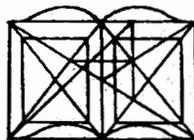


**BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**Volumen 6**

**LA ECONOMIA POLITICA**  
**DEL ECUADOR**  
**CAMPO, REGION, NACION**

**Editor: Louis Lefebvre**

**Proyecto FLACSO - CERLAC I**



**CORPORACION EDITORA NACIONAL**  
**QUITO, 1985**



**CORPORACION EDITORA NACIONAL**

**Hernán Malo González (1931 - 1983)**

*Presidente Fundador*

**Enrique Ayala Mora**

*Presidente*

**Luis Mora Ortega**

*Director Ejecutivo*

**BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES**

**Volumen 6**

---

**LA ECONOMIA POLITICA DEL ECUADOR:**

**Campo, Región, Nación**

**Editor: Louis Lefebvre**

**Impreso y hecho en el Ecuador**

**Revisión de textos: María Cuvi**

**Supervisión Editorial: Jorge Ortega**

**Levantamiento de textos: Azucena Felicita, Rosa Albuja**

**Diseño Gráfico: Edwin Navarrete**

**Impreso en Editora PORVENIR**

**Derechos a la primera edición:**

**CORPORACION EDITORA NACIONAL, 1985**

**Veintemilla y 12 de Octubre**

**Edif. Quito 12 El Girón W of. 51**

**Tf. 554558 P.O. Box 4147**

**Quito - Ecuador**

# CS

## LA BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

A lo largo de los últimos años se ha dado en el Ecuador un gran impulso en la producción de investigaciones sociales. Como respuesta a la creciente necesidad de divulgarlas, la Corporación Editora Nacional establece esta *Biblioteca de Ciencias Sociales*: una serie de publicaciones que incluyen trabajos relevantes que se produzcan ya sea por instituciones o por personas particulares.

La coordinación de los aspectos académicos de la Biblioteca está a cargo de un Comité Editorial designado por la Corporación, está compuesto por directores de centros de investigación y por destacados investigadores académicos a título personal.

Además de su aporte a las labores de coordinación técnica, el Comité Editorial ofrece garantía de la calidad, apertura, pluralismo y compromiso que la Corporación ha venido manteniendo desde su fundación. Es también un vínculo de relación y discusión de los editores nacionales con los trabajadores de las Ciencias Sociales en el país.



FLACSO  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Quito

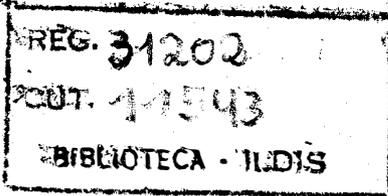
M. Calvache 582 – Bellavista  
Teléfono 452666  
QUITO - ECUADOR



YORK UNIVERSITY  
CERLAC

Centre for Research on Latin America and the Caribbean  
Foundres College 324  
4700 Keele Street.  
Downsiew, Ontario, M3J 1P3  
CANADA

330.9866  
E74 e  
ej. 5



## CONTENIDO

---

Presentación	11
Agradecimientos	15
<b>CAPITULO 1</b>	
<i>Louis Leféber</i>	
El fracaso del desarrollo: Introducción a la Economía Política del Ecuador	17
<b>CAPITULO 2</b>	
<i>Carlos Larrea Maldonado</i>	
El Sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana durante la etapa bananera (1948 - 1972): Subdesarrollo y crecimiento desigual	35
<b>CAPITULO 3</b>	
<i>Manuel Chiriboga Vega</i>	
La crisis agraria en el Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso	91

<b>CAPITULO 4</b> <i>Luciano Martínez V.</i> Articulación mercantil de las comunidades indígenas en la Sierra ecuatoriana	133
<b>CAPITULO 5</b> <i>Gilda Farrell</i> Migración temporal y articulación al mercado urbano de trabajo. Estudio de caso	179
<b>CAPITULO 6</b> <i>Peter C. Meier</i> El artesanado ecuatoriano: situación actual, estrategia de supervivencia y perspectivas de desarrollo	197
<b>CAPITULO 7</b> <i>Edgar Pita S.</i> Políticas de Fomento a la pequeña industria en el Ecuador	219
<b>CAPITULO 8</b> <i>Fabio Villalobos</i> Ecuador: Industrialización, empleo y distribución del ingreso: 1970-1978	243
<b>CAPITULO 9</b> <i>Graciela Schamis</i> Desarrollo industrial e inversión extranjera: una interpretación	293
<b>CAPITULO 10</b> <i>Gilda Farrell</i> El movimiento sindical frente a la segmentación tecnológica y salarial del mercado de trabajo	337
<b>CAPITULO 11</b> <i>Arnaldo M. Bocco</i> Políticas estatales y ciclo económico	369
<b>CAPITULO 12</b> <i>Jaime Moncayo G.</i> Problemas del sector externo de la economía ecuatoriana	405

**CAPITULO 13**

*Liisa North*

**Implementación de la política económica**

**y la estructura del poder político en el Ecuador**

**425**

**Los autores**

**459**

**FLACSO**

**461**

**CERLAC**

**462**

**Publicaciones de la Corporación Editora Nacional**

**463**

## PRESENTACION

---

*El Proyecto "Ecuador" que ahora presentamos se organizó a fines de 1978. Fue el resultado de un acuerdo entre el flamante Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CERLAC) de Toronto y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) que tiene sedes en varios países de América Latina. Este acuerdo fue posible gracias a un conjunto de circunstancias favorables: el interés de FLACSO por establecer relaciones con instituciones de investigación sobre América Latina en el Canadá; el hecho de que varios de los miembros de CERLAC ya venían haciendo trabajo de investigación sobre el Ecuador por algún tiempo o se proponían iniciarlo; la presencia de una nueva generación de científicos sociales ecuatorianos que comenzaban a producir trabajos innovadores; y el creciente interés en el estudio de la realidad social ecuatoriana por parte de investigadores de distintas nacionalidades residentes en el Ecuador y fuera del país. Además, tanto CERLAC como FLACSO contaban en esos momentos con los fondos necesarios para plasmar todas estas circunstancias en un proyecto cooperativo que, sea aprovechando el trabajo ya en curso, sea generando nuevos, hiciera una contribución a las ciencias sociales ecuatorianas.*

*El núcleo del Proyecto "Ecuador" lo conformaron investigadores de CERLAC y de FLACSO, sede Quito. Con el objeto de ampliar este equipo, se buscó más colaboradores tanto en el Ecuador como en el extranjero. Para ello, CERLAC y FLACSO contribuyeron en la organización del II y III Encuentros de Historia y Realidad Nacional que tuvieron lugar en la Universidad*

de Cuenca en abril de 1978 y en noviembre de 1980. Por otra parte, solicitaron la colaboración de investigadores en varias instituciones extranjeras. En total se logró reunir un equipo de treinta investigadores provenientes del Canadá, Ecuador, Colombia, Argentina, Chile, Perú, Francia y Suiza.

Todo trabajo de investigación comienza con una tarea definida. La nuestra en términos generales fue colaborar con una nueva generación de investigadores nacionales y extranjeros en su tarea de fortalecer las ciencias sociales en el Ecuador. En términos más específicos, nos propusimos superar un género de investigación abstracto, teorizante, con poco asidero en la investigación empírica y que trataba al Ecuador como si fuera un todo homogéneo, así como también otro género de investigación, extremadamente concreto, descriptivo, referido a unidades de análisis demasiado pequeñas: comunidades indígenas, pueblos, provincias. Este empeño nos llevó a valorizar un tipo de trabajo intermedio, teórico y empírico a la vez, cuyo vehículo de expresión fuera la monografía científica en lugar de la descripción pura y simple o del ensayo cuasi-literario. Por esta razón diseñamos una serie de monografías sobre varios aspectos de la realidad social ecuatoriana en el siglo XX, apoyando e incorporando al mismo tiempo otros trabajos similares que ya estaban en marcha.

El plan fue estudiar algunos de los principales problemas económicos, sociales y políticos del país en una perspectiva histórica y publicar los trabajos resultantes en cuatro volúmenes: uno sobre Historia, otro sobre Clases Sociales Agrarias, un tercero sobre Economía y el cuarto sobre Política. El proyecto en su totalidad quedó bajo la dirección de Gonzalo Abad (FLACSO) y Juan Manguashca (CERLAC). En lo que se refiere a los volúmenes, se nombraron cuatro editores: Juan Manguashca para el de Historia, Miguel Murmis para el de Clases Sociales en el Agro, Louis Lefebvre para el de Economía y Gonzalo Abad para el de Política.

Puesto que la meta común fue superar el macroanálisis generalizador y el micro-análisis empirista, se pensó que los volúmenes privilegiarían lo que se podría llamar un "meso-análisis relacional", que, evitando unidades de estudio tales como la nación en un extremo o la comunidad indígena en el otro, se concentraría en unidades intermedias como son los subsistemas regionales o sectoriales y las relaciones con sus respectivos todos. Esto explica la importancia que el Proyecto "Ecuador" ha dado al estudio de las partes claves de varios sistemas sociales, ora concebidos como regiones, ora como sectores.

Para coordinar el trabajo de treinta investigadores fue necesario el patrocinio y la ayuda económica de varias instituciones nacionales y extranjeras. El aporte principal provino de CERLAC, aunque también fueron muy significativas las contribuciones de FLACSO, sede Quito y FLACSO Internacional. Otras instituciones que han apoyado al Proyecto "Ecuador" ya sea

intelectual o económicamente son, en orden alfabético: el Centro de Estudios Socio-Económicos (CIESE) de Quito, Ecuador; el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) de Quito, Ecuador; la Fundación para la Educación Superior (FES) de Cali, Colombia; Institut d'Etudes Andines (IFEA) de Lima, Perú; Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de Quito, Ecuador; Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador; Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador; y Universidad del Valle, Cali, Colombia.

En momentos cruciales del desarrollo del proyecto fue necesario reunir a los equipos de uno en uno para que sus miembros se informaran recíprocamente sobre los progresos de su trabajo e integraran sus respectivos volúmenes. El equipo de Historia tuvo dos seminarios en Quito mientras que los demás se reunieron en tres ocasiones en Toronto, Canadá. Los seminarios canadienses fueron posibles gracias a la gran capacidad organizativa de la Vice-Directora de CERLAC, la profesora Liisa North, y al apoyo del Social Science and Humanities Research Council de Canadá. No tenemos la menor duda que la calidad de los volúmenes de Economía, Clases Sociales en el Agro y Política mejoró, en gran parte, debido a la oportunidad que tuvieron los colaboradores de intercambiar ideas.

Después de cuatro años de trabajo el Proyecto "Ecuador" ha llegado a su fin. Estaba previsto desde el inicio que estos volúmenes serían publicados en inglés y en español. La edición castellana que aparece ahora bajo el sello de la Corporación Editora Nacional ha sido parcialmente financiada por el Banco Central. Este inestimable apoyo lo debemos a la iniciativa del Presidente de la Corporación Editora, doctor Enrique Ayala, quien hizo varias sugerencias sobre la forma y administración de la edición. El orden de aparición de los volúmenes será: primero, el de Economía; segundo, el de Clases Sociales en el Agro; tercero, el de Política; y cuarto, el de Historia.

El Proyecto "Ecuador", a más de contribuir a la consolidación de un nuevo tipo de producción en las ciencias sociales, puede ser de utilidad al político, al pedagogo y al público en general. El análisis regional-sectorial, al insistir en la relación parte-todo, ofrece material empírico nuevo o poco conocido y por lo tanto hace posible una comprensión más detallada y completa de las principales articulaciones de los sistemas económico, social y político del Ecuador contemporáneo. Así, se puede descubrir dentro de ellos disfuncionalidades y embotellamientos que desafían la habilidad y la voluntad del hombre político progresista ecuatoriano. Desde una óptica pedagógica, estos volúmenes aumentarán el caudal de lecturas actualmente existente para los estudiantes universitarios. Por otra parte, se dirigen también al pú-

blico en general puesto que los temas no son excesivamente especializados y la presentación no es demasiado técnica.

Hemos llegado al término de la jornada gracias a la ayuda de numerosas instituciones y personas. Algunas ya han sido identificadas. Falta reconocer el apoyo recibido de otras, como por ejemplo el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, que permitieron y facilitaron la participación de sus miembros en varios aspectos del proyecto. Merecen también nuestra gratitud Gonzalo Abad y Jaime Durán, directivos de FLACSO, sede Quito, y Louis Lefebvre y Liisa North, directivos de CERLAC. El licenciado Gonzalo Abad, como dijimos fue uno de los directores del proyecto durante su gestión en FLACSO. Le estamos agradecidos por abrirnos las puertas de FLACSO y ofrecernos, durante varios años, las facilidades de esta institución. Además reconocemos que los miembros del proyecto pudieron aprovechar de su inteligente percepción de la realidad ecuatoriana. Desde septiembre de 1983 se halla de director el licenciado Jaime Durán; le estamos reconocidos por el apoyo moral y material que nos ha dado para completar y cerrar los volúmenes.

Además tenemos deudas de gratitud con los colegas de FLACSO, CERLAC y el Instituto Francés de Estudios Andinos en Lima, Perú; especialmente el profesor Miguel Murrin quien, sin recompensa de ninguna clase ha colaborado ya como editor de uno de los volúmenes, ya como participante vital en varios de los seminarios efectuados en Quito y en Toronto, ya como animador general de todo el proyecto. Yves Saint-Geours y Jean Paul Deler, dos jóvenes académicos franceses, han colaborado cordial y gratuitamente con nosotros de diversas maneras. También nos han alentado, sugerido ideas y ayudado con la coordinación de varios aspectos del proyecto: Enrique Ayala, Osvaldo Barsky, Arnaldo Bocco, Manuel Chiriboga, Peter Landstreet, Carlos Larrea, Rafael Quintero, Erika Silva y Luis Verdesoto.

Con la publicación del Proyecto "Ecuador" se ha terminado una etapa y comienza otra en las relaciones entre FLACSO y CERLAC. En efecto, después de cuatro años de convivencia intelectual ha surgido una comunidad científica compuesta de nacionales y extranjeros que está dispuesta a llevar a cabo nuevas empresas. Algunas de ellas, de tipo didáctico, se han desarrollado paralelamente al Proyecto "Ecuador", tales como el Programa de Mercados Andinos. Otras están en discusión y hacemos votos para que se realicen.

**Juan Manguashca G.**

Toronto, Canadá

## AGRADECIMIENTOS

---

*Como se expuso en la presentación, este volumen de ensayos es parte de un convenio entre una institución canadiense y una ecuatoriana. A pesar de todas sus recompensas la cooperación a larga distancia no deja de tener sus problemas. Agradecemos a los coordinadores del proyecto, licenciado Gonzalo Abad Ortiz, anterior Director de FLACSO, Sede Quito, y doctor Juan Maignashca, profesor del Departamento de Historia de la Universidad de York, por habernos ayudado a superar esos problemas. También queremos reconocer la ayuda prestada por el doctor Ayrton Fausto, Director interino de la Sede Quito, y por el actual Director, licenciado Jaime Durán.*

*En la preparación de este volumen tenemos una especial deuda de gratitud con Arnaldo Bocco, Carlos Larrea y Liisa North. Los tres han sido no sólo colaboradores sino coeditores, en todos los aspectos prácticos. Sin sus esfuerzos en la búsqueda de los colaboradores más calificados en las diferentes instituciones ecuatorianas y su ininterrumpido compromiso para el avance del proyecto, este volumen no se hubiera completado a tiempo, ser el primero en la serie y tener la amplia cobertura que alcanza ahora.*

*El trabajo que se llevó a cabo en la preparación de los ensayos representa el mejor ejemplo de cooperación académica internacional, la cual fue especialmente facilitada por la participación de la mayoría de los colaboradores en un seminario que se desarrolló en mayo de 1981 en la Universidad de York; allí pudo ser discutida con profundidad la orientación general de los ensayos. Agradecemos también al Consejo de Investigaciones en Ciencias Socia-*

les y Humanidades de Canadá (SSHRCC) por haber financiado su costo. En otros dos seminarios que tuvieron lugar en Quito, se profundizaron los contenidos de la mayoría de las contribuciones en sus diferentes etapas, lo que sirvió para dar mayor coherencia al producto final.

Los ensayos de este volumen no se prepararon teniendo en mente el asesoramiento en cuestiones políticas, pero dado que tratan directamente con problemas que tienen relación directa con dicho tema, era importante su rápida publicación. Ello fue posible gracias al doctor Enrique Ayala, Presidente de la Corporación Editora Nacional, a quien agradecemos su interés.

Finalmente debemos reconocer la gran ayuda brindada por los cuerpos administrativos de ambas instituciones, especialmente por Liddy Gomes, asistente administrativa de CERLAC, cuya agotadora atención a todos los detalles, paciencia y buena voluntad resolvieron muchos de los problemas administrativos relacionados con la transferencia de fondos, viajes y otras cuestiones organizativas.

**Louis Lefebvre**  
Toronto, marzo de 1984

---

**EL FRACASO DEL DESARROLLO:  
INTRODUCCION A LA ECONOMIA POLITICA DEL ECUADOR**

Ecuador es el más pequeño de los países andinos; no obstante, su población — algo menos de nueve millones de habitantes en 1983 — supera a la de Bolivia. En 1981, el ingreso per cápita ecuatoriano fue 1.180 dólares, cifra también superior a la de Bolivia, casi igual a la de Perú y menor que la de Colombia. El Banco Mundial <sup>1</sup> define el ingreso de estos países como medio bajo; por ende, el ingreso per cápita de Ecuador es significativamente menor que el de la mayoría de los países latinoamericanos. Esta situación prevalece, a pesar de que el país posee una importante dotación de recursos naturales, el petróleo y otros recursos explotables. De allí que su potencial económico en términos comparativos, es más favorable que el de gran parte de los países de América Latina. Es lícito, entonces, preguntarse a qué responde ese relativo atraso económico. Los ensayos que se presentan en este volumen intentan arrojar alguna luz sobre el problema.

La magnitud y complejidad del problema que enfrenta la economía ecuatoriana no pueden ser evaluados a partir, únicamente, de indicadores

---

\* Agradezco los comentarios valiosos de Liisa North y Arnaldo Bocco; no obstante, las ideas y argumentos aquí expuestos son de mi entera responsabilidad. Quiero expresar, también, mi agradecimiento a Ana Proietti de Bocco, María Cuví y a Liisa North por la fiel traducción de este ensayo, originalmente escrito en idioma inglés.

<sup>1</sup> Cf. Banco Mundial. *World Development Reports*. (Varios años).

como el ingreso per cápita. La realidad es que, aun sin considerar los efectos de la profunda recesión de los últimos tres años, ha existido en el país una tendencia creciente hacia la separación entre la economía moderna — comercial — y la economía tradicional.

Históricamente, la distribución del ingreso ha sido desigual, hecho que se agudizó con las grandes divisiones regionales y étnicas. En particular, la pobreza tanto de la mayoría de los campesinos y comunidades indígenas de la Sierra, como la de los trabajadores de las plantaciones de la Costa, ha sido y continua siendo extrema. Si bien la distribución del ingreso en las áreas urbanas ha sido menos desigual, aún subsisten grandes diferencias. En las urbes coexisten grupos que perciben bajos ingresos — trabajadores de los servicios tradicionales, artesanos, marginados, desempleados y subempleados — con las clases más pudientes, pero no solo con estas, sino también junto a una clase obrera empleada en los sectores más modernizados de la industria, el comercio y los servicios cuyo nivel salarial es relativamente estable. De hecho, se presenta una creciente diferenciación en los niveles de vida, que van asociados con las actividades de alta y baja productividad (las últimas son características de los sectores tradicionales) y con el aumento del desempleo y subempleo causados por un crecimiento insuficiente del empleo y otras fuentes de ingreso en aquellos sectores cuya productividad es alta.

El aumento de esta brecha se evidencia en las estadísticas sectoriales. En el período 1960-1980, el crecimiento anual de la fuerza de trabajo fue superior al 3 o/o. Sin embargo, en la industria ese porcentaje disminuyó del 19 o/o al 17 o/o, no así en el sector servicios, donde se incrementó del 23 o/o al 31 o/o, mientras que en la agricultura disminuyó del 57 o/o al 52 o/o. Al mismo tiempo, entre 1960 y 1981, la participación de la industria en el Producto Nacional Bruto (PNB) aumentó del 20 o/o al 38 o/o, disminuyendo la participación del sector servicios y de la agricultura, del 54 o/o al 50 o/o, y del 26 o/o al 12 o/o, respectivamente. <sup>2</sup> En otras palabras, esa dramática re-

<sup>2</sup> Cf. Banco Mundial. *World Development Report 1983*. New York, Oxford University Press, 1983. La agricultura incluye también forestación, caza y pesca. La industria comprende minería y petróleo, manufactura, construcción, electricidad, agua y gas. El resto de actividades económicas se incluye en el sector servicios. Cabe anotar, sin embargo, que las estadísticas sobre la distribución sectorial del trabajo se refieren al período 1960-1980. Esto se debe a que el *Informe* de 1983 presenta solo la participación sectorial del ingreso en 1960 y 1981 y no se cuenta aún con datos estadísticos sobre la distribución sectorial del trabajo para 1981. Por otra parte en el *Informe* de 1982 — que incluye la información tanto para la distribución del ingreso como la del trabajo en los años 1960 y 1980 — existe una incongruencia en las cifras, que no ha sido clarificada en el *Informe*. En particular, la distribución sectorial del ingreso en 1960 suma 94 o/o en lugar de 100 o/o. Si esa diferencia de 6 o/o se agrega a la participación del sector servicios, los datos de ese *Informe*, para el período 1960-1980, coinciden con los citados en el texto para el período 1960-1981. También cabe señalar que las cifras arriba citadas coinciden con los datos generados y utilizados por las fuentes ecuatorianas.

distribución de la participación de los sectores ha favorecido a la industria, en desmedro de los otros dos.

Al mismo tiempo, el crecimiento general de la economía fue significativo. En los años sesenta, la tasa de crecimiento anual del PNB fue, aproximadamente, de un 5.5 o/o; en la década siguiente, esta se incrementó al 8.8 o/o anual. Pero, como lo evidencia la redistribución de la participación por sectores, ese crecimiento no ocurrió de manera equilibrada. Durante los años setenta, en gran parte debido al auge petrolero, la producción industrial creció, aproximadamente, un 12 o/o; incluso en el sector servicios se observó un incremento de cerca del 9 o/o anual. En cambio, la tasa anual de crecimiento de la producción agrícola fue inferior al 3 o/o. Es decir que la producción agrícola creció en menor proporción que la fuerza de trabajo o que la población, lo cual estaría indicando un estancamiento a largo plazo o, incluso, una caída en la productividad de más de la mitad de la fuerza de trabajo ecuatoriana.

De allí que el nivel de vida de la población, al menos de la mayoría, no pudo haberse elevado. El crecimiento acompañado por la redistribución — la esperanza en la magia del mercado — debería haber requerido un amplio incremento de la productividad del trabajo, cosa que, al parecer, se ha concentrado en la industria y, hasta cierto punto, en el sector servicios. Incluso allí, los beneficiarios fueron los participantes de los sectores modernos y comercializados de la industria y los servicios, excluyendo a la mayoría del artesano y a los trabajadores de los servicios tradicionales. El rápido crecimiento del ingreso se limitó, entonces, a los grupos de más altos ingresos.<sup>3</sup>

En resumen, éste es, entonces, el problema. El desarrollo económico, bien sea en una economía de mercado basada en la empresa privada, o bien dentro de una organización política y económica socialista, exige un aumento generalizado de la productividad del trabajo. Este requisito fundamental no fue cubierto por la economía ecuatoriana. El hecho de que hubo un crecimiento económico es de por sí insuficiente; en la medida que este fue acompañado por una grave distorsión en el aumento de la productividad y en la distribución del ingreso, el problema se hace aún más complicado. No puede haber, sin embargo un desarrollo económico y social a largo plazo, si antes no se revierten esas condiciones y se eliminan las distorsiones.

¿Cuál es el origen de esas distorsiones y qué factores han provocado la creciente separación entre los que tienen y los que no tienen? En realidad, la economía ecuatoriana y, de hecho, la concepción de la política económica del país con respecto al desarrollo son similares a las vigentes en la mayoría de los países de América Latina.<sup>4</sup> Se presencia una falta de desarrollo del

<sup>3</sup> Un análisis detallado de la relación entre industrialización, empleo y distribución del ingreso, se presenta en el Capítulo 8 de este volumen.

<sup>4</sup> Cf. Louis Lefebvre y Liisa North. *Introduction: democracy and development in Latin*

mercado interno; un énfasis exagerado en el crecimiento urbano-industrial en detrimento del rural y del agrícola; y, un proceso indiscriminado de industrialización por sustitución de importaciones. Todo ello ha ido acompañado de políticas que han favorecido: la sustitución de trabajo por capital más allá de lo que justificaban sus disponibilidades relativas; un excesivo crecimiento de la demanda interna de sus propios recursos energéticos (petróleo); y, finalmente, la capacidad de la economía para obtener divisas del sector externo ha sido comprometida por sobre su potencial real. La economía ha pasado a depender de la balanza de pagos, a tal punto que, forzosamente, tuvo que orientarse más hacia el comercio y la exportación que hacia el mercado interno. Por consiguiente se ha debido recurrir, cada vez más, al financiamiento internacional para cubrir el déficit comercial, el cual se suma a las anteriores obligaciones derivadas de la deuda externa.

Pero estas, más que las razones de fondo, son solo manifestaciones que responden a políticas derivadas tanto de concepciones particulares sobre el desarrollo económico cuanto de las estrategias desplegadas para lograrlo. Estas concepciones no siempre están articuladas en forma clara y, con frecuencia, son contradictorias. Además, implícita o explícitamente, están enraizadas en una ideología cuyo cometido es fortalecer los intereses políticos y económicos de las clases dominantes — capitalistas, comerciantes, clases medias urbanas y terratenientes —, tratando de igualar sus intereses particulares con el interés nacional. Los sucesivos gobiernos y las respectivas dependencias oficiales, dedicadas a la planificación, no han formulado con claridad ni los objetivos de las políticas, ni los programas encaminados a alcanzar esos objetivos. Tampoco han demostrado la voluntad política de implementar medidas que, si bien pueden ser impopulares a corto plazo, resultan indispensables cuando se persiguen objetivos a largo plazo.

Aunque no está explícitamente planteada en el modelo de la política ecuatoriana de desarrollo, el proceso de industrialización constituye el eje de la estrategia de desarrollo. Desde que se creó la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), a mediados de los años cincuenta, la política gubernamental y los gastos destinados al desarrollo han favorecido al sector industrial y han propiciado el crecimiento urbano-industrial. Al mismo tiempo, esas políticas han descuidado la agricultura y el sector rural, excepto cuando se ha tratado de grandes unidades de producción. La política fiscal de los distintos gobiernos ha incentivado las empresas industriales a través de: rebajas impositivas, subsidios directos y un tratamiento especial que, entre otras ventajas, exime de impuestos aduaneros a la importación de bienes de capital y mate-

ria prima industrial. Asimismo, el Estado amplió y profundizó su participación directa, construyendo infraestructura para el proceso de industrialización urbana, expidiendo leyes y creando organismos estatales de planificación, así como fomentando y financiando las empresas industriales de capital nacional y extranjero. Este proceso, a su vez, le ha permitido al Estado adquirir un control mayor sobre el comercio exterior, estableciendo medidas dirigidas a proteger a las empresas industriales y contrarrestando la debilidad del mercado interno a través de un complejo sistema de precios, subsidios y cuotas.<sup>5</sup>

Lo que el Estado no ha podido crear es un mercado nacional para la producción interna, ya que esto requería un previo fortalecimiento del poder de compra de aquellas clases sociales cuyas necesidades de consumo, al ser lo suficientemente grandes, habrían inaugurado un proceso de crecimiento autosostenido de la empresa nacional. La rentabilidad de tales empresas podría haberse garantizado solo con un aumento del poder de compra de la mayoría de la población y no mediante el alto poder de compra de una minoría. En lugar de un esquema de subsidios para las empresas, se hubiera requerido políticas que deliberadamente persiguieran una distribución regional y personal del ingreso más equilibrada, por medio de una reforma agraria y una política específica de creación de empleos.<sup>6</sup> Con tales políticas, el Estado pudo haber estimulado el desarrollo del mercado nacional; sin embargo optó por lo contrario: profundizó la orientación hacia afuera de la economía ecuatoriana.

La ejecución de esta política estatal se facilitó, en gran medida, por cuanto el Ecuador ha sido, tradicionalmente, un país exportador de materias primas y cuya economía interna ha dependido de las exportaciones. Esta tendencia se fortaleció e intensificó con el auge petrolero. Después de 1972, la capacidad real del país para obtener divisas se incrementó sustancialmente con las exportaciones de petróleo. Los ingresos procedentes de la nacionalización de casi dos tercios (62.5 o/o) de los intereses petroleros han contribuido tanto al fisco nacional cuanto a los recursos en divisas directamente controlados por el gobierno.

Este cambio de la capacidad para obtener divisas tanto de la economía como del gobierno pudo haber aliviado la dependencia externa del país. Lo que en realidad ocurrió, en las dos últimas décadas, fue que el crecimiento de las importaciones superó al de las exportaciones, provocando un déficit en la balanza comercial, el cual se ha financiado con préstamos internacionales. Al mismo tiempo, el déficit del gobierno que creció debido al bajo precio

---

<sup>5</sup> Cf. Capítulo 9 de este volumen.

<sup>6</sup> Cf. Louis Lefebvre. *Critique of Development Planning in Private Enterprise Economies*. *Indian Economic Review*, octubre, 1974.

fijado a la venta de sus servicios (incluyendo la venta local de productos derivados del petróleo) y a la rápida expansión del gobierno como sector, también tuvo que ser financiado con préstamos del exterior.

No obstante, el auge del petróleo provocó un crecimiento significativo en los servicios y en las actividades productivas inducidas. Ello incrementó, aceleradamente, el ingreso de un limitado segmento conformado, principalmente, por grupos urbanos y de ingresos altos, que incluye a los trabajadores sindicalizados con empleos estables. El incremento concomitante de la demanda de bienes de consumo por parte de esos grupos no pudo ser satisfecho con la producción interna. La consecuencia fue el aumento de los precios nacionales que, al no ir acompañado de un reajuste en la relación de intercambio de divisas, provocó un importante incremento de la demanda de importaciones. A pesar de algunos esfuerzos, temporales e ineficientes, para restringir las importaciones, estas llegaron a un nivel insostenible en 1981.<sup>7</sup>

Así, a pesar del "boom" petrolero que propició una situación muy favorable en cuanto a divisas se refiere, se fue acumulando una gran carga externa sin que, al mismo tiempo, se sentaran las bases necesarias para el crecimiento y desarrollo de un mercado interno que hubiese beneficiado, equitativamente, a toda la población.

Si bien el auge de las exportaciones de petróleo duró poco tiempo, contribuyó a que se dieran importantes cambios en la economía a fines de los años setenta la producción dejó de crecer y el aumento de la demanda interna de derivados del petróleo restringió el potencial exportable. Sin embargo, el incremento de la capacidad de importación, más las políticas gubernamentales para promover la industrialización, dieron como resultado un considerable aumento de la capacidad manufacturera del país. Otro factor que contribuyó a este aumento fue la participación de los inversionistas extranjeros quienes fueron atraídos por la buena acogida del gobierno, particularmente hacia los estadounidenses, y por las oportunidades ofrecidas tanto por el auge petrolero como por el hecho de que Ecuador pertenece al mercado andino.<sup>8</sup> El gobierno creó estímulos adicionales y subsidios con el propósito de favorecer una equilibrada distribución regional de las inversiones, sin embargo, la mayor parte del crecimiento se concentró en las grandes ciudades.

El "boom" petrolero y el crecimiento industrial inducido, naturalmente, incrementaron potencialmente la demanda de trabajo. Pero, en este caso, las políticas gubernamentales anteriormente creadas para promover el proceso de industrialización, subsidiando la adquisición y el uso del capital, probaron ser contraproducentes. Como se señaló, el ingreso generado por el sector in-

---

7 Cf. Capítulo 12 de este volumen.

8 Cf. Capítulo 9.

dustrial aumentó más rápidamente que el empleo. En términos relativos, la participación del ingreso industrial casi se duplicó frente a una disminución de la proporción de mano de obra empleada en ese mismo sector. Los empresarios fueron estimulados a utilizar métodos de producción intensivos en el uso de capital, debido a que los subsidios al capital hacían, efectivamente, más económico su uso que el de mano de obra. Esto ha rezagado el ritmo de crecimiento del empleo en el sector industrial moderno; la mayor parte del incremento en las oportunidades de empleo urbano se produjo en el sector servicios, donde la tasa de crecimiento de la productividad permaneció estancada o, al menos, se mantuvo muy por debajo de la del sector industrial.

El desarrollo de la pequeña industria ha seguido un curso similar a lo observado en el sector industrial moderno. El gobierno creó estímulos especiales para el desarrollo de la pequeña empresa, con diversos propósitos.<sup>9</sup> Primero, se esperaba que si la pequeña industria tenía éxito, posteriormente se transformaría en industria mediana e, incluso, en industria a gran escala. Segundo, se intentaba lograr una mejor distribución regional de la producción industrial por medio de la pequeña industria, pensando que esta tendría mayor "flexibilidad" que las grandes unidades de producción para elegir su ubicación. Y, finalmente, se creía también que la pequeña industria privilegiaría las técnicas intensivas en el uso de mano de obra y ofrecería más empleo que las grandes empresas.

En realidad, ninguna de esas expectativas se justificaron ni se cumplieron en la práctica. La pequeña empresa recibe subvenciones estatales gracias a su tamaño y, difícilmente correría el riesgo de perderlas por el simple hecho de aumentar de tamaño; en todo caso, no existen evidencias de que esto ocurra. Tampoco cabe esperar que estas empresas puedan tener mayor flexibilidad para elegir su ubicación, ya que dependen tanto del mercado como de las técnicas y otros insumos, los cuales se obtienen más fácilmente en las grandes concentraciones industriales o urbanas. La evidencia es que, salvo en ciertos casos y por necesidades específicas (por ej. el procesamiento de productos agrarios frescos), ellas prefieren localizarse en centros urbanos importantes. En lo que se refiere al tercer objetivo — el aumento de la capacidad de esas empresas para absorber fuerza de trabajo — la orientación de las subvenciones estatales está en contradicción con tal propósito. Las subvenciones se otorgan para la compra o instalación de bienes de capital que conducen a la incorporación de una tecnología cuya característica es la mayor intensidad relativa en el uso de capital. Como es bien conocido y confirmado por la experiencia, no sólo del Ecuador sino de otras naciones económicamente menos desarrolladas, un de-

---

<sup>9</sup> Cf. Capítulo 6.

sarrollo basado en la pequeña industria puede utilizar técnicas de uso intensivo de capital en idéntica o aún mayor proporción que el desarrollo basado en unidades de producción a gran escala.<sup>10</sup>

Pero hay más todavía: es cada vez más difícil poder conciliar el modo de producción artesanal con la economía capitalista de mercado. En ausencia de una política especial que proteja al artesano, este está condenado a desaparecer ante la competencia de la manufactura y las importaciones. Si bien unos pocos talleres artesanales se transformaron en pequeñas industrias modernizadas, la cuestión no se limita a la defensa de formas tradicionales de vida y de una cultura arraigadas profundamente en la herencia económica del país, sino a la sobrevivencia de un sector cuya capacidad, real y potencial, de generar empleo y trabajo por cuenta propia es muy importante.<sup>11</sup>

De cualquier manera, los programas estatales destinados a incentivar la industrialización pueden haber sido o no exitosos en incrementar la tasa de formación de capital y el aumento de la producción industrial, sobre lo que podría haber ocurrido en una economía de mercado sin la presencia de subvenciones estatales, pero donde sí fallaron claramente fue en la creación de empleo dentro de los sectores de mayor productividad. Como se dijo, el crecimiento del empleo urbano ocurrió en los sectores de baja productividad, incluyendo actividades como la construcción, que tradicionalmente contrata trabajadores migrantes temporales.<sup>12</sup>

La afluencia de trabajadores rurales y el crecimiento de la población urbana, en una proporción mayor que el incremento de las oportunidades de empleo urbano, son el producto del empobrecimiento constante del sector rural. Cualquiera que haya sido el beneficio que del crecimiento recibieron algunos sectores de la población, más del 50 o/o (casi toda la población rural de la Sierra y la mayoría de esa misma población en la Costa) no participó o participó marginalmente en el cambio ocurrido en la productividad.<sup>13</sup>

Varias razones explican la ausencia de una tendencia favorable en la productividad rural.<sup>14</sup> A pesar de la debilidad y limitación de la legislación

<sup>10</sup> Cf. CONADE-ILDIS. *La situación de la pequeña industria en el Ecuador (1965-1979)*. Quito, CONADE-ILDIS, 1980. Para el caso de la India ver: P.N. Dhar y H.F. Lydall. *The role of small enterprises in Indian economic development*. Nueva Delhi, 1961.

<sup>11</sup> Cf. Capítulo 7 de este volumen.

<sup>12</sup> En el Capítulo 5 se aborda el problema de la migración temporal y el mercado de trabajo urbano.

<sup>13</sup> Cf. Capítulo 4 de este volumen.

<sup>14</sup> En los Capítulos 2 y 3 se analiza los problemas del sector agrícola y su relación con la economía nacional.

sobre Reforma Agraria de 1964 y de 1973, esta se implementó en forma muy restringida. Una abrumadora proporción de la tierra cultivable (65 o/o) corresponde, todavía, a grandes unidades de producción, superiores a los 100 acres<sup>15</sup> pertenecientes al 2.5 o/o de los productores rurales, aproximadamente. En el sector agroexportador, una gran parte del excedente generado ha sido apropiado por las compañías ligadas al comercio internacional quienes no han demostrado interés en reinvertir esos excedentes, o destinarlos al incremento de la productividad.

La estructura de la producción para exportación se asemeja a las formas capitalistas de maximización de las ganancias a corto plazo. Los salarios están determinados por la competencia regresiva que prevalece en el mercado de trabajo: el nivel de salarios es tan bajo que los trabajadores con frecuencia tienen que completar sus necesidades por medio de cultivos adicionales de subsistencia. Asimismo, por efecto del "boom" petrolero, se ha incrementado la demanda urbana de productos agrícolas, lo cual transfiere una significativa porción de recursos al sector rural. Sin embargo, han sido los productores grandes y medianos — que disponían de los medios necesarios y del apoyo estatal para modernizar la producción — quienes se han apropiado de esos recursos, reorientando su producción para aprovechar las oportunidades más rentables del mercado. Son ellos, ahora, los principales abastecedores de productos tanto para los consumidores de altos ingresos como para el sector industrial, cuya demanda consiste en materias primas agroindustriales. Esos productores también han intensificado el uso de maquinaria y otras formas de capital en detrimento del empleo. Es notorio el esfuerzo deliberado de varios de los terratenientes más grandes por minimizar el uso de trabajo.

Los artículos de primera necesidad, como papas y arroz, así como otros productos para el mercado interno destinados a los sectores de bajos ingresos han sido, en su mayoría, producidos por el campesinado. La escasa ganancia marginal que generan es, en gran medida, apropiada por los intermediarios; asimismo, los campesinos son los últimos en beneficiarse de las facilidades otorgadas por el Estado para el desarrollo del sector agrícola. Además, la política estatal de precios para los bienes alimenticios no favorece a los agricultores. Esto más el inadecuado crecimiento del ingreso de los principales compradores de artículos de primera necesidad — los grupos con ingresos bajos — impiden el crecimiento de la demanda de alimentos. A pesar del considerable incremento en la demanda para consumo urbano, la producción total de alimentos apenas logró mantener el mismo ritmo de crecimiento que la población. De hecho, como muestra el ya citado *World Development Report 1983*, el índice promedio de la producción per cápita sufrió una pe-

---

15 Un acre equivale a 0.40469 hectárea.

queña disminución en la última década. Incluso en cultivos donde la producción podía haberse incrementado rápidamente, como es el caso del arroz, la falta de capacidad del mercado interno para absorber ese incremento detuvo su expansión. Y esto se da a pesar de que un número importante de habitantes quisiera elevar el consumo de calorías que, para la mayoría de la población ecuatoriana, se encuentra por debajo del nivel mínimo. En una economía de mercado, una necesidad, aunque exista, si no va acompañada del respectivo poder de compra, no se traduce en un incremento de la demanda. Así, ni el mercado ni la política de precios que se orientaron hacia el consumo urbano, estimularon la producción de alimentos. Como consecuencia, la modernización y el aumento de la productividad han estado rezagados precisamente en el sector que tiene mayores posibilidades de generar empleo y propiciar el desarrollo de trabajadores por cuenta propia.

Para analizar el atraso del agro es indispensable referirse a las comunidades indígenas que representan cerca del 50 o/o de la población rural. Salvo algunas excepciones, las comunidades indígenas que conservaron sus rasgos étnicos y culturales, no han participado en la economía de mercado ni siquiera en la forma restringida en que lo hicieron los campesinos. Ya sea que esto responda a la falta de incentivos o a la parca disposición mostrada por ellos debido a su comprensible temor de ejercer sus derechos o de perder su identidad étnica, el resultado es que esas comunidades no reciben los beneficios que les correspondería en relación con su contribución a la economía nacional que, medida en términos de trabajo, es significativa. Por una parte, son explotados como trabajadores rurales y por otra no existen políticas estatales especialmente diseñadas para incentivar el crecimiento de la productividad o incrementar los niveles de vida de las comunidades indígenas. Si bien el tópico trasciende los temas tratados en este volumen, es necesario destacar que cualquier política económica cuyo objetivo fuera mitigar la pobreza rural tendría que enfrentar este aspecto, en una forma tal que permitiera preservar el carácter étnico y cultural de esas comunidades indígenas.

Retomemos ahora, a la luz de la discusión precedente, el significado del desarrollo económico en relación con la formulación de políticas y con la estrategia económico-política. En general, existe acuerdo, sin que ello implique un determinado compromiso ideológico, en que el desarrollo económico consiste en el incremento del nivel de vida de toda la población. El crecimiento económico es necesario, pero sólo conduce al desarrollo cuando se incrementan el consumo básico y el bienestar de los grupos de bajos ingresos. Esto, a su vez, requiere que la apropiación y uso de los excedentes generados en el proceso productivo sirvan tanto para el crecimiento cuanto para la redistribución.

La evidencia indica que no ha sido esa la forma que asumió el proce-

so en Ecuador. Una parte de los excedentes privados, generados en el mercado, ha sido invertida fuera del país, como es el caso de las exportaciones de banano, o corresponde a fugas de capital. Otra parte se ha destinado al desarrollo de técnicas y procesos que no incrementan la demanda de trabajo en las actividades con mayor productividad. Sin embargo, en una economía de mercado, el incremento de la demanda de trabajo es el principal medio para elevar el poder adquisitivo de los grupos con menores ingresos lo que, a su vez, sirve para elevar sus niveles de vida. Si este proceso no tiene lugar en el mercado, este no cumple su función como institución social, haciendo necesaria la intervención estatal.

Una de las formas de intervención es aquella en la cual el Estado toma posesión de los medios de producción para usarlos de acuerdo con el interés social. Pero, frente a la realidad ecuatoriana actual, es más apropiado pensar que se mantendrá la economía mixta de mercado con la participación de empresas públicas y privadas. En este caso la intervención estatal debe planificarse de tal manera que sea del interés de los participantes en el mercado el actuar en una forma socialmente constructiva.

Como hemos visto, si bien los gobiernos ecuatorianos han intervenido en el mercado tanto directa como indirectamente, sin embargo, su acción, lejos de corregir acrecentó el mal funcionamiento de ese mercado. Con la intervención, el Estado ha agotado la mayor parte de los excedentes que captó directamente no solo a través de impuestos sino también de la explotación de los recursos petroleros nacionales.<sup>16</sup> Y allí radica un problema. Las políticas estatales al promover la sustitución de trabajo por capital, la dependencia en las importaciones y préstamos externos y al privilegiar las exportaciones y el crecimiento urbano a expensas de la agricultura y del desarrollo rural y regional, han establecido, también, una estructura socioeconómica y un conjunto de relaciones político-económicas, difíciles de reencauzar en una dirección socialmente constructiva. Los capitalistas, los trabajadores de la industria urbana, sindicalizados y con empleo estable, los comerciantes tanto importadores como exportadores y los terratenientes están interesados en mantener el sistema a fin de continuar beneficiándose de los subsidios que, directa o indirectamente, disfrutan. Un cambio de las políticas que favorecen a los sectores actualmente marginados (la población rural y los sectores de productividad baja) podría ejecutarse solo a expensas de quienes ahora se benefician de las políticas vigentes. Si no hay una resolución, se hace necesario persuadir a quienes detentan el poder político influir en las decisiones de gobierno<sup>17</sup> que

---

<sup>16</sup> Cf. Capítulo 11 de este volumen.

<sup>17</sup> Cf. Capítulo 13 de este volumen.



deben ceder una parte de lo que ellos creen que les corresponde por derecho y que va en su propio interés.

Sin embargo, si los grupos de poder tuviesen una comprensión inteligente de sus propios intereses, ellos mismos deberían apoyar un cambio. En efecto, aparte de los problemas sociales que puede producir la ampliación de la brecha en los niveles de vida, será necesario controlar el gran endeudamiento externo. Esto requerirá la reorientación de la economía: cambiar el sentido hacia afuera que mantiene por una orientación hacia adentro y, en lugar de privilegiar lo urbano-industrial, equilibrar el peso de lo urbano y rural en la política de desarrollo. Solo entonces, será posible establecer un mercado interno próspero y dinámico.

Hay que señalar que en este caso, los juicios de valor y los requerimientos técnicos, lejos de enfrentarse se fortalecen mutuamente. La concepción humanista del desarrollo implica la elevación de los niveles de vida de los grupos de menores ingresos. Asimismo, el desarrollo del mercado interno requiere el aumento del poder adquisitivo popular para absorber los bienes que se producen en el país.

En el desarrollo económico de los países industriales de occidente, el aumento del poder de compra y del consumo por parte de los grupos de menores ingresos jugó un papel central, primero estimulando y luego apoyando un proceso donde el uso de los excedentes se orientaron hacia las inversiones productivas internas.<sup>18</sup> La agricultura desempeñó allí un papel crucial: creó empleo y oportunidades de ingresos a las masas. De hecho, la industrialización urbana no hubiera podido tener lugar sin el desarrollo de la agricultura. Esta abasteció a la industria y población urbana y generó una demanda para los productos industriales. La Unión Soviética tampoco habría consolidado su industrialización urbana de no haber contado con una base agrícola previa, capaz de producir excedentes para venderse en el mercado. Asimismo, Japón pudo pasar de una economía militar-industrial a una organización de mercado orientada al consumidor gracias a su base agrícola y a una reforma agraria que otorgó poder de compra a los campesinos, al mismo tiempo que introdujo una relación entre los sectores urbanos y rurales que era rentable para los dos.

En la actualidad, el papel de la agricultura sigue siendo el mismo que en esas diferentes situaciones históricas. El desarrollo político-económico de Ecuador exige el desarrollo económico del sector agrícola, en particular de aquella agricultura que produce para el consumo interno tanto de la industria como de la población ecuatoriana. Además, el desarrollo urbano-industrial ne-

---

<sup>18</sup> Cf. Louis Lefebvre. *On the paradigm for economic development*. World Development, 2 (1), 1974.

cesita no solo un sector agrícola productivo sino también una comunidad rural próspera, capaz de proveer materias primas a la industria y consumir los bienes de esta última. En este sentido, las políticas económicas tendrán que centrarse en el desarrollo rural en mucha mayor medida de lo que lo han hecho hasta ahora.

En una economía de mercado — ya sea que en esta participen la empresa privada y el sector público como en el caso ecuatoriano — la prosperidad de cualquier sector depende, en gran medida, de la intensidad de la demanda para los bienes producidos. Debido a la orientación exportadora de la economía ecuatoriana, esa demanda está determinada por factores externos fuera del control del Estado. La actual depresión internacional y el fútil esfuerzo de Europa y del Tercer Mundo para cambiar la política de las tasas de interés mantenidas por Estados Unidos corroboran este punto. La fuerza de control que puede ejercer un gobierno está primero y por sobre todo en el mercado interno. Allí, a diferencia de lo que ocurre en el sector externo, el gobierno sí puede crear condiciones que, por un lado tornen rentable, para los agricultores y las otras clases productoras, la producción de bienes de consumo popular interno y, por otro, aseguren la capacidad necesaria de absorción del mercado popular.

Lejos de subvencionar el uso de capital, una política constructiva subvencionaría el uso de trabajo. Ello, sin embargo, es más factible en un contexto urbano-industrial que en los sectores tradicionales y en la agricultura, debido a la atomización espacial de estas últimas y a la dificultad de mantener un control administrativo-fiscal sobre aquellos. No obstante, la sola eliminación de los subsidios al capital disminuiría la importación de tractores y otros equipos que desplazan mano de obra, además de liberar recursos a ser utilizados en programas de empleo rural a gran escala. Estos programas podrían organizarse de tal forma que el incremento *pari passu* de la producción de la mayoría de bienes de consumo correspondiera al aumento inducido del poder de compra de los trabajadores. De este modo, los posibles efectos inflacionarios derivados de un programa de empleo — por ejemplo, trabajos de control de aguas y recuperación de tierras — serían compensados con el aumento en la productividad rural que se generaría.

Los programas de empleo contribuirían también a otros objetivos tales como: disminuir la migración campo-ciudad y mejorar la distribución regional del ingreso. También se fortalecería la descentralización regional de la pequeña industria, ya que al incrementarse el poder de compra en el sector rural, existirían incentivos para las industrias procesadoras y de servicios relacionados con la agricultura. Asimismo, los pequeños productores de bienes de consumo podrían negociar sus productos en el medio local sin tener que desplazarse a las urbes. La extensión de la red de caminos secundarios y terciarios

contribuiría a ese desarrollo y, de paso, generaría ingresos y empleo en el sector rural.

En cuanto al contexto urbano-industrial, en lugar de subsidiar el uso de capital, se podría otorgar subsidios industriales de acuerdo con la magnitud del empleo (número de trabajadores empleados), lo cual desalentaría la sustitución de trabajo por capital. Esto, a su vez, ayudaría a compensar los efectos adversos de las leyes relativas a salarios mínimos y la negociación colectiva; en el mercado laboral urbano estas medidas han desincentivado la creación del empleo y han contribuido a su fragmentación.<sup>19</sup>

La reorientación de la economía — del mercado externo al interno — no significaría un retorno a la autarquía. El intercambio comercial no es, en sí mismo, una meta sino un medio para incrementar la eficiencia de la estructura productiva y para obtener las divisas necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. Las exportaciones son indispensables pues permiten obtener las divisas destinadas a cubrir los servicios de la deuda externa y las importaciones básicas. Reorientar la economía hacia el mercado nacional no implica disminuir las exportaciones pero sí debería reducir las importaciones de bienes de capital, algunos insumos y alimentos especialmente cereales y otros tipos de alimentos cuyas ofertas de fuentes locales han sido insuficientes para cubrir el crecimiento de la demanda urbana en el Ecuador.

Además, una economía orientada hacia el mercado interno como alternativa a la dependencia comercial de los países industrializados del norte es coherente con una vigorosa participación tanto en el mercado andino como en otros mercados regionales. Ecuador ya ha incrementado la exportación de manufacturas a esos mercados y, todo parecería indicar que se mantendrá esa tendencia, por el hecho de que ante los problemas que enfrentan los países andinos en particular, y los latinoamericanos en general, tendrán que orientarse hacia una mayor cooperación regional que la actualmente existente. De hecho, los mercados regionales, en especial los andinos, pueden ser considerados como extensiones de los mercados nacionales, entre países cuyas necesidades económicas básicas son similares. Sin embargo, esto se refiere a una perspectiva a largo plazo, mientras que los problemas relacionados con el desempleo y la reorientación de la economía deben ser abordados cuanto antes.

En lo que se refiere a la economía urbana, la orientación hacia el mercado interno no disminuiría la importancia de la industria. Por el contrario, el desarrollo rural — es decir el crecimiento de la productividad agrícola y los ingresos rurales — estimularía tanto las inversiones industriales dirigidas al mercado interno como el crecimiento de ese mercado. A su vez, liberaría

---

<sup>19</sup> La relación entre el movimiento sindical y la fragmentación del mercado laboral se discute en el Capítulo 10.

a la industria de la aguda dependencia que actualmente mantiene con respecto al sector externo.

Por lo tanto, el problema no radica en lo que ocurrirá a largo plazo con la agricultura y la industria. Se trata más bien de buscar mecanismos tanto para liberar a la economía de la actual distorsión, que combina desempleo, inflación y dependencia externa, como para reorientarla hacia el desarrollo del mercado interno.

Esta situación exigiría cambios realmente sustanciales en las políticas, los cuales no podrían efectuarse sin que se den otros cambios, también significativos, en las relaciones de poder tanto políticas como económicas. Esos cambios tampoco podrían ser introducidos abruptamente, haciendo caso omiso de las consecuencias disgregadoras que podrían acarrear a corto plazo.

El conocido paquete de políticas prescrito por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para "poner la casa en orden", el cual supone curar al paciente mediante la medicina patrón oro, debe ser rechazado por varias razones. Cada una por separado justifica ese rechazo. La primera es de orden práctico: el paquete ha sido aplicado recientemente en Ecuador y ha fracasado; a pesar del altísimo costo que significó para los grupos de bajos ingresos, esa medicina no dio resultado. En segundo lugar, la medicina ha agravado precisamente la condición que debería haber curado: disminuyó el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos, minando de esta forma la base económica indispensable para el desarrollo del mercado interno. En tercer lugar, aunque la medicina reclama la eliminación de ciertas políticas que han causado distorsiones, no propone los remedios que eliminen las distorsiones que ya están bien arraigadas en el sistema económico y social. De cualquier manera, una contracción del ingreso artificialmente inducida (parte esencial de las prescripciones del FMI), frente a una economía internacional en plena recesión y una baja demanda de las exportaciones y del empleo nacional, no tiene sentido.

Al no aceptarse la propuesta del FMI ¿cuál sería la alternativa? El paquete del FMI contiene ciertos elementos que no deben rechazarse por el mero hecho de formar parte de ese paquete. Sin embargo, deben utilizarse en combinación con políticas que eviten los efectos indeseables de esos elementos sobre los ingresos y el bienestar. Al mismo tiempo, esa combinación de políticas ayudaría a reorientar la economía en la dirección deseada.

Mientras exista un desequilibrio entre la oferta y la demanda de divisas — y esta es la situación en la actualidad — la opción es, o devaluación o subsidio directo de las exportaciones. De las dos opciones, es preferible elegir la primera porque, además, constituye un impedimento a las importaciones. Asimismo, los fondos, antes destinados a subsidiar las exportaciones, podrían servir para subvencionar a los productores a fin de que se orienten hacia los proveedores nacionales.

Los subsidios al capital, que conducen a la sustitución de trabajo por capital, tendrían que ser reemplazados, como se discutió, por subsidios destinados a incrementar el empleo y los programas de trabajo. Los servicios gubernamentales, que incluyen a la energía, tendrían que ser cotizados a un precio que reflejaran sus costos reales. Asimismo, los subsidios a los bienes de consumo básico, en particular alimentos, tendrían que otorgarse de tal forma que no desalentaran la producción. En otras palabras, el subsidio a los consumidores urbanos debería extraerse de fondos generales y no de los excedentes de los productores. Para asegurar que los subsidios a los bienes de consumo básico se destinen en efecto a aquellos cuya productividad e ingreso deben ser urgentemente aumentados, tendría que ejecutarse una verdadera reforma agraria.

La mayoría de las políticas, arriba mencionadas, reduciría los ingresos (ganancias, sueldos y salarios), de las clases urbanas económicamente favorecidas. Ellas son quienes actualmente captan los excedentes, a expensas de los trabajadores cuya productividad es baja y de los campesinos, usando dichos excedentes para mantener un sistema que les beneficia. Indudablemente, esas clases intentarían bloquear la implementación de políticas que interfieran con el statu quo e instrumentarían su poder para fijar precios y salarios con el fin de mantener su nivel real de ingresos. Por ende, sería necesario crear un sistema de control de precios y salarios para que, ante cualquier eventualidad, se pudiera mantener bajo control la espiral inflacionaria de precios/salarios. Por otra parte, una reforma del sistema impositivo permitiría reemplazar el financiamiento externo requerido para cubrir el déficit gubernamental (en lugar de recortar los gastos públicos como lo sugiere el FMI), y proveer los fondos para implementar un programa de política económica, socialmente constructivo.

¿Cuál sería la organización política adecuada para manejar las tensiones que indudablemente generaría la implementación de ese tipo de políticas? Aunque las modificaciones se introdujeran gradualmente y en ausencia de cambios políticos revolucionarios, las consecuencias conducirían a la total reconstrucción de la sociedad. Sin embargo, de una forma u otra, tales cambios tendrían que ser introducidos y las clases, políticamente dominantes, tendrían que aprender o aceptar que en un proceso de democratización política y económica, el poder debe ser compartido.

El papel del Estado será, indudablemente, decisivo. Deberá persuadir no solo a los capitalistas sino también a los sindicatos para que brinden su cooperación. Esto, a largo plazo, beneficiaría tanto a ellos como a los grupos de bajos ingresos. No obstante, esta cooperación requeriría que, previamente, hayan identificado comprensivamente sus propios intereses.

Surge, entonces, la siguiente pregunta: ¿Cómo las clases sociales, si

fueran capaces de hacerlo, lleguen a reconocer sus propios intereses? No tenemos la respuesta. Sin embargo, es evidente que es imprescindible tener liderazgo y voluntad política. Estos no se logran sin la comprensión cabal por parte del pueblo y sus dirigentes de los verdaderos problemas socio-económicos y las soluciones factibles de implementar.

La intención de los ensayos presentados en este volumen es aportar a la comprensión de esa problemática.