultura caza y pesca	159,9	31,71	3.598,0	36,19
Minas y canteras	6,8	1,35	225,6	2,27
Industria manufacturera	102,3	20,29	1,525,1	15,34
Electricidad, gas y agua	4,8	0,95	80,0	0,80
Construcción	22,2	4,40	309,7	3,11
Transporte y	23,8	4,72	507,0	5,10
Comercio	53,1	10,53	1,265,1	12,72
Establecimientos financieros	5,8	1,15	172,9	1,74
Servicios (c)	<u>125,6</u>	<u>24,91</u>	<u>2,259,6</u>	<u>22,73</u>
Total	504,3	100,00	9,943,0	100,00

(a) excluye a las zonas bajo 1.500 metros de altura de Napo, Pastaza y Morona Santiago (excepto la parte sur de Morona Santiago) y las Islas Galápagos.

(b) Azuay, la parte sur templada de Cañar, la parte sur de Morona Santiago adyacente al Azuay y Cañar.

(c) Incluye renta predial, administración pública y servicios del sector privado.

FUENTE: Hans Linnemann, Regiones Económicas del Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

El primer síntoma del mayor subdesarrollo relativo surge al comparar la participación de la agricultura y la industria en el producto generado. Si no se tuviera en mente lo que sucedía con la población activa en el caso de Azuay y Cañar, las proporciones del PIB por ramas de actividad parecería que se acercaban más a las que son propias de una zona más desarrollada. La alta participación de la industria que muestra el Cuadro para la región 5, en comparación con la cifra para el país en su conjunto, podría tomarse ciertamente como un indicador de mayor desarrollo. Sin embargo, como antes se ha indicado, la diferencia no estribaba en la evolución de la actividad industrial propiamente dicha, sino en el predominio de una artesanía de muy baja productividad. En ese caso, la participación de la actividad agrícola comparada con la nacional, no es la consecuencia natural del dinamismo de la actividad urbana, sino la resultante de la debilidad de una agricultura pobre en un medio ecológico no propicio y con graves problemas de estructura. Frente a las cifras nacionales, las de la región suponen una etapa todavía más remota de una era pre-industrial.

La participación de las otras actividades corrobora estas conclusiones. Adviértase la menor participación relativa de transporte, comercio y establecimientos financieros. Aún la participación mayor de la construcción y de los servicios, puede no ser sino el fruto del bajo nivel de las otras actividades.

En todo caso, es claro que la clave del retraso se encontraba en la situación deprimida de la agricultura y la actividad manufacturera, en ese caso la artesanía que tanto peso tenía en la región.

En las secciones siguientes, se intentará analizar la evolución que ha llevado a la región a acercarse mucho al promedio nacional de ingreso desde el estado deprimido en que se encontraba a principios de la década de 1950. Sin el conocimiento de las vías seguidas en ese tránsito, es muy difícil apreciar la actual estructura económica y las posibilidades y problemas de su desarrollo.

Se comenzará por la crisis de la industria del sombrero de paja toquilla, que es la que desencade-

na una serie de hechos de consecuencias para la evolución de la región.

3. LA CRISIS Y SUS CONSECUENCIAS

No es difícil comprender el severo efecto depresivo que tuvo sobre la endeble economía regional el drástico descenso en las exportaciones de sombreros de paja toquilla. Esta actividad no significó, en ningún caso, un factor dinámico para el desarrollo regional. En realidad fue una incrustación en la estructura agraria preexistente; aprovechó la subocupación creada por el minifundio y se organizó a través de un sistema de intermediarios que captaba una altísima proporción del ingreso de ventas; parte de ese excedente estimulaba la vida urbana de los grupos de altos ingresos de Cuenca, mientras seguramente otra parte, la mayor, se filtraba hacia otras regiones del país. Se han dado ya cifras sobre los exiguos ingresos ganados por los tejedores, que eran extraordinariamente bajos. En el caso de los tejedores rurales, no alcanzaba a un sucre diario en 1954.

A pesar de ello, y como sucede cuando una actividad tiene esa importancia cuantitativa, los efec-

tos de la contracción de las exportaciones se sintieron agudamente en la precaria economía de los tejedores y los efectos sobre la región fueron realmente terribles.

Las exportaciones de sombreros de paja toquilla tuvieron su época de auge durante la Segunda Guerra Mundial y la inmediata post-guerra, gracias a la desaparición de la competencia del sombrero más basto y barato de Japón, Filipinas, China e Italia. En 1946, el año máximo, excedieron los 6 millones de dólares; de los cuales el 90 por ciento aproximadamente venía del Azuay y del Cañar. Se estimó que entonces alrededor del 40 por ciento del ingreso de la región provenía de esas exportaciones.^{1/}

Con el retorno de la paz y la normalidad, la competencia reapareció y el descenso del valor de las exportaciones de la región fue brusco a partir de 1951 y especialmente en 1954 en que apenas llegó a 1,5 millones de dólares. Con la misma velocidad

^{1/} Comisión Asesora del CREA. "Sugestiones para una Política de Desarrollo Económico. Pág. 5.

bajo el número de tejedores: 47.280 en 1950, 27.400 en 1954. Para 1959, ese número se estimó en 10 a 12 mil^{1/} y en 1961 apenas en 5.000^{2/}, año en el cual las exportaciones llegaron tan sólo a 337 mil dólares.

Es fácil imaginar el impacto de esa contracción especialmente en los primeros años de la década de los 50 en que miles de personas se vieron súbitamente enfrentadas a la desocupación o a un descenso considerable de sus magros ingresos.

Poblaciones enteras como Gualaceo, por ejemplo, se vieron forzadas a reorientar masivamente su actividad hacia otras artesanías, que sólo adquirieron cierto dinamismo en el curso de años. Otras zonas, las menos, poco alertas o con menos alternativas, siguieron dedicadas a esa actividad declinante. Es el caso de Sigsig o Biblián, en las cuales todavía el 50 por ciento de la población femenina continúa tejiendo sombreros^{3/}. Estos todavía constituyen la única

1/ Ibid Pág. 85.

2/ Misión del BID al CREA. Plan Preliminar de tres años para el Desarrollo de las Provincias de Azuay Cañar y Morona Santiago.

3/ CREA. Diagnóstico de los Aspectos Económicos. Tomo II, Cuenca 1976, Pág. 218.

exportación significativa de la región a los mercados mundiales; en 1974 fue equivalente a algo más de 27 millones de sucres (a precio de 1970), pero esa artesanía nunca recobró su antigua preeminencia. Las ventas fluctúan acentuadamente y es obvio que, siendo todavía una actividad socialmente importante, carece de la trascendencia económica decisiva que tuvo en el pasado.

Ha parecido conveniente detenerse en esta crisis porque es ella la explicación fundamental de una serie de cambios que se suscitaron en la economía de las provincias. Fue, además, el factor fundamental para la creación del Instituto de Recuperación Económica de Azuay y Cañar en 1952, y la Entidad que lo substituyó en 1959, el Centro de Reconversión Económica de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA).

Es necesario advertir que los efectos de la crisis se multiplicaron a causa del bajo nivel productivo y el estancamiento de la agricultura de la región, que era, a pesar de toda la importancia de la artesanía, la actividad predominante en esa sociedad rural estacionaria que fue entonces la de esa región.

La pobreza de la actividad agrícola era atribuible a una conjunción de factores que podrían resumirse así:

- a) Condiciones ecológicas adversas en buena parte del territorio de las provincias serranas. Con la excepción del Cantón Cañar, las dos provincias están en una zona de volcanismo antiguo, profundamente afectada por la erosión. La FAO estimaba entonces que más de 30 por ciento de la superficie se encontraba ya fuertemente erosionada, entre ella buena parte de la tierra arable. La excepción, en cuanto a la aptitud agrícola, son los pequeños valles como Paute, Yunguilla, etc.
- b) Estructura agraria deficiente. Predominio del minifundio, en un grado extremo (90,3 por ciento del número de explotaciones, según el Censo Agropecuario de 1954) y de la mediana y grande propiedad (control sobre el 57,16 por ciento de la superficie, por parte de las fincas de más de 50 has.). Las haciendas de la Asistencia Pública, muchas y extensas en las dos provincias, creaban un problema peculiar de ineficiencia en el uso de los recursos.

- c) Fuerte tendencia al monocultivo del maíz y de la caña de azúcar, según las zonas ecológicas. En el primer caso se advertía un descenso marcado de los rendimientos por hectárea y un estancamiento de la producción, a pesar de que ella se extendió inclusive hacia los valles más fértiles y con vocación para otros cultivos de mayor rentabilidad. En cuanto a la caña de azúcar, entonces el cultivo dominante económicamente, su rápida difusión hacia las mejores zonas agrícolas de las dos provincias fue debido a una errónea política Estatal de incentivos. En 1954 dicha producción había entrado a una aguda crisis por la reducción de las compras estatales.
- d) Bajo nivel técnico de la agricultura, que no sólo se advertía en el deficiente manejo de los suelos, sino en la ausencia de prácticas de fertilización, falta de rotación de cultivos, pérdidas por mal almacenamiento, etc. Esto se agravaba por las deficiencias de la investigación y la extensión agrícola estatales. Para esa época, el SCIA^{1/} y el Instituto de Recuperación Económica de Azuay y Cañar, habían iniciado algunos trabajos, especialmente en

1/ Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura. Entidad Mixta del Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos, establecida de acuerdo al llamado Punto IV de la Doctrina Truman.

materia de frutales, hortalizas y avicultura, pero era una acción todavía localizada y limitada en medios.

- e) Deficiencias profundas de la infraestructura de riego y vialidad. Para 1954 no existía una sola obra de riego emprendida por el sector público. Los pequeños canales en funcionamiento eran todos fruto de empeños privados. En cuanto a caminos, antes de 1955 en que terminaron a medias las carreteras Girón-Pasaje y Durán-Tambo, las dos provincias estaban prácticamente aisladas, sólo unidas al resto del país por deficientes caminos de tierra, pobres mejoramientos de las trochas de la época colonial, y un ferrocarril incompleto, que ofrecía un servicio deficiente. En cuanto al Oriente, zona natural de influencia de Cuenca, hacia mediados de los 50 se trataba de avanzar contemporáneamente en la construcción de 5 vías de acceso^{1/}; como resultado, la región seguía prácticamente aislada. A

^{1/} Azogues-Sucúa; Las Palmas-Mendez; Gualaceo-Limón; Sigsig-Gualaquiza; Jima-Gualaquiza.

pesar de todo, la riqueza de posibilidades ganaderas de los valles de Morona Santiago, dio lugar a un tráfico de ganado que se hacía a pesar de todos los inconvenientes; el ganado de Limón Indanza salía a Gualaceo por un camino de herradura (62 Kms.), que exigía hasta 8 días para llegar a Gualaceo, sitio desde el cual el ganado se reexpedía en su mayor parte a Guayaquil.^{1/}

Los problemas del sector manufacturero de entonces, eran la consecuencia directa de la decadencia de la sociedad rural, de la cual ese sector era una derivación. Se ha destacado ya cuán reducido era el número de establecimientos fabriles. El sector estaba prácticamente constituido por un artesanado cuyos orígenes eran también rurales, como actividades complementarias a la explotación del minifundio. El estancamiento o retroceso en algunos sectores de la actividad agrícola empujó una parte de esa artesanía hacia los centros poblados en los cuales mantuvo los rasgos de su organización original: muy descentralizada como industria casera o en pequeños talleres, rutinaria en diseños, poco alerta a las ten-

^{1/} JUNAPLA. "Azúay y Cañar". Op.Ct.Pág. 38

dencias y posibilidades de los mercados, explotada por una multiplicación de intermediarios. Subsistía por la falta de alternativas de ocupación en la zona y los rigores de la migración hacia otras regiones, posibilidad que, en todo caso, había sido ya aprovechada por los elementos más emprendedores. El Informe "Azuay y Cañar" de la Junta Nacional de Planificación, encuentra a todas las actividades artesanales en plena depresión, con la excepción de una artesanía de muebles que entonces había comenzado a surgir, alentada por las posibilidades de movilización de sus productos hacia Guayaquil.^{1/} Todas las otras actividades: orfebrería, cerámica, confecciones, tejidos y bordados, marmolería, zapatería, etc., se hallaban sumidas en un marasmo que tenía algunos rasgos en común con la crisis más aguda que vivieron los tejedores de paja toquilla. La artesanía de esa zona comenzaba a enfrentar la competencia de la industria fabril nacional y perdía terreno aún en ciertos campos en que esa competencia no existía dada su incapacidad para seguir las variaciones de gusto de los mercados.

^{1/} JUNAPLA "Azuay y Cañar". Pág. 44

Había empezado ya alguna acción destinada a reorientar la artesanía, por ejemplo, el taller de ebanistería del CREA y el Centro Materno Infantil, pero sus efectos tardarían varios años en sentirse. En algunos casos, por ejemplo, los esfuerzos para estimular una moderna artesanía de alfombras, los resultados fueron efímeros por falta de arraigo en las tradiciones locales. Insertado en medio de esa realidad deprimida, el desarrollo industrial encontraba severas restricciones. Las tendencias de concentración en Guayaquil y Quito eran poderosas y los factores favorables que ofrecía la región -un régimen tributario de excepción, disponibilidad de mano de obra barata y hábil, excedentes de energía eléctrica- no eran suficientes para compensar el peso de esos dos polos industriales en incipiente desarrollo. Inclusive otras dos provincias, Manabí y Tungurahua, con ciudades menos grandes que Cuenca, tenían en ese entonces ventajas sobre ésta y la región circundante. Guayas, Pichincha, Manabí y Tungurahua reunían en 1955 el 75,5 por ciento del personal ocupado, el 92,2 por ciento de las remuneraciones y el 95% del valor agregado.^{1/} Las Provincias de Azuay y Cañar tenían, según el Censo industrial de ese año, 805 personas ocu-

1/ JUNAPLA. "Bases y Directivas para programar el Desarrollo Económico del Ecuador". Op.Ct.Pág. 24.

padas en la industria fabril y la pequeña industria, con un valor bruto de producción de 17,2 millones, lo que representa el 2,7 por ciento del total nacional de la ocupación industrial y el 0,98 por ciento del valor de la producción.^{1/}

Aparte de la situación general deprimida de la zona y las ventajas reales o aparentes de las mayores ciudades para la localización industrial, las causas de este escaso desarrollo industrial de la región, se derivaban, al final, de las características de su estructura socio-económica y las deficiencias de la infraestructura de transportes y, en general, de comercialización. La estructura social no era propicia a la decantación de un espíritu empresarial. Existían escasos excedentes financieros dada la falta de desarrollo del sistema financiero local; en parte, además, éstos se desviaban hacia otras zonas del país. Si bien se contaba con una mano de obra industrial potencialmente hábil, faltaban profesionales, administradores y trabajadores calificados. En suma, los problemas clásicos de una zona todavía

^{1/} Cifras para Azuay-Cañar: Comisión Asesora del CREA Op.Ct.Pág.11. Cifras nacionales -JUNAPLA. "Bases y Directivas para programar el Desarrollo Económico" Op.Ct.Pág. 25.

pre-industrial en su estructura, que estaba viviendo, por añadidura, una acentuada crisis en sus actividades dominantes.

Las carreteras recién abiertas hacia la costa, significaron un aliento inmediato al desarrollo de la zona, inclusive de ciertas artesanías pero aparte de la calidad pobre de esa infraestructura, todavía quedaba la región casi aislada de otras partes del país -Quito concretamente- y de las fuentes de materias primas de valor para el desarrollo de ciertas industrias, como las zonas ganaderas del Oriente. El Informe de la Comisión Asesora señala, además, como uno de los principales problemas del sector industrial, "la deficiencia aguda en los sistemas de comercialización de los productos".^{1/} La abundancia de intermediarios y la falta de contacto del productor con el mercado y sus tendencias, que eran características del artesanado, parecían extenderse también al incipiente sector industrial, especialmente a la pequeña industria.

^{1/} Comisión Asesora del CREA. Informe. Op.Ct.Pág.92.

Por último, era evidente la ausencia de una real política nacional de descentralización industrial. Los estímulos tributarios de la Ley de Azuay y Cañar, con ser generosos, no constituían sino un elemento relativamente marginal de un conjunto de políticas económicas, financieras y sociales que llevaban a acentuar el desarrollo de las dos ciudades mayores. En general, las políticas del sector público no habían contribuido a estimular en la medida necesaria el desarrollo de la región, ni en los momentos más graves de la crisis, a compensar parcialmente sus efectos mediante el gasto y, especialmente, la inversión pública.

El Informe de la Comisión Asesora del CREA da las siguientes cifras de ingresos y gastos del sector público, para el período 1950-1958.^{1/}

CUADRO 3

INGRESOS Y GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO EN AZUAY Y CAÑAR, 1950 - 1958
(en millones de sucres)

Tipo de autoridad	Período 1950-1954			Período 1955-1958		
	Ingresos	Gastos	Deficiencia del gasto	Ingresos	Gastos	Defic. del gasto
Gobierno Central	223	96	127	235	144	91
Entidades provinciales, locales y autónomas	<u>160</u>	<u>143</u>	<u>17</u>	<u>248</u>	<u>225</u>	<u>23</u>
Totales	383	239	144	483	369	114

FUENTE: Comisión Asesora del CREA, Informe Op.Ct.Pág. 13

El Informe concluye que el sector público y, especialmente el Gobierno Central, habían substraído recursos de la región en medida apreciable durante ese período. En lo que se refiere al Gobierno Central, si bien anota que dado el carácter de sus funciones, una parte de los ingresos que vienen de las provincias, debe forzosamente emplearse para financiar gastos generales de la administración pública, de todos modos critica que el nivel de la absorción neta de recursos se haya mantenido a pesar de la situación crítica de la región. En realidad, el nivel del gasto público descendió desde 95,1 millones en 1955, a 86,6 millones en 1958. En el caso del Cañar hubo un pequeño excedente de gastos sobre los ingresos (1,8 millones de sucres en promedio de 1955 a 1958), pero en Azuay, la diferencia de signo contrario era considerable: aproximadamente 30,5 millones en promedio anual de 1955 a 1958.

La Misión del BID que estudió la región en 1962, depuró los datos anteriores para llegar a cifras de ingresos públicos provenientes de los habitantes de la región, y gastos públicos para los mismos habitantes.^{1/} En esos términos, encontró un excedente de

1/ "Plan Preliminar", Op.Ct.Pág. 28.

gastos sobre los ingresos de alrededor de 22 millones de sucres por año, en promedio de 1955 a 1958, pero anota que los gastos públicos por habitante eran menos de un tercio del promedio nacional (220 sucres por habitante en 1960, mientras el promedio nacional era 727 sucres). La inversión pública ese mismo año alcanzó sólo el 38 por ciento del promedio nacional por habitante, a pesar de que en 1960 se advirtió ya algún aumento del gasto del Gobierno, como una respuesta a las necesidades urgentes de las dos provincias.

Esa era, en pocos rasgos, la situación económica de las Provincias de Azuay y Cañar al terminar el decenio de los 50. El problema coyuntural de la virtual desaparición de las exportaciones de sombreros de paja toquilla se añadió a las carencias de una región con una estructura económica anacrónica en la cual se mantenían en estancamiento sus dos actividades principales: la agricultura y la artesanía. Todavía aislada en gran medida del país, había podido mantenerse en un estado casi estacionario gracias al sombrero de paja toquilla. La falta de ese recurso puso al descubierto la profundidad del

problema de las dos provincias que, hasta ese entonces, habían recibido muy escasa atención del Gobierno Central, el cual se hallaba, además, absorto en resolver la coyuntura nacional nada favorable de los años 1955-1960, caracterizada por crisis de balanza de pagos y déficits fiscales.

4. LA ACTIVACION ECONOMICA^{1/}

A pesar de todo, la región se sobrepuso a la crisis y comenzó un crecimiento que le ha acercado a los promedios nacionales y ha afianzado sus características de un polo de desarrollo. La base cuantitativa para apreciar ese crecimiento es sumamente endeble. Sin ninguna pretensión de precisión, pero con la intención de tener en mente alguna idea de orden de magnitud, se utilizarán las pocas cifras disponibles con las reservas del caso.

El punto de partida para toda medición regional, son las cifras de Linnemann que antes se han citado. A precios de 1970, el PIB de la región 5, que corresponde a la del CREA, con algunas diferencias menores (ver Sección 2) en 1955 equivalía a 783 millones de

^{1/} Hemos elegido el término activación en lugar de crecimiento, para poner el énfasis en la dinámica del proceso, y no en sus resultados.

sucres y el valor va por habitante a 2.205 sucres de 1970. El PIB nacional por habitante de 1955, calculado por Linnemann, a precios de 1970, equivalía a 4.180 sucres, suma que se aproxima mucho al valor correspondiente de las series de cuentas nacionales del Banco Central del Ecuador que, a precios de 1970, registran un PIB por habitante de 4.000 sucres en 1955, Parece, por lo mismo, razonable basarse en las cifras de Linnemann para apreciar la evolución de la economía de la región, advirtiendo nuevamente que es muy limitada la validez de series que, aparte de sus deficiencias intrínsecas, se ven afectadas por los cambios de la estructura de la economía supervinientes a lo largo de los años.

El Cuadro 4 es una buena muestra de los problemas que el análisis debe enfrentar a causa de la base estadística, especialmente serios cuando se trata de datos para las regiones del país. La complejidad es todavía mayor a causa del cambio de sistema de las cuentas nacionales que impide contar con series coherentes durante todo el período cubierto. No obstante, las cifras sugieren ciertas tendencias que, aún con amplios márgenes de error, todavía son significativas. Parece cierto que en promedio durante el

CUADRO 4
EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL
Y DE LA REGION DEL CREA

(Millones de Suces de 1970)

	PIB del Ecuador		PIB Región del CREA	
	PIB precios de mercado <u>a/</u>	PIB de las industrias <u>b/</u>	PIB precios de mercado <u>a/</u>	PIB de las industrias <u>b/</u>
1955	17.157		783 <u>c/</u>	
1970	36.328			
1970 <u>d/</u>	34.638 <u>b/</u>	29.435	3.319 <u>b/</u>	2.766 <u>b/ e/</u>
1974 <u>d/</u>	54.074	47.646	4.901	3.598
1976 <u>d/</u>	59.926	52.968	5.298	
Tasas de crecimiento:				
1955-1970 <u>e/</u>	5,1		10,1	
1970-1974	11,8	12,8	10,2	6,8
1970-1976	9,6	10,3	8,1	

- NOTAS: a/ PIB precios de mercado de 1955 a 1970, 1ra. Serie PIB precios comprador, 1970-1976, 2da. Serie.
- b/ Calculado a partir de la cifra correspondiente de 1970, según el nuevo sistema internacional de cuentas nacionales.
- c/ Linnemann, P.Ct. Estimación independiente de la 1ra. columna.
- d/ Cifras provisionales.
- e/ Estimación independiente de la 1ra y 2da. columnas de PIB precios comprador de 1970 a 1976.

FUENTES: Banco Central del Ecuador y elaboración de JUNAPLA y el CREA
Hans Linnemann Op.Ct.

período 1955-1970, el producto regional creció más rápidamente que la cifra nacional. La diferencia entre las tasas es demasiado marcada para que exista un error sobre el sentido de la divergencia. Es también muy probable, por lo que se sabe de la evolución de la economía en los últimos años, que haya existido una tendencia en sentido contrario de 1970 a 1976. El crecimiento de este período, originado en un impulso externo poderoso, el petróleo, ha empujado la economía ecuatoriana con un vigor hasta ahora desconocido, pero el efecto ha tendido a sentirse más fuertemente en los centros más desarrollados, Quito y Guayaquil. Si ésto es verdad, tanto mayor razón existe para creer que de 1955 a 1970, años poco dinámicos para la economía nacional, con algún período corto de excepción, la región, en parte, por su propia dinamia luego del profundo descenso de la crisis, pudo activarse más rápidamente que la economía nacional en su conjunto. Según los principales indicadores conocidos es evidente que la región se acercó al promedio nacional, en relación con la situación de 1955.

Las dos estimaciones para 1974 (ver Cuadro 5), indican mejoramiento relativo considerable, aún cuan-

do difieren substancialmente en el grado del mismo. Es posible, por lo tanto, concluir que la economía de la región ha crecido en el período con más celeridad que el país como un todo. En promedio para 1955-1974, eso no significa un avance extraordinario, porque la economía nacional misma creció lenta y precariamente, pero dadas las condiciones en que se ha visto yacía la región en la década de 1950, tales resultados son, sin duda, significativos, especialmente por la sorpresiva capacidad de dinamización que muestran. Interesa hacer un esfuerzo para ver las causas de ese crecimiento.

CUADRO 5

REGION DEL CREA - RELACIONES DEL PRODUCTO REGIONAL CON EL PRODUCTO NACIONAL

(Cifras absolutas a precios de 1970) a/

	Participación regional en el PIB nacional (en por ciento)		PIB por habitante			
			S u c r e s		Por ciento del promedio nacional -	
	PIB a.p.c.	PIB de las Ind.	PIB a.p.c.	PIB de las Ind.	PIB a.p.c.	PIB de las Ind.
1955 <u>b/</u>	5,07		2.205		53	
1974	9,3	7,5	8.640	6.340	104,2	86,7

a/ Para el PIB de las industrias, calculado con el deflactor del valor agregado de las industrias.

b/ Calculado sobre la base del PIB para 9 regiones de Linnemann y las cifras de la región 5. (Ver Pág. 2 de este capítulo, nota del pie de página).

FUENTES: Cuadro anterior y datos de población de INEC.

Es muy difícil apreciar dónde estuvo el origen y cuál fue la secuencia de los impulsos que llevaron a la activación económica de la región. Como luego se verá, no existe un elemento dinámico poderoso que explique el indudable crecimiento de la economía regional. No hay en lo sucedido, nada parecido a la explotación de un nuevo recurso, una nueva actividad que, por su peso, haya puesto la economía en movimiento. Algo, por ejemplo, como lo que ha pasado con el petróleo en escala nacional. A esto se añade, que el ambiente o contorno dentro del cual funciona la economía de Cuenca y su zona de influencia, es decir la economía nacional, no fue un medio realmente estimulante hasta muy entrada la década de los setenta. De 1955 a 1972 el país creció con relativa lentitud, constantemente plagado por problemas de escasez de recursos. El cambio tampoco parece explicarse por el efecto de tracción que pudo haber ejercido el desarrollo de la industria manufacturera y otras actividades "modernas". Ha existido un desarrollo de esa clase, pero, como luego se verá, llegó relativamente tarde, ya cuando Cuenca se había puesto en movimiento.

Por todas estas circunstancias, el origen de la activación debe más bien buscarse en la variedad de

fenómenos, muchos de ellos de muy modesto alcance, que se sucedieron en la región a partir de los primeros años de los 50, justamente como respuesta a la crisis del sombrero de paja toquilla. En la conjunción de todos esos fenómenos está la fuente del relativo dinamismo de la economía de la región y, sobre todo, de Cuenca. Entre esos fenómenos no es de menor importancia, sino decisivo, la capacidad de motivación que ha demostrado la comunidad; inesperada, en la misma medida en que su estructura tenía sus raíces en formas rurales caducas, muchas de las cuales todavía se mantienen.

Frente a esa complejidad, este análisis no debe mirarse sino como un intento de apreciar, con más perspectiva, algunos de los rasgos en la actual estructura económica de la región para estar en condiciones de ver con mayor lucidez en sus posibilidades de desarrollo.

Este intento es aún más difícil si se tiene en cuenta la escasez de información cuantitativa para el período que va desde los primeros análisis que

antes se han citado, hasta el reciente Plan de Desarrollo preparado por el CREA, que es justamente el lapso esencial para comprender la evolución que ha conducido hasta la nueva situación de la región. Con frecuencia es inevitable basarse en conjeturas y en un examen de indicadores aislados que pueden muy bien inducir a error sin un espíritu crítico alerta.

Si, a pesar de todo, el autor arriesga abordar el tema es porque tuvo la ocasión de conocer y estudiar la región durante la crisis y en los años inmediatamente siguientes. Los contrastes con la situación actual le han servido para destacar los cambios y orientar sus juicios en el intento de identificar los elementos que parecen decisivos para explicar la activación.

El análisis le ha llevado a pensar que la gradual activación económica de la región, a la que fue cada vez más incorporándose la Provincia de Morona-Santiago, fue atribuible sobre todo a tres factores:

a. La reacción al efecto traumático de la crisis.

Se aceleraron las corrientes de emigración ha-

cia otras regiones y, en la propia región, se desencadenó una respuesta de búsqueda de nuevas actividades que, en un tiempo relativamente corto, trajo cambios, algunos de importancia, al patrón de producción.

- b. La acción del CREA que ha sido un centro de promoción incansable. Su obra directa sirvió para apoyar y orientar en alguna medida, esa búsqueda de nuevas actividades que forzosamente debía emprender el hombre de la región. Fue útil en los momentos más difíciles para aumentar el empleo productivo y ampliar la red de infraestructura, especialmente rural. Sobre todo, ejerció una presión constante sobre el Gobierno y los Organismos Públicos para inducirles a atender las necesidades de la región. Frente al sector privado local, fue un centro de iniciativa y promoción, función que también cumplió ante el empresario nacional y extranjero.
- c. La apertura de vías de comunicación, primero hacia la Costa y luego, ya en el decenio de los 70, hacia el Oriente. Las carreteras han acercado la región hacia los mercados en rápido crecimiento de Guayaquil y el Oro y han facilitado tanto las migraciones hacia el Oriente, como el movimiento

de productos y materias primas de la industria cuencana.

De estos tres factores, habría poco que añadir como explicación a lo ya dicho en relación con el último, la vinculación vial de la Región con el resto del país, excepto que ella facilitó el juego de los otros agentes de la activación. En cambio, es esencial para comprender lo sucedido, observar con mayor detenimiento y un enfoque más selectivo la acción de los otros dos factores. Del primero, la reacción a la crisis, cabe analizar específicamente sus dos principales manifestaciones: las características de las corrientes emigratorias hacia el resto del país y las direcciones en las que fructificó la búsqueda de alternativas de actividad. Respecto al segundo, la acción del CREA, que tiene múltiples facetas, la atención se ha concentrado en la estructura de sus programas de gasto así como en general en el efecto del gasto público, que el CREA canalizó en gran medida.

Adicionalmente, para terminar, se describen como elementos coadyuvantes dos fenómenos que no están incluidos en la clasificación anterior y no tienen la misma importancia que ellos, pero que, en opinión

del autor, han tenido alguna influencia en la activación. Se los analiza bajo la común denominación de "otros fenómenos coadyuvantes". Se trata por una parte, del desarrollo de la industria fabril, cronológicamente de efecto relativamente tardío en la activación, y, por la otra parte, el efecto posible del peculiar patrón de gasto que parece prevalecer entre los estratos populares de los habitantes del Azuay. En este último caso se trata más bien de una apreciación intuitiva, que con la información disponible no se puede verificar satisfactoriamente aún cuando aparezca al menos verosímil. Señala una dirección útil de investigación que sería de particular interés examinar a fondo pues se refiere uno de esos fenómenos de comportamiento social a los que rara vez se concede la importancia debida en los análisis económicos del desarrollo.

Con estos antecedentes, se analizan a continuación cada uno de esos elementos.

4.1 MIGRACIONES

Dada la alta densidad relativa de la población en las provincias serranas de la región, la emigra-

ción era inevitablemente uno de los requisitos para salir de la situación crítica descrita. Estamos conscientes de los efectos regresivos de la emigración de las zonas atrasadas, pero con una situación de subempleo tan profunda como la que existía en buena parte de Azuay y Cañar, con males estructurales muy difíciles de erradicar como el minifundio; la emigración era una de las válvulas que tenía que funcionar para romper con el patrón depresivo de la zona. Anteriormente se ha mencionado la hipótesis de migraciones de Linnemann en su modelo de regionalización: 53 mil personas de 1955 a 1965 para conseguir un crecimiento del PIB ligeramente más acelerado que el promedio nacional, de modo que la diferencia con él se redujera.^{1/}

Lo sucedido en la realidad se acerca mucho a esos cálculos. Según los datos de migraciones netas de los censos de 1950, 1962 y 1974, entre 1950 y 1962, aproximadamente, 46 mil personas migraron desde Azuay y Cañar y la cifra es aproximadamente igual para el período intercensal 1962-1974, con un total de alrededor de 45.000 personas.^{2/}

^{1/} Linnemann, Op.Ct.Pág. 16

^{2/} La cifra censal neta de 1974 fue depurada de los migrantes con residencia de 13 años y más, ya contados como tales en el anterior censo.

En conjunto, en un espacio de aproximadamente 24 años, algo más de 91.000 personas salieron en neto de esas provincias, fundamentalmente hacia Guayas, El Oro, Pichincha y Morona Santiago.^{1/} Esa cifra significa el 24 por ciento de la población total de las dos provincias en 1962 y representa, sin duda, una migración intensa con todas sus consecuencias económicas y sociales.^{2/}

El CREA^{3/} menciona una estimación todavía más alta para la emigración de 1950 a 1962: a el área urbana del Azuay 10.000 personas, del área rural de esa provincia 50.000 personas. En el caso del Cañar 10.000 y 14.000, respectivamente. Un total de 84.000 personas en 12 años, casi el 25 por ciento de la pobla-

1/ CREA, Plan de Desarrollo, Diagnóstico de los Recursos Humanos, Cuenca, Julio de 1976, Pág. 12, Cuadro 6.

2/ La emigración bruta de las dos provincias, según esos mismos censos, llegó a un total de 139.000 personas de 1950 a 1974, lo que da una idea mejor de los intensos flujos de personas que han experimentado las dos provincias. Ver Eco. Pedro Merlo "Características Demográficas de la Población del Ecuador y su distribución en el Territorio Nacional", JUNAPLA, Marzo de 1977, Anexo A, Cuadro 3, también depurado de los migrantes ya considerados en el censo anterior.

3/ CREA, Plan de Desarrollo, "Diagnóstico de los Recursos Humanos", Op.Ct.Pág. 11

CUADRO 6

POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL - AZUAY Y CAÑAR

	<u>1950</u>	<u>1962</u>	<u>Tasa de cre- cimiento 1950 - 1962</u>	<u>1974</u>	<u>Tasa de cre- cimiento 1962 - 1974</u>
<u>Azuay</u>	250.975	274.642	0,75	367.234	2,55
Urbana	49.118	69.722	2,96	117.493	4,62
Rural	201.857	204.290	0,13	249.831	1,73
<u>Cañar</u>	97.681	112.783	1,20	146.570	2,30
Urbana	13.095	14.801	1,03	19.821	2,56
Rural	84.586	97.932	1,23	126.749	2,27

FUENTE: Censos Nacionales de Población 1950, 1962, 1974. Elaborados por el CREA.

ción de 1950, una emigración enorme que parece concordar más con los rigores de la crisis que entonces vivió la región.

Los efectos de esas corrientes migratorias, se advierten en las tendencias demográficas, especialmente del período 1950-1962.

Como se advierte, la población rural de la Provincia del Azuay permaneció prácticamente estacionaria de 1950 a 1962 y, en general, el crecimiento demográfico de la provincia estuvo muy por debajo de la tasa correspondiente al nivel nacional, que de 1950 a 1962 fue de 2,95 por ciento.

CUADRO 7
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION NACIONAL Y
AZUAY Y CAÑAR

	<u>1950-1962</u>	<u>1962-1974</u>
Nacional		
Total	2,95	3,27
Rural	1,88	2,53
Sierra		
Total	2,09	2,83
Azuay		
Total	0,75	2,52
Rural	0,13	1,73
Cañar		
Total	1,19	2,28
Rural	1,23	2,27

FUENTE: Censos Nacionales de Población 1950-1962-1974

La tendencia cambió de 1962 a 1974 con la mejora de la situación económica; el crecimiento urbano se aceleró hasta alcanzar niveles que se acercaron a las

características de las otras grandes ciudades del Ecuador. El éxodo rural hacia Cuenca, en cierto modo, substituyó parcialmente la inclinación a emigrar fuera de la provincia y, en general, el crecimiento demográfico se aproximó a los patrones prevalecientes en el país. De todos modos, las tasas son menores que las nacionales, especialmente las de la población rural.

Las consecuencias de esta emigración neta desde las tres provincias fueron múltiples. Bastará destacar algunos de sus aspectos.

Las migraciones hacia Morona Santiago, 16.000 personas de 1950 a 1974, provenientes del Azuay, han consolidado una vinculación tradicional de esa provincia oriental con Cuenca. Como ya se mencionó, aún antes de la apertura de la Carretera Gualaceo-Limón, había aumentado el tráfico de ganado que tenía como centro de distribución Cuenca. Con la carretera, esa vinculación es más funcional e intensa. De hecho, Cuenca es el centro de una avanzada de colonización cada vez más promisoras.

Los emigrantes hacia las provincias costeñas durante la época más crítica, fueron la base para

la creación de una red de pequeño comercio que permitió aprovechar con más plenitud las posibilidades de mercado que ofrecían Guayas y El Oro, para la dispersa producción de la región.

Aún cuando no existe constancia estadística, de las informaciones recogidas se desprende que las remesas de emigrantes constituyeron una inyección de recursos que, al menos, contribuyó a aliviar el decaído tono de la actividad. A ello había que agregar los ahorros de los migrantes temporales, que también deben haber sido significativos. Recuérdese que según las primeras estimaciones mencionadas, el ingreso regional total en 1957 se calculaba en 562 millones de sucres,^{1/} equivalentes a algo más de 35 millones de dólares. Era una magnitud muy reducida en relación con la cual deben haber surtido efecto las remesas de esos miles de emigrantes, aún si los montos individuales fuesen muy modestos.

Por otro lado, no es perceptible en las cifras el efecto negativo que usualmente se asocia

1/ Precios corrientes. Comisión Asesora, Op.Ct.Pág.24.

con la emigración de un porcentaje alto de la gente en edad activa. El indicador más general, la composición de la población por grupos de edades, no refleja el efecto de las migraciones en las proporciones de la gente en edad de trabajo (15 a 64 años).^{1/}

Las proporciones de ese grupo inclusive en 1962 son ligeramente más altas que las nacionales (52,81 por ciento para Cañar, 53,27 para Azuay, 51,8 para el país), quizás por tratarse de una población demográficamente más madura, como se advierte en el porcentaje mayor de viejos (65 años y más) y el menor de jóvenes que el nacional (hasta 14 años).

En cambio, es muy posible que la migración haya privado a la región de una proporción relativamente alta de su gente más preparada. Se cuenta con cifras de los residentes en Quito y Guayaquil que migraron desde la región. Los datos sobre niveles de instrucción de esos migrantes, aparecen en el siguiente Cuadro.

^{1/} Una explicación posible es la de una proporción alta de emigrantes constituida por familias enteras.

CUADRO 8
 QUITO Y GUAYAQUIL
POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS, INMIGRANTE DESDE EL
AREA URBANA, POR NIVEL DE INSTRUCCION
SEGUN RESIDENCIA ANTERIOR

<u>Residencia Anterior</u>	<u>Total</u>	<u>Nivel de Instrucción</u>			
		<u>Ninguno</u>	<u>Primaria</u>	<u>Secundaria</u>	<u>Superior</u>
Azuay	59.464	6.002	36.755	13.102	3.605
Cañar	20.108	1.415	13.472	3.545	1.676
M. Santiago	<u>5.791</u>	<u>62</u>	<u>3.394</u>	<u>2.209</u>	<u>126</u>
Total Región	85.363	7.479	53.621	18.856	5.407
Total País	1'017.292	97.431	603.650	255.055	61.156
<u>Región en %</u>					
País	8,4	7,7	8,9	5,1	8,8

FUENTE: INEC: Encuesta de Población y Ocupación. Area urbana-Quito-Guayaquil. 1975.

Aún cuando no hay manera de distinguir entre aquellos que recibieron su formación en el lugar de origen o fuera de él, de todos modos, por la alta proporción de personas con educación media y superior entre los migrantes, habría cierta base para pensar que entre

las personas que dejaron Azuay y Cañar, existía, al menos, una motivación para prepararse o preparar a sus hijos, relativamente más alta que los que quedaron en sus lugares de origen. Esa es, por lo demás, en la experiencia internacional, una conducta bastante frecuente de la población migrante. Sin que exista evidencia empírica, se podría concluir que ese fue el efecto negativo de las migraciones. La escasez de personal calificado y profesional, que es una nota que se destaca de todos los análisis de la región hechos en los años sesenta y en los primeros años de los setenta, parecen corroborar la presunción hecha. No habría base para evaluar objetivamente si este efecto desfavorable anula, desde el punto de vista del desarrollo de la región, las consecuencias positivas de las migraciones. Como una apreciación razonable, puede decirse, sin embargo, que en las durísimas condiciones de ocupación de los años 50 y principios de los 60, la válvula de escape de las migraciones tuvo un efecto neto positivo, sin duda considerable.

4. La búsqueda de nuevas actividades agrícolas y artesanales.

Es probablemente la causa central de la activa-

ción económica, porque la región ha mostrado en el curso del último cuarto de siglo una flexibilidad considerable para reorientarse hacia nuevas actividades, flexibilidad que no parecía probable, dado el carácter de la estructura social y la peculiar resistencia al cambio de sus actividades predominantes: la agricultura y la artesanía. Ello es atribuible a una conjunción de factores: la propia severidad de la crisis del sombrero de paja toquilla, que prácticamente arrojó miles de personas a la migración o hacia la búsqueda de nuevas actividades, la apertura de vías de comunicación, la acción promotora del Centro de Reconversión y, no menos importante, a la presencia de un espíritu emprendedor, quizás modesto en sus manifestaciones, pero evidente para quien conoce la evolución de la región.

Sin llegar al detalle de una descripción cronológica del fenómeno, pueden citarse algunas de las manifestaciones más salientes de este fenómeno de reorientación:

Si bien los análisis actuales sobre la agricultura del Azuay, señalan tendencias decrecientes en la pro-

ducción de los cultivos dominantes, estancamiento de los rendimientos por hectárea e inclusive una probable reducción de la tierra arable, ^{1/} esos mismos estudios mencionan el aumento de superficie y de producción de esos cultivos conseguidos durante la década de los 60. Las tendencias en Cañar son de una continuada expansión y ese parece ser también el caso de Morona Santiago, a pesar de las discusiones sobre el tamaño de las existencias ganaderas atribuible, sobre todo, a la imprecisión de las cifras.

Para la activación de la economía interna, interesa especialmente lo sucedido en ese período frontero de los decenios de los 50 y los 60. Es evidente que en ese período creció considerablemente la producción de trigo: ésta más que se duplicó en Azuay y Cañar de 1954 a 1961, ^{2/} con aumentos importantes en los rendimientos por hectárea en las dos provincias. Casi se duplica también la producción de carne vacuna y ovina del ganado sacrificado en Azuay y Cañar, y la de porcino creció en más de tres veces. ^{3/} El CREA estimó

1/ CREA. Plan de Desarrollo Regional. Diagnóstico de los Aspectos Económicos. Tomo 1, Pág. 10.

2/ BID. Plan Preliminar, Op.Ct. Pág. 11

3/ Ibid. Pág. 12.

que esa expansión ha continuado y que de 1968 a 1974, las existencias ganaderas han crecido a una tasa del 7 por ciento anual. ^{1/} En su época, el antes mencionado Informe del BID, ante la evidencia de la expansión de la producción, corrobora para el período 1954-61 lo que había afirmado la Comisión Asesora en 1959: "El fuerte incremento de la avicultura y de la producción ganadera y de trigo, nos permitiría seguir manteniendo la apreciación que se hizo a fines de 1959, en el sentido de que en los últimos años, el ingreso derivado de la actividad agropecuaria ha tomado mayor importancia tanto absoluta, como relativa."^{2/}

Aparte de este crecimiento, tuvo también significación la evolución de la agricultura en las tierras más fértiles de los valles, que, a la postre, ha creado las bases de una real especialización regional. En los valles serranos retrocedió, por no rentable, el cultivo de caña de azúcar ^{3/} y adquirió cada vez mayor importancia una explotación de verduras, hortalizas

^{1/} CREA. Diagnóstico de los Aspectos Económicos. Tomo I. Pág. 48.

^{2/} BID. Plan Preliminar, Op.Ct. Pág. 13.

^{3/} Que en cambio se estableció en la zona de Manuel J. Calle para abastecer al Ingenio Aztra.

y frutales, que encontraba salida especialmente hacia los mercados de Guayaquil y, secundariamente, El Oro, Loja y Morona Santiago. Exclusivamente en verduras en 1975 se movilizaron 27.000 quintales, con cantidades altas de coles y zanahorias. La naranjilla, el tomate y otros frutos añaden 12.300 quintales, con un valor unitario mucho más alto que las verduras. ^{1/} La región ha pasado a ser un abastecedor nacional importante de coles (27 por ciento), zanahoria amarilla (33 por ciento), lechuga (14 por ciento) a lo que habría que agregar algunos productos tradicionales en los que tiene una posición dominante a nivel nacional, maíz suave (47 por ciento) fréjol (29 por ciento) y un producto nuevo, el té, en Morona Santiago (48 por ciento). ^{2/} Esa producción ha estimulado la industrialización. El cultivo de tomate, especialmente en Paute y Santa Isabel, ha dado lugar a una industria de elaboración de relativa magnitud. Del mismo modo, los frutales, para los cuales algunos de esos valles están especialmente dotados, han alimentado una actividad industrial que es también relativamente importante.

^{1/} CREA, Plan de Desarrollo Regional. Diagnóstico de los Aspectos Económicos - Tomo I Pág. 143.

^{2/} Promedios 1970-74, tomado de CREA. Plan de Desarrollo Regional. Diagnóstico de los Aspectos Económicos - Tomo I, Anexo No.4.

Toda esa producción se destina primariamente a la exportación fuera de la región.

Se ha mencionado ya el aumento de la producción de carne, originado especialmente en la expansión de la ganadería en las zonas tropicales. Cuenca ha servido básicamente como centro de industrialización y distribución. Pero, además, hubieron también progresos modestos pero evidentes en la ganadería de leche que, en proporción considerable, también se industrializa. La producción de leche líquida rebasaba los 100.000 litros/día en 1975 y la cantidad comercializada el CREA la estima en aproximadamente 45.000 litros por día, una cifra, sin duda significativa.

Un ejemplo ilustrativo de la flexibilidad de la economía regional para aprovechar rápidamente oportunidades, es el ofrecido por la breve historia del desarrollo de la avicultura en la zona, y muy especialmente en Cuenca y sus alrededores. Con la apertura de la Carretera Durán-Tambo, Cuenca se puso en contacto más estrecho con la ávida demanda de Guayaquil, que entonces se hallaba en el clímax de su expansión urbana; ello explica, como se ha dicho, el crecimiento de la producción de

hortalizas y otros productos y está detrás de la rapidísima difusión de la avicultura, desde mediados de los cincuenta hasta los primeros años de los sesenta. Varían las cifras del tamaño de esa actividad en su momento culminante; la más autorizada estima un total de 150.000 gallinas ponedoras en el área de Cuenca en 1961. ^{1/} En todo caso, ese fue el origen de una exportación regular de valor considerable, en la que participó, inclusive la clase media urbana. La bonanza desgraciadamente terminó en cuanto la propia avicultura de la zona próxima a Guayaquil, con ventajas de costo en alimentos balanceados y el transporte, asumió directamente el abastecimiento a esa ciudad. De todos modos quedó en la región, una actividad reducida pero importante. El CREA calcula que en 1975 existían en la región alrededor de 100.000 ponedoras y 50.000 pollos de carne. ^{2/}

En la artesanía, a pesar de la inercia tradicional de esa actividad se sucedieron también cambios importantes. Es en ese sector donde se sintió más

^{1/} Area urbana y suburbana de Cuenca, según el censo avícola realizado por el CREA en Noviembre de 1961.
^{2/} CREA, Plan de Desarrollo Regional. Diagnóstico de los Aspectos Económicos - Tomo I, Pág. 63.

fuertemente la necesidad de reorientación, a raíz de la crisis del sombrero de paja toquilla y la decadencia general de prácticamente todas las ramas artesanales en la década de los 50. Se ha mencionado ya, cómo gradualmente surgió una artesanía del mueble destinada a servir al mercado de Guayaquil. Del mismo modo, la necesidad de encontrar nuevas fuentes de ingresos, llevó a los artesanos de ciertos centros urbanos importantes, como Cuenca y Gualaceo, a diversificar su actividad. En Gualaceo, junto a los bordados y confecciones, creció una artesanía del calzado que ahora rivaliza en importancia con las artesanías tradicionales. En Cuenca, la gama de posibilidades era mayor. Además de las confecciones, que es la artesanía más importante por el número de artesanos, se desarrolló la ebanistería, por un tiempo floreció la orfebrería y, sobre todo, surgió una artesanía utilitaria de talleres que sirvió a la industria de la construcción y del transporte: talleres mecánicos, de mecánica automotriz y una artesanía de servicios que constituyen realmente las ramas más prósperas de la artesanía actual.

Como lo anota el CREA, la misma contextura de la

artesanía ha cambiado. La artesanía casera ha disminuído; predomina ahora una organización de talleres,^{1/} sin duda más eficiente. En sectores como el metalmeccánico, del taller artesano se ha pasado a la pequeña industria y ésta alcanza niveles que, en poco tiempo, pueden ser asimilables a la industria fabril. En algún caso la existencia de artesanía, con su preparación de mano de obra, ha servido como base para la instalación de industrias importantes: es el caso de la fábrica de muebles "Arte Práctico."

Es un hecho notorio que se ha invertido el fenómeno que anotaba la Junta de Planificación en su Informe "Azuay y Cañar" del año 1954. "La mayoría de las personas de la clase media y de la clase media alta, afirma que encargan en Quito la manufactura de muebles, confección de zapatos y ropa para damas y caballeros".^{2/} La región abastece sus necesidades en muchos de esos rubros, sirve las demandas de una industria de construcción en rápido aumento y se ha constituido en una exportadora al resto del país en una serie de productos, algunos de los cuales van destinados a servir las

^{1/} CREA. Plan de Desarrollo Regional. Diagnóstico de los Aspectos Económicos - Tomo II, Pág. 211.

^{2/} JUNAPLA. "Azuay y Cañar" Op.Ct. Página 44.

necesidades de los grupos de bajos ingresos: tal es el caso de las cocinas y cocinetas que fabrican algunos talleres metalmecánicos de Cuenca. La llamada artesanía artística, tiene obviamente un alcance nacional. En conjunto, todas esas actividades han substituído, con gran ventaja para la zona, la vieja exportación de sombreros de paja toquilla. Aún cuando la artesanía ha fallado en su organización y sigue plagada por la codicia y la abundancia de los intermediarios, de todos modos los ingresos deben ser substancialmente más altos en términos reales que aquellos que prevalecían aún en la época de oro de la exportación de sombreros.

Las anteriores afirmaciones no son fruto de una visión utópica de la artesanía. No se desconocen sus problemas actuales ni las vicisitudes por las que ha pasado y pasa en el presente. Todavía existen sectores artesanales congelados en los viejos patrones de la época del sombrero de paja toquilla, como es el caso de los tejedores de Sigsig. Es evidente, además, que el número de artesanos se ha reducido mucho desde las cifras enormemente altas de 1950 ^{1/}.

1/ 73,000 personas según el Censo de ese año, con cifras corregidas para descontar en parte las actividades complementarias rurales; 82.118 como cifra no depurada para toda la manufactura.

Ese puede no ser un mal síntoma, sino todo lo contrario, si esa contracción ha significado una mejor alternativa de ocupación dentro o fuera de la región. No se ignoran los riesgos que corre la artesanía utilitaria, la más importante ahora, amenazada por el desarrollo de la industria fabril. Inclusive la artesanía artística ha tenido que afrontar fracasos como fue la circunstancia de la orfebrería. Es un sector frágil económica y socialmente, que debe ser muy vigilado y apoyado en el futuro, si no se quiere comprometer gravemente el desarrollo regional. Lo que parece innegable, sin embargo, es que en esos años duros contribuyó substancialmente a la activación de la economía. Infortunadamente no existen series estadísticas para examinar la evolución en el tiempo del PIB artesanal y apoyar este juicio con evidencia empírica, pero en una economía como la de la región, con esa enorme población artesanal y las limitaciones físicas y económicas existentes para el desarrollo del grueso de la agricultura tradicional, ningún crecimiento habría sido posible, sin una contribución substancial del artesano que, a su modo, ha sido un elemento dinámico importante.

4.3 El impacto del gasto público, especialmente a través de la acción del CREA.

El elemento dinámico al que este apartado se refiere, no es en rigor toda la acción del CREA. A ella nos hemos referido como uno de los tres factores que explican la activación de la economía. El CREA ha estado presente en múltiples frentes ya sea como ejecutor directo de obra, o como promotor de la misma y, en ese sentido, el efecto de su acción ha tenido también una amplitud notable. Por ejemplo, gran parte de las iniciativas en la búsqueda de nuevas actividades agrícolas, artesanales e industriales han venido del CREA. En algunas ocasiones, en verdad pocas ^{1/}, esos intentos no han tenido éxito; en otras, han sido el origen de nuevas fuentes de trabajo o han servido para reorientar más dinámicamente las existentes.

Este informe no pretende evaluar esa acción. En esta sección nos preocupa solamente uno de los efectos del trabajo del CREA y otros Organismos Públicos: el impacto del gasto público sobre la ocupación y sobre la demanda. No se trata sólo de la función que podríamos calificar como keynesiana del gasto público,

^{1/} Por ejemplo, los trabajos sobre gusano de seda y apicultura.

sino sobre todo de los efectos del patrón del gasto; es decir, las consecuencias de la combinación de gasto sobre el valor del multiplicador del mismo en la propia región.^{1/} Ese es, seguramente, uno de los aspectos menos estudiados en la evolución económica de la región, aún cuando el hecho de que el mismo CREA asigne una función motora fundamental a la inversión pública en las proyecciones hechas para el Plan de Desarrollo Regional, constituye un reconocimiento del papel que debe haber jugado en el pasado. Como en muchos otros temas, falta información sistematizada, muy especialmente para el período que más interesa a este análisis; es decir, los años sesenta. Aún ahora, con los trabajos recientes del CREA para el Plan de Desarrollo Regional, falta una información consolidada detallada sobre los gastos e ingresos del sector público. Inevitablemente, por lo mismo, esa apreciación ha de basarse en juicios sin una base empírica suficiente. En esa misma medida, puede estar prejuiciada por elementos subjetivos.

Hacia 1959 el CREA inicia su acción con un presu-

^{1/} En rigor habría que limitarse al gasto de inversión, pero dada la dificultad de distinguirlo del corriente en la información disponible, se ha preferido referirse al gasto total público.

puesto muy reducido, alrededor de cinco millones de sucres. Hacia 1962 estaba en plena labor con un gasto total aproximado de 17.500 millones de sucres; de los cuales, alrededor de 14 millones se gastaron en inversiones. Aparte de sus propias rentas y la contribución estatal, el CREA movilizaba otros recursos públicos destinados a obras específicas, así como préstamos externos, al principio para estudios, luego para realización de obras; algunos de ellos fueron cuantiosos como, por ejemplo, el préstamo del BID por US\$ 3.000.000 para el Proyecto de Colonización en el Upano.

De ese modo fue creciendo gradual pero sistemáticamente el volumen de gasto y la obra realizada. En 1969, aparte de sus ingresos presupuestarios de aproximadamente 14 millones de sucres, a través del CREA se canalizaron 4 millones de sucres para la Empresa Eléctrica Miraflores, 3 millones de aporte local al Proyecto Upano y 1 millón de sucres para la Carretera Paute-Méndez; en total, 22 millones de sucres; sin contar asignaciones menores y la asistencia técnica externa.^{1/}

^{1/} Emmanuel Martínez Palacios, Administrador General, Informe de Labores. Mayo 1969, Marzo 1970, (mecanografiado) Pág. 6.

En 1970 la cifra correspondiente fue algo más de 20 millones, a lo que había que agregar casi 3 millones de sucres que sumió el Gobierno del servicio de la deuda del Proyecto Upano.

Hasta entonces las cantidades son sin duda modestas, realmente exiguas, si se piensa en las responsabilidades del CREA. Después, con los enormes aumentos de ingresos públicos de la era del petróleo, las cifras ascendieron rápidamente. En 1973 el total de ingresos propios y transferencias del Estado llegó a 45 millones de sucres; en 1974, a 167 millones; en 1975, a 151 millones.^{1/} En 1977 el total de fondos propios, transferencias y convenios llega a 207 millones de sucres.

Actualmente el empleo del volumen de gasto que es capaz de generar el CREA, debe ser considerable por las mismas magnitudes de los recursos implícitos. Hasta 1972 y especialmente durante los 60, la influencia debe haber dependido, sobre todo, de la forma como esos recursos se emplearon; es decir, del patrón

^{1/} CREA, Plan de Desarrollo Regional, Guía Institucional del Sector Público, Cuenca, Julio de 1976, Pág. 81.

de gasto dado por las prioridades y los métodos de trabajo.

Cuantitativamente la parte substancial de los recursos del CREA, se gastó en la realización de obras de infraestructura física que, aparte de su utilidad como tales, contribuyeron a generar empleo en las zonas que más necesitadas estaban de ellos. Se ignora si la elección de los métodos de construcción se hizo con ese objetivo, pero sí consta que una de las finalidades del gasto fue la generación de ocupaciones. El tipo de la infraestructura construída era evidentemente apto para cumplir ese objetivo: pequeños canales de riego, embalses con ese mismo propósito, caminos, la mayoría de los cuales tenían características de caminos vecinales, obras de construcción civil para generación de energía hidroeléctrica (mediante contribuciones a las empresas eléctricas), plantaciones forestales, formación de huertos frutales, etc. Difícilmente se puede concebir una combinación de inversiones más adecuada para expandir el empleo en situaciones críticas.

A pesar de la escasez de recursos, las realiza-

ciones en estos campos a lo largo de los años de la década de los 60, son una muestra del esfuerzo hecho: hasta finales de la década se habían construído alrededor de 190 kilómetros de caminos, directamente o en cooperación con otras entidades, 250 Km. de canales de riego hechos o restaurados, además de obras parciales en otros pequeños canales, embalses con una capacidad de 233.500 m³; hasta 1970, se habían vendido cerca de 7 millones de plantas para forestación y 158.000 árboles frutales, etc.^{1/}

Puede discutirse la prioridad de algunas de esas obras para servir la expansión de la producción, pero hay poca duda que el efecto de empleo directo o indirecto, debe haber sido considerable en los sitios más afectados por la parálisis económica. Desgraciadamente no existen, que se sepa, informaciones sistemáticas sobre la generación de empleo de los programas del CREA, pero según juicios informados dignos de crédito, hacia 1967 de las planillas de pagos de las obras emprendidas directamente por el CREA, dependían alrededor de mil personas y, si se toma en cuenta el empleo

^{1/} CREA, Planteamientos para un Plan Cuatrienal de Desarrollo de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, labor realizada por el CREA desde su fundación en 1959, Enero de 1971.

creado en las obras promovidas por el CREA, el total llegaba a alrededor de 3.000 personas, aproximadamente el doble del personal total de la industria fabril de entonces.

Aparte de las inversiones, el Centro promovió actividades que en la zona tuvieron alta densidad de mano de obra, que es una contribución que también debe contarse en su haber. Se ha hablado ya de la forestación y los frutales, a ello habría que agregar algunos programas que antes se han mencionado: avicultura, artesanías y pequeña industria. En estos dos últimos campos, de los más difíciles por sus ingredientes socioculturales, consiguió resultados en varios empeños: la ebanistería, en un cierto momento también la orfebrería, en general la artesanía artística, las confecciones, la metalmecánica. No tuvo resultados en general en transformar la organización de la artesanía, pero su acción ayudó a esa búsqueda de nuevas actividades que era tan importante para salvar los años de aguda reducción de ocupaciones que trajo el derrumbe de la industria de paja toquilla.

Aparte del CREA, la expansión de la inversión del

Gobierno y otros Organismos del sector público, ayudó también a la activación económica a través de sus obras. Pero tanto el gasto total, como la inversión pública, crecieron muy lentamente en el período más difícil. La formación de capital de origen público en Azuay y Cañar, suma 73 millones de sucres de 1955 a 1957, y sólo se acrecentó a 77 millones en total de 1958 a 1960.^{1/} Los aumentos masivos del gasto público corresponden ya al presente decenio. El gasto público total de 1974 se estima en 616 millones de sucres (333 millones a precios de 1970).^{2/} En cambio, en el de los 60, aún cuando el gasto público total y la inversión crecieron, tanto el ritmo al que lo hicieron como la composición misma del gasto no los señala como elementos particularmente dinámicos, con la excepción ya anotada del CREA, a través del cual el Gobierno canalizó parte del aumento del gasto en esa región, y de la realización de ciertas obras financiadas básicamente con recursos del Gobierno y Entidades Gubernamentales: las obras de electrificación de la Empresa Eléctrica Miraflores y la construcción vial,

1/ BID, Op.Ct. Pág. 139.

2/ Ministerio de Finanzas y Balances Presupuestarios de Entidades Públicas con elaboración de JUNAPLA.

fundamentalmente la Carretera Paute-Méndez, aún inconclusa, y la Gualaceo-Limón terminada en 1971.

4.4 Otros fenómenos coadyuvantes

Bajo este apartado se mencionarán dos fenómenos distintos que han desempeñado una función en la evolución de la economía regional, sin que, en nuestra opinión, hayan tenido la importancia dinámica fundamental de los anteriormente tratados. El primero es el desarrollo de la industria fabril y otras actividades "modernas", que en todo caso cobra aliento y se acelera sólo cuando las otras fuerzas habían conseguido reanimar a la economía desde la sima de la crisis. Ya en los setenta ese desarrollo es, por supuesto, uno de los mecanismos básicos de la propagación de los impulsos de rápido desarrollo del Ecuador contemporáneo. El segundo, difícil de definir y más difícil de evaluar en sus efectos, es el peculiar patrón de gasto que parece prevalecer entre la población rural del Azuay y parte de Cañar. Desgraciadamente, es imposible disponer de evidencia suficiente al respecto y, si se hace aquí alguna conjetura sobre ese comportamiento del consumo, es porque parece ser coherente con el juego de los elementos ya analizados de la activación económica. En

todo caso, se lo presenta como una presunción cuya realidad tendría que ser demostrada y analizada más ampliamente en sus consecuencias.

Se comenzará por este segundo aspecto que puede ser tratado más brevemente, para luego volver sobre el desarrollo de la industria y las otras actividades "modernas."

Conocedores de la realidad del Azuay y, en especial la parte serrana de la región, sostienen que existen diferencias notorias entre los patrones de disposición del ingreso -ahorro, inversión y gastos de consumo- de la población rural de esa región y la predominante en el resto de la sierra ecuatoriana. Por razones obvias, si existe esa diferencia, ésta debería también advertirse entre la población urbana de bajos ingresos. La distinción estaría sobre todo en la inclinación de dar una mayor preferencia a la vivienda y en estar más abierta a la incorporación de innovaciones en los hábitos de consumo.

Las preferencias por el mejoramiento de la vivienda podrían estar asociadas con los rasgos de la estruc-

tura agraria de la región, que hacen imposible satisfacer la sed de tierras, característica de la población campesina. En una zona de tan extendido minifundio, el ahorro y la inversión, cuando existen, es más lógico que se empleen en los modestos mejoramientos de la vivienda que se advierten en esa zona. Agrandar la casa, pintarla, adornarla, etc. Hay alguna indicación cuantitativa respecto a la posible existencia de ese fenómeno. En una investigación por muestra de la composición del gasto de la población rural de la región, se encontró que la elasticidad del gasto en vivienda era la más alta entre los rubros considerados, 1.326 en la región en su conjunto,^{1/} valor alto, sin duda diferente del predominante en el resto de la población campesina de la sierra. Hay otro hecho que también corrobora esta preferencia y es la demanda de los programas de electrificación rural llevados a cabo en la región. Hay sólo otra zona del país, el área de Santo Domingo de los Colorados, con una población rural también muy atípica en que estos programas hayan tenido una acogida parecida.

^{1/} Ver Plan de Desarrollo Regional, Características Económicas, versión mecanografiada provisional, Cuenca 1977, Pág. 28.

La aceptación de cambios en los patrones tradicionales de consumo, encuentra también manifestaciones en la demanda, notoria en la región, de muchos artículos que constituyen reales innovaciones en el estilo de vida de la gente de escasos recursos del campo y la ciudad: bicicletas, cocinetas, muebles, etc. Explica, en parte, el desarrollo de la pequeña industria y la proliferación de pequeños intermediarios comerciales y, en general, la evolución del consumo que ya en la década de los setenta ha comenzado a tener un alcance nacional.

Si se comprobase que realmente los patrones de consumo tienen las características descritas, se añadiría una pieza al cuadro que explicaría mejor el efecto dinámico de esa variedad de cambios modestos en la producción y en el gasto público, a los cuales parece ser atribuible principalmente la activación de la economía en el período más difícil. Por ejemplo, con esos patrones de gasto, se justificaría el creer que la inversión del Centro de Reversión en sostener la ocupación haya tenido un efecto expansivo mucho más alto que si el consumo hubiese seguido las tendencias de la población campesina del centro y norte de la sierra. Son hechos que restan por verificar, pero las presunciones en fa-

vor de su existencia no son ciertamente desde aables.

Se examina seguidamente de modo sumario el segundo entre los que hemos llamado fenómenos coadyuvantes, el desarrollo de la industria fabril. Muy brevemente en este apartado se tratará de tener una idea de su influencia dinámica en el curso del tiempo, especialmente a través del impulso que significó para otras actividades.

El sector industrial de mediados de la década del 50, que, como hemos visto, no estaba constituido sino por dos o tres industrias propiamente fabriles y alrededor de 20 pequeñas industrias,^{1/} evolucionó en los años siguientes con lentitud, a pesar de los beneficios de la Ley de Azuay y Cañar, la Ley de Fomento Industrial, puesta en vigencia en 1957, y la activa labor de promoción del CREA.

Hasta 1962, con pequeños cambios, la estructura

^{1/} 1957: 27 establecimientos de más de 5 trabajadores y más de 20.000 sucres de capital, 851 trabajadores y, aproximadamente, 20 millones de sucres de producción. Remuneración promedio anual por trabajador 4.600 sucres, mientras el promedio nacional era de 10.000 sucres.

del sector se mantuvo. La fábrica de llantas de la "Ecuadorian Rubber Co.", luego de varios años en estado de proyecto, inició sus operaciones prácticamente en 1963. Fue la primera industria de dimensión y organización moderna que se instaló en la zona. Con casi la totalidad de la materia prima importada, su impacto fundamental sobre el desarrollo de la zona fue la ocupación creada (un personal de alrededor de 200) y la influencia estimulante y formadora de una operación industrial debidamente concebida.

Para esa época, las iniciativas industriales comenzaban a dar fruto. La Misión del BID que visitó Cuenca en 1962,^{1/} encontró que bajo la Ley de Azuay y Cañar se habían aprobado o estaban bajo consideración seis industrias, entre ellas la mencionada de llantas y la Cemento Guapán, algunas de las cuales se cuentan ahora entre las mayores de la región, como es el caso de Arte Práctico. En conjunto significaban una adición de capital importante, 107 millones de sucres, y de mano de obra también de consideración, 440 obreros en la plenitud de su operación. El comienzo de la industrialización de la región, data pues de 1962

1/ BID. Plan Preliminar, Op.Ct. Pág. 17.

a 1964 y, de todos modos, su efecto sobre la economía de la zona no alcanzaba las magnitudes que podían derivarse de los otros elementos dinámicos que antes se han señalado. Piénsese, por ejemplo, en la ocupación que generaban los programas del CREA que se menciona en páginas anteriores. Esto no significa olvidar las interrelaciones entre el desarrollo sectorial y, en ese sentido, el principal impacto de la industrialización de entonces, debe haberse derivado de las industrias que usaban altas proporciones de materia prima local: conservas de tomate, embutidos e industrias de la madera.

En el cuadro 9 constan los datos principales del sector industrial a partir de 1966. Nos hemos limitado a los correspondientes a la Provincia del Azuay, ya que en el caso de Cañar, el desarrollo industrial se centra en la operación de dos empresas, la Cemento Guapán y el Ingenio Aztra, que suponen inversiones de una magnitud tal que podrían obscurecer la comprensión de la evolución del Azuay y, concretamente, de Cuenca, el objetivo básico de este estudio.

Como se observa, a partir de mediados de la dé-

cada pasada, la industria adquiere cada vez mayor peso e influencia dinámica. Las series que constan en valores corrientes de cada año, sobrestiman altamente las tasas reales de crecimiento, pero de todos modos se advierte una aceleración gradual cuyo ritmo se acusa a partir de 1972. Inclusive la serie de personal ocupado en la industria, no afectada obviamente por los precios, revela la misma tendencia que, por lo demás responde a la dinamización de toda la economía ecuatoriana en los últimos años.

Por las magnitudes comprendidas, es claro que el sector industrial ha adquirido un peso creciente sobre el funcionamiento de la economía. Tanto por las remuneraciones totales, como por el empleo de materias primas de la zona, es ya un elemento dinámico vital para el desarrollo futuro. Pero en los años duros de la activación no había alcanzado la importancia cuantitativa, ni el dinamismo que parece haber adquirido ahora. No es la ocasión de analizar con más profundidad las características y problemas del sector industrial cuencano; por ahora, únicamente interesaba esclarecer su función durante el difícil período de activación del crecimiento de la zona.

CUADRO 9

AZUAY: INDICADORES INDUSTRIALES

(Valores en millones de Suces)

Años	Número de estable- cimientos	Número de per- sonal ocupado	Remuneraciones (Sdos.y Salar. más Prestac. Sociales)	Valor de la producción	Nuevas inver- siones	Valor agre- gado	Valor agre- gado total nacional
1966	46	1,771	25	198	16	94	2,035
1967	47	2,011	32	222	28	103	2.268
1968	44	2,155	38	241	34	114	2.656
1969	52	2,377	48	317	23	148	3.035
1970	53	2,552	61	375	34	197	3.634
1971	52	2,399	71	401	27	204	4.493
1972	55	2,708	83	495	39	252	4.940
1973	65	3,065	102	655	34	285	6.202
1974	62	3,173	131	865	72	351	9.100
1975	68	3,563	164	1,143	126	513	
Tasa de creci- miento,							
1966-1971		6,26	23,22	15,16	11,03	16,76	17,16
1971-1975		10,39	23,28	29,93	46,98	25,93	26,52 ^{a/}

^{a/} Corresponde a 1971-1974

FUENTE: Encuestas de Manufactura y Minería 1966-1975.

En lo que se refiere a otras actividades, como el comercio y ciertos servicios -hoteles y restaurantes- cuya expansión y modernización son notorios en la Cuenca de hoy, la información sugiere que el crecimiento realmente toma cuerpo entre 1970 y 1973, es decir bastante después que la propia industria fabril.

La tendencia que muestra el Cuadro 10 podría, por lo demás esperarse dado el carácter inducido de esas actividades que dependen del tono general económico de la región. Ahora constituyen, de todo modos, un factor importante que puede contribuir también, más autónomamente, al crecimiento de la región. Se ha dicho ya que, en algunos casos, el comercio de Cuenca tiene un alcance nacional, inclusive en ciertos productos de importancia; y el desarrollo turístico que ha comenzado, pueden reflejarse, si se promueven esas corrientes, en una creciente importancia de los servicios correspondientes.

CUADRO 10

AZUAY: INDICACIONES DE COMERCIO INTERNO, RESTAURANTES,
HOTELES Y SERVICIOS

(Valores en Miles de Sucres)

Años	Comercio Interno			Restaurantes, Hoteles y Servicios		
	Personal re- munerado	Valor total de los ingresos	Número de esta- blecimientos	Personal re- munerado	Valor total de los ingresos	Número de esta- blecimientos
1966	801.	295,128	127			
1967	827	320.522	124			
1968	866	355.999	119	184	8.705	25
1969	879	391.724	116	198	8.745	27
1970	952	411.720	137	256	12.702	29
1971	967	497.335	136	264	18.854	30
1972	1.028	573.693	134	289	20.590	35
1973	1.257	839.504	179	314	20.575	40
1974	1.382	1'259.221	186	315	24.384	39

FUENTE: INE. Serie Estadística 1968-1973
Anuario de Estadística 1965-1970
Encuesta Anual de Comercio Interno 1974
Encuesta Anual de Restaurantes, Hoteles y Servicios. 1974.

Con esto termina un análisis que pretende haber señalado algunas de las vías y los resortes por los que la región pudo superar su estado deprimido y llegar a un nivel de producto por habitante que se halla, en el peor de los casos, muy cerca del promedio nacional. Ese promedio no es, por supuesto, satisfactorio, y menos aún puede serlo el de la región; pero, en términos relativos, su economía está ahora en mejores condiciones para ofrecer un nivel de vida digno a sus habitantes, y Cuenca de consolidar permanentemente su función de real polo de desarrollo en el sur del país. Si bien se mantienen males de estructura económica y social que son un lastre para el progreso de la región -el mejor ejemplo es el minifundio- las actividades económicas se han diversificado considerablemente y existe ya el germen de una economía urbana que es dinámica en el contexto nacional. No es el propósito de este artículo profundizar en su análisis. De lo sucedido en este cuarto de siglo se desprenden, de todas maneras, conclusiones sobre ciertos elementos de política que han tenido en el pasado una importancia trascendental y sin cuyo conocimiento sería vano tratar de comprender la realidad actual y, menos aún, avisorar la acción que debe llevarse a cabo para resolver

sus problemas y propiciar su desarrollo.

5. Algunas Conclusiones:

Para cerrar este trabajo sería pertinente preguntarse si esta historia de la activación económica de Cuenca puede aportar alguna luz a los problemas del desarrollo regional en economías nacionales retrasadas. Transponer una experiencia determinada a un marco general es siempre un ejercicio riesgoso en las ciencias sociales. Es aún más delicado si se trata de economías regionales, donde la singularidad resulta de la combinación de las peculiaridades de fenómeno nacional y regional. Por lo mismo, el único camino es limitarse a destacar las principales conclusiones de la experiencia estudiada, sugiriendo, con todas las reservas del caso, aquellos aspectos que podrían tener interés general, sobre todo como temas de investigación, frente a las circunstancias propias de otras experiencias de desarrollo regional. Ese es el ánimo con que se formulan estas conclusiones.

Las dos primeras de esas conclusiones son un lugar común en las preocupaciones de las políticas de desarrollo regional y la experiencia de Cuenca no hace

sino justificar esa reiteración. Se trata de la importancia de la apertura de vías de comunicación y de la emigración y no hay necesidad de extenderse mucho al respecto. Las innovaciones que se han señalado en los sectores productivos tradicionales, modestas como fueron, habrían sido imposibles sin la apertura de caminos relativamente aptos para un transporte estable hacia la Costa y, más tarde, hacia el Oriente. En ese sentido, esta experiencia, por el contraste con el verdadero aislamiento económico anterior, es un ejemplo nítido de la importancia de las vías de transporte. Algo por el estilo sucede con la emigración, aún cuando en la apreciación de las consecuencias de ese fenómeno haya lugar a cierta controversia respecto a la influencia negativa que pudo haber tenido en el largo plazo el éxodo de los más dotados. Si nos limitamos al período de la crisis y la inmediata activación, no hay ninguna duda que la posibilidad de migraciones hacia otras provincias, con carácter permanente o temporal, o hacia otras zonas de la misma región con mejores oportunidades económicas, si no fue uno de los elementos dinámicos de la activación evitó los peores males de la crisis. Sin la emigración habría sido mucho más difícil activar la economía. En su ausencia, la presión mis-

ma sobre los recursos habría hecho imposible la implantación de algunas de las nuevas actividades sin mencionar un empeoramiento, aún más agudo, de males de estructura como el minifundio. En ese sentido cumplieron una función positiva indispensable. Cabe advertir que en el caso estudiado no hubo una política de migraciones, excepto ya en los años 60 como un componente de la colonización. Pero en el período crítico la desocupación y la falta de oportunidades fue tal, que la emigración se gestó y creció de modo espontáneo con todas las vicisitudes imaginables. No hay duda de que la recuperación habría sido ciertamente menos dolorosa y quizás más rápida si se hubiese adoptado desde el principio una real política de migraciones.

En el caso de la región estudiada y específicamente de Cuenca, hay una razón más que lleva a concluir que las migraciones fueron económica y socialmente positivas. Ello explica también la siguiente conclusión de este análisis. Esa razón es la imposibilidad en que la región se hallaba de conseguir su activación económica en un tiempo razonable mediante un cambio radical en su estructura económica. Los análisis que entonces se hicieron, y entre ellos naturalmente el de Hans

Linnemann, insistían en la necesidad de la industrialización de la región como una de las soluciones para el desarrollo regional. Nadie niega que esto sea así en el largo plazo, pero ése evidentemente no era el remedio en los momentos más agudos de la crisis y ni siquiera fue en la práctica el objetivo más importante de política en el período difícil de la activación económica. La industria fabril comenzó a tener cierta importancia entre 1962 y 1964, todavía como un fenómeno llamativo pero con escasos efectos dinámicos. Ha empezado a influir realmente en el desarrollo regional solamente a finales del decenio de los 60 y en los años corridos del presente decenio. Igual aseveración es aplicable a otros elementos de la modernización de la economía como el desarrollo del comercio, las finanzas, etc., según se demostró con la información citada en las páginas anteriores.

Lo sucedido parecería demostrar una noción que el técnico moderno comienza a admitir a regañadientes: la gran dificultad de conseguir en un plazo relativamente breve una modificación profunda de la estructura de la actividad económica, dificultad que existe inclusive

en una economía desarrollada y moderna.^{1/} Por razones económicas, sociales y políticas, el llamado "redespliegue" ("redeployment" en la jerga técnica anglosajona) de los recursos y actividades es un proceso lento y sumamente conflictivo. Se lo tiene que buscar con ahinco y persistencia, pero sus resultados pueden demorar en aparecer bastantes años más que los imaginables. Ello es, por supuesto, mucho más difícil en estructuras económicas tan caducas como la del Azuay en el período analizado, insertada, por añadidura, en una economía nacional pobre de recursos, de lento crecimiento y propensa a desequilibrios como era, y en el fondo es, la del Ecuador.

Los juicios anteriores llevan a afirmar que la activación habría tardado mucho más tiempo y quizás no habría llegado, con el consiguiente sacrificio social, si la política regional no hubiera puesto desde el principio el énfasis en buscar algunos rumbos nuevos a la actividad agrícola y a la artesanía, es decir las dos actividades tradicionales. Se promovía también la industria fabril; pero al mismo tiempo el CREA dedicaba

^{1/} Para un reciente y lúcido comentario al respecto, ver Joan Robinson, What are the Questions, Journal of Economic Literature, Vol. XV, No.4, Diciembre 1977, Pág. 1337.

su atención hacia esas actividades en las que estaba la gran mayoría de su población, y esa es probablemente la lección de mayor interés de esta experiencia. Como se ha visto, tuvieron una importancia vital las modestas innovaciones que se hicieron en la agricultura y la artesanía, dos sectores que, tal como se hallaban en los años 50, parecía lo menos propicios a cumplir una función de esa clase. No obstante ello y sin que, en conjunto, hayan conseguido en el período vencer sus problemas de estructura, las acciones limitadas emprendidas fueron suficientes para poner en movimiento al que parecía entonces un enorme cuerpo muerto. Se decía al empezar el capítulo anterior que Azuay y Cañar eran típicamente economías rurales, sociedades rurales. Lo sucedido confirma lo que era lógico: el desarrollo de una sociedad rural sólo puede conseguirse con una dinamización, aún cuando sea parcial, de las actividades rurales, entre ellas la artesanía, cuyo origen era también netamente campesino aún cuando luego se haya asentado en las ciudades.

Esta es probablemente una experiencia que, en sus rasgos esenciales, puede servir a otras políticas regionales del mundo en desarrollo. No son raras en él

situaciones locales de tanto retraso económico y técnico como el que reinaba en esa zona del Ecuador de entonces. Tampoco son raras circunstancias económicas nacionales caracterizadas por una incapacidad de incentivar suficientemente el desarrollo de las regiones retrasadas con la apertura de mercados y la generación consiguiente de demanda, o con la asignación de montos substanciales de recursos financieros a su modernización. Esas debilidades no serán un obstáculo insalvable a conseguir una activación económica significativa, si esas regiones, aparte de seguir políticas de industrialización que son necesarias pero tardan en producir resultados, dedican prioritariamente sus esfuerzos a buscar como dar aliento a las actividades tradicionales. Con ellas está familiarizada la mayoría de los trabajadores y esas actividades han puesto un sello en la estructura económica; es, por lo mismo, vano el tratar de apartarse bruscamente de las mismas en el afán de encontrar otros caminos que aparecen más atractivos por su novedad económica y tecnológica. El insistir en mejorar la productividad de esas actividades, esencialmente mediante nuevos productos, tuvo éxito en la región estudiada que es pobre en recursos naturales, especialmente agrícolas; la tarea debe ser más fácil y

los resultados más rápidos en zonas mejor dotadas y con menor presión de la población sobre los recursos.

Otra observación que creemos también de importancia general es la función decisiva que tuvo el Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA) en la activación económica, particularmente en razón de sus programas de acción, que le llevaron, como se ha visto, a una estructura de gasto muy favorable a la ocupación. Más que una política intencional en ese sentido, ese patrón de gasto fue probablemente el resultado de la coincidencia del énfasis ya anotado en los sectores tradicionales y una escasez de los recursos presupuestarios de la Entidad en sus primeros años de trabajo. La variedad de iniciativas a que ella se dedicó era una respuesta a los problemas de esa economía tradicional desarticulada que había que procurar integrar y dotar de un mínimo de recursos: de ahí la prioridad de los caminos vecinales, de los canales de regadío, la distribución de semillas, etc. A la artesanía había que llevarla hacia nuevos productos, haciendo uso de la habilidad existente y resolviendo sus problemas técnicos, casi todos relativamente simples. Ello explica los talleres demostrativos, el fomento de nuevas

ramas artesanales como los muebles y el calzado, etc. El patrón de gasto correspondiente no resolvió, por cierto, los problemas de ocupación, pero ayudó a abrir alternativas a una parte de la población golpeada por la crisis y contribuyó a mantener alguna actividad, inclusive en las zonas rurales, en los momentos más álgidos de la misma. Sus efectos sobre la actividad económica contribuyeron luego a la activación y crearon el germen de una gradual reorientación de la economía hacia rumbos que hoy han alcanzado ya indudable importancia, como es el caso de la pequeña industria metalmeccánica. Es una experiencia que creemos valiosa para otros empeños de desarrollo regional.

Cabe, por último, un comentario que se deriva de las conclusiones anteriores sobre el patrón de la política de desarrollo regional y la función del CREA. Como se advierte, una acción de esa clase habría sido imposible sin una vinculación muy estrecha del organismo regional con las comunidades afectadas y el conocimiento particularizado de sus problemas. Se puede quizás objetar la elección de caminos seguidos para resolverlos, pero no hay duda que el CREA era un organismo extremadamente sensible a las preocupaciones de los

grupos humanos de su circunscripción, preocupaciones que estaba dispuesto a tomar en cuenta aún cuando eso llevara a una cierta dispersión de su acción. Esa actitud a la postre resultó afortunada, como se ha tenido ocasión de apreciar.

El comentario a que esta observación da lugar tiene relación con las bases institucionales de una política de desarrollo regional. Es evidente que sólo una descentralización muy marcada de la acción pública en el desarrollo regional podría permitir que se llevara a cabo una política como la descrita. Una autonomía de decisiones era la condición imprescindible para preparar y llevar a cabo programas tan vinculados con las múltiples necesidades de las comunidades de la región. No hay por supuesto originalidad en esta verificación; pero si puede ser interesante destacar que la necesidad de la descentralización en este caso emergía sobre todo de la prioridad puesta en sectores de actividad cuyo tratamiento exigía proximidad a la vida de las comunidades. El CREA tenía que realizar una variedad de obras, muchas en sí misma de pequeña cuantía, y esa fue una justificación de la descentralización mucho más válida que si se hubieran empeñado en proyectos de gran magnitud destina-

dos a una "modernización" de la economía regional, pero cuya concepción y realización no requería la misma identificación con las aspiraciones realmente sentidas por las comunidades. La tendencia usual en las políticas del desarrollo regional, al menos del Ecuador, es descentralizar programas para realizar grandes obras que se supone requieren unidad de acción y autonomía de decisiones, por ejemplo, el desarrollo de una cuenca hidráulica. La experiencia del CREA demostraría que esa descentralización fue necesaria precisamente porque la obra del CREA era la suma de una serie de modestas iniciativas, que solamente podían plantearse y realizarse en íntimo contacto con cada una de las comunidades afectadas. La racionalidad de la descentralización es en este caso evidente. Esa experiencia nos mueve a pensar que las prioridades del desarrollo de actividades tradicionales, como la agrícola, estarían mucho mejor servidas, al menos en ciertas etapas de la acción, con una delegación real de la acción a entidades regionales. En todo caso, eso parece más lógico que una descentralización para el fomento de la industria fabril u otras actividades modernas, mucho más influenciadas por el ámbito de la economía nacional como un todo y más dependientes de las atribuciones

del Gobierno Central. Lo más frecuente es, sin embargo, lo opuesto: la acción regional trata de perseguir sobre todo lo que podría calificarse como una modernización, mientras la política agrícola y las correspondientes a otras actividades tradicionales descansa casi exclusivamente en la acción del Gobierno Central.