

---

## EL SECTOR INFORMAL ECUATORIANO EN LA DECADA DE LOS SESENTA: UNA APROXIMACION A SU SITUACION Y A SUS ORIGENES

Este artículo corresponde al capítulo del trabajo intitulado "ECUADOR BASES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO", elaborado por JUNAPLA/ILPES en 1969. Dada la casi ninguna divulgación de este relevante documento, uno de los más serios y profundos de la época, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central ha considerado de alta utilidad publicar esta SEPARATA que trata de explicar, con bastante lucidez la situación y los orígenes de la entonces denominada población "marginal" ecuatoriana.

### LAS PRINCIPALES DISTORSIONES DE LA ECONOMIA

A partir de la segunda postguerra, la economía ecuatoriana ha crecido a ritmos relativamente altos en comparación con el resto de América Latina. Ese empuje se inició cuando el país ocupaba una posición más bien baja en la región, en términos de ingreso por habitante, situación que no se ha modificado en forma sustancial, después de los veinte años transcurridos dentro del período de auge. No es éste, sin embargo, el problema fundamental, pues las características adversas más significativas de la economía ecuatoriana encuentran su explicación principal en la modalidad de crecimiento seguida y no en el insuficiente ritmo de crecimiento de la producción y el ingreso. Los resultados de los movimientos promedios en las variables macroeconómicas son escasamente demostrativos de lo que ha venido ocurriendo en el país y esconden proce-



sos y tensiones sociales que se agudizan, a la par que se extreman deformaciones económicas de tal magnitud que limitan la viabilidad de dicho patrón de desarrollo.

Son muchas las facetas y ángulos desde los cuales pueden analizarse estos problemas. Importa destacar aquellos que, en lo esencial, tipifican el funcionamiento del sistema económico en los últimos años, ya por su magnitud evidente, al envolver a la mayor parte de la población, ya por sus implicaciones sobre el futuro desarrollo del país.

Para fundamentar este análisis se destacarán cuatro problemas principales:

- 1) Existe en la sociedad ecuatoriana un segmento, superior al 50o/o del total, que está marginado de los beneficios económicos mínimos que crea el proceso de desarrollo y sin participación social y política; esto quiere decir que una fracción relativamente baja de la población se beneficia con el grueso de la ampliación de la base productiva.
- 2) Hay un agudo desequilibrio en la ocupación del espacio económico, que muestra, por un lado, importantes áreas rurales saturadas de población campesina sin tierra y, por el otro, amplios recursos naturales ociosos.
- 3) En consecuencia con lo anterior, existe una desigual distribución del ingreso y de la riqueza nacionales que determina un mercado interno reducido y una evolución de la economía con marcados desequilibrios financieros y distorsiones en las estructuras de producción y demanda.
- 4) Como síntesis, es necesario destacar el autoreforzamiento de las tres características negativas antes señaladas, que no constituyen fenómenos transitorios sino el resultado inevitable de un



---

patrón de desarrollo económico—social que tiende a darles permanencia y agravar su intensidad.

Puede, en consecuencia, discutirse el patrón de desarrollo que la economía ecuatoriana ha tenido hasta el presente, como forma de precisar su viabilidad futura en un contexto en el que el país ha decidido integrar su economía con otras más desarrolladas, y en condiciones tales que no es posible postergar por mucho tiempo aspiraciones genuinas de los sectores sociales resagados.

En otras palabras, la marginalidad creciente, la distorsión en el uso del espacio económico, el desaprovechamiento del mercado interno y la desigualdad en el reparto de los beneficios del desarrollo, constituyen rasgos determinantes del proceso de desarrollo ecuatoriano, que no pueden valorarse como el precio social necesario para el desarrollo de un país, que parte de un bajo nivel de ingresos, sino que constituyen, por el contrario, las causas de fondo de ese bajo ingreso y su lento crecimiento. En suma, la concentración de la riqueza no es el medio doloroso para lograr el crecimiento sino, justamente, el camino de su frustración.

Si se analizan más a fondo los problemas mencionados, puede verificarse que las características del desarrollo ecuatoriano, además de su tendencia a constituir rasgos permanentes, están interrelacionadas funcionalmente. En efecto, la fuerte marginalidad, de más del 50o/o de la población ecuatoriana, está íntimamente enlazada con la distorsión en el uso del espacio económico y determina un exceso de población rural en la sierra que hasta ahora no ha podido afluir con suficiente intensidad de los espacios vacíos de la costa y del oriente: en el primer caso, debido a la concentración de la propiedad y, en el segundo, por insuficiencia de la infraestructura. De ahí que la población excedente de la sierra quede, en gran medida, fijada a un espacio que cada vez se reduce más por habitante o emigra hacia las ciudades, generando otras formas de marginalidad. Esta interrelación de marginalidad y distorsión en el uso del espa-



cio económico, queda comprobada al advertir que cerca del 68o/o de la población marginada está radicada en el espacio rural. Aún más, si se obtuviera la información adecuada, podría comprobarse que el resto de los marginados, los de las áreas urbanas, provienen, en su inmensa mayoría, de una emigración relativamente reciente desde las áreas rurales saturadas.

Son obvias las conexiones entre la concentración del ingreso y la riqueza y las dos primeras características señaladas. Tal concentración no podría mantenerse en los extremos actuales si se eliminara la marginalidad y se ocupara equilibradamente el espacio económico.

Analizadas las razones que explican la unidad y complementariedad de los factores mencionados cabe preguntarse si el desarrollo futuro del país tenderá a no a eliminarlos, naturalmente con el correr del tiempo. La interrogación puede referirse tanto a la magnitud real que con dichos hechos se presentan, como a su posible exageración e impaciencia por resolverlos. Dos decenios son un breve período en la historia de un país; aunque constituirán el resto de la vida de la población marginada que hoy tiene un promedio de 40 años de edad. Esto demuestra el diferente sentido de los plazos para una misma generación: uno para los marginados y otro para los que participan de los beneficios del desarrollo y están en condiciones de decidir sobre la eliminación de este problema económico y social, cuya sola reducción a cifras moderadas, de aquí a veinte años, requerirá un esfuerzo extraordinario de la economía ecuatoriana y un sacrificio mucho mayor de las clases que hoy tienen altos ingresos. Hay que agregar que estos problemas no tienden a resolverse por sí mismos y peor dentro de los ritmos de desarrollo que exhibe la economía ecuatoriana o en las modalidades de desarrollo actuales.

Podrá también verificarse más adelante, los extremos de marginalidad, distorsión en el uso del espacio económico y concentración



---

del ingreso que ostentaría la economía ecuatoriana, si las actuales tendencias continuaren.

Debe reiterarse, entonces, que tales rasgos de la economía ecuatoriana están interrelacionados y no son fenómenos transitorios, sino trazos permanentes, con agudización progresiva.

### 1. La población marginada

En el Ecuador, de cada diez personas, más de cinco están marginadas. De cada diez marginados casi siete residen en el agro. El sector agropecuario contribuye con el 69o/o del total de la población marginada; la artesanía, con más de un 15o/o; el resto, está en los servicios (Véase cuadro No. 1). No debe confundirse el crecimiento del ingreso de los marginados, casi nulo para un 53o/o de la población, con el de los grupos participantes en el proceso económico. En efecto, el crecimiento histórico del producto interno bruto del Ecuador es aproximadamente de 4.7o/o anual, pero esta cifra oculta el hecho de que ese producto, tanto en su base inicial como en su incremento hasta el presente, en parte muy pequeña, ha sido absorbido por la población marginada en rápido crecimiento; en gran proporción, por grupos sociales relativamente reducidos y en lento crecimiento; y, en una tercera parte, por el Estado para prestar los servicios públicos. Es decir, el ritmo de crecimiento del producto de la población participante es mucho mayor del 4.7o/o anual, mientras que el ritmo de crecimiento del producto de la población marginada debe ser muy inferior a esa cifra.

Lo que se aprecia en el cuadro No. 1 es la marginalidad *por ingreso*, es decir, la magnitud de la población que no percibe el ingreso mínimo necesario para incorporarse al estrato inferior de consumo de productos manufactureros.



## Cuadro No. 1

ESTIMACION DE LA POBLACION MARGINADA  
ECONOMICAMENTE ACTIVA  
AÑO 1968

		En miles de habitantes			Porcentajes en cada sector			Porcentajes en cada grupo		
		Incorporados	Marginados	TOTAL	Incorporados	Marginados	TOTAL	Incorporados	Marginados	TOTAL
AGROPECUARIO	Unidades Familiares y Subfamiliares	Unidades Grandes y Medianas	27.1	—	27.1					
		— Propietarios	300.9	261.3	562.2					
		— Arrend. y Part.	3.1	70.8	73.9					
		— Resto	3.1	193.6	198.7					
		— Total	334.2	525.7	859.9					
	Trabajadores sin tierra	54.1	127.1	181.2						
TOTAL:		388.3	652.8	1.041.1	37.3	62.7	100.0	45.2	68.0	57.2
Minería y Petróleo		4.2	0.2	4.4	95.5	4.5	100.0	0.5	0.0	0.2
MANUFACTURA	Fabril	— Exportación	3.0	—	3.0					
		— Tradicional	27.0	—	27.0					
		— Moderna	14.1	—	14.1					
		— Total	44.1	—	44.1					
	Artesanía	— Utilitaria	31.7	120.2	151.9					
— Artística		7.4	27.7	35.1						
— Total		39.1	147.9	187.0						
TOTAL:		83.2	147.9	231.1	36.0	64.0	100.0	9.7	15.4	12.7
Construcciones		55.4	18.4	73.8	75.1	24.9	100.0	6.5	1.9	4.1
SERVICIOS	— Básicas	47.2	14.1	61.3						
	— Comercio	82.5	35.4	117.9						
	— Gobierno	70.0	—	70.0						
	— Doméstico	53.2	22.8	76.0						
	— Resto	74.5	68.7	143.2						
	— Total	327.4	141.0	468.4	69.9	30.1	100.0	38.1	14.7	25.8
Sector Rural		392.5	653.0	1.045.5	37.5	62.5	100.0	45.7	68.0	57.5
Sector Urbano		466.0	307.3	773.3	60.3	39.7	100.0	54.3	32.0	42.5
Sector de Bienes		531.1	819.3	1.350.4	39.3	60.7	100.0	61.9	85.3	74.2
Sector de Servicios		327.4	141.0	468.4	69.9	30.1	100.0	38.1	14.7	25.8
TOTAL GENERAL:		858.5	960.3	1.818.8	47.2	52.8	100.0	100.0	100.0	100.0
POBLACION TOTAL:		2.415.0	3.361.0	5.776.0	41.8	58.2	100.0			



Dentro de este amplio concepto quedan incluidos grupos poblacionales que están fuera de la economía monetaria y otros grupos que, aún participando en el mercado de productos industriales, lo hacen a un nivel tan bajo que el ingreso percibido es de subsistencia mínima.

Con los órdenes de magnitud expuestos se concluye que de un total de 1.8 millones de habitantes activos, unos 960.000 son marginales, es decir, casi un 53o/o de la población activa total. Puede verificarse, además, que la concentración de la marginalidad se radica en gran proporción (más de dos tercios del total) en las áreas rurales como unidades minifunditarias, comunidades indígenas, huasipungueros o exhuasipungueros; pequeños aparceros propietarios, o directamente como mano de obra subocupada. Esto da una cifra de más de 650.000 habitantes activos marginados en las zonas rurales. En la industria existen otras 150.000 personas activas que engrosan la masa de los marginados y, la explicación principal de ello, está en la artesanía utilitaria que aporta una cuota de más de 120.000 marginados. El resto de los marginados se encuentran en la construcción y en los servicios. Nótese también que, a juzgar por el cuadro No. 1, más del 85o/o de los marginados provienen de los sectores productores de bienes, lo cual demuestra la debilidad de la estructura productiva del Ecuador, a la vez que la prudencia de los cálculos para el sector servicios, que en otros países suele exhibir una alta cuota de marginados.

En lo económico, las cifras expuestas señalan el reducido aprovechamiento del *mercado interno potencial* y demuestra las mayores perspectivas de desarrollo hacia adentro que podría aprovechar el Ecuador, si se superan los obstáculos estructurales que en la actualidad impiden el desarrollo de dicho mercado. En lo social, el sistema sólo beneficia a menos de la mitad de la población y en ello radica el acento dramático de los guarismos señalados.



## 2. La distorsión en el uso del espacio económico y la saturación rural

Es notorio el contraste que presenta el Ecuador entre el exceso de población en ciertas áreas y la abundancia de suelos en otras. Esto no ocurriría si no existieran fuertes rigideces que impiden la movilidad dentro del espacio rural o limita su transferencia productiva hacia las ciudades. Esas rigideces y limitaciones se presentan muy claramente en el caso ecuatoriano. En efecto, la ocupación urbana productiva esta limitada por el incipiente proceso de industrialización que solo revela altas tasas de crecimiento en función de la exigua base inicial. Más aún, esa industrialización reciente se está realizando con tecnologías avanzadas, de escaso efecto en la ocupación directa. Los efectos indirectos sobre la ocupación son también limitados, ya por la concentración del ingreso, ya por el alto contenido de insumos importados en la sustitución de importaciones industriales. En resumen, son pocas las posibilidades de ocupación urbana productiva que el modelo ecuatoriano ha generado, lo que constituye la principal rigidez para un rápido proceso de urbanización. Debe agregarse que la intensidad misma del proceso de industrialización se ha visto limitada por el escaso poder de compra de productos industriales que tienen las masas rurales: alrededor del 68o/o de esta población está al margen del mercado de manufacturas. En otras palabras, la propia existencia de la saturación rural impide resolverla con el desarrollo industrial, pues aquella resta a la industria, mercado interno, dinamismo y oportunidades de inversión rentable. Cuando se plantea la industrialización como una alternativa aparentemente menos costosa que la reestructuración del espacio económico, se olvida que el motor de esa industrialización es la demanda insatisfecha, que no puede llevarse a cabo sin una reestructuración del espacio económico que elimine la marginalidad. Las elevadas tasas de industrialización que eliminaría la marginalidad, induciendo la transformación del agro y no reformándolo directamente, no sólo son impracticables por las limitaciones de financiamiento, sino sobre todo, por una falta de sin-



cronización de la demanda que vitalice ese proceso. Si los empresarios privados no se sienten atraídos por el tamaño y el ritmo de expansión del mercado interno, no habrá política económica que pueda sustituir tales incentivos. En suma, la industrialización no sustituye la reestructuración del agro, pues sin ésta la expansión de la industria sería necesariamente limitada y deformante, al crear "islas de modernidad" de escasa irradiación en el resto del sistema. Se llega así a la conclusión de que la estructura del espacio rural determina la capacidad de absorción productiva de fuerza de trabajo por parte del proceso de industrialización. De ahí que convenga analizar con mayor detenimiento las rigideces que obstaculizan los desplazamientos de población dentro del espacio rural.

En el cuadro No. 2 puede verse la situación de los excedentes y déficit de población rural de las diferentes regiones del país en el año 1966.

(1) <i>Población rural</i>	(2) <i>Requerimiento actual de mano de obra equivalente de habitantes rurales en el espacio ocupado</i>	(3) <i>Requerimiento potencial de mano de obra equivalente a habitantes rurales</i>	(4) <i>Balace estadístico de población rural</i>	
			<i>Actual</i>	<i>Potencial</i>
<i>Sierra</i> 1.850	890	1.200	+ 960	+ 650
<i>Costa</i> 1.480	660	1.850	+ 820	- 370
<i>Oriente</i> 84	38	540	+ 46	- 456
<b>Total</b> 3.414	1.588	3.590	+1.826	- 176

*\*/ Cifras redondeadas.*

*Fuente y elaboración: JUNAPLA/ILPES.*

La primera columna muestra la distribución de la población rural entre Sierra, Costa y Oriente, para el año 1966. La segunda recoge un cálculo que necesita una cuidadosa verificación, pues se refiere a la magnitud de la población rural que podría estar productivamente radicada en la Sierra, en la Costa y en el Oriente, si se man-



tiene la actual proporción de uso de los suelos en esas áreas. Estas cifras indican que en la Sierra se podría lograr la misma producción casi con la mitad de la población rural actual, y que sólo la mitad productivamente incorporada a la actividad agropecuaria de la Sierra, tendría un ingreso mínimo suficiente para demandar productos industriales en alguna cantidad significativa<sup>1</sup>.

El hecho más sorprendente surge al comparar las cifras para la región costera. Nótese que, en 1966, existían en esa región casi millón y medio de habitantes rurales y que, menos de 700.000 habitantes rurales podrían tener ocupación productiva en el espacio actualmente explotado de la Costa, lo que arroja un excedente de población rural superior a 800.000 personas, en comparación con un exceso de 960.000 personas en la Sierra. Las cifras para el Oriente son también altamente significativas, pues revelan que en una zona que podría jugar un papel importante en la reducción de la saturación rural se está repitiendo el mismo proceso. La cifra de 38.000 personas, para el espacio actualmente explotado del agro oriental, indica también un exceso de población de 46.000 personas. En otras palabras, existen excedentes de población rural, en el espacio económico ocupado de las tres regiones del país, en una magnitud superior a 1.8 millones de personas rurales.

Las cifras mencionadas son resultado de cálculos aproximados de la cantidad de población rural excedente, en el supuesto de mantener la estructura y proporción actual de uso del espacio rural. ¿Qué se sabe sobre la proporción en la que todos los suelos aptos del país son realmente utilizados en la agricultura, la ganadería y las actividades forestales? Si se convirtieran, los suelos de diferentes aptitudes, a unidades equivalentes donde el factor de conversión sea su capacidad para mantener población rural productiva, llegaríase a cifras simples e indicativas de que todos los suelos po-

---

1/ *Sobre los conceptos y métodos de cálculo usados en la confección de estas cifras, véase infra, capítulo sobre "Metodología de evaluación de los recursos naturales".*



tencialmente explotables son realmente utilizados.

El cuadro No. 3 muestra, en la columna segunda, lo que podría llamarse el coeficiente de uso de la tierra y sintetiza, en su primera columna en forma de un coeficiente de exceso de mano de obra, las relaciones antes analizadas en el cuadro No. 2.

<i>Cuadro No. 3</i>			
<i>SITUACION SINOPTICA DE LA DISTORSION EN EL USO DEL ESPACIO RURAL</i>			
<i>1966</i>			
	<i>(1)</i> <i>Coeficiente de exceso de</i> <i>mano de obra</i> <i>(CH)</i>	<i>(2)</i> <i>Coeficiente de uso de</i> <i>la tierra</i> <i>(CT)</i>	<i>(3)</i> <i>Coeficiente de</i> <i>saturación</i> <i>(CS)</i>
<i>Sierra</i>	<i>2.08</i>	<i>0.74</i>	<i>1.54</i>
<i>Costa</i>	<i>2.31</i>	<i>0.36</i>	<i>0.80</i>
<i>Oriente</i>	<i>2.18</i>	<i>0.07</i>	<i>0.15</i>
<i>TOTAL:</i>	<i>2.12</i>	<i>0.45</i>	<i>0.96</i>

*Fuente y Elaboración: JUNAPLA/ILPES.*

Nótese que las magnitudes de población rural excedente, que resultan de comparar las dos primeras columnas del cuadro No. 2, sólo suponen el uso del 74o/o en la superficie explotable de la Sierra, el 36o/o en la de la Costa, y el 7o/o en la del Oriente. En promedio, para el país, la magnitud antes señalada, de 1.8 millones de habitantes rurales excedentes, corresponde a un uso del espacio rural ecuatoriano de sólo el 45o/o. Con mayor claridad puede apreciarse el significado de estas cifras en el cuadro No. 3. La Sierra ecuatoriana tiene aproximadamente el doble de la población requerida, en un espacio equivalente a 3/4 de la superficie explotable; la Costa tiene 2.3 veces la población rural necesaria, en poco más de un tercio de la superficie explotable; y, el Oriente, utilizando no más de un 7o/o de su superficie, muestra un exceso de población de casi 2.2 veces la necesaria. Tal es la situación actual.

Puede preguntarse sobre la magnitud de la población rural que,



con un ingreso adecuado, podría quedar radicada en el agro, si todo el espacio potencialmente explotable fuera utilizado. En otras palabras ¿cuál es la población rural que podrían soportar productivamente la Costa, la Sierra y el Oriente, si el coeficiente de uso de la tierra fuera la unidad? A esta pregunta pretende contestar, en forma aproximada, la tercera columna del cuadro No. 2, según la cual, para el conjunto del país, la magnitud de 3.6 millones de habitantes rurales sería compatible con la ocupación plena del espacio rural y con un ingreso adecuado por hombre ocupado en el agro. Naturalmente que podría sobrepasarse la cifra de 3.6 millones de habitantes rurales sin ocupar plenamente el espacio rural, pero ello no sería deseable, pues repercutiría en una disminución del ingreso por hombre ocupado en el campo y en el mantenimiento de grados de marginalidad cuya importancia guardaría relación con la magnitud del exceso. Así, por ejemplo, si las tendencias actuales se mantienen, la marginalidad llegaría, hacia 1991, a abarcar aproximadamente un 60% de la población activa, sin que el coeficiente de uso de la tierra sobrepase, en promedio para el país, tal vez el 60%. Si ello ocurriera, el mercado interno crecería muy lentamente, la concentración del ingreso se habría agudizado a extremos notables y el proceso de industrialización y desarrollo en general se habrían distorsionado con caracteres tales que el Ecuador no podría encontrar fácilmente, por sus propios medios, una dinámica autónoma de crecimiento.

De aquí que sea de suma importancia prever y orientar el curso futuro de la población rural y su distribución en el espacio, para no sobrepasar excesivamente el límite mencionado, pues, ello haría mucho más costoso, social y económicamente, el proceso ulterior de desarrollo. *Este límite, fijado teóricamente y aproximadamente para la población rural total del país, no debe confundirse con límites para la producción agropecuaria.* La cantidad y calidad de los suelos del Ecuador son capaces de alimentar por muchos años una población muy superior a la actual. No hay, pues, límites previsibles a la capacidad de producción agropecuaria del Ecuador. *Sólo exis-*



---

*ten restricciones a la capacidad de ocupación productiva que puede dar el sector agropecuario.*

Con la aclaración que antecede, cabe referirse, ahora, a cada una de las regiones del país. Si todos los suelos explotables de la Sierra fueran utilizados según sus capacidades de uso, la población rural que podría soportar dicha región sería algo superior a 1.2 millones de personas; el mismo análisis para la costa muestra la cifra de 1.85 millones y para el oriente, de 540.000 personas. Comparadas con la población rural de 1966, estas cifras revelan que, en el mejor de los casos, la Sierra debe expulsar, de todas maneras, a 650.000 personas; la Costa podría absorber 370.000 personas más y el Oriente podría atraer, asimismo población rural nueva, a unas 460.000 personas<sup>2</sup>. En conjunto, el país podría aumentar su población rural en casi 180.000 personas.

Este breve análisis, que se profundiza en los capítulos siguientes, revela dos hechos significativos: primero, que existen amplios márgenes para redistribuir la población rural en el espacio ecuatoriano, trasladando, ante todo, a la Costa y después al Oriente, a las 650.000 personas excedentes en la Sierra; segundo, que existe un margen mínimo (180.000 personas) para ampliar la población rural total del país. Como la cifra de 3.4 millones de habitantes rurales, que muestran el cuadro No. 2, corresponde a 1966, es muy posible que el Ecuador ya haya llegado al límite permisible en cuanto a la magnitud de la población rural total, estimada en casi 3.6 millones de personas\*. El cuadro No. 3 sintetiza este análisis en su tercera columna, que muestra los coeficientes de saturación para cada una de las regiones y el promedio para el país. El de la Sierra (estimado en 1.54) significa que un 54o/o de la población rural de esa zona no podría encontrar en ella ocupación producti-

---

2/ *Estos cálculos se refieren sólo a las áreas del oriente sobre las cuales se conoce la potencialidad de los suelos. Excluye, por consiguiente, buena parte del Oriente bajo.*

\*/ *Este Estudio se terminó de redactar en diciembre de 1969.*



va, aunque se ocupara todo el espacio explotable.

De aquí se deduce otra conclusión importante: la reforma agraria en la Sierra es imprescindible pero no suficiente, porque una reforma agraria, que no equivalga a redistribuir la miseria, tendría que desplazar a otras áreas el 540/o de su población rural.

Los análisis para la Costa y el Oriente, en cambio, revelan potencialidades de absorción, porque los coeficientes de saturación rural son 0.80 y 0.15, respectivamente. En conjunto, el país tiene un coeficiente de saturación rural de 0.96, que sintetiza, con la sencillez de una cifra, el análisis previamente expuesto sobre el escaso margen que existe en el Ecuador para ampliar la población rural total en forma compatible con un aumento sustancial del ingreso por hombre ocupado en el agro.

¿Por qué se ha llegado a esta situación extrema de distorsión en el uso del espacio económico? Esta pregunta no persigue tan solo la comprensión del pasado; tiene un profundo sentido práctico, pues la remoción de las rigideces que han condicionado las distorsiones que aquí se analizan, deben constituir parte importante de la estrategia futura del desarrollo a fin de reducir paulatinamente la marginalidad y la concentración del ingreso y evitar así la frustración del desarrollo industrial.

Sin considerar las causas históricas, que explican la radicación original de la población indígena en los climas más benignos de la Sierra, y remitiendo el análisis a los factores superables cuya influencia se deja sentir en el presente, es inevitable señalar la estructura de la propiedad rural, las deficiencias de infraestructura y la ausencia de una política de desarrollo espacial, como los tres elementos que explican principalmente estas distorsiones. En el caso de la Sierra son evidentes las consecuencias adversas de una estructura de la propiedad basada en la "hacienda", pues ella ha hecho posible que en una zona cuya población rural es el doble de la ne-



cesaria, exista más del 25o/o de la superficie potencialmente productiva sin explotar.

En la Costa la concentración de la propiedad es también extrema, sobre todo en la cuenca del Guayas; a esta circunstancia hay que agregar los efectos de una infraestructura todavía incipiente. En el Oriente, en cambio, el principal problema es el de la infraestructura. En los tres casos, es evidente la ausencia de una política de planificación espacial del desarrollo.

Existen naturalmente otros factores que se esgrimen para explicar la situación actual, dos de los cuales conviene destacar. El primero se refiere a una posible reticencia de la población serrana para bajar a la Costa o al Oriente. No puede desconocerse que tanto en el Ecuador como en otras partes hay factores culturales que limitan los procesos migratorios, pero no deben exagerarse esos factores para disimular la ausencia de una política de desarrollo espacial. No existen factores culturales insuperables y la mejor demostración de ello es que, a pesar del desconocimiento de la agricultura tropical, que naturalmente tiene la población serrana, y de la apropiación concentrada de la tierra en la Costa, dicha población emigra a las zonas bajas, aunque en intensidad insuficiente. La eliminación de las deficiencias de estructura de la propiedad, una política adecuada de la infraestructura y una orientación técnica del campesinado, terminarían con buena parte de los llamados factores culturales, pues ningún grupo social persigue la miseria, ni insiste en ella.

El segundo factor se refiere a los problemas tecnológicos que presenta la agricultura de trópico, especialmente en las regiones húmedas. Es innegable que los problemas técnicos particulares de las regiones tropicales hacen su agricultura más compleja que la de las zonas templadas. Tampoco esos problemas técnicos son hechos en los que se puede apoyar la inacción frente a la distorsión en el uso del espacio económico.



El desequilibrio en la ocupación del espacio económico ecuatoriano conduce, por último, a una conclusión de singular importancia: Si la población actual radicada en el área rural es ya casi equivalente a la población rural que productivamente podría soportar todo el espacio agrícola ecuatoriano, es forzoso concluir que en la planificación del futuro desarrollo, casi todo el crecimiento vegetativo de la población rural debería ser desplazada hacia las áreas urbanas. Esto implica, a su vez, la necesidad de diseñar una política de desarrollo que impida que la actual marginalidad rural sólo encuentre salida transformándose en marginalidad urbana. En suma, las exigencias futuras de industrialización y urbanización son extraordinarias si se desea evitar la repetición, en escala ampliada, de una marginalidad que ya tiene caracteres agudos.

### 3. La concentración del ingreso y la riqueza

Todos los hechos mencionados corresponden a una marcada concentración del ingreso y la riqueza. La marginalidad no es otra cosa que la expresión de la alta proporción de población que tiene un ingreso al nivel del estrato más bajo que capta una pequeña proporción de aquel y la distorsión en el uso del aspecto económico como consecuencia de una distribución muy desigual de la propiedad de la tierra. Ambos fenómenos no agotan las explicaciones sobre la concentración del ingreso, pero, en una economía donde el sistema financiero y la industria no tienen aún el suficiente desarrollo, ambos fenómenos son decisivos de la magnitud de las desigualdades que envuelven todo el sistema.

El cuadro No. 4 muestra que el grupo de los marginados abarca un 53o/o de la población activa y sólo se beneficia con un 20o/o del producto; mientras el restante 47o/o se apropia el 80o/o del producto. Estas cifras ocultan la desigual distribución del ingreso entre el 47o/o de la población con un ingreso suficiente para demandar productos industriales. El cuadro, suficientemente dramático,



está calculado con excesiva prudencia y resulta mejorado con las estimaciones que hizo la CEPAL en 1966. El cuadro No. 5, en efecto, muestra el resultado de dicho estudio preliminar, que sólo puede reflejar aproximaciones a falta de investigaciones e informaciones más precisas. Si se toma el tramo de población cuyo ingreso anual es inferior a 5.000 sucres, que corresponde probablemente a un ingreso promedio de unos 2.000 a 2.500 sucres, puede observarse que dicho grupo comprende casi el 62o/o de la población activa y sólo obtiene el 17o/o del ingreso total.

<i>Cuadro No. 4</i>				
<i>ECUADOR: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y POBLACION ACTIVA</i>				
<i>1968</i>				
	<i>Producto Interno Bruto (Millones de Sucres)</i>	<i>Población Activa (Miles de Personas)</i>	<i>Porcentaje Producto</i>	<i>Porcentaje Población</i>
<i>Marginados</i>	5.013	960	20	53
<i>Incorporados</i>	19.803	859	80	47
<b>TOTAL:</b>	<b>24.816</b>	<b>1.819</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Fuente y elaboración: JUNAPLA/ILPES.*

Todo esto tiene implicaciones sobre el tamaño del mercado, de por sí limitado dada la cantidad de población, y sobre la evolución general de la economía ecuatoriana, que en los últimos años presenta marcadas tendencias al desequilibrio económico y social. Esta distribución del ingreso, que reduce aún más el mercado, determina una estructura industrial distorsionada, que sólo tiende a dinamizarse débilmente ante la demanda calificada de los grupos de ingresos altos y medios, a la vez que limite el ritmo de crecimiento del sector industrial. Así, la oferta industrial está deformada por el excesivo peso relativo de la demanda de grupos minoritarios, y por el escaso peso absoluto de la misma con relación a las escalas económicas de producción. En consecuencia, no pudiendo el sector industrial responder económicamente a la diversidad y calidad de la demanda de los grupos que concentran en sí el ingreso, resul-



ta inevitable la presión sobre las importaciones. En efecto, las importaciones constituyen no sólo la única posibilidad de los grupos participantes para imitar los niveles materiales de consumo de estos grupos de ingreso por habitante similar en otros países más industrializados, sino una actividad comercial que permite a dichos grupos financiar en parte el mantenimiento de ese nivel de vida.

No han existido, y lo explica el panorama descrito, motivaciones internas para una industrialización más o menos armónica y creciente. No es de extrañar, por eso, que la economía ecuatoriana siga los vaivenes del comercio exterior. Sólo el mercado internacional, con su demanda selectiva e intensa, ha impulsado el crecimiento del país y ha permitido demostrar que los empresarios surgen y se forman si las condiciones lo exigen y permiten. El caso del banano ha sido un ejemplo claro. En pocos años, el empresario agrícola costeño introdujo el banano como cultivo comercial y se puso a tono en costos y calidad para abastecer el mercado internacional. La misma lección se desprende de la crisis del banano, al introducir y adaptar, en muy pocos años, nuevas variedades de mayores rendimientos o demanda. De ahí que no pueda atribuirse a los empresarios privados el escaso ritmo del proceso de industrialización del Ecuador. Puede que los empresarios sean pocos y restringido su dominio de las técnicas modernas de gestión de empresas, pero es forzoso reconocer que las condiciones no exigían, por lo general, otras calificaciones ni otras dotes dinámicas. Existe, si, un conflicto técnico y no explícito entre los empresarios industriales, como consumidores, como grupo que participa de la concentración del ingreso, y los mismos empresarios como productores y gestores de la industrialización. Como grupo que participa de la concentración, defiende las actuales estructuras y se solidariza con ellas, y como grupo en busca de mercados para ampliar o diversificar sus industrias, reconoce que éstas son anacrónicas, deprimentes de la economía y socialmente injustas. Tal conflicto es sólo teórico, porque ni los empresarios ni la sociedad valoran el éxito por los objetivos de industrialización alcanzados, sino por las



Cuadro No.5  
ESTIMACIONES DE LA DISTRIBUCION POR TRAMOS DE INGRESO DE LA  
POBLACION ACTIVA  
1966

TRAMOS DE RENDA ANUAL (Suces)	SECTOR URBANO		SECTOR AGRICOLA		TOTAL		PORCENTAJES ACUMULADOS	
	Miles de personas activas	Ingreso Total (miles de S/.)	Miles de personas activas	Ingreso Total (miles de S/.)	Miles de personas activas	Ingreso Total (miles de S/.)	Personas	Ingreso
<b>TOTAL</b>	<b>640.9</b>	<b>7.122.1</b>	<b>801.6</b>	<b>5.090.0</b>	<b>1.442.5</b>	<b>12.221.1</b>		
Menos de 2.000	102.2	190.9	195.5	262.5	297.7	452.5	20.7	3.7
2.000	81.2	194.8	344.3	817.0	425.5	1.011.8	50.2	12.0
3.000	77.9	273.5	90.2	353.3	168.1	626.8	61.9	17.1
5.000	140.1	844.0	44.8	197.7	184.9	1.141.7	74.7	28.4
7.000	72.2	613.7	26.2	206.1	98.4	819.8	81.5	33.1
10.000	71.4	892.5	39.8	445.6	111.2	1.338.1	89.2	44.0
15.000	39.2	686.0	36.1	777.5	75.3	1.463.5	94.4	56.0
20.000	20.2	454.5	-	-	20.2	454.5	95.8	59.7
25.000	9.3	255.8	-	-	9.3	255.8	96.4	61.8
30.000	7.9	276.5	5.5	176.1	13.4	451.6	97.3	65.5
40.000	4.0	1.80.0	-	-	4.0	180.0	97.6	67.0
50.000	1.9	104.5	14.1	740.1	16.0	844.6	98.7	73.9
60.000	3.3	231.0	4.0	472.7	7.3	703.7	99.2	79.7
100.000	10.1	1.925.3	1.1	551.4	11.2	2.476.7	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, 1966.



---

utilidades logradas que, de todas maneras, resultan altas debido a los márgenes de protección. De ahí que los grupos empresariales no se sientan responsables de los logros sociales, y que la sociedad, con su sistema de valores, tampoco los responsabilice. Predomina, en consecuencia, el sentido de grupo que participa de la concentración del ingreso.

Sólo aquellos empresarios que por su formación intelectual y por su visión más amplia de los problemas sociales piensan más allá del presente, se inquietan constructivamente frente a las perspectivas futuras y avizoran las posibilidades de un conflicto entre el mantenimiento de sus posiciones actuales y la casi inevitable agudización de las tensiones sociales.

A estos grupos de empresarios que son sensibles intelectualmente, se suman partes importantes de los profesionales y de la juventud que no acepta las irracionalidades de la sociedad en la que empiezan a vivir. A su vez, la masa de los marginados no necesita de conclusiones intelectuales, porque palpa material y progresivamente las consecuencias de los fenómenos que los otros grupos sociales, cuando más, pueden comprender exteriormente.

#### **4. La irracionalidad de la Organización Institucional**

Frente a las consecuencias de la distorsionada ocupación del espacio económico, la marginación creciente de la población y la desigual distribución del ingreso y la riqueza, hubo que ampliar paulatinamente la acción del Estado para impulsar una mejor utilización de los recursos y para arbitrar los conflictos y presiones de los grupos sociales en pro de atenuar los efectos de la marginación social.

Esto ha conducido al desarrollo de un enorme aparato estatal que se descentraliza geográficamente, crea entidades y programas so-



ciales, pero carece de mecanismos ágiles de dirección y ejecución en los niveles altos, donde se dispersan y confunden facultades en las funciones legislativa y ejecutiva, dando inusitada rigidez a la gestión gubernamental. Como resultado de ello, el sector público se compone de más de mil organismos difícilmente coordinables y que superponen sus funciones.

El sector público ha sido secularmente incapaz de movilizar recursos internos para financiar su gestión global por medio de la tributación. A fin de suplir esa incapacidad, ha recurrido al comercio exterior para obtener recursos (cerca del 50o/o de los ingresos tributarios provienen de dicho comercio) y no ha causado una excesiva tributación a las actividades de exportación, las que se resienten por la debilidad de la tributación interna. Esto explica la vulnerabilidad del sistema financiero. La inelasticidad de la tributación directa, pese al esfuerzo del sector externo, ha conducido al estancamiento de la carga tributaria. Además, la imposición, de carácter regresivo, no ha contribuido a alterar la desigualdad del ingreso, haciendo recaer la carga tributaria en la masa de los consumidores.

Mientras el gasto público absorbe alrededor del 27o/o del producto nacional, *la carga tributaria se ha estancado en el 15o/o<sup>3</sup>. Este brecha ha sido cubierta con ingresos no tributarios y préstamos, cuyo servicio ha conducido a la disminución de la inversión real, debilitándose así la contribución del sector público al desarrollo, sobre todo su aporte a la formación de una infraestructura física, necesaria para comunicar el país, producir energía, incorporar y regar nuevas tierras, etc.*

La desconfianza que genera el distorsionado sector público, ha conducido a crear impuestos con destino especial y a pulverizar la inversión en miles de pequeños proyectos, dispersos por todo el territorio nacional, realizados por innumerables organismos, con un lentísimo proceso de maduración y de dudosa utilidad

3/ Incluye las imposiciones patronales por concepto de seguridad social.



económica o social.

Paradójicamente, mientras el Gobierno central acusa enormes y crecientes déficit presupuestarios, el balance de caja de las entidades descentralizadas y de algunos consejos provinciales y municipales, muestra superávit equivalente. De ahí que el Gobierno haya tenido que recurrir al Banco Central para obtener anticipos de impuestos, mientras existe liquidez en el resto del sector público.

En suma, el sector público, tanto por defectos de organización como por la debilidad de su financiamiento y la timidez de sus acciones, no puede contribuir a resolver los problemas básicos de la economía ecuatoriana.

##### **5. El peligro de perpetuar la marginalidad y la concentración**

El patrón de desarrollo actual no parece viable en el sector social y es frustrador en el económico. Por un lado, no tiende a corregir sus propias deficiencias, sino a agudizarlas y, por el otro, acumula tensiones sociales que pueden romper el equilibrio que mantienen las viejas texturas. De aquí el interés de incursionar en el futuro, no para hacer predicciones que, por su rigidez, suelen resultar falsas; sino para calcular, con cierta aproximación, la fuerza y la naturaleza de las tensiones que se desatarían si el sistema se mostrara excesivamente inflexible frente a las demandas crecientes de los grupos postergados. Entre la dureza absoluta del sistema, que desembocará a la larga en la ruptura violenta, y la reacción flexible, consciente y previsor, bien dispuesta a remover los obstáculos presentes, existen muchas alternativas intermedias, algunas de las cuales pueden postergar por largo tiempo la explosión de las tensiones acumuladas o plantear distintas modalidades de soluciones más profundas. A estas alturas del análisis no se pretende plantear estrategias alternativas de desarrollo futuro, sino de hurgar fríamente en el porvenir para demostrar la gravedad de las actuales



tendencias, sabiendo que ellas no se plasmarían exactamente en hechos, ya sea por la flexibilidad que adquiriera el sistema ulteriormente o por las reacciones frente a su misma rigidez.

Como la marginalidad sintetiza muchos de los problemas que el sistema debería corregir, se centrará el análisis en explorar si tal corrección es posible con el patrón y ritmo actual de crecimiento y cuáles serían los requisitos de su eliminación a diversos plazos. El cuadro No. 6 cuantifica los resultados previsibles bajo diversas hipótesis de crecimiento del producto y con plazos variables entre 5 y 30 años. Como, en definitiva, la marginalidad se genera por la creación insuficiente de empleo productivo en relación al crecimiento de la fuerza de trabajo, es natural que dados ciertos supuestos sobre la productividad de la ocupación, mientras mayores sean los ritmos de crecimiento del producto, más rápida será la reducción de la marginalidad. Estas cifras se han calculado suponiendo que cada año la fuerza de trabajo crece a un 3.40/o, que la productividad de la población no marginada aumenta a un 20/o y que el coeficiente de marginalidad en el año base es de 0.53.

Puede apreciarse que el ritmo actual promedio de crecimiento de la economía ecuatoriana (4.70/o) tiende a agravar el fenómeno de la marginalidad, llevándola, en cinco años, a casi el 550/o; en 20 años a cerca del 600/o, y en 30 años a más del 620/o. Estas cifras suponen que el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo se mantenga en 3.40/o anual y desarrollan un modelo en el que la absorción de la marginalidad no se realiza por una reforma directa de las estructuras anacrónicas, sino por una lenta absorción, al impulso del crecimiento de las estructuras productivas más modernas. Admitir que se mantenga el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo durante 20 años puede ser razonable, pero quizás sea exagerado prolongar esa evolución hasta 30 años.

Nótese, para apreciar la gravedad de estas cifras, que el ritmo de crecimiento de 4.70/o anual no es bajo en comparación con el pro-



**Cuadro No. 6**  
**COEFICIENTES DE MARGINALIDAD QUE SE ALCANZARIAN EN LOS**  
**PLAZOS QUE SE INDICAN\***  
 (Porcentajes)

TIEMPO (Años)	TASA PORCENTUAL DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO					
	2	3	4.5	6	7	8
5	60.2	58.2	54.7	51.8	49.5	47.1
10	66.4	62.9	56.3	50.6	45.7	40.4
20	75.9	70.7	59.4	48.0	37.3	24.5
30	82.8	76.9	62.3	45.3	27.5	4.2

\*/ Llamado  $M$  a la cantidad de población marginal,  $F$  a la fuerza de trabajo,  $Op$  a la ocupación productiva,  $P_i$  al producto (excluida la parte producida por la población marginada),  $s$  a la productividad de la ocupación productiva,  $p$  a la tasa de crecimiento del producto,  $f$  a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y  $\alpha$  a la tasa de variación de la productividad, se obtienen las siguientes relaciones:

$$1) \quad M = F - Op; \quad \frac{P_i}{s} = Op$$

$$2) \quad \left(\frac{M}{F}\right)_t = 1 - \left(\frac{Op}{F}\right)_t$$

$$3) \quad \frac{Op}{F} = \frac{P_i}{sF} = \frac{P_{i0} (1 + p)^t}{s (1 + \alpha)^t F_0 (1 + f)^t}$$

Reemplazando (3) en (2):

$$\frac{M}{F}_t = 1 - \frac{P_{i0}}{sF_0} \frac{(1 + p)^t}{(1 + \alpha)^t (1 + f)^t}$$

$$\frac{M}{F}_t = 1 - \frac{Op_0}{F_0} \frac{(1 + p)^t}{(1 + \alpha)^t (1 + f)^t}$$

Fuente: JUNAPLA/ILPES.



medio de América Latina. Ese ritmo de crecimiento incluye parte del período de auge del banano. En caso de perspectivas adversas para el producto, difícilmente podría repetir la economía ecuatoriana esa tasa de expansión, especialmente si no cambia nada sustancial en el modelo de desarrollo. Si el ritmo de crecimiento bajara a 30/o anual, el cuadro No. 6 revela un agravamiento extraordinario del coeficiente de marginalidad, hasta casi el 77 o/o, en 30 años.

La estrategia actual de desarrollo no tiende, en consecuencia, a resolver su problema fundamental, sino a agudizarlo. Siendo así, cabe preguntarse sobre los ritmos de crecimiento necesarios para que la marginalidad disminuya en términos relativos. Las cifras son sorprendentes otra vez. Si el producto creciera a un 60/o anual, después de 30 años la marginalidad sería todavía del 450/o. En comparación con una marginalidad actual del 530/o, tal proporción constituirá un magro resultado.

De aquí que la adopción de otro patrón de desarrollo, que ataque directamente las estructuras anacrónicas, parezca necesaria para obtener resultados social y económicamente aceptables. De nuevo se llega a la conclusión de que sin reforma agraria, reestructuración del espacio económico, redistribución del ingreso o intenso proceso de industrialización, no son alentadoras las perspectivas de desarrollo del Ecuador.