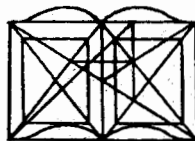


BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES
Volumen 6

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

CONTENIDO

Presentación	11
Agradecimientos	15
CAPITULO 1	
<i>Louis Lefebvre</i>	
El fracaso del desarrollo: Introducción a la Economía Política del Ecuador	17
CAPITULO 2	
<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
CAPITULO 3	
<i>Manuel Chiriboga Vega</i>	
La crisis agraria en el Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso	91

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

**ECUADOR:
INDUSTRIALIZACION, EMPLEO
Y DISTRIBUCION DEL INGRESO: 1970-1978**

INTRODUCCION

A partir de la década de 1950, el proceso de industrialización, aparecía como una de las alternativas más claras para salir de la situación de subdesarrollo, en que se encontraban las economías latinoamericanas, luego de que el modelo de crecimiento primario exportador había sido sometido a dura prueba, debido a los efectos de la depresión de los años 30 y, posteriormente, la segunda guerra mundial. Se esperaba, entre otras cosas, que el proceso de industrialización mejorara las condiciones de vida de la población y que, además, contribuyera, en forma decisiva, a modificar la estructura social y política prevaleciente.

Parece importante reproducir aquí — siguiendo a Hirschman —, ¹ algunos comentarios de importantes pensadores latinoamericanos, que ilustran el optimismo reinante entonces. Así, por ejemplo, Prebisch planteaba que: “Anteriormente a la gran depresión, el desarrollo de los países latinoamericanos recibía un gran estímulo del extranjero a través del constante aumento de las exportaciones. No hay motivo para creer, al menos por el presente, que este fenómeno volverá a presentarse con la misma extensión, excepto bajo circuns-

¹ Cf. A. O. Hirschman. *La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina*. In: A. O. Hirschman. *Desarrollo en América Latina: Obstinación por la esperanza*. México, FCE, 1973. pp. 88-123.

tancias muy especiales. Estos países ya no tienen alternativa entre vigoroso crecimiento por este cauce y la expansión interna a través de la industrialización. La industrialización se ha convertido en el más importante medio de expansión. . . ”. ² Por otro lado, Furtado, algunos años después, y refiriéndose a la evolución de la industrialización en Brasil, planteaba que: “. . . hasta ahora la economía brasileña podría contar con su propio elemento dinámico: inversiones industriales respaldadas por el mercado interno. El crecimiento se volvió rápidamente bidimensional. Cada nuevo impulso hacia adelante significaría mayor diversificación estructural, más altos niveles de productividad, una mayor cantidad de recursos para la inversión, una expansión más rápida del mercado interno y la posibilidad de que estos impulsos se fueran permanentemente superando. . . ” ³

No obstante, y una vez que el proceso de industrialización alcanzó un cierto grado de avance, las perspectivas anteriores se modificaron radicalmente, pasando dicho proceso — en forma cada vez más consensual — a formar parte de la lista de los grandes fracasos de la política económica latinoamericana. En los hechos, los mismos autores citados, quienes mostraron un enorme optimismo respecto del futuro de la industrialización y sus efectos, un par de décadas más tarde se volvieron más cautos. Prebisch por su parte, dice: “. . . Se desarrolló en nuestros países una estructura industrial casi aislada del mundo exterior. El criterio de selección no se basó en consideraciones de oportunidad económica, sino en la factibilidad inmediata, cualquiera fuera el costo de producción (. . .) Se han aumentado, los aranceles a tal punto que son indudablemente — como promedio — los más altos del mundo. No es inusitado encontrar tarifas por arriba del 500 por ciento (. . .) Como es bien sabido, la proliferación de toda clase de industrias en el mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y debido a las excesivas tarifas y restricciones no se ha desarrollado una saludable competencia interna, con el detrimento de una producción eficiente. . . ”. ⁴ Furtado, siempre teniendo a Brasil en su perspectiva, decía: “En América Latina (. . .) hay la conciencia general de estar viviendo un período de declinación (. . .) La fase de “fácil” desarrollo, a través de aumentos de la exportación de productos primarios o a través de la situación de importaciones ha terminado en todas partes. . . ” ⁵

Aún más, el mismo Hirschman, de alguna manera, intenta ser más

2 Ibid., p. 89.

3 Ibid., p. 90.

4 Ibid.

5 Ibid.

condescendiente al juzgar el proceso de industrialización, cuando dice que: “desde sus comienzos (la industrialización a través de la sustitución de importaciones) tenía aspectos positivos y negativos, aunque estos últimos se observaron pocos años después de los positivos”.⁶ Termina admitiendo que, en realidad, el proceso de industrialización:” ¡todo lo que hizo fue tan solo ofrecer manufacturas”.⁷

En lo que a nuestro tema concierne y, tratando de especificar las anteriores críticas, las siguientes afirmaciones han pasado a ser un lugar común en la discusión: a) que el rápido crecimiento de la producción industrial en América Latina no ha ido acompañado de la creación correspondiente de nuevos puestos de trabajo en el sector; b) que la tecnología utilizada ha sido, en general, intensiva en el uso de capital, lo que ha llevado, paralelamente a una subutilización de la capacidad productiva; c) que ambos fenómenos han contribuido a que se genere un importante proceso de terciarización del empleo y una enorme subutilización de la fuerza de trabajo; y, d) que dada la estructura de demanda preexistente, y la evolución de la distribución del ingreso, se ha configurado una estructura de producción industrial que tiende a profundizar la subutilización de los recursos productivos.

No obstante, cabe una precisión respecto a lo que se ha denominado el “modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones”. En general, en América Latina, cuando se ha hecho referencia a dicho modelo y sus características, se ha estado pensando en aquellos países que iniciaron la constitución de su base industrial moderna, a partir de la crisis de los años 30 hasta la finalización de la segunda guerra mundial (países del Cono Sur, Brasil, México y Colombia). Este enfoque tiene, entre otras, una debilidad: generalizar la experiencia de dichos países para toda la región lo cual — a nuestro entender — no es enteramente correcto. Las experiencias posteriores de industrialización, aunque tienen rasgos similares a las primeras, presentan, por la misma génesis y las condiciones externas en las que se desarrolló ese proceso, características particulares que es necesario subrayar.

Dado que nuestro objeto de estudio es el Ecuador, parece importante distinguir, dentro de América Latina, los países mencionados, a los cuales denominaremos de industrialización *tardía*, y de aquellos, como el Ecuador, que iniciaron ese proceso con posterioridad, en especial a partir de la década de los 60. A estos últimos los denominaremos países de industrialización *tardía y postrera*.

Es más, creemos que esa conceptualización permitirá entender que no existe un proceso único de industrialización, y que éste dependerá, entre

6 Ibid., p. 91.

7 Ibid., p. 122.

otras cosas, del momento en el cual se inicia el proceso de industrialización. Es claro, también, que dicha conceptualización no tiene, solamente, una connotación temporal sino que, además permite — a partir de las fuerzas motoras del proceso y del marco nacional e internacional en el que se desenvuelve — dar cuenta de las especificidades del proceso. Una visión comprensiva de esta cuestión supera los objetivos de este trabajo; sin embargo, es importante aportar algunos elementos que nutran la discusión, pues ello nos permitirá entender cuáles son las fuerzas que están detrás de la dinámica de industrialización y cómo interactúan entre sí, aun cuando, en muchos casos, los resultados sean similares.

Los avances respecto a esta conceptualización son relativamente escasos y poco convincentes. Así, por ejemplo, la CEPAL, como un subproducto de la discusión sobre el proceso de integración regional, ha ensayado una tipología que es extremadamente pragmática. Considera que el concepto de menor desarrollo es muy particular y que, por lo tanto, debe definirse de acuerdo con las condiciones peculiares de cada región o subregión. Así, en el marco de la ALALC, se considera que los países de “menor desarrollo relativo” son, de hecho, Bolivia, el Ecuador y Paraguay; dentro del Mercado Común Centroamericano, Honduras y Nicaragua; en el Acuerdo de CARIFTA se incluye a la Antigua Dominica, Grenada, Monserrat, San Cristóbal, Nieves, Anguila, Santa Lucía y San Vicente; y, finalmente, en el Grupo Andino: Bolivia y el Ecuador. Asimismo la definición de ese concepto depende de la potencialidad y aptitud del país para aprovechar las oportunidades que ofrezca el proceso de integración, como un sistema de preferencias generales en favor de los países en desarrollo. Por otra parte, se acepta que el concepto es aplicable no solo con base en las condiciones estructurales sino que, también, puede ser definido coyunturalmente.⁸

El mismo Nolff, reconoce las limitaciones de dichas tipologías, ante la enorme heterogeneidad de estos países y los problemas específicos que cada uno enfrenta. Por lo tanto, intenta elaborar una tipología que sigue — con base en un conjunto de indicadores económicos y sociales de carácter global — una línea muy semejante a la de la CEPAL. Nolff plantea “. . . la conveniencia de analizar la situación en cada uno (de los países de menor desarrollo relativo) con sus propias características”.⁹

Por último, uno de los esfuerzos más importantes para rescatar la especificidad de dichos países, aunque esté lejos de ser — por su generalidad —

⁸ Una presentación más extensa se encuentra en: M. Nolff, *La industrialización en los países de menor desarrollo relativo*. In: M. Nolff (ed.), *Desarrollo industrial latinoamericano*. México, FCE, 1974. p. 431.

⁹ *Ibid.*, p. 433.

satisfactorio, es el realizado por Vania Bambirra, quien construye una tipología donde distingue, básicamente, tres tipos de países.¹⁰ Un primer grupo al que llama “países con comienzo de industrialización antigua” o, también, de tipo A, entre los que considera a los 6 países mencionados. Un segundo grupo, caracterizado por comenzar el proceso de industrialización después de la finalización de la segunda guerra, al que llama “países cuya industrialización fue producto de la integración monopólica” (tipo B); allí incluye a Perú, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Bolivia, El Salvador, Panamá, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Cuba. Finalmente, un tercer grupo al que denomina “países con estructura agrario-exportadora sin diversificación industrial”, (tipo C), donde constan Paraguay, Haití y Panamá.

Esta tipología, que es un avance respecto a los intentos antes mencionados, se basa en el análisis del marco internacional que condicionaba el desarrollo de los procesos de industrialización, ámbito que aunque relevante tiene una limitación: no considerar, con la misma intensidad, las fuerzas internas que han dado lugar a tales procesos. El considerarlas — a nuestro entender — permitiría elaborar una tipología más comprensible y, lograr una mejor explicación de las fuerzas que han estado detrás de los diferentes procesos de industrialización latinoamericanos.

Es cierto que uno de los elementos importantes, a ser considerado dentro de una tipología de este estilo, es el marco internacional en el que se insertan dichos procesos. El mismo tiene connotaciones, tanto en términos de las fuerzas que lo originan como en la dinámica posterior que pueda alcanzar el proceso.

En primer lugar, los procesos *tardíos y postreros*, a diferencia de los procesos *tardíos*, surgen como resultado de la internacionalización y profundización capitalista, que se extiende desde un “centro” en auge, hacia la “periferia”. En segundo lugar, esos procesos se dieron cuando los mercados internacionales se abastecían de las industrias del “centro” y de numerosas industrias “periféricas”, todas ellas compitiendo por la conquista de nuevos mercados sin que, por las políticas proteccionistas aplicadas, constituyeran un mercado a ser explorado. En tercer lugar, y no por ello menos importante, la existencia de una estructura económica definida dio como resultado una débil presencia de la estructura sociopolítica y, por lo tanto, de un Estado o una burguesía industrial capaces de acometer una tarea tan compleja como es la industrialización dentro de una situación general de atraso económico.

Las cuestiones mencionadas, aunque no son exhaustivas, tienen implicaciones de primer orden, para el entendimiento de la dinámica y las pers-

¹⁰ Cf. V. Bambirra. *El capitalismo dependiente latinoamericano*, 7a. ed. México, Siglo XXI, 1980, pp. 23-30.

pectivas de los procesos de industrialización. En ese sentido, y sin intentar agotar el tema sino más bien iniciarlo, delinearémos algunos elementos.

El hecho de que uno de los impulsos más importantes provenga de la internacionalización y profundización del capitalismo significa, entre otras cosas, que las fuerzas promotoras y los agentes involucrados en dicho proceso, son o están, condicionados externamente. Ello no significa, necesariamente, que ese condicionamiento sea directo; puede darse por el acceso y control de elementos como el capital y la tecnología. De ello surge que un proceso *tardío* y *postrero* tiende a ser dependiente desde sus orígenes, especialmente si, como en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, se enfrenta con una estructura sociopolítica relativamente débil.¹¹

El que existan países industrializados no solo en el “centro” sino que también en la “periferia” lleva a pensar en las limitaciones que encuentran los países *tardíos* y *postreros* para acceder a mercados externos para sus productos, salvo en el caso de líneas de producción o productos en los que existan ventajas comparativas muy claras, ya sea con base en la explotación de recursos naturales o humanos disponibles. Ello señalaría la necesidad de basarse, fundamentalmente, en la ampliación del mercado interno y solo, complementariamente, en los mercados externos.

Por último, en una situación de industrialización *tardía* y *postrera*, la magnitud del impulso requiere de un sector de burguesía industrial fuerte y con un proyecto de desarrollo nacional en perspectiva o, en su defecto, un Estado en condiciones de apoyar un proyecto de ese estilo. En los casos *tardíos* y *postreros* latinoamericanos, ninguna de estas situaciones aparece con demasiada claridad, por lo que la posibilidad de que un impulso interno hegemónico o, al menos, neutralice a los agentes externos, parece ser muy limitada.

En lo que sigue, intentaremos discutir algunos aspectos específicos de la industrialización ecuatoriana para, posteriormente, investigar acerca del grado de interrelación existente entre la forma que han tomado dichos aspectos y las fuerzas motrices que los han generado.

DISTRIBUCION DEL INGRESO, EMPLEO Y ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION

En primer lugar, es conveniente plantear algunos elementos en torno a las implicaciones de la distribución del ingreso y el empleo sobre el modelo

¹¹ Para una interesante discusión sobre los impulsos y las condiciones de una industrialización autónoma. Cf. B. Sutcliffe. *Imperialism and industrialisation in the third world*. In: R. Owen y B. Sutcliffe, eds. *Studies in the theory of imperialism*, 2 ed. Londres, Longman Grup Limited, 1975.

general de desarrollo y sobre el de industrialización, en particular.

Tanto el problema de la distribución del ingreso nacional como el de la generación de empleos en el interior de una sociedad, deben ser entendidos no solo como una cuestión ético-moral. Además de que es bueno, para los individuos y para la sociedad, que exista una distribución del ingreso relativamente equitativa, esta debe reflejar la participación en el proceso económico de los diferentes agentes y otorgar ciertos incentivos para que esa participación sea primero individual, y luego socialmente beneficiosa, desde el punto de vista económico. Lo mismo puede decirse sobre la creación de empleos suficientes y adecuadamente remunerados lo que — también —, va más allá de la necesidad de que un conjunto de individuos perteneciente a una sociedad, tenga acceso a actividades económicas que le permita sentirse formando parte de la misma. En ambos casos la cuestión ético-moral está, íntimamente, relacionada con la problemática económica, que gira alrededor de la dinámica y la dirección del crecimiento económico en una determinada sociedad.

Uno de los motores básicos del proceso de acumulación es la nueva inversión, que estará determinada por las posibilidades que brinde la dinámica económica vigente, para obtener una rentabilidad adecuada para dicha inversión. Pero ello no es posible si, paralelamente, no se desarrolla un mercado, lo suficientemente amplio, que permita alcanzar esa rentabilidad. La ampliación del mercado pasa entonces a transformarse en un requisito técnico para la realización de nuevas inversiones. En este sentido, el proceso de crecimiento económico, dentro de esta perspectiva, estará orientado por la configuración que tenga el mercado. Esta a su vez, estará determinada por la distribución del ingreso existente.

Ello es cada vez más central si pensamos que los países en desarrollo, ante la imposibilidad de acceder a los mercados externos en forma masiva, deberán apoyar sus esfuerzos en el desarrollo y la expansión de los mercados internos, los que se convierten en la base de la demanda por productos de consumo básico. Tanto la creación de empleos y la generación de recursos destinados al pago de ingresos por dichos empleos, como una redistribución del ingreso orientada a favorecer a los sectores de menores ingresos, se convierten en temas centrales de la discusión sobre la reorientación del modelo de industrialización seguido y, de manera específica, sobre las características del mismo.

En primer lugar, la discusión sobre la capacidad del sector industrial para generar empleos, no debe estar desligada de la relativa a la estrategia de desarrollo seguida. Plantearemos algunas cuestiones que, en este sentido, son relevantes. Esa estrategia se ha caracterizado por intentar seguir el "paradigma

de desarrollo” de los países desarrollados.¹² Para este modelo, el desarrollo pasa a ser sinónimo de desarrollo industrial-urbano, con el consiguiente abandono o descuido del sector agrícola, que implica dicho sesgo.

Dentro de este marco de desarrollo ha tenido lugar un conjunto de modificaciones en el interior de la estructura productiva, las cuales, entre otras cosas, se han traducido en un fuerte proceso de urbanización de la economía y de la población. Ese proceso, en la mayoría de los casos, no ha ido acompañado de un aumento de la capacidad del sector urbano para generar nuevos puestos de trabajo, a tasas suficientes como para poder absorber la fuerza de trabajo proveniente, tanto del crecimiento vegetativo de la población como del proceso de urbanización.

El fortalecimiento del proceso de industrialización trajo consigo la creencia de que la industria generaría los nuevos puestos de trabajo, la cuestión muy pronto empezó a ser controvertida por la misma realidad, y por un mejor entendimiento del rol del sector industrial y de sus limitaciones. La realidad ha mostrado que el elevado crecimiento industrial no ha ido acompañado de una generación de empleos, igualmente rápida, al menos en lo que se refiere a la creación directa. Cada vez es más claro que la eliminación del desempleo no puede ser una tarea solo del sector industrial,¹³ u otro sector aislado.¹⁴ Dicha tarea debe ser emprendida en el marco de una estrategia conjunta de desarrollo.

A continuación trataremos de delinear algunos elementos que permitan explicar varios de los problemas que están detrás de la baja generación de empleos en el sector industrial. Aquí, sin embargo, nos referiremos solo a la generación directa de empleos, excluyendo los generados indirectamente, a través de entrelazamientos hacia “atrás” y hacia “adelante” con otros sectores económicos.¹⁵ Si bien esto relativiza la afirmación anterior no la desvirtúa ya que el estilo de desarrollo seguido tiende a incentivar la utilización de tecnologías intensivas en el uso de capital generando menor empleo del que hubiera sido posible, dentro de un estilo de desarrollo alternativo.

¹² Para un análisis más amplio de esta cuestión, Cf. L. Lefebver, *On the paradigm of economic development*. World Development, 2(1): 1-8, 1974.

¹³ Cf. D. Morawetz, *Efectos de la industrialización sobre el empleo en los países en desarrollo, una reseña*. Trimestre Económico (México), no. 170: 421, 1974.

¹⁴ Cf. E. O. Edwards, *Employment in developing countries*. In: E. O. Edwards (ed). *Employment in developing nations*. New York, Columbia University Press, 1974. pp. 14-16.

¹⁵ Cf. P. Meller y M. Marfán, *Pequeña y gran industria: generación de empleos y sectores clave*. Santiago, Convenio PREALC-CIEPLAN, Investigaciones sobre empleo no. 7, 1977. pp. 15-22.

En primer término, la aplicación del paradigma, antes mencionado, no solo asume que la transformación consiste en el paso de una sociedad rural y agrícola a una industrial, sino que además ello implica la sustitución de la industria manufacturera y artesanal por la industria fabril. En la medida en que dichos estratos vayan desapareciendo y siendo reemplazados por la industria fabril, ocurrirá también un proceso de destrucción de empleos, paralelo a la destrucción de esos sectores productivos. Ahora bien, es obvio que la destrucción de puestos de trabajo, dependerá de la capacidad de los sectores tradicionales para resistir al proceso de modernización y adecuarse a las nuevas condiciones que impone la dinámica capitalista. Ese proceso puede ser contrarrestado por la capacidad que tenga el estrato moderno para generar nuevos puestos de trabajo, pero su dinámica aparece como una limitante para que el sector, en su conjunto, maximice la creación de empleos. Lo anterior no significa, sin embargo, que la industrialización deba ser descartada pero sí que un modelo de industrialización que lleve a la destrucción indiscriminada del sector "tradicional" debe ser repensado y seriamente cuestionado.

Un segundo elemento, relacionado con las características estructurales adoptadas por el sector industrial, más que con su proceso de instalación, es el tipo de combinación tecnológica la cual, en general, tiende a ser intensiva en el uso de capital. Ello, no obstante, está determinado por tres elementos: la disponibilidad de alternativas tecnológicas adecuadas a los recursos existentes en los países en desarrollo; la estructura de demanda que orienta tanto la conformación de la estructura productiva en general, como la "mezcla" de bienes a ser producidos, en particular; y, finalmente, las políticas estatales de incentivos a la industria que determinan la demanda, la estructura de la oferta y la utilización de los recursos productivos.

Con respecto a las alternativas tecnológicas, éstas, dentro de determinados rangos, son factibles; no obstante, dado el paradigma de desarrollo adoptado, el proceso de industrialización se ha caracterizado por la utilización de tecnologías importadas acríticamente, y por la inexistencia de políticas destinadas a, no digamos generar, pero sí absorber y adaptar, tecnologías acordes con la disponibilidad de recursos. En síntesis, las limitadas alternativas tecnológicas existentes, han sido explotadas solo marginalmente, todo lo cual hace que — como promedio — se utilice tecnologías intensivas en el uso de capital. Ellas por un lado no responden a la disponibilidad de recursos y, por el otro, propician la subutilización del capital y el trabajo.

Ahora bien, respecto al problema de la demanda solvente y de sus efectos sobre la estructuración del aparato industrial, también es posible encontrar elementos explicativos acerca de la tecnología utilizada. La demanda existente, configurada en el marco de este estilo de desarrollo, se caracteriza porque tiende a favorecer la concentración del ingreso en los grupos con ingresos "medios" o "altos". Lo más importante es que ello se realiza a costa

de la gran mayoría de la población que, en general, vive en condiciones de "extrema pobreza", o en límites muy cercanos a ella, lo cual de alguna manera la convierte en una porción de la sociedad que no tiene un peso importante dentro de la demanda por bienes y servicios. Esto, a su vez, permite que la estructura productiva que se va conformando tienda a orientarse hacia la satisfacción de las necesidades de aquellos sectores cuya demanda hemos denominado "solvente". Por último, en la experiencia latinoamericana, contemplando el apoyo brindado por el Estado a la industrialización, debe considerarse la orientación de la política de incentivos para el desarrollo industrial. Esta, en general, se ha basado en el abaratamiento relativo del capital, mediante exoneraciones arancelarias e impositivas y el otorgamiento de créditos a tasas de interés reales negativas. Eso ha reforzado la tendencia hacia la utilización de tecnologías intensivas en el uso de capital lo que, en último término, tiende a reducir la capacidad del sector para generar nuevos puestos de trabajo.

Las consideraciones anteriores nos remiten a la discusión acerca de los tipos de bienes producidos, la tecnología utilizada y el tamaño de la empresa, sobre lo cual se ha escrito, bastante, durante la década pasada.

En una primera instancia, esa discusión asumía que la distribución, marcadamente desigual del ingreso en nuestros países, generaba una tendencia a producir una "mezcla" de bienes para los cuales se utilizaba tecnologías intensivas en el uso de capital, lo cual, a su vez, propiciaba la instalación de empresas de gran tamaño.¹⁶ En términos de política económica, esta visión inspiró experiencias redistributivas, destinadas a mejorar las condiciones de empleo y de vida de los sectores de menores ingresos. Su resultado ha sido cuestionado, posteriormente, en términos de la veracidad de algunos de los supuestos que estarían detrás, particularmente, la automaticidad de su ocurrencia sin que dejen tomarse medidas complementarias que permitan asegurar la dirección y permanencia de dichas políticas.¹⁷ Si bien esa crítica tiene una serie de limitaciones derivadas de la base empírica en la que se apoya, muestra que no es posible realizar generalizaciones, y que parte del fracaso de los intentos redistributivos se debe a la preponderancia del funcionamiento del mercado que, en definitiva, impide la permanencia de niveles salariales y de una distribución del ingreso no determinada por el funcionamiento del mercado.

En este marco, al plantearse políticas alternativas orientadas a la eliminación del desempleo y de la pobreza extrema, debe considerarse —

¹⁶ Cf. V. Tokman. *Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela*. Cuadernos del ILPES (Santiago) no. 23: 2-8, 1975.

¹⁷ *Ibid.*

— además de lo anterior — la marcada heterogeneidad estructural. De alguna manera esta abre opciones de selección tecnológica que, aunque restringida a ciertas ramas y subramas, entrega elementos para la reorientación del modelo de desarrollo vigente. Esto es de enorme importancia para el caso ecuatoriano, donde la industria fabril coexiste, aún, con un sector artesanal que tiene una participación relevante tanto en la producción como en el empleo.

Por otra parte, es claro que en la reorientación del modelo de desarrollo debería priorizarse la satisfacción de un conjunto mínimo de necesidades para toda la población, a partir de la provisión de empleos con remuneraciones adecuadas para satisfacerlas. En segundo lugar, la provisión de empleos debería realizarse dentro de la esfera de la producción de bienes orientados a satisfacer — en lo grueso — dichas necesidades. Por último, dentro de esta reorientación del modelo de desarrollo, el sector industrial moderno debería jugar un papel central en la provisión de empleos, en la producción de bienes básicos y en el fortalecimiento de la agricultura que, en países con un fuerte contenido rural, está llamada a ser el sector clave en este nuevo marco de desarrollo.

En cualquier caso y complementando lo anterior, la discusión no debería entenderse como la ruralización de la economía ni mucho menos. Más bien debería entenderse como una discusión en la que el proceso de industrialización forme parte constitutiva y fundamental de la modificación de la estrategia de desarrollo. Todo hace pensar que, en una estrategia de este estilo, la industrialización es una condición necesaria para superar la situación de pobreza existente.

La frustración observada en América Latina ante la evolución del proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones, a nuestro juicio, se debe no tanto al proceso mismo sino a la forma que ha asumido. El desencanto proviene de aquella industrialización orientada hacia la producción de ciertos productos, que ha propiciado la utilización de un determinado tipo de tecnología y que ha generado una distribución del ingreso que no se compadece con los objetivos buscados en una estrategia de desarrollo, como ha sido, anteriormente entendida.¹⁸

LA INDUSTRIALIZACION ECUATORIANA Y SUS LIMITANTES

En términos de su industrialización y de la caracterización expuesta,

¹⁸ Para una discusión más amplia sobre los dos últimos puntos planteados en relación con el proceso de industrialización. Cf. P.P. Streeten. *Industrialization in united development strategy*. In: A. Cairncross y M. Puri eds. *Employment income distribution and development Strategy: problems of the developing countries*. New York, Holmes y Meier, 1976; Lefeber, Op. cit., p. 6.

el Ecuador se encuentra dentro del grupo *tardío y postrero*. En este país, el proceso se profundizó, históricamente, a partir de la década de 1960, y además, la estructura actual de producción de la industria muestra un claro predominio de la producción de bienes de consumo sobre la de intermedios y de capital.

Por otro lado, si pensamos en los sectores que han generado la dinámica del país, se puede decir que el crecimiento económico se ha basado en un modelo primario-exportador, donde el sector industrial ha jugado un papel subordinado, sin llegar a constituirse, en ningún momento, en un eje alternativo de acumulación. Por ello, al estudiar el proceso de industrialización ecuatoriano, debe considerarse, primeramente, sus diferentes etapas de desarrollo, las condiciones propicias y los obstáculos y, en segundo lugar, las notables diferencias regionales en las que tiene lugar dicho proceso. En último término, éste responde a una dinámica de funcionamiento diferente en la Sierra y en la Costa.

La Sierra se ha caracterizado por dedicarse a la producción agropecuaria destinada al mercado interno y, más específicamente a un consumo destinado a satisfacer las necesidades de los sectores de la población de menores ingresos. La Costa, en cambio, se ha especializado en la producción agropecuaria destinada, sobre todo al mercado internacional. Si bien ambos tipos de estructura productiva han descansado, de una manera u otra, en la persistencia de relaciones de producción precapitalistas, es en la Costa donde se observa, desde comienzos de este siglo, un proceso más claro y continuo de transición hacia relaciones de producción capitalistas. Ello es importante, desde la perspectiva del desarrollo del sector industrial, ya que esta dinámica diversa da lugar a procesos de industrialización que, desde sus inicios, nacen marcados por una dualidad económica, social y política que, en último término, estaría determinando su orientación y viabilidad.

No intentaremos aquí realizar un análisis exhaustivo de la industrialización ecuatoriana; más bien nos interesa rescatar aquellos elementos que permitan descubrir las características generales del proceso, para luego discutir algunas de las interpretaciones vigentes en relación con su carácter *tardío* y, posteriormente, rescatar las características básicas de la actual estructura industrial, *vis a vis* la interrelación existente entre ésta, el empleo y la distribución del ingreso.

En primer término, debemos destacar las características regionales del proceso de industrialización. En la Costa, a partir de las primeras décadas de este siglo, se observa un importante proceso de urbanización de la economía, donde lo predominante es el desarrollo de la banca y el comercio, ligados al proceso de intermediación entre la producción y la realización del cacao, hasta entonces el principal producto de exportación del país. Paralelamente,

surgieron empresas ligadas a la provisión de servicios como carros urbanos, teléfonos, alumbrado, luz y fuerza, y de un sector de fabricantes que incluye, lo que llamaríamos, el sector industrial manufacturero.

Es pertinente mantener esta distinción dentro del sector industrial, puesto que, si bien su crecimiento se da en el marco de la hegemonía de la burguesía financiera y comercial, su grado de ligazón con ésta es diferente, tal como lo son su dinámica y autonomía. Las primeras, esto es las empresas de servicios, aparecen "más bien (como) una prolongación del capital financiero-comercial y comercial a otros sectores económicos."¹⁹ No obstante, el sector de fabricantes, que incluye un incipiente capital industrial, aparece "claramente como una forma de capital autónomo, independiente del sector financiero-comercial y comercial".²⁰

Por otro lado, es importante anotar que ambos subsectores se diferencian, también, en cuanto al grado de acumulación alcanzado (notablemente superior en el caso de las primeras). Así se tiene que ". . . las cinco empresas de servicios urbanos, (. . .) reunían un capital una vez y media más cuantioso que el total de las 37 industrias manufactureras".²¹

Finalmente, con la existencia de estos nuevos sectores se da el marco de un fuerte proceso de centralización del capital, en manos de unas cuantas familias que controlan una importante proporción del capital en giro, no solo a través de la propiedad, sino también de la administración.

De esta manera, a pesar del significativo proceso de acumulación de capital, verificado en la Costa, especialmente en Guayaquil, el rol jugado por el incipiente sector industrial, que no pasa de ser un conjunto de "pequeños talleres semi-artesanales o a lo mucho pequeñas manufacturas",²² es complementario. Se limita a abastecer los mercados que el capital comercial-importador no cubre, ya sea por razones de rentabilidad o por ventajas derivadas de la localización, que permiten su desarrollo en términos de cierta competitividad.²³

En la Sierra se verifica, también, un cierto desarrollo de las actividades ligadas a la manufactura, especialmente la textil; sin embargo estas no

19 Cf. A. Guerrero. *Los oligarcas del cacao*. Quito, El Conejo, 1980. p. 67.

20 *Ibid.*, p. 67.

21 *Ibid.*, p. 65.

22 *Ibid.*, p. 68.

23 Cf. R. Guerrero. *La Formación del capital industrial en la provincia del Guayas*. *Revista de Ciencias Sociales* (Quito) 3 (10-11): 60-66, 1979.

alcanzan, ni remotamente, los niveles de acumulación observados en las actividades urbanas guayaquileñas. Así, “en Quito para el mismo año (1909-1911) el capital en giro alcanzaba solamente a 5 millones de sucres (frente a los 42 millones de Guayaquil) y, sobre un total de 354 nombres de firmas, apenas 5 declaran un capital de 100.000 sucres o más; contraste brutal con el puerto, donde de las 620 firmas que declaran su capital, 76 tenían un capital de 100.000 sucres o más”.²⁴

Tal como en la Costa, se observa también en la Sierra una urbanización de la estructura económica, ya que la transferencia de capitales provenientes de la agricultura, permite un importante crecimiento de actividades bancarias e industriales. Se produce, de esta manera, un proceso de entrelazamiento de intereses entre los terratenientes serranos con el proceso de acumulación de capital, en su conjunto, y con otros sectores económicos regionales; todos ellos subordinados a los grupos más dinámicos y poderosos del litoral. Su vinculación con el sector manufacturero se da a través de diferentes ramas dedicadas a la producción de bienes para el consumo interno; una de las más relevantes es la textil, que ejemplifica, bastante bien, esa interrelación.²⁵ Esta rama, conformada sobre todo por un importante sector artesanal de baja productividad, estuvo orientada a la producción de textiles de lana para los sectores de menores ingresos, y para un mercado regionalmente delimitado; el resto de la demanda se cubría a través de importaciones; todo ello definía, en último término, una dinámica relativamente débil del sector. Ello comenzó a modificarse a partir de 1918 cuando ocurrió un importante proceso de modernización, caracterizado por el reemplazo de la lana por algodón. El mismo condujo a un proceso de diferenciación y concentración económica en el interior de la rama. Así es como entre “1918 y 1922 se fundan tres plantas manufactureras con un carácter marcadamente empresarial y hasta 1930 se registran no menos de 16 fábricas que consumen preferentemente materias primas importadas”.²⁶

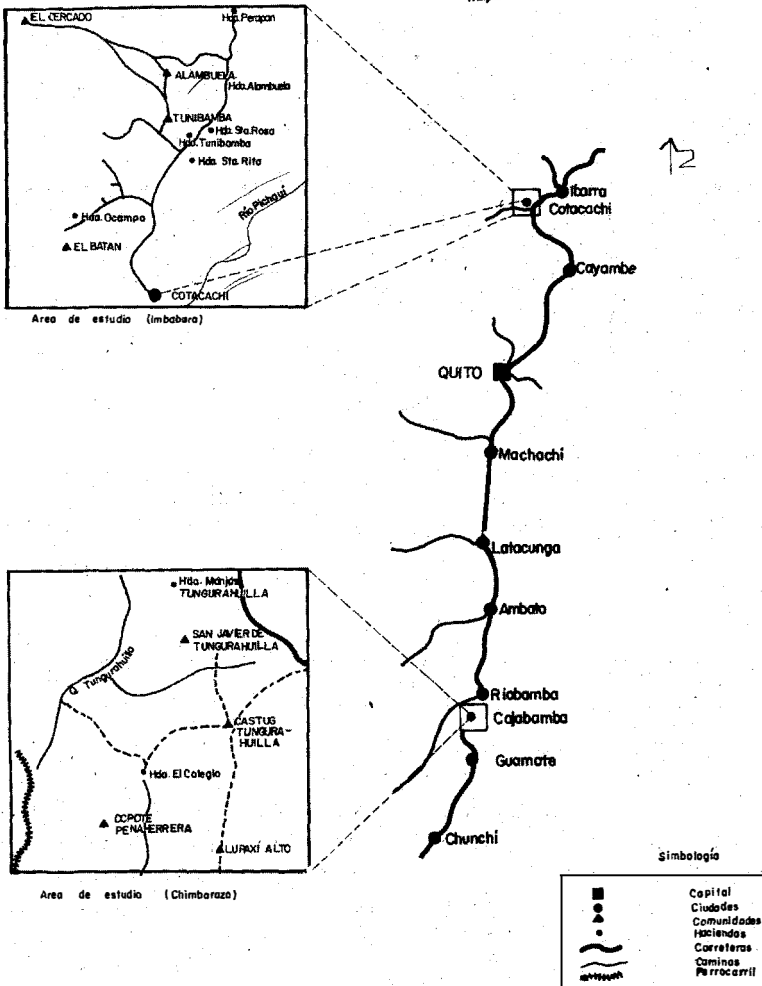
La expansión textil, tal como la de otras ramas destinadas a la producción de bienes de consumo masivo, estuvo determinada por la ampliación del mercado interno, debido al proceso de urbanización ocurrido en Quito y Guayaquil y, también, a la introducción y reforzamiento de las relaciones salariales en ambas regiones.

24 A. Guerrero, Op. cit., p. 62.

25 Para una análisis amplio de esta cuestión; Cf. J. Trujillo. *El sistema de hacienda y la clase terrateniente serrana a fines del siglo XIX y las primeras décadas del presente siglo*. Quito, CIESE, 1979. pp. 277-288. (Mimeo).

26 *Ibid.*, pp. 279-280.

Mapa 1



empezado a “modelar” las comunidades indígenas según sus necesidades o, más bien, si se trata de una respuesta de las comunidades para reproducir, en otras condiciones (lo que de suyo implica un gran cambio), su lógica económico-social y cultural. Veamos con más detalle algunos aspectos similares de las dos comunidades.

a) *Los recursos naturales*

Como la tierra es un recurso limitado, la producción se orienta ante todo a satisfacer las necesidades internas de la comunidad sin dejar ningún margen de producción para la comercialización. Es decir, no hay una vinculación mercantil a través de la venta de productos agropecuarios.

Por el contrario, la venta de mano de obra es muy importante tanto en mercados regionales como extra-regionales. La vinculación con el mercado de trabajo es permanente y constituye el eje de su articulación mercantil.

En ambos casos es importante considerar, en primer lugar, la disponibilidad de tierra. A partir de ello las comunidades pueden elaborar estrategias de reproducción similares o diferentes (Cuadro 2).

Cuadro 2

NUMERO DE LOTES POR FAMILIAS

No. de lotes	Tunibamba	o/o	Castug- Tungurahulla	o/o
0	2	6.1	4	12.9
1	15	45.4	5	80.6
2	12	36.4	2	6.5
3-4	4	12.1		
TOTAL	33	100.0	31	100.0

Fuente: Encuesta a comunidades, 1983.

La poca disponibilidad de tierras se refleja en el significativo porcentaje de familias que no poseen este recurso. En Castug se trata de familias jóvenes arrimadas (entre 21 y 27 años) que no han accedido todavía a la tierra, mientras en Tunibamba son familias desposeídas, a pesar de encontrarse ubicadas en un período posterior del ciclo demográfico.

La mayoría de familias dispone de uno o dos lotes ubicados en un mismo piso ecológico. En Tunibamba, debido a la existencia de una zona alta y otra baja, algunos campesinos han logrado mantener lotes en los dos pisos naturales. Pero antes que a una estrategia de reproducción, esto se debe a la herencia o al trabajo "al partir", pues en las dos partes (alta y baja) se cultivan idénticos productos.

La carencia de tierras por parte de estos campesinos puede ser constatada en el Cuadro 3.

Esta primera época de industrialismo se dio en el marco de una aguda crisis económica, acompañada de una marcada inestabilidad política, situación que se mantuvo hasta 1948 año en el que Galo Plaza asumió la Presidencia de la República. A pesar del surgimiento de una serie de industrias y del relativo auge de la producción azucarera y textil, — ambas destinadas al consumo masivo —, no se observa un fortalecimiento permanente del sector industrial. De hecho, ni siquiera cuando la crisis económica de 1929 ofrecía nuevas condiciones que favorecían la industrialización y se observaron algunos avances, (construcción de la refinería de petróleo y la fabricación de cemento), el país — debido a la crítica situación que enfrentaba desde la primera década del siglo — se encontraba en un estado de extrema debilidad para dar paso a la constitución de una base industrial que permitiera hablar del inicio de un proceso de industrialización. Ese intento, en el caso de otros países latinoamericanos, respondió a la agudización de la crisis del modelo primario exportador que, sin embargo, en el caso ecuatoriano no se tradujo en un importante fortalecimiento del sector industrial, ni en la creación de las bases para iniciar la modificación del modelo de desarrollo.

Creemos que existe un conjunto de razones que explican dicha situación, algunas de las cuales ya hemos adelantado; sin embargo, nos parece importante retomarlas para sistematizarlas y, posteriormente, confrontarlas con algunas de las explicaciones vigentes.

Al parecer, ha existido un relativo consenso respecto de las causas fundamentales que explicarían el insuficiente desarrollo del sector industrial, entre otras: la insuficiencia de capitales y el limitado tamaño del mercado.³¹ En este sentido es muy ilustrativo el diagnóstico que realiza Luis N. Dillon; alrededor de 1925 ese autor defendía una política proteccionista: "Indudablemente, el Ecuador llegará tarde o nunca, a ser un país industrial en el sentido estricto de la palabra. Le faltan para ello elementos básicos, tales como carbón, hierro y amplio mercado interno de consumo. De allí es que apenas han podido desarrollarse en forma apreciable, algunas industrias agrícolas (. . .) y una que otra más de otro orden, (. . .) y aun estas necesitan mantener, para subsistir, lucha abierta con multitud de obstáculos de toda clase entre los que la insuficiencia de capitales, la escasez de mano de obra eficiente, el prejuicio de los consumidores en contra de la producción nacional y el abandono del Estado no son los más importantes: queda todavía en pie la competencia incontestable del similar extranjero que inunda al país al amparo de aranceles de aduana anticuados, antiproteccionistas y al contrabando que es el peor

³¹ Ibid., p. 105. También F. Velasco. *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*. Quito, El Conejo, 1981. pp. 182-184, 205-212. Este autor mantiene que dichas limitaciones persisten, al menos, hasta la década de 1960.

enemigo de la industria autóctona".³²

Como se desprende de la evolución de la industria, durante los primeros años de este siglo, pareciera que la anterior interpretación adolece de algunas limitaciones que — de alguna manera — la hacen cuestionable, especialmente en lo que se refiere a la insuficiencia de capitales.

En primer lugar, y como lo hemos anotado, esos capitales existían, y eran de cierta significación, pero no fueron transferidos, principalmente, a la industria sino a la banca y al comercio; de esta manera, la cuestión pareciera centrarse en la búsqueda de las explicaciones que hacían que la transferencia de capitales hacia la industria fuera poco atractiva.

En segundo lugar, la estructura económica, prevaleciente en ese entonces, era muy poco diversificada. Según Velasco, esto significa que la estructura de producción básica no se modificó ya que: "En base a sucesivas devaluaciones y a la superexplotación del campesinado, se mantuvo, mal que bien, el viejo modelo de crecimiento basado en las exportaciones tradicionales".³³

En esa medida aquellos sectores que no estaban ligados, directa o indirectamente, a lo agroexportación, presentaban una extremada debilidad, lo que hacía que la rentabilidad que obtenían fuera también muy baja. De esta manera, la debilidad del sistema económico no permitía la existencia de alternativas rentables, lo cual dada la conformación del Estado y de los grupos dominantes, tampoco podía ser modificada a corto plazo, sin afectar a dichos grupos.

En tercer lugar, está la ausencia de un sector empresarial industrial autónomo, que estuviera en condiciones de llevar adelante el fortalecimiento de dichas actividades. Según Velasco "no existía en el país ni en 1920 ni en 1930 un embrión de burguesía industrial que, actuando independientemente, pudiera buscar la alianza con las masas urbanas y la pequeña burguesía radicalizada a fin de lograr las condiciones necesarias para un proceso de industrialización(. . .)"³⁴

En cuarto lugar, y ligado con la anterior, está la escasa participación del sector industrial en la conducción económica del Estado. Una muestra palmaria de tal falta de gravitación, es la expedición de una legislación proteccionista en su espíritu, pero que, en los hechos, tuvo una incidencia muy limitada.

Por último, y en cierta medida refrendando las interpretaciones existentes, estaría el insuficiente desarrollo del mercado interno para bienes

³² Cf. L. N. Dillon. *La crisis económica financiera del Ecuador*. Quito, Offsetec S.A., 1976. pp. 285-286.

³³ F. Velasco, Op. cit., p. 181.

³⁴ *Ibid.*, p. 183.

industriales, lo cual se debía no solo al tamaño absoluto de la población, sino a la existencia de relaciones no salariales en ámbitos de la economía relativamente extendidos. Por otro lado, una distribución del ingreso marcadamente desigual, contribuía a entorpecer dicho desarrollo, en la medida que los sectores de mayores ingresos provocaban una fuerte segmentación del mercado que era satisfecha recurriendo a las importaciones. Así, el desarrollo de la industria quedaba reducido a la demanda de los sectores de menores ingresos cuya capacidad de compra estaba sujeta a los vaivenes cíclicos que sufría la economía del país y, por ende, sus remuneraciones.

Posteriormente, el país entró en la etapa del auge bananero que, hasta mediados de los años 60, puede caracterizarse como la reorientación del modelo primario-exportador. Ello, a pesar de lo anterior, permitió un cierto proceso de modernización de la economía, especialmente la construcción de infraestructura y obras públicas para lograr una comercialización más eficiente del banano. En términos del desarrollo industrial, el estudio de este período ha sido bastante limitado, quizás por la importancia que alcanzó, nuevamente, el sector agro exportador. En todo caso, es claro que el sector industrial alcanzó, durante este período, un cierto crecimiento que respondía a la coyuntura de la segunda guerra, aunque su participación en cuanto a producción y empleo siguió siendo muy limitada.

Con la declinación del auge bananero, a partir del segundo quinquenio de los años 60, el país se enfrentó nuevamente, a una situación crítica, ante la cual dada la escasa diversificación de la estructura productiva, en general, y del sector agroexportador, en particular, no estuvo en capacidad de responder positivamente. Ello provocó una aguda crisis económica y política que desembocó en el advenimiento de la Junta Militar de 1963, con la que se abrió a nuestro entender, una nueva etapa en el proceso de industrialización del país.

Durante el período bananero se había producido un ligero proceso de movilidad social: la ampliación de la instrucción; un importante crecimiento de los sectores urbanos con una fuerte presencia de los sectores marginales; y, finalmente, la elevación de los niveles de consumo. La crisis del principal sector generador de divisas, dio lugar a un conjunto de presiones sociales y políticas que llevó a los militares a tomar el poder, de manera institucional. Sin embargo, el período anterior — además de provocar dichas presiones — creó una serie de condiciones que permitirían construir bases de un nuevo intento industrialista.

La Junta Militar aparece, en este marco, representando — en los hechos — los intereses de los sectores industriales emergentes, de los exportadores y de la clase media al iniciar un conjunto de reformas institucionales y so-

ciales.³⁵ En este sentido, implementaron un programa modernizante, que buscaba diversificar la estructura productiva del país y, en concreto, dar un nuevo empuje para la instalación de la industria. Por el otro, intentaba crear una demanda suficiente que asegurara un nivel mínimo de rentabilidad a esa industria.

En cuanto a la creación de condiciones para la instalación de, lo que se puede llamar, la base industrial, se dictaron medidas preferenciales, entre las cuales se cuentan la Ley de Protección Industrial y las diferentes políticas fiscales y arancelarias que tendían a favorecer el proceso de sustitución de importaciones. Por otro lado, se trató de facilitar la transferencia de excedentes hacia el sector industrial, especialmente a través del aparato bancario. De esta manera, se buscaba remover, a partir del Estado, algunas de las limitaciones que obstaculizaban el *despegue* de la industria nacional; fundamentalmente las referidas a la rentabilidad del sector y a la ausencia de mecanismos expeditos que permitieran la utilización productiva del capital disponible.

En relación con la creación de un mercado para los productos industriales, se dictaron medidas como la Reforma Agraria que incluía la abolición del *huasipungo* y otras formas del trabajo precario. Ello provocó una creciente monetización de la economía permitiendo, de esta manera, junto con la creciente importancia de los sectores medios urbanos provenientes del proceso de movilidad social, ampliar el reducido mercado interno para los productos industriales. No obstante, esa ampliación del mercado coexistió con una distribución del ingreso extremadamente desigual. Por ejemplo, una importante proporción de la población se encontraba, debido a sus reducidos ingresos, fuera del mercado; así, en 1966 “un 74.7 o/o de la población activa percibe ingresos anuales inferiores a los 7.000 sucres, no constituyendo por la exigüedad de la renta, demandantes efectivos de los productos industriales.”³⁶

De este modo, el Estado asumió, como una de sus tareas, la remoción de las limitantes más importantes, que dificultaban la creación de una base industrial. No obstante, esta tarea rebasó el margen de maniobra con que contaba el Estado para esa época. Si bien intentó modificar la estructura productiva, y encauzar el desarrollo hacia una industrialización, por la vía de la sustitución de importaciones, en este período el sector industrial no llegó a convertirse en nuevo eje del proceso de acumulación. Ciertamente que algunos obstáculos, de hecho, fueron removidos, pero hubo otros, igualmente importantes, que persistían. Entre ellos la debilidad del aparato estatal y, por ende,

³⁵ Cf. G. Abad. *Ecuador: análisis de una problemática*: México, Colegio de México, 1970, pp. 148-149.

³⁶ F. Velasco, Op. cit., pp. 211-212.

de sus políticas, y la continúa ausencia de una burguesía industrial autónoma, con capacidad empresarial innovadora.

En términos de nuestro interés más específico, es importante rescatar las implicaciones que tienen algunos de estos elementos. Ante la distribución del ingreso, antes mencionada, la estructura de producción que empieza a perfilarse, tiene una particular característica desde el punto de vista del tipo de bienes producidos. Estos, en general, van a satisfacer las necesidades de una reducida minoría la cual tiende a reproducir pautas de consumo que imitan las de los países desarrollados. Por otro lado, la producción tecnológica, más centralizada en los países desarrollados, responde a su particular dotación de factores lo cual genera una creciente dependencia tecnológica que torna más vulnerable al proceso de industrialización. Finalmente, dada la evolución de la economía internacional, en la cual tienen un importante papel las Empresas Transnacionales, el proceso de industrialización enfrenta una fuerte extranjerización. Tenemos, entonces, que aun cuando el estímulo central que genera dicho proceso es, una vez más, una situación de crisis del sector externo, las condiciones históricas, tanto internas como externas, dan lugar al surgimiento de un estilo de desarrollo industrial que muestra las características antes señaladas. Estas, de alguna manera, lo diferencian de los procesos de industrialización llevados adelante en otros países latinoamericanos, en los cuales tuvieron gran importancia la generación de un mercado interno para la producción industrial, el rol del Estado como reorientador de excedentes y, muchas veces, como agente productor directo, ambos coadyuvantes en el proceso de reforzamiento de una burguesía industrial.

En síntesis, puede caracterizarse esta etapa de la industrialización ecuatoriana como la del surgimiento de un proyecto más o menos coherente dirigido a implantar el modelo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones; su característica central fue dar paso a una estructura industrial que, en lo fundamental, respondiera a, lo que se ha llamado, la primera fase del proceso de sustitución de importaciones: producción interna de bienes de consumo no duraderos y de ciertos rubros de bienes de consumo duraderos. Ello, además, con la coexistencia del estrato artesanal que, para esta época, continúa teniendo una significativa participación tanto en la generación de empleo como en su aporte al producto industrial. Así, y según la Junta Nacional de Planificación, en el año 1961 este estrato ocupaba el 89.2 o/o del personal de la industria manufacturera, en tanto que su aporte al producto ascendía al 44.2 o/o.³⁷

Una última etapa, que es importante distinguir en términos del pro-

³⁷ Cf. JUNAPLA. *Plan nacional de desarrollo económico y social*. Quito, JUNAPLA, 1963. Tomo 3, libro primero, p. 19.

ceso de industrialización, es la que se inició en 1972, a partir del auge petrolero. Luego de ese año, el proceso experimentó un nuevo impulso que fue, a nuestro entender, fundamental, ya que permitió que el sector industrial no solo se constituyera en un importante sector dentro de la economía (aunque aún subordinado), en términos de su aporte al PIB total, sino porque se produjo una diversificación productiva en su interior que, de alguna manera, acota el desarrollo económico y social futuro.

Este nuevo impulso industrial tiene un conjunto de características que nos parece relevante destacar. En primer lugar, a diferencia de los impulsos anteriores, no obedeció a una situación de crisis en el sector externo; más bien respondió a un incremento de los ingresos internos, resultante del manejo específico de los excedentes en divisas a través de la política estatal. Un impulso de este tipo, donde la principal limitante no es el estrangulamiento del sector externo, puede tener implicaciones en términos de la política industrial, que otorguen ciertas particularidades al proceso de industrialización en cuestión. Dicho auge ha incidido de dos formas fundamentales sobre el proceso de industrialización. En primer lugar ha permitido una significativa ampliación del mercado interno mediante dos mecanismos: a) el incremento general del nivel de ingresos, y con ello, la incorporación de importantes contingentes poblacionales a la economía monetaria; y, b) la ampliación de los sectores de ingresos medios, lo cual elevó la demanda solvente por bienes industriales. En segundo lugar, posibilitó el reforzamiento económico del Estado y las consiguientes modificaciones de su aparato institucional, encaminadas a generar incentivos especiales para la instalación y desarrollo de actividades industriales. Entre estas, la Ley de Fomento Industrial, y — dentro de ella — las políticas arancelaria y tributaria. No obstante, dichas medidas estuvieron acompañadas de una capacidad creciente del aparato estatal para disponer y orientar los flujos monetarios destinados a financiar la actividad industrial.

Así, el Estado, esta vez premunido de un fuerte respaldo económico, jugó un rol central en la remoción de los principales obstáculos que han impedido el desarrollo industrial del país, llegando incluso, a intentar la creación o el reforzamiento, de esa débil burguesía industrial, “desde arriba”.

Lo expuesto constituye un breve intento por rescatar las principales características de la evolución del sector industrial en el Ecuador. A continuación trataremos de profundizar en la discusión relacionada con la estrategia de industrialización seguida, y sus efectos e interrelaciones sobre el nivel de empleo y la distribución del ingreso. El análisis hará referencia solo a la industria fabril durante el auge petrolero.

INDUSTRIALIZACION Y EMPLEO

Habíamos visto que las críticas a la estrategia de desarrollo industrial

seguida en América Latina, se han centrado en la insuficiencia del sector industrial para generar una demanda de trabajo acorde con el crecimiento respectivo de la producción; tal crítica es también válida para el proceso de industrialización ecuatoriano.

Como se desprende del Cuadro 1, el grado de industrialización del país es relativamente incipiente; así, el aporte del sector al PIB total, aunque creció durante casi toda la pasada década, no superó el 14.6 o/o. Dicha participación incluye el conjunto de la industria manufacturera, dentro del cual constan el estrato artesanal y la pequeña industria, los cuales aportan, aproximadamente, el 20 o/o del producto manufacturero. Con esta inclusión se reduce la participación del sector industrial "moderno" dentro del PIB, hecho que avalaría la tesis acerca de la debilidad relativa del sector manufacturero como motor del desarrollo económico ecuatoriano. Puede verse, también en el Cuadro 1, que en el período 1970-79, el sector manufacturero creció a una tasa superior a la del PIB (10.9 o/o contra el 9.3 o/o) que, como se sabe, ha alcanzado niveles históricamente sin precedentes, lo que ha ubicado al país dentro de los de más elevado crecimiento en América Latina, durante esta última década. No obstante, lo que interesa rescatar aquí es el carácter *inducido* del crecimiento industrial; es decir, su crecimiento sigue dependiendo de la dinámica de otros sectores "de punta" — en este caso la explotación y exportación petrolera —, sin que se observe, al mismo tiempo, una fuerte dinámica al interno del sector.

Ahora bien, hablar de la dinámica *inducida* del sector, no quiere decir que el crecimiento y fortalecimiento de un nuevo sector productivo sea posible sin el concurso de ciertos factores *exógenos* (el Estado u otro sector), que mediante la transferencia de recursos permitan la iniciación de dicha dinámica. Lo que se quiere subrayar es que el sector industrial ecuatoriano, a pesar de su dinámica y de los esfuerzos desplegados para transformarlo en el eje de la acumulación, no ha logrado pasar de la etapa que se podría llamar de la industria "incipiente" y, por lo tanto, alcanzar un proceso de crecimiento autosostenido.

En este sentido, es muy significativo observar las relaciones intersectoriales que se derivan de la matriz insumo-producto. De ellas, las correspondientes a la matriz interindustrial son relativamente débiles, predominando las relaciones con el sector primario, para el caso de las ramas "tradicionales", y con el sector "terciario", para el caso de las ramas "no tradicionales".³⁸

Algunas cifras sobre la evolución y crecimiento de las diferentes ramas económicas, durante la década pasada permiten ilustrar lo planteado. Así,

³⁸ Cf. J. Alarcón. *La matriz de insumo - producto y la planificación de las necesidades básicas*. Quito, Proyecto ISS - PREALC, 1982. (Mimeo).

Cuadro 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD: 1970 - 1979
(en millones de sucres 1975)

Ramas de Actividad/año	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
- Agricultura, caza, silvicultura y pesca	15.710	16.497	17.160	17.340	18.894	19.333	19.892	20.360	19.575	20.279
- Explotación de minas y canteras	429	408	7.659	21.451	18.859	15.746	18.647	18.039	20.148	21.650
- Industria manufacturera (incl. ref. de petróleo)	8.060	8.661	9.798	10.651	11.674	13.945	15.956	17.267	19.034	20.480
- Electricidad, gas y agua	477	512	595	644	693	809	915	927	915	1.019
- Construcción	3.940	5.076	4.402	4.856	5.585	5.988	6.415	6.573	6.903	6.825
- Comercio, restaurantes y hoteles	10.731	11.682	12.620	13.665	14.959	16.949	17.929	20.066	21.504	22.552
- Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.765	3.992	4.352	4.773	5.326	6.619	6.944	8.003	8.616	9.257
- Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios	7.536	7.882	8.275	9.521	10.610	11.237	12.108	13.703	14.622	15.760
- Servicios comunales, sociales y personales	3.629	3.727	3.705	4.072	4.371	4.509	5.129	5.809	6.445	7.059
(menos costos bancarios importados)	(1.258)	(1.351)	1.476)	(1.606)	(2.028)	(2.063)	(2.304)	(2.781)	(3.161)	(3.724)
- Servicios gubernamentales	6.005	5.867	6.178	6.446	8.319	9.640	10.914	11.056	11.926	12.487
- Servicio doméstico	458	475	490	512	537	558	579	602	627	650
PIB a precios de productor	59.482	63.428	73.758	92.325	97.799	102.820	113.124	119.624	127.154	134.301
- Derechos arancelarios e imptos. a las importaciones	3.430	3.512	3.167	3.799	4.722	5.297	4.906	6.051	6.757	6.382
- Menos subvenciones a prod. import.	(-)	(88)	(432)	(257)	(475)	(377)	(351)	(306)	(279)	(263)
PIB a precios de comprador	62.912	66.852	76.493	95.867	102.046	107.740	117.679	125.369	133.632	140.420

(sd): semidefinitivas

Fuente: Banco Central del Ecuador. *Cuentas Nacionales, No. 2 y 3*. Quito, División Técnica. BCE, 1982.

casi el 64 o/o del crecimiento experimentado durante la primera fase del auge petrolero (entre 1970 y 1973), se explica por la producción petrolera; el sector industrial fue uno de los más beneficiados, aportando con el 7.9 o/o del crecimiento de la economía, en el período. Por otra parte, uno de los sectores más postergados parece ser el agropecuario, que solo aportó con el 5 o/o.

Ello quiere decir que, en términos relativos, y a pesar de su crecimiento, la industria perdió posiciones frente a otros sectores dentro de la estructura económica del país, que si bien incipientes — y quizás por ello — mostraron un mayor dinamismo. En especial nos referimos a sectores como el de la construcción y, fundamentalmente, a ciertos servicios como electricidad, gas y agua, el sector de bienes inmuebles y el de establecimientos financieros. De este modo, por su importancia y por el origen de sus impulsos, el sector manufacturero continúa siendo un sector subordinado.

En cuanto al empleo, se observa (Cuadro 2) que, para el período mencionado, este creció a una tasa promedio anual del 2.7 o/o, en tanto que el sector manufacturero lo hizo a una tasa del 3.3 o/o, con lo cual, su participación en el empleo total creció del 10 o/o al 10.5 o/o. Aquí, como en el caso de la producción, es importante considerar la participación de los diferentes estratos del sector en el empleo total; y en este caso con mayor razón ya que la participación del estrato artesanal en el empleo, si bien decreciente en el tiempo, alcanzó en 1979, proporciones que bordearon el 62 o/o del empleo manufacturero.

De las cifras anteriores puede observarse que, en el período 1970-79, el crecimiento del producto fue 3.3 veces superior al crecimiento del empleo; mientras el primero creció a una tasa promedio anual de 10.9 o/o, este último lo hizo solo al 3.3 o/o. No obstante, lo anterior requiere algunas precisiones; aunque no exista una correspondencia equivalente entre el crecimiento del producto y del empleo industrial, el crecimiento de este último debe ser visto en función de la evolución de la oferta de mano de obra, en general, y urbana, en particular.

En el Ecuador, que históricamente ha observado elevadas tasas de crecimiento poblacional, también la oferta de mano de obra ha crecido relativamente rápido, alcanzando, según las proyecciones del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) una tasa promedio anual de 3 o/o. Si a lo anterior se agrega el fuerte proceso de urbanización experimentado en el país, se tiene que la oferta de mano de obra urbana, según la misma fuente, ha crecido al 4.5 o/o promedio anual. Al comparar ambas cifras con el crecimiento del empleo industrial, se observa que este ha alcanzado niveles significativos en relación con el crecimiento de la mano de obra urbana. No obstante, el mismo ha sido insuficiente para cubrir dicho crecimiento, lo que ha provocado un proceso de "terciarización" del empleo. Esa "terciarización" no ha ido acompañada de

incrementos en la productividad de los diferentes sectores productivos que permitan generar un excedente económico para apoyar el desarrollo de otras actividades, como las de servicios. De esta manera, el empleo "informal", caracterizado por su baja remuneración y productividad, adquiere una importancia creciente.

Tal como lo hemos observado, dentro de la industria manufacturera coexisten una serie de actividades que cubren, desde la artesanía hasta la producción fabril, pasando por la pequeña industria. En lo que sigue, sin embargo, intentaremos centrarnos en el estrato 'moderno' de la rama, esto es en la industria fabril. Trabajaremos con las Encuestas de Manufactura y Minería que, a pesar de sus deficiencias y limitaciones, responden a nuestro objetivo: el análisis de la estructura y condicionantes del empleo industrial fabril que aparece como el sector más dinámico y moderno de la manufactura.

En concreto, intentaremos verificar la hipótesis acerca de la capacidad que tienen los sectores de mayor productividad e ingresos, para crecer más rápidamente aunque, como contrapartida, no estén en condiciones de generar los puestos de trabajo necesarios para absorber una creciente proporción de la fuerza de trabajo.³⁹ Si miramos el sector manufacturero en su conjunto, la respuesta a la anterior interrogante, dado el crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo en ese sector, no es demasiado concluyente. Por ello, es necesario distinguir en su interior, el estrato "moderno" por un lado, y el "tradicional", por el otro.

Partiremos mostrando las principales características del estrato fabril ecuatoriano, distinguiendo tres agrupaciones de ramas que nos parecen útiles para tal efecto: predominantemente productores de bienes de consumo, no durable; las de bienes intermedios; y, las de bienes de capital de consumo durable.

Una mirada rápida a la información existente muestra que la estructura del estrato fabril se caracteriza en su producción, valor agregado y empleo, por la preponderancia, casi absoluta, de las ramas productoras de bienes de consumo, las que, además, pueden ser identificadas como las ramas "tradicionales". La proporción de la producción que generan estas ramas fluctúa entre el 65 o/o y el 70 o/o del total de la producción, mostrando, además, una tendencia creciente. La producción de bienes intermedios, aunque representa una proporción relativamente importante, fluctúa entre el 28 o/o y el 21 o/o, con una tendencia decreciente en cuanto a su participación. Esto lleva a pensar que el proceso de diversificación industrial, se ha reducido, básicamente a la producción de bienes de consumo, y que la estructura industrial se

³⁹ Cf. O. Muñoz. *Dualismo, organización industrial y empleo*. Santiago, Estudios CIE-PLAL no. 19, 1977. pp. 6-7.

Cuadro 2

PROYECCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA: 1970 - 1979
(en miles de personas)

Ramas de actividad/año	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
TOTAL	2.084,8	2.131,6	2.179,4	2.228,3	2.278,3	2.342,4	2.409,3	2.482,0	2.561,7	2.642,8
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1.177,5	1.185,2	1.192,3	1.198,9	1.204,8	1.220,8	1.236,9	1.254,5	1.274,0	1.296,1
Explotación de minas y canteras	5,3	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	7,1	7,5	7,9	8,4
Industrias manufactureras	207,9	214,0	220,1	226,2	232,4	240,5	249,0	258,1	268,0	277,7
Electricidad, gas y agua	6,9	7,3	7,8	8,3	8,8	9,4	10,1	10,9	11,8	12,7
Construcción	73,3	77,1	81,1	85,2	89,4	94,6	100,2	106,2	112,7	119,3
Comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles	157,5	166,2	175,3	184,7	194,6	206,5	219,4	233,3	248,5	263,8
Transporte, almacenamiento y comu- nicaciones	52,4	53,5	54,6	55,6	56,7	58,2	59,8	61,5	63,3	65,0
Establecimientos financieros, segu- ros, etc.	16,3	17,3	18,2	19,3	20,3	21,7	23,1	24,7	26,4	28,0
Servicios comunales, sociales y personales	299,2	308,5	318,0	327,6	337,4	350,0	363,3	377,6	393,2	407,9
Actividades no bien especificadas	63,6	70,5	78,1	86,6	95,9	99,8	104,0	108,6	113,8	118,7
Trabajadores nuevos	24,8	26,4	28,1	29,9	31,7	34,0	36,4	39,1	42,1	45,2

Fuente: CONADE. *Estadísticas industriales (1970-1980)*. Quito, CONADE, 1981.

ha mantenido — más o menos — en la producción de dichos bienes. En este sentido, puede decirse que aún no se ha superado la “primera etapa” del proceso de sustitución, y que la producción de bienes intermedios es todavía poco importante y que está centrada en la producción de un número limitado de productos, que no tienen — a pesar de su carácter estratégico — un peso fundamental dentro de la estructura industrial del país. Finalmente, la producción de bienes de capital y de consumo durable si bien tiende a ganar importancia en términos relativos, no pasa de tener una presencia marginal, fluctuando entre el 6 o/o y 11 o/o. Si en las cifras anteriores se considera el aporte de cada una de dichas ramas al valor agregado, encontramos que su contribución, en lo fundamental, se mantiene, con un ligero desmedro de la participación del sector productor de bienes intermedios, cuya participación oscilaría entre el 21 o/o y el 26 o/o. ⁴⁰

Por otro lado, si miramos dicha estructura industrial desde el punto de vista de la ocupación, encontramos que la participación de las agrupaciones, anteriormente definidas, se modifica levemente, en favor de las industrias productoras de bienes de consumo no duradero. Así, la participación de estas en el empleo total del estrato fabril fluctúa entre el 66 o/o y el 74 o/o; no obstante, tiende a estabilizarse, durante todo el período en alrededor del 72 o/o o 73 o/o. Las ramas productoras de bienes intermedios, cuya participación en el empleo se ubica entre 17 o/o y 20 o/o, disminuyen su participación relativa, pasando del 19.8 o/o en 1970, al 17.3 o/o en 1977. Por último, las ramas productoras de bienes de capital muestran, nuevamente, una tendencia creciente, aunque su aporte relativo es menor, (entre el 8 o/o y el 12 o/o).⁴¹

Cabe anotar que, aunque las tendencias anotadas son, en general, válidas, debe considerarse que para el último año que existe información disponible — 1978 — se observa un fuerte repunte en la agrupación de “bienes intermedios”, con lo cual recupera los niveles de participación de los primeros años de la década. Ello, de alguna manera, distorsiona las tendencias previas, pero es el resultado de la creciente importancia de la rama “petróleo y carbón”, que incluye la refinación de petróleo, la cual experimentó un salto significativo.

En síntesis, y si seguimos pensando en las agrupaciones antes mencionadas, se puede decir que la estructura de la industria ecuatoriana no se ha modificado, notablemente, ya que la producción de bienes de consumo no duradero mantiene un predominio casi absoluto en términos de producción

⁴⁰ Cf. CONADE. *Estadísticas industriales (1970-1980)*. Quito, CONADE, 1981. Cuadros 24 y 25.

⁴¹ *Ibid.*, Cuadro 32.

y empleo. No obstante lo anterior, y la relativa constancia del grupo dedicado a la producción de bienes intermedios, se observa una limitada reducción en la producción de bienes de consumo, en favor de la producción de bienes de capital; pese a su reducido peso absoluto, su participación casi se duplica durante el período 1970-78. Ello, especialmente, debido a la reducida producción de bienes de capital en el primer año en cuestión, pero también por la importancia relativa alcanzada por la producción de ciertos rubros como productos metálicos y maquinaria eléctrica; lo cual llama a no engañarse respecto a la estructura de este sector que, en lo fundamental, ha crecido en la producción de bienes de consumo durable.

En lo que se refiere a la dinámica de cada una de las agrupaciones, y de su capacidad para generar empleos, es importante analizar la evolución de las elasticidades. En el Cuadro 3 puede observarse que, en términos globales y cualquiera que sea el indicador utilizado, durante todo el período bajo análisis se verificó una fuerte reducción en las elasticidades. La elasticidad empleo/valor agregado se redujo de 0,730 a 0,457, en tanto que la empleo/producto pasó de 0,715 a 0,630; esto es que la respuesta, en términos de empleo, frente a los incrementos del producto o del valor agregado — dadas las elasticidades todas menores que la unidad y tendiendo a reducirse — ha sido siempre mucho menos que proporcional a tales incrementos y cada vez más débil.

Ello es de enorme importancia en el caso de la industria fabril, puesto que se ha demostrado, en otros estudios, que todo el sector muestra una fuerte tendencia a la baja de la elasticidad empleo-producto, verificada a partir del período 1965-71. En esa época — como hemos visto — aún no se iniciaba el proceso de modernización de la economía, pero hubo un primer intento por profundizar la industrialización sustitutiva.⁴²

En términos de cada una de las agrupaciones analizadas, se observa que, salvo la de bienes de capital que en uno de los indicadores muestra una elevación del coeficiente para el período 1974-78, el resto de agrupaciones y de indicadores presenta una clara reducción de la elasticidad empleo (producto y valor agregado). Además, salvo en el caso de los bienes intermedios, para el período 1970-74, las elasticidades son significativamente menores que la unidad. Por lo tanto, la dinámica de producción del sector manufacturero “moderno” no tiene un correlato en términos de la creación de empleos, lo cual constata la hipótesis, anteriormente planteada, acerca del crecimiento de la producción y del empleo en los sectores “dinámicos”.

No obstante, la lenta absorción relativa de mano de obra por parte de la industria fabril, no puede asociarse, mecánicamente, a ninguna de las agru-

⁴² Cf. J. Alarcón. *Transition growth and basic needs in Ecuador: and historial analysis*. Quito, ISS - PREALC, 1982, pp. 88-89 (Mimeo).

Cuadro 3

ELASTICIDADES EMPLEO-VALOR AGREGADO Y EMPLEO-PRODUCTO EN LA PRODUCCION
FABRIL POR GRUPOS DE ACTIVIDAD: 1970-74 y 1974-78

	1970-74		1974-78	
	Empleo/VAB (a)	Empleo/VTP (b)	Empleo/VAB	Empleo/VTP
Bienes de consumo no durable	0.634	0.638	0.619	0.536
Bienes intermedios	1.168	0.949	0.254	0.619
Bienes de capital y de consumo durable	0.657	0.639	0.827	1.110
Total:	0.730	0.715	0.457	0.630

(a) Relación entre el crecimiento porcentual del empleo y del valor agregado.

(b) Relación entre el crecimiento porcentual del empleo y el valor total de la producción.

(c) Incluye alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, muebles de madera, imprentas y diversos.

(d) Incluye cuero y pieles, madera y corcho, papel y pulpa, químicas, petróleo y carbón, caucho, minerales no metálicos y metálicas básicas.

(e) Incluye productos metálicos, maquinaria eléctrica, maquinaria no eléctrica y material de transporte.

Fuente: CONADE, Op. cit.; Cuadros 21, 25 y 29.

paciones en cuestión. De hecho, en el marco de una débil base industrial, es de esperar que la instalación de nuevas industrias durante dicho período se traduzca en alguna de las fuertes variaciones que experimenta la elasticidad, lo que hace que dichos valores sean meramente referenciales. Es importante, en este sentido, realizar un estudio de las ramas más importantes, de la evolución en el interior de cada una de las agrupaciones y, paralelamente, del conjunto de incentivos y exenciones incluidos en la Ley de Fomento Industrial, y de sus efectos sobre la utilización de diferentes combinaciones tecnológicas. En especial, se requiere profundizar en el estudio de aquellas disposiciones relativas a los precios relativos del capital y del trabajo y de las referidas a las exenciones arancelarias para la importación de maquinarias e insumos y a la política fiscal y crediticia.

Aunque un estudio en profundidad de tales políticas rebasa los alcances de este trabajo, es posible plantear que dichas políticas han estado orientadas, fundamentalmente, a la reducción relativa del costo del capital, lo que ha incentivado la instalación de unidades productivas, basadas en la utilización de tecnologías relativamente intensivas en el uso de capital. Además de aprovechar el sesgo de los avances tecnológicos, al buscar la maximización de la rentabilidad individual, han permitido la constitución de una estructura industrial, cuyo funcionamiento puede caracterizarse en dos sentidos: a) un progresivo desplazamiento relativo del trabajo por el capital; y b) un sobredimensionamiento de las plantas, que se traduce en elevados márgenes de capacidad ociosa. En último término, esta dinámica de funcionamiento ha afectado el crecimiento de la producción, el empleo y la productividad industrial.

Estas cuestiones, íntimamente relacionadas entre sí, las iremos mostrando en este trabajo. En primer lugar, intentaremos medir la importancia que ha tenido el proceso de sustitución de trabajo por capital, a través del cálculo de un conjunto de coeficientes que muestran la intensidad en el uso de esos factores.

Hemos calculado un coeficiente, para medir la intensidad del trabajo, obtenido de la relación entre el número de personas ocupadas y el valor agregado generado en términos de millones de sucres, para hacer manejables las cifras. Si bien la medición de la intensidad del trabajo presenta una serie de dificultades conceptuales, en último término, es un buen indicador para los fines buscados.⁴³ Este coeficiente nos permitirá detectar cuáles son las ramas productivas que emplean un mayor número de personas por unidad de producción y, por lo tanto, las que pueden realizar un mayor aporte a la generación de empleos.

⁴³ Para una discusión de dichos coeficientes, Cf. A.S. Bhalla. *Concepto y medición de la densidad de mano de obra*. In: A.S. Bhalla, ed. *Tecnología y empleo en la industria*. Ginebra, OIT, 1975. pp. 20-31.

Las cifras agregadas (Cuadro 4), a nivel de grupo de actividad económica, muestran que no hay una diferencia significativa entre las ramas productoras de bienes de consumo no durable, por un lado, y la de bienes de capital, por el otro. Sin embargo, es la rama productora de bienes intermedios la que presenta una intensidad notoriamente inferior a las anteriores.

No es posible, a este nivel, tener una interpretación clara que permita explicar dichos movimientos; para ello sería necesario contar con un estudio más desagregado dentro de cada una de estas agrupaciones económicas. No obstante, la información disponible ilustra algunas cuestiones que parece interesante describir: la clara tendencia de ese a reducirse en el tiempo, en general, y para cada una de las agrupaciones. Así entre 1970 y 1978, y en términos globales, este se ha reducido de 13.24 a 8.84 personas, lo cual significa una reducción del 33.2 o/o durante el período.

Ahora bien, si observamos las tendencias en el interior de las diferentes agrupaciones encontramos una caída persistente en cada una de ellas, siendo más notable en la productora de bienes intermedios, que alcanza casi al 51 o/o durante el período 1970-78. Por su parte, las ramas productoras de bienes de consumo no durable y de capital muestran también fuertes reducciones (23.5 o/o y 26.8 o/o respectivamente), que, aunque elevadas, se encuentran por debajo del promedio de la industria fabril en su conjunto. Puede decirse, entonces, que existe una masiva tendencia hacia la utilización de combinaciones tecnológicas ahorradoras de mano de obra, y que estas son algo menores, pero muy elevadas en la producción de bienes de consumo y de capital. Cabe un alcance adicional: en el año 1978 — último de la serie — se observa una fuerte caída en el coeficiente de intensidad del trabajo, especialmente significativo en las agrupaciones de bienes intermedios y de consumo no durable. Aunque lo anterior puede sobrestimar las tendencias previas, lo que se debe recalcar, a este nivel de agregación, es que, independientemente de su grado, se ratifica un proceso relativamente claro de sustitución de trabajo por capital.

Paralelamente, la productividad por trabajador ha crecido, entre 1970-78, a una tasa promedio anual del 5.2 o/o con un alza importante en el período 1973-78, que coincide con la modernización resultante del auge petrolero. Así es como el crecimiento de la productividad entre 1970 y 1973 alcanzó solo el 2.6 o/o, mostrando una tendencia a permanecer estancada tanto en la agrupación productora de bienes de consumo como de bienes intermedios. En cambio, en el período 1973-78, se observa un fuerte repunte de la productividad, que creció — en promedio — a un 8.3 o/o anual, siendo especialmente relevante su crecimiento en la producción de bienes intermedios. Cabe agregar, nuevamente, que la evolución de la industria durante el último año estudiado, por la puesta en marcha de industrias de elevada pro-

Cuadro 4

INTENSIDAD DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIA FABRIL POR GRUPOS DE ACTIVIDAD
ECONOMICA: 1970-1978

(Número de personas/Valor agregado en millones de sures de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bienes de consumo no durable	14.45	13.33	14.58	14.46	12.58	15.13	12.78	12.18	10.94
Bienes intermedios	10.15	9.04	10.55	10.20	10.53	10.07	7.98	8.86	5.31
Bienes de capital y de consumo durable	14.69	12.63	14.06	12.95	11.90	12.41	11.65	11.39	10.75
TOTAL:	13.24	12.08	13.45	13.13	12.01	13.52	11.37	11.25	8.84

Fuente: CONADE, Op. cit., cuadros 25 y 29.

ductividad como las ligadas a la refinera de petrleo, sobreestima las tendencias verificadas durante el periodo.

El crecimiento de la productividad debe ser visto a la luz de la evolucion que experimentan las remuneraciones en el sector, lo cual, de alguna manera, nos introduce en el siguiente tema: la distribucion del ingreso y sus efectos sobre la orientacion del crecimiento industrial. La informacion disponible, ⁴⁴ no es totalmente comparable con la que acabamos de presentar, por el periodo que cubre y porque se refiere al sector manufacturero en su conjunto. Ella muestra que para 1971-80, con excepcion de la rama productos de la madera, el crecimiento de las remuneraciones ha sido superior al de la productividad, lo cual sugiere la existencia de un estrato de trabajadores que ha logrado recuperar posiciones, en terminos de la relacion salarios-productividad. Esto, sumado a la reducida participacion de las remuneraciones en el valor agregado, ⁴⁵ puede ser explicado en terminos de los reducidos salarios base, y de una cierta mejora en la capacidad negociadora de los trabajadores industriales, pero de ninguna manera en terminos de una expansion del mercado interno en funcion del grueso de estos sectores.

Tenemos entonces una situacion donde la intensidad en la utilizacion del trabajo se ha ido reduciendo en el tiempo, en tanto que la productividad ha crecido en menor medida que las remuneraciones respectivas. Esto estaria incentivando la profundizacion del proceso de reemplazo del trabajo por capital, mas aun cuando el costo de este aparece subsidiado por una serie de politicas orientadas hacia el fomento del desarrollo industrial.

En lo que sigue, intentaremos medir la intensidad en el uso del capital, cuestion que, conceptualmente, es bastante compleja ya que la informa-

⁴⁴ J. Alarcón, *Transition growth*. . . Op. cit.

⁴⁵ J. Alarcón, *La matriz de insumo*. . . Op. cit.

Cuadro 5

PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL TRABAJO POR GRUPOS DE ACTIVIDAD ECONOMICA (1970-1978)
(En sucres de 1 970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bienes de consumo no durable	69.765,9	75.213,6	68.947,2	69.623,5	79.434,9	67.427,1	79.174,5	82.691,9	91.134
Bienes intermedios	99.591,1	114.132,7	95.437,4	99.547,7	97.032,7	97.117,6	126.410,7	114.476,8	202.894
Bienes de capital y de consumo durable	68.088,5	79.204,0	71.122,9	72.244,4	84.041,8	80.606,5	85.802,0	87.766,7	92.980
TOTAL:	75.549,3	82.808,4	74.348,7	76.143,5	83.248,5	73.947,2	87.926,3	88.894,6	113.161

Fuente: CONADE, Op. cit., cuadros 21 y 29.

ción disponible sobre el valor de los activos fijos industriales, es poco confiable; como indicador alternativo utilizaremos la relación entre el consumo de energía eléctrica, medido en kilovatios-hora, y el personal ocupado.⁴⁶ Posteriormente, mostraremos cómo ha evolucionado dicho coeficiente frente a la utilización efectiva de la capacidad instalada. Ambos coeficientes de intensidad de capital muestran que, entre 1970 y 1978, este ha experimentado una clara elevación. Sin embargo, no hay concordancia en cuanto a su magnitud, la cual varía enormemente según el indicador utilizado. Dada la tendencia a la subvaluación del valor efectivo del capital en giro, nos inclinamos a pensar que el coeficiente de intensidad del capital-basado en el consumo de energía eléctrica, proporciona una magnitud de crecimiento más real.

En el Cuadro 6, dicho indicador muestra que, entre 1970 y 1978, la intensidad de capital de la industria fabril ecuatoriana ha crecido alrededor del 5.1 o/o anual, en tanto que en las agrupaciones por ramas de actividad económica dicho crecimiento ha sido de 4.4 o/o para la de bienes de consumo no durable, del 6.7 o/o para la de bienes intermedios, y del 8.1 o/o para la de bienes de capital.

Cuadro 6

INTENSIDAD DEL CAPITAL EN LA INDUSTRIA FABRIL POR GRUPOS DE ACTIVIDADECONOMICA: 1970-78*
(En kilovatios-hora)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bienes de consumo no durable	4.376,1	4.630,3	5.100,8	4.845,4	4.846,5	4.378,2	5.407,6	5.386,7	6.174
Bienes intermedios	9.727,3	11.991,7	11.526,2	11.363,2	10.631,5	12.898,5	12.388,9	11.845,2	16.319
Bienes de capital y de consumo durable	1.433,1	1.895,2	2.083,4	1.931,0	2.069,3	2.463,8	2.508,1	2.343,5	2.672
TOTAL:	5.318,9	5.968,9	6.258,8	5.895,8	5.788,5	5.808,4	6.366,1	6.236,7	7.919

* Relación entre el consumo de energía eléctrica (kilovatios-hora) y el personal ocupado.

Fuente: INEC. Encuesta de manufactura y minería. Quito, INEC, varios años.

Ello contrasta, notablemente, con los indicadores relativos a la intensidad del trabajo (Cuadro 4), donde se observaba que, las ramas productoras

de bienes de consumo y de capital mostraban una intensidad mayor, en tanto que las productoras de bienes intermedios tenían una intensidad entre el 50 o/o y 70 o/o de las anteriores. Aquí vemos claramente cómo en las agrupaciones productoras de bienes intermedios y de capital es donde la intensidad del capital crece más rápido junto con una reducción de la intensidad del trabajo. Aparte, es interesante anotar que la rama productora de bienes intermedios, además de su elevado crecimiento, muestra un nivel absoluto en la intensidad del capital: más del doble de toda la industria fabril, y casi 2,7 veces el de la agrupación productora de bienes de consumo no durable.

Si utilizamos los coeficientes de elasticidad empleo-capital, que relacionan el crecimiento del empleo y el capital, y comparamos el período 1970-74 con el 1974-78, se verifica una tendencia de los coeficientes fuertemente decreciente (Cuadro 7); así, para la industria fabril, como conjunto, dicha elasticidad pasa de 0,757, al 0,450, reduciéndose en más de 40 o/o de un período al otro. Ello significa que no solo el producto y el valor agregado tienden a crecer proporcionalmente más rápido que la ocupación, sino que, además, el crecimiento del capital tiende — cada vez — a ser más rápido que la ocupación. Esa situación estaría respaldando nuestra tesis respecto al creciente reemplazo del trabajo por capital.

Cuadro 7

ELASTICIDAD EMPLEO-CAPITAL EN LA PRODUCCION FABRIL POR
GRUPOS DE ACTIVIDAD:
1970-74 y 1974-78

	1970-74	1974-78
Bienes de consumo no duradero	0.705	0.470
Bienes intermedios	0.730	0.384
Bienes de capital, de consumo durable	0.502	0.636
Total	0.757	0.450

Fuente: INEC, Encuestas. . . Op. cit.

No obstante, la cuestión no termina allí, puesto que dicho reemplazo coexiste con la subutilización de la capacidad instalada, mediante la existencia

de márgenes de capacidad instalada ociosa. Aunque la información disponible no cubre todo el período bajo estudio, entre los años 1975 y 1978, (caracterizados por una elevada dinámica) esa subutilización fluctúa entre el 23 o/o y el 26 o/o para la industrial fabril, en tanto que los menores niveles de subutilización del capital ocurren en las agrupaciones productoras de bienes de consumo no duradero (19 o/o a 24 o/o); en las restantes agrupaciones, la capacidad instalada ociosa es superior, alcanzando, en algunos períodos, niveles que superan el 30 o/o.⁴⁷

En síntesis, la dinámica de funcionamiento del sector industrial fabril, creció en el marco de una generosa oferta de divisas, y bajo el amparo de un Estado "industrialista", que buscaba — por diversos medios — transferir excedentes hacia dicho sector. Asimismo, su funcionamiento se ha caracterizado, durante el período en cuestión, por la existencia de una serie de distorsiones en el uso de los factores productivos, especialmente por el creciente reemplazo del trabajo por capital, lo cual se ha traducido en una subutilización de ambos factores. El primero, mediante una deficiente y lenta creación de empleos, producto de la reducida base industrial y no, necesariamente, de su escasa dinámica; el segundo, fundamentalmente, por el indiscriminado proceso de sustitución del trabajo por capital, que se ha manifestado en la subutilización de la capacidad instalada, cuyo costo ha sido subvencionado mediante una serie de tratamientos preferenciales, arancelarios e impositivos.

Además de este primer nivel de explicación, pareciera que es importante considerar el grado de integración del aparato industrial que, por su debilidad relativa, pasa a depender fuertemente, de las importaciones, no solo de maquinaria sino también de insumos. Por otro lado, la existencia de estructuras oligopólicas de mercado, por el lado de la oferta, y 'elitaria', por el lado de la demanda, contribuyeron a la conformación de un patrón de desarrollo industrial que limita, estructuralmente, la absorción de mano de obra.

INDUSTRIALIZACION Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

La estrechez del mercado parece ser otro de los problemas centrales que ha enfrentado el proceso de industrialización en el Ecuador. De hecho, una de las explicaciones que determinan el carácter *tardío* y *postrero* de la industrialización en el país, debe buscarse en la presencia de un reducido mercado interno. Está claro, sin embargo, que su dimensión no se refiere, solamente, a su tamaño absoluto, sino también a la distribución del ingre-

⁴⁷ Banco Central del Ecuador y otros. *Programa de encuestas de coyuntura. Industria manufacturera*. Quito, BCE, 1980. p. 47.

so existente, que — como veremos — es marcadamente desigual.

En este sentido, parece importante plantear algunas consideraciones en torno a la relación entre la generación de nuevos empleos y el problema de la distribución del ingreso. Ambos están directamente relacionados no solo con la estrechez del mercado, ya mencionada, sino también con el “estilo” de industrialización que emerge y con los márgenes de maniobra, desde el punto de vista de la política económica, que se tiene para elegir entre diferentes estilos.

No obstante, muchas de las políticas de empleo, implementadas en la mayoría de los países latinoamericanos, han considerado esta relación solo de manera marginal. El supuesto que subyace en tales concepciones es: en la medida en que la economía se encuentre más cerca del pleno empleo o, alternativamente, esté utilizando más eficientemente la mano de obra disponible, habrá, casi automáticamente, una distribución del ingreso más equitativa, puesto que la mayoría de la población tendrá acceso a labores productivas remuneradas. Lo anterior conduciría, según la misma lógica, a una permanente incorporación al mercado de los sectores que se integran al mercado de trabajo, y una paulatina expansión del mercado interno, en general, y para bienes industriales, en particular.

Es importante subrayar que, tanto la experiencia de las políticas de empleo en América Latina, como las bases conceptuales de dicha formulación, son discutibles. En realidad, no existe una relación mecánica entre ambas variables. Por un lado, pareciera que en América Latina, dentro del modelo de desarrollo seguido, el crecimiento alcanzado en el PIB (que no ha sido nada despreciable), no ha traído consigo un mejoramiento importante de la distribución del ingreso que — al menos — se haya traducido en una reducción paralela de la situación de pobreza en que viven las grandes mayorías de la población del continente. Por otro lado, no basta la creación de nuevos empleos para los sectores de menores ingresos; es importante enfatizar que dicha creación de empleos debe ir acompañada de un incremento de los ingresos que contribuyan, a la reducción de la pobreza tanto absoluta como relativa; esto es, que dicha generación de empleos permita la conformación de una distribución del ingreso más igualitaria.⁴⁸

En el caso de la economía ecuatoriana está claro que, dada la persistencia de elevadas tasas de subempleo urbano y rural, el hecho mismo de generar empleos productivos mejor remunerados, es una forma de redistribuir el ingreso en favor de los sectores más pobres. No obstante, es importante desconfiar de la existencia de mecanismos automáticos que mantengan dicha situación. Por ello, una política de empleos debe estar, indisolublemente, liga-

⁴⁸ Cf. L.S. Jarvis, *The limited value of employment policies for income inequality*. In: E.O. Edwards (ed.), *Op. cit.*, pp. 165-172.

da al logro de una distribución del ingreso más equitativa, lo cual, en el marco sociopolítico prevaleciente, es un desafío para aquellos sectores que impulsan cambios estructurales dentro de nuestras sociedades.

La dinámica de la industrialización "periférica" depende, en lo fundamental, del desarrollo de los mercados domésticos; en este sentido el Ecuador no es la excepción. Pero además la industrialización que el país pueda llevar adelante, está fuertemente condicionada por su carácter "tardío y postremo" lo cual significa que tiene que competir, en los mercados internacionales, con los países industrializados, y con todos aquellos que si bien tuvieron procesos de industrialización "tardía", aventajan a la industria ecuatoriana, en términos de eficiencia y competitividad. Así, las cuestiones, previamente planteadas, pasan a tener relevancia no solo como un problema ético-social, (por ejemplo la reducción y/o eliminación de la pobreza), sino que forman parte integral de una estrategia de desarrollo, orientada, especialmente hacia la expansión del mercado interno.

Una distribución del ingreso menos desigual, y la creación de nuevos puestos de trabajo para los estratos más pobres de la población, permitirán que la estructura industrial pueda reorientarse hacia la producción de bienes destinados a dichos sectores. De esta manera el desarrollo industrial estaría más integrado y su dinámica dependería básicamente, de los impulsos internos. Es cierto que algunos estudios han discutido la validez de esa propuesta, ya que no existe un efecto automático entre la redistribución del ingreso, la mayor generación de empleos, y la utilización de tecnologías intensivas en el uso del factor trabajo. ⁴⁹

Aunque esa crítica es válida, la misma tiene un carácter estático, por lo que nada impide pensar que, a largo plazo, si se toma una opción estratégica coherente, sea posible modificar, paulatinamente, y dentro de los rangos de acción posibles, la estructura de producción. Esa modificación perseguiría satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, y utilizar más racionalmente, los recursos productivos disponibles en el país. Ello, obviamente, pasaría por una modificación de la estructura social y política que permitiera llevar adelante dicho programa estratégico.

En el punto anterior habíamos visto que el sector industrial del Ecuador se ha caracterizado, al igual que la mayoría de los procesos de industrialización verificados en América Latina, por su baja capacidad de absorción de mano de obra. Ello se explica, en primer término, por el carácter de la oferta tecnológica existente, profundizado por las políticas de fomento industrial implementadas desde el aparato estatal. Más aún, encontramos que, para el estrato fabril, tal capacidad coexiste con una creación de empleos relativa-

⁴⁹ V. Tokman, Op. cit.

mente dinámica — al menos durante la última época —, y que el problema central pareciera centrarse en el reducido tamaño absoluto de la base industrial.

Ahora bien, retornando a la temática que motiva este punto, se puede decir que un tercer nivel de explicación es la existencia de una distribución del ingreso extremadamente concentrada. En lo que sigue intentaremos explicar esta relación y su forma de funcionamiento.

La información de que disponemos muestra que, utilizando el coeficiente de Gini para medir el grado de concentración del ingreso, entre 1968 y 1975 se ha verificado un notorio decrecimiento de dicho coeficiente (de 0,635 a 0,469). Si bien es cierto que la utilización únicamente de ese coeficiente como indicador, dada su globalidad, puede no reflejar una distribución más igualitaria,⁵⁰ para sostener nuestro argumento es necesario complementarlo con la participación relativa de los diferentes estratos de la población en el ingreso total. En cualquier caso, la reducción del coeficiente de Gini, estaría mostrando, que para el sector urbano como conjunto, existiría, en 1975, una distribución del ingreso menos desigual que en 1968.

La participación en el ingreso por estratos de población permitirá, además, detectar, gruesamente, qué porcentaje de la población es lo suficientemente pobre como para encontrarse excluida del mercado de bienes industriales que, en último término, es el tema que nos interesa exponer en este punto.

De esta manera, si observamos la evolución de la participación en el ingreso del 40 o/o más pobre de la población, se tiene que esta crece, entre 1970 y 1975, del 6.5 o/o al 11.1 o/o.⁵¹ Ello estaría mostrando que, en términos relativos, los sectores más pobres habrían mejorado su participación en el ingreso; no obstante, es interesante dar una visión, más detallada, de este extremo de la población. Entre 1970 y 1975, la participación del 20 o/o más pobre en el ingreso total se redujo del 3,4 o/o al 3,0 o/o.⁵² Esto es, que el sector más pobre en dicho período perdió posiciones relativas en el reparto

⁵⁰ Para una discusión metodológica, Cf. W. Ackermann y F. Cortés. *Concentración y democratización. Un alcance metodológico técnico sobre el estudio de la distribución*. Quito, FLACSO, 1979. pp. 1 - 15. (Mimeo). Dentro de otra perspectiva, ver: W.A. Lewis. *Development and distribution*. In: A. Cairncross y M. Puri, ed. *Employment, income distribution and development strategy: problems of the developing countries*. New York, Holmes y Meier, 1976. pp. 36-42.

⁵¹ Las cifras correspondientes a 1970, se encuentran en: H. Chenery et al. *Redistribution with growth*. Londres, Oxford University Press, 1974. p. 8; en tanto que las de 1975 en: INEC. *Encuesta de población y ocupación*. Quito, INEC, s. f.

⁵² H. Chenery, Op. cit., pp. 8-9.

del ingreso nacional, todo ello a pesar de haberse verificado — como lo hemos demostrado — tasas de crecimiento sin precedentes. Ahora bien, lo importante es tratar de detectar, en términos del ingreso absoluto recibido por este estrato de la población, cuál es su situación desde la perspectiva del mercado para bienes industriales; en otras palabras, ¿constituye un sector de demanda solvente para la producción industrial?

Por otro lado, y si nos ubicamos al otro extremo, se observa que la proporción de la participación en el ingreso, del 20 o/o de la población de mayores ingresos, ha decrecido del 73,5 o/o al 52,4 o/o entre 1970 y 1975. Sin embargo, si focalizamos la información correspondiente a este estrato, encontramos que, entre 1968 y 1975, el 5 o/o de la población de más altos ingresos redujo su participación del 27,6 o/o al 23,5 o/o lo cual es todavía congruente con las cifras anteriores. No obstante, de la misma información se desprende que el 0,5 o/o de la población de mayores ingresos, pasa de recibir, para los mismos años, del 4,6 o/o al 4,9 o/o del ingreso total.⁵³

Todo lo anterior supone, obviamente, que existe veracidad en la información, supuesto que, para los estratos de más elevados ingresos, es relativamente discutible. Conocemos, más o menos, las prácticas de subdeclaración de estos sectores que, ya sean por razones impositivas u otras, son un hecho, y que no cruza verticalmente a todos los estratos de manera indiscriminada. Por ello, es de esperar que las cifras anteriores tiendan — de alguna manera — a subestimar su participación, en especial en la época del auge petrolero cuando las ganancias *fáciles* eran una práctica común.

Sobre lo que sí no queda lugar a dudas, es respecto a la creciente participación de los sectores medios, los cuales han mejorado su participación, notoriamente; entre 1970 y 1975 esta creció del 20 o/o al 36,5 o/o.

De este modo, parecería que la evolución de la distribución del ingreso en el Ecuador, durante la primera parte del decenio pasado, ha tendido a moverse en forma menos desigual, especialmente debido a la ampliación de los sectores *medios*, que han pasado a constituirse en uno de los pilares de la demanda solvente para la producción industrial del país. Todo ello ha significado un importante proceso de incorporación de la población al mercado; así, se observa que, mientras en 1966 el 74,7 o/o de la población activa estaba marginada del mercado debido a sus reducidos ingresos, en 1975 dicha proporción se había reducido al 44 o/o aproximadamente.

No obstante lo anterior, y si tomamos como patrón de comparación los criterios planteados en un estudio realizado para el Banco Mundial,⁵⁴ se

⁵³ Cf. J. Moncada, y F. Villalobos. *Distribución del ingreso, estructura productiva y alternativas de desarrollo*. Quito, FLACSO, 1977. p. 5. (Mimeo).

⁵⁴ H. Chenery, Op. cit., pp. 8-9.

puede ver que aunque ha ocurrido una redistribución del ingreso, que favorece a los sectores *medios* de la población, esas mejoras no son lo suficientemente adecuadas en términos éticos ni económicos. Respecto a lo ético se puede observar que, a pesar del elevado crecimiento experimentado por el ingreso total y per cápita, el Ecuador aún se encuentra entre los países de mayor desigualdad relativa; en cuanto a lo económico, la estructura de la distribución del ingreso es incompatible con la generación de un mercado, suficientemente amplio que apoye el proceso de industrialización, que se intentó profundizar.

Hasta 1968, la estructura industrial era congruente con la distribución del ingreso existente. Antes de la explotación petrolera, la estructura industrial se caracterizaba, no solo por su debilidad absoluta y relativa sino, además, por el predominio de las ramas de producción *tradicional* (alimentos, bebidas y tabacos), lo que de alguna manera muestra que esa estructura estaba orientada, fundamentalmente, a satisfacer necesidades básicas, y que, dada la concentración del ingreso prevaleciente, los sectores de mayores ingresos podían satisfacer sus demandas sofisticadas, consumiendo productos importados. Ello restaba una porción de la demanda a la industria nacional que, por lo demás, dado el incipiente desarrollo industrial alcanzado, no estaba en condiciones de responder a dichos requerimientos.

Luego del inicio de la explotación petrolera, la estructura industrial se modificó nuevamente, en función de la evolución de la demanda. A partir de allí, la distribución del ingreso tiende a ser menos desigual, al expandirse el poder adquisitivo de las *capas medias*. Este hecho es especialmente relevante frente a la evolución que experimentó la política económica, la cual ha intentado reforzar la participación del sector industrial dentro de la economía nacional.

De este modo, cuando la distribución del ingreso se modificó, en favor de los sectores medios, la respuesta de la industria fue dedicarse a producir bienes relativamente más 'sofisticados' sin modificar sustancialmente dicha estructura. Esto puede denominarse como una diversificación limitada de la estructura industrial. La misma sigue orientada a la producción de bienes de consumo, pero adquieren mayor preponderancia, aquellos bienes más sofisticados y, especialmente, la producción de 'durables'.

Dichas tendencias son, además, congruentes con el modelo de industrialización que se intenta implantar. Una de sus perspectivas fundamentales, reconociendo las limitaciones derivadas del tamaño del mercado interno, ha sido ampliar ese mercado, consolidando los acuerdos de integración regional y subregional, dentro de los cuales el Ecuador tiene un trato preferencial por ser considerado un país de menor desarrollo relativo. De esta manera, la limitada diversificación industrial, se complementaría con el posible desarrollo de

ciertos mercados externos, más o menos focalizados; no obstante, y en la medida en que la industria ecuatoriana carecía de las condiciones objetivas para competir ventajosamente en dichos mercados, la diversificación se ve aún más limitada y, de alguna manera, reducida a la demanda proveniente del mercado interno.

Lamentablemente, no se cuenta con información desagregada acerca del consumo por estratos de ingresos; sin embargo, y a manera de ejemplo, es importante mostrar alguna información que vendría a apoyar lo anteriormente planteado. Si la evolución en la distribución del ingreso ocurrida, ha ido de la mano con cambios en la estructura del consumo, como es de esperar, dado el elevado crecimiento del ingreso per cápita, entonces puede verse la composición del gasto por estratos de consumo.

Así, a medida que crece el nivel de consumo, y vamos pasando del estrato de más bajo al más alto consumo, se verifican tendencias relativamente claras. Los grupos de alimentos básicos y bienes de consumo decrecen; los gastos del hogar, educación y salud se mantienen más o menos constantes; mientras que los bienes y servicios 'de lujo' y 'otros bienes y servicios' tienden a crecer, violentamente, en especial estos últimos que incluyen — entre otros — el consumo de bienes durables.⁵⁵

La estructura industrial y, diríamos, ese estilo de industrialización, en la medida en que están subordinados a una demanda basada en una elevada concentración del ingreso y orientada por un conjunto de políticas que tienden — como vimos — a la subutilización del conjunto de los factores productivos, tiende a ser, también en otros sentidos, una estructura distorsionada que reduce las posibilidades de generar empleo productivo.

Cabe detenerse en un particular elemento que, hasta aquí, solo ha sido mencionado lateralmente: el componente importado de la producción industrial. En el caso ecuatoriano, a diferencia de otros procesos de industrialización verificados en América Latina, la industrialización se da ante la presencia de abundantes divisas provenientes del petróleo y, frente a una profundización de las relaciones económicas internacionales. Los países industrializados buscan, por todos los medios, integrar, bajo su hegemonía, a sectores cada vez más amplios de consumidores, y/o productores, según sea el caso.

Todo ello coadyuva a que el proceso de industrialización, en términos de su contenido importado, tenga una orientación definida por los anteriores parámetros. Así, por un lado, los grados de libertad para la elección de alternativas tecnológicas acordes con la disponibilidad de factores existentes en el país, son extremadamente limitados y tiende a incentivar un desarrollo

⁵⁵ Cf. L. Barreiros y R. Teekens. *Poverty and consumption patterns in urban Ecuador*. La Haya, ISS-PREALC, 1982. p. 39.

intensivo en el uso de capital que, paralelamente, tiene un elevado componente importado.

Más aún, el contenido importado no se reduce solo a la tecnología sino que abarca el proceso de producción mismo, donde se observa que el coeficiente de insumos y materias primas importados es cuantioso. Creemos que, aparte de los factores externos, existen otros de carácter interno que incentivan dicho patrón de funcionamiento. Entre los más importantes están: la estructura de la demanda y su relación con la estructura de producción industrial; y, las políticas de incentivos que han sobredimensionado tales efectos, de por sí adversos, si se está pensando en una perspectiva de desarrollo industrial autónomo y, por lo tanto, autosostenido. Es obvio que en una situación de crisis del sector externo, como la que enfrentamos actualmente, dichos argumentos cobran aún mayor validez y, paralelamente, pasan a ser uno de los factores limitantes más importantes para la profundización de una industrialización como la seguida hasta el momento.

La siguiente información, con lo fragmentaria que pueda parecer, permite tener una idea de la importancia de lo planteado. De los 212 millones de dólares que importaba el país en 1969: “. . . 70 millones fueron bienes y productos intermedios para la industria y 36 millones correspondieron a bienes de capital. . . ”; en conjunto, el sector industrial absorbió el 50 o/o de las importaciones de ese año.⁵⁶ En cambio, para 1975, el mismo autor plantea que, a pesar de que en ese período las importaciones totales más que se cuadruplicaron, la proporción de las importaciones industriales en el total creció hasta alcanzar casi el 65 o/o.

En el mismo sentido, y tratando de distinguir por estratos dentro de la industria manufacturera, la información que se presenta a continuación es concluyente. Aparte de verificarse una fuerte alza en el coeficiente de insumos importados, entre 1966-71 y 1971-81, reponiendo de alguna manera a la situación del sector externo en cada una de las fases, pre y post petrolera, se observa que dichos coeficientes son marcadamente distintos según se trata de la industria fabril o de la pequeña industria.

Del Cuadro 8 se desprende, claramente, que las tendencias en cuanto a la utilización de insumos importados, difieren según el estrato productor. Mientras el coeficiente de la pequeña industria tiende a mantenerse, más o menos constante a lo largo del período, el de la industria fabril sigue la evolución del sector externo en materia de abundancia de divisas: a mayor disponibilidad mayor consumo.

Si se observa, por otro lado, el aporte del sector a la generación de

⁵⁶ Cf. M. Avila. *Los mecanismos de fomento industrial en el Ecuador y algunos lineamientos para su reorientación*. In: ILDIS-CENDES, ed. *Fomento industrial en América Latina*. Bogotá, Ediciones Internacionales, 1977. p. 33.

Cuadro 8

INDUSTRIA FABRIL Y PEQUEÑA INDUSTRIA

CORRELACIONES ENTRE EL CONSUMO INTERMEDIO IMPORTADO Y EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION: 1966 - 71 y 1971 - 81

Industria fabril

Años

$$1966-71: \log CI_m = 3,76 + 0,21 \log VBP$$

$$1971-81: \log CI_m = -5,87 + 1,82 \log VBP$$

Pequeña industria

Años

$$1966-71: \log CI_m = -0,53 + 0,953 \log VBP$$

$$1971-81: \log CI_m = -0,61 + 0,990 \log VBP$$

Fuente: J. Alarcón, *Transition growth*. . . Op. cit.

divisas (nivel y proporción de las exportaciones industriales), la situación es más contrastante aún: muestra que el sector industrial es un consumidor neto de divisas y, además, por un gran margen.

De esta manera, los límites impuestos por el reducido mercado interno han tratado de ser removidas a partir del aparato estatal y, han estado basados en la disponibilidad de divisas del petróleo. No obstante, dicho intento ha sido insuficiente; pues si bien se ha dado paso a una cierta redistribución del ingreso, esta ha sido insuficiente como para generar, dentro del sector industrial, una demanda adecuada que permita la profundización de una estrategia de sustitución. En teoría, se siguió la vía de la sustitución de importaciones, pero en la práctica no pasó de ser un intento de modificar el eje de acumulación de la economía para, a partir de allí, llevar adelante un proceso de desarrollo modernizante, alimentado por los recursos petroleros y por el mayor peso económico y político del aparato estatal.

En síntesis, hemos mostrado cómo la distribución del ingreso existente está íntimamente relacionada con el estilo de desarrollo industrial ocurrido, y que, además, no se puede esperar que a una redistribución del ingreso sigan, automáticamente, una serie de efectos virtuosos, los cuales en último

término, contribuyan a la modificación de la estructura de producción industrial. No obstante, ha quedado claro también que la política industrial, llevada adelante en el país, ha intentado remover las principales limitantes que obstaculizan el proceso de industrialización, pero que ha sido extremadamente débil e incoherente. Mientras se buscaba ampliar el mercado interno a través de la redistribución, no se ha conformado una estructura de producción industrial que, por un lado, genere una producción destinada a satisfacer las necesidades que emanan de dicho mercado, y, por otro, una creciente demanda por sus productos que, a su vez, se constituyan en sostén de su dinámica de desarrollo.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo ha estado centrado en la discusión del estrato fabril y de sus efectos sobre la creación de nuevos puestos de trabajo.

Hemos visto que ese estrato constituye la parte más dinámica de la industria fabril y ha mostrado, en el período bajo estudio, una tendencia que, en cierto modo, rechaza la hipótesis acerca de la débil capacidad generadora de empleos del sector. Si bien la tasa de crecimiento del empleo ha sido menor que la del producto, su incremento ha sido lo suficientemente elevado como para cubrir el crecimiento de la oferta urbana de trabajo.

No obstante, el empleo industrial, en general, y el fabril en particular, ocupa una reducida proporción de la PEA, la cual no ha variado significativamente, durante los últimos años. La cuestión, entonces, debe plantearse no solo en términos de su dinámica generadora de empleos, sino también, del tamaño absoluto del sector que, en último término, ha sido el que ha impedido que el aporte sea significativo.

Ello no quiere decir, sin embargo, que una política de ampliación del empleo deba basarse en el crecimiento indiscriminado del sector industrial, ya que — de esta manera — no se estaría considerando los efectos destructivos que tendría el afianzamiento del sector fabril “moderno”.

Lo anterior nos remite, entonces, a la discusión relativa al grado de desarrollo y a la generación de empleos. Pareciera, en este caso, que la incipiente industrialización verificada y, por lo tanto, la existencia de una reducida base industrial, permite una generación de empleos relativamente dinámica, pero que, dado el tamaño del sector, es insuficiente en términos absolutos.

Una estructura industrial, donde predomina la producción de bienes de consumo y, específicamente, la proveniente de aquellas ramas denominadas “tradicionales” pareciera ser más efectiva en la creación de empleos, que una producción más diversificada, en la que tienen mayor peso la producción de “durables” y otros artículos “sofisticados” de consumo.

La diversificación de la estructura industrial frente a su menor capacidad para generar empleos, puede verse en la evolución decreciente de los coeficientes de intensidad del trabajo y, paralelamente, en el creciente reemplazo del trabajo por capital.

Por otro lado, la elasticidad empleo-producto es también decreciente lo que, de alguna manera, estaría mostrando que la tasa de crecimiento del empleo, alcanzada en el pasado, sea difícil de reeditar. Por un lado, debido a la estrategia de industrialización seguida y, por el otro, debido al debilitamiento de la dinámica de crecimiento de la economía del sector.

En lo que se refiere a la estrategia seguida, pareciera que son dos los factores que han determinado la orientación del desarrollo industrial ecuatoriano. El primero ha sido el crecimiento del ingreso per cápita y los cambios ocurridos en su distribución. Estos, si bien han permitido la estructuración de un mercado interno más amplio para la producción fabril, han orientado un estilo de industrialización dedicado a la satisfacción de las necesidades de la población con 'demanda solvente' lo cual, en general, se ha traducido en la instalación de industrias que, en relación con el parque instalado previamente, utilizan plantas mayores y tecnologías más intensivas en el uso de capital.

El segundo factor explicativo, a favor de una tendencia hacia la reducción de la capacidad generadora de empleos del sector, debería buscarse en el marco institucional y legal, destinado a fortalecer el estrato fabril. Ello se ha reflejado en políticas, cuyos incentivos muestran un fuerte sesgo en la utilización relativa de los factores productivos, el capital y el trabajo. En último término, han favorecido una estrategia de industrialización que tiende a ser intensiva en el uso de capital, lo cual, a su vez, ha permitido un masivo proceso de sustitución del trabajo por capital, fenómeno que coexiste con la sobrecapitalización del sector, que se manifiesta en la subutilización de la capacidad instalada.

Por último, del trabajo se desprende que la viabilidad de la actual estrategia de industrialización es extremadamente limitada, en cuanto a su dinámica misma, a sus reducidos efectos sobre otros sectores y, en especial, respecto al mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Ello lleva a discutir la validez de la estrategia y de su imagen-objetivo, y en particular, la cuestión de los impulsos que originan y mantienen su dinámica. Los mismos deben estar basados en una reorientación del papel del Estado y de sus políticas, y en un proceso de redistribución del ingreso destinada a ampliar el mercado interno.

BIBLIOGRAFIA

- ABAD, G. *Ecuador: análisis de una problemática*. México. El Colegio de México, 1970.
- ACKERMANN, W. y CORTES, F. *Concentración y democratización. Un alcance metodológico técnico sobre el estudio de la distribución*. Quito, FLACSO, 1979. (Mimeo).
- ALARCON, J. *La matriz de insumo-producto y la planificación de las necesidades básicas*. Quito, Proyecto ISS-PREALC, 1982.
- Transition growth and basic needs in Ecuador: a historical analysis*. Quito. Documento de Trabajo ISS-PREALC, 1982.
- AVILA, M. *Los mecanismos de fomento industrial en el Ecuador y algunos lineamientos para su reorientación*. In: ILDIS-CENDES (eds.). *Fomento industrial en América Latina*. Bogotá, Ediciones Internacionales, 1977.
- BAMBIRRA, V. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. 7a. edición, México, Siglo XXI, 1980.
- Banco Central del Ecuador y otros. *Programa de encuestas de coyuntura. Industria manufacturera*. Quito, BCE, 1980.
- Cuentas nacionales, 2 y 3*. Quito BCE, 1982.
- BARREIROS, L. y TEEKENS, R. *Poverty and consumption patterns in urban Ecuador*. La Haya, Documento de Trabajo ISS-PREALC, 1982.
- BHALLA, A.S. *Concepto y medición de la densidad de mano de obra*. In: Bha-

- lla, A.S. (ed.). *Tecnología y empleo en la industria*. Ginebra, OIT, 1975.
- CEPAL. *El desarrollo económico de Ecuador*. México, Naciones Unidas, 1954.
- CONADE. *Estadísticas industriales (1970-1980)*. Quito, CONADE, 1981.
- CHENERY, H. y otros. *Redistribution with growth*. Londres, Oxford University Press, 1974.
- DILLON, L.N. *La crisis económico-financiera del Ecuador*. Quito, Offsetec S.A., 1976.
- EDWARDS, E.O. *Employment in developing countries*. In: Edwards, E.O. (ed.) *Employment in developing nations*. New York, Columbia University Press, 1974.
- GUERRERO, A. *Los oligarcas del cacao*. Quito, El Conejo, 1980.
- GUERRERO, R. *Los ingenios en el desarrollo del capitalismo en el Ecuador, 1900-1954*. In: IDIS. Segundo encuentro de historia y realidad económica y social del Ecuador. Cuenca, Atlántida, 1978.
- La formación del capital industrial en la provincia del Guayas*. Revista Ciencias Sociales (Quito), III, (10-11), 1979.
- HIRSCHMAN, A.O. *La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina*. In: Hirschman, A.O. *Desarrollo en América Latina: obstinación por la esperanza*. México, FCE, 1973.
- INEC. *Encuesta de población y ocupación 1975*. Quito, INEC, s.f.
- Encuesta de manufactura y minería*. Quito, INEC, varios años.
- JARVIS, L.S. *The limited value of employment policies for income inequality*. In: Edwards, E.O. (ed.). *Employment in developing nations*. New York, Columbia University Press, 1974.
- JUNAPLA. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*. Quito. JUNAPLA, 1963. (Tomo 3, Libro 1.).
- LEFEBER, L. *On the paradigm for economic development*. World Development, 2 (1), 1974.
- LEWIS, A.W. *Development and distribution*. In: Cairncross, A. y Puri, M. (eds.). *Employment, income distribution and development strategy: problems of the developing countries*. New York, Holmes y Meier Publishers, 1976.
- MELLER, P. y MARFAN, M. *Pequeña y gran industria: generación de empleos y sectores claves*. Santiago, Investigaciones sobre Empleo, No. 7, Convenio PREALC-CIEPLAN, 1977.
- MONCADA, J. y VILLALOBOS, F. *Distribución del ingreso, estructura productiva y alternativas de desarrollo*. Quito, FLACSO, 1977.

- MORAWETZ, D. *Efectos de la industrialización sobre el empleo en los países en desarrollo: una reseña*. El Trimestre Económico (México) No. 170, 1974.
- MUÑOZ, O. *Dualismo, organización industrial y empleo*. Santiago, Estudios CIEPLAN, No. 19, 1977.
- NOLFF, M. *La industrialización en los países de menor desarrollo relativo*. In: No. 1 FF.M. (ed.). *Desarrollo industrial latinoamericano*. México, Serie Lecturas No. 12, FCE, 1974.
- QUINTERO, R. *El mito del populismo en el Ecuador*. Quito, FLACSO, 1980.
- STREETEN, P.P. *Industrialisation in united development strategy*. In: Cairncross, A. y Puri, M. (eds.). *Employment income distribution and development strategy: problems of the developing countries*. New York, Holmes y Meier Publishers, 1976.
- SUTCLIFFE, B. *Imperialism and industrialisation in the Third World*. In: Owen, R. y Sutcliffe, B. (eds.). *Studies in the theory of imperialism*. 2da. ed. Londres, Longman Group Limited, 1975.
- TOKMAN, V. *Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela*. Santiago, Cuadernos del ILPES No. 23, 1975.
- TRUJILLO, J. *El sistema de hacienda y la clase terrateniente serrana a fines del siglo XIX y las primeras décadas del presente siglo*. Quito, CIESE, 1979, (Mimeo).
- VELASCO, F. *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*. Quito, El Conejo, 1981.