

# BREVE EVALUACION DE LA PARTICIPACION DEL ECUADOR EN EL GRUPO ANDINO

José Moncada (\*)

## 1.—*Los aspectos comerciales*

Ha resultado verdaderamente difícil tratar de cuantificar el crecimiento del producto y la producción alcanzado en el Ecuador como resultado de la participación del país en el proceso de integración andina. Para compensar en cierta forma esta omisión se ha tratado de evaluar tales resultados a través del incremento del comercio exterior del país y de la expansión de su sector industrial.

En el período 1964-67, es decir, antes de que se formara el Pacto Andino, las exportaciones ecuatorianas al área subregional apenas se incrementaron en un 0.3 por ciento anual, en cambio, en el período 1968-1972 lo hicieron a una tasa promedio de alrededor del 21.0 por ciento.

Hay que anotar, sin embargo, que el incremento sustancial de las exportaciones ecuatorianas al área andina, no empieza a partir de 1968, sino más bien en 1971, como consecuencia de que en este año se abren para el Ecuador los mercados de Colombia, Chile y Perú a través de las concesiones de la nómina de apertura inmediata y la consiguiente eliminación de los gravámenes y restricciones arancelarias a los productos ecuatorianos. En el trienio 1970-1972, las exportaciones de productos de esta nómina crecieron en volumen, en un 114.1 por ciento y en valor en un 206.3, esto se debió básicamente a que el Ecuador pudo vender nuevos productos, sobre todo a partir de 1971, tales como: quesos, salchichones, salame, chocolates en cualquiera de sus formas, etc., y también al incremento de las ventas principalmente de madera contrachapada, artículos domésticos, cocinas, refrigeradoras eléctricas, cierres de cremallera, etc.

Sin embargo de este notable incremento de los productos de la nómina de apertura inmediata, su participación en el total del valor de las

---

(\*) Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central.

exportaciones del Ecuador en el marco de la Subregión Andina representan en el período 1969-1972 apenas el 10.8 por ciento en promedio anual, en tanto que las exportaciones de banano, café y cacao, que se hallan en la lista común, representaron el 51.4 por ciento. Esto hace ver claramente que el país, en el tiempo transcurrido de vigencia del Acuerdo de Cartagena, no ha podido superar su estructura productiva primaria encaminada hacia el sector externo.

La anterior apreciación puede ser confirmada si se observa asimismo la forma cómo han evolucionado las exportaciones de productos industrializados que en el período 1969-1972 representaron el 28.6 por ciento del total, sobresaliendo las ventas al exterior de medicamentos a Bolivia y Colombia; conservas de pescado tipo sardina a Colombia; y, cacao en polvo sin azúcar a Chile; las exportaciones no industrializadas representaron alrededor de 71.44 por ciento y, de este porcentaje, el 72.0 por ciento están representados por tres productos; banano que se exportó principalmente a Chile; otros productos de menos importancia son camarones a Bolivia, desperdicios de papel y cartón a Colombia, piñas a Chile y ganado vacuno al Perú. En tanto que las importaciones de productos industriales representan para el mismo período el 67 por ciento y los no industrializados el 33 por ciento.

Como se observa, el Ecuador está exportando productos primarios que poseyendo un mínimo de valor agregado y elasticidades ingreso y precio relativamente bajas colocan al país en una situación de desventaja frente a los demás que conforman la Subregión Andina que exportan en un alto porcentaje productos que por ser industrializados están en mejor situación en lo que a términos de intercambio se refiere.

En materia de saldos del balance comercial ecuatoriano, se puede apreciar que en los cuatro años que van de 1969 a 1972 tres han dejado saldos deficitarios, siendo el más alto el de 1971 con 16.9 millones de dólares, como se observa a continuación.

#### COMERCIO DEL ECUADOR CON LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO 1969-1972

(Millones de dólares)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldos
1969	11.4	13.5	— 2.1
1970	14.6	21.3	— 6.7
1971	19.1	36.0	—16.9
1972	30.2	25.9	+ 4.3

#### 2.—Ocupación y nuevas inversiones

De los productos asignados para ser elaborados por el Ecuador, se han podido producir internamente tres de ellos: uno que pertenece a la Decisión 28 y que se refiere a las válvulas para neumáticos y dos de la

Decisión 57 que corresponden al Primer Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del sector metalmecánico: brocas helicoidales y relojería. Para producir estos tipos de bienes se invertirán alrededor de 123.5 millones de sucres y se espera dar ocupación aproximadamente a 240 personas, incluyendo en ellas tanto a personal técnico, administrativo y no calificado.

Entre otros proyectos de la Decisión 28, que se reservan para ser producidos en el Ecuador, se tienen: sorbitol, butóxido de piperonilo, ácido salicílico, reverberos y linternas, unidades selladas de potencial igual o superior a  $\frac{1}{2}$  H.P., máquinas y aparatos de gas para soldar y cortar, herramientas electromecánicas de uso manual (con motor incorporado), relojes despertadores de mesa y de pared. Para producir estos productos, en los primeros años, se requerirá de una inversión aproximada de 230 millones de sucres, generándose una ocupación de alrededor de 430 personas. Estos proyectos tienen un plazo para su puesta en marcha que fluctúa entre los 4 a 6 años a partir del 1º de enero de 1971, es decir hasta 1975 y 1977 (\*).

Admitiendo que el Ecuador llegara a cumplir únicamente con estos programas hasta 1977, se daría en el país una inversión industrial de 353,5 millones de sucres y se abrirían unos 670 nuevos empleos en el sector fabril del país. Estas cifras comparadas con las metas de inversión y de empleo que en el sector asimismo fabril prevé el Plan Integral de Transformación y Desarrollo para el quinquenio 1973-1977, representan menos del 5 por ciento de la ocupación programada para dicho sector, en tanto que la participación en la inversión es de alrededor del 2.5 por ciento.

Ciertamente que la industria fabril, por otro lado, no es precisamente un sector capaz de, en forma directa, absorber abundante mano de obra. Su contribución en este sentido es más bien indirecta; sin embargo, conviene reconocer que, los tipos de bienes cuya producción de alguna manera se han asignado al país, necesitarán de una alta proporción de insumos importados, circunstancia que sumada al trasplante de tecnología foránea y al escaso desarrollo de sectores tales como el naviero y de transportes nacionales en general, los seguros, la comercialización, etc., va a determinar que las industrias que se instalen funcionen en forma un tanto distanciada del resto de la economía nacional y consiguientemente, que no sean lo suficientemente idóneas para retener en el propio país los efectos ocupacionales indirectos que generan las inversiones.

Estas últimas apreciaciones adquieren confirmación al analizar, en

---

(\*) Los costos sobre inversiones son a precios de 1972 y fueron obtenidos en la Junta de Planificación; sin embargo, una información proporcionada por el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, a diciembre de 1974, contiene que la inversión necesaria para poner en marcha los siguientes proyectos sería de 292.5 millones de sucres (butóxido de piperonito, ácido salicílico, reverberos y lámparas para soldar, máquinas y aparatos de gas para soldar y cortar, y válvulas para neumáticos).

base a un esquema de insumo-producto muy agregado y para el año de 1963, los efectos ocupacionales indirectos que se generarían en todos los sectores de la economía nacional, como resultado de la instalación de las plantas industriales asignadas al Ecuador y la consiguiente demanda generada por el incremento del ingreso que implicarán tales instalaciones.

El empleo indirecto a que daría lugar la ocupación directa resultado de la instalación en el país de los proyectos industriales asignados al Ecuador por las Decisiones 28 y 57 sería de unas 940 personas, de las cuales unas 420 se ocuparían en los sectores primarios (agricultura, ganadería y minería), unas 130 personas en los sectores secundarios (industria manufacturera y construcción) y le resto, 390 personas, en el sector de los servicios; según los cálculos preliminares y que a título de ensayo muestra el cuadro siguiente:

**ECUADOR: EFECTOS OCUPACIONALES DIRECTOS E INDIRECTOS  
RESULTANTES DE LA CREACION DE UN NUEVO SECTOR  
DE TRABAJO EN CADA SECTOR**

Sectores	Ocupación directa	Ocupación indirecta	Total (Multiplificador)	Ocupación indirecta			% Total
				Primario	Secundario	Servicios	
Primario <sup>1</sup>	1	0.2	1.2	27	7	66	100
Secundario <sup>2</sup>	1	1.4	2.4	45	14	41	100
Servicios <sup>3</sup>	1	0.2	1.2	23	28	49	100

<sup>1</sup> Agricultura, ganadería y minería

<sup>2</sup> Industria manufacturera y construcción

<sup>3</sup> Electricidad, transportes, comercio, otros servicios.

Naturalmente que una presentación tan simplificada como la que se acaba de formular, supone reconocer que habrá una capacidad adecuada de inversión en la economía nacional, así como disponibilidades de divisas para realizar las importaciones de equipos y de materias primas involucradas, es decir, que habrá la indispensable agilidad de oferta de cada sector frente a los estímulos de la demanda; caso contrario, la materialización de los efectos ocupacionales indirectos sería solamente virtual.

Por otro lado, es indispensable llamar la atención respecto a que en la estimación general de los impactos que la integración andina provocará en favor de la ocupación de la mano de obra en el Ecuador, no se han tenido en cuenta las posibilidades de empleo que se habrían creado y que se crearán en el país como resultado de la ampliación en el uso de la capacidad de producción instalada a que den lugar las exportaciones generadas con motivo de la aplicación del programa de liberación comercial del Acuerdo de Cartagena. En ciertos casos, tales posibilidades habrían sido y podrán ser de apreciable significación.

Corresponde, asimismo, destacar en favor de los proyectos asignados al Ecuador, que si bien su instalación y funcionamiento no tendrían, al me-

nos a corto plazo, efectos directos ni indirectos de trascendental importancia en favor de las metas ocupacionales previstas en el Plan Quinquenal 1973-1977; su puesta en marcha va evidentemente a mejorar la complementariedad interactividades y, por esta vía, contribuir a incrementar las posibilidades de ocupación indirecta a más largo plazo.

Así pues, manteniendo estas reservas, se puede concluir que la suma de las oportunidades de ocupación directa e indirecta a que daría lugar la instalación de los proyectos industriales asignados al Ecuador en el marco del Acuerdo de Cartagena, representarían una participación inferior al 4 por ciento frente a la meta de ocupación total prevista en el Plan Quinquenal de Desarrollo.

Esto significa, por tanto, que de una primera y muy simple comparación, que sólo recoge alguna de las manifestaciones más visibles del impacto del proceso de integración en el sistema económico ecuatoriano, se puede desprender que el Grupo Andino aún no ha contribuido en forma determinante a satisfacer uno de los propósitos fundamentales que persigue el Ecuador, la ocupación de su mano de obra; siendo indispensable, por lo mismo, actuar intensivamente sobre ciertas áreas para tratar de modificar la orientación y el comportamiento del sector industrial. Una de tales áreas, conforme se anota en el Capítulo V, se refiere a la tecnología, porque a través de su efectivo control y desarrollo regional y nacional será posible no sólo reducir la creciente dependencia tecnológica externa, sino además alcanzar una mejor interrelación sectorial que permita superar los problemas de carácter ocupacional que vive actualmente el país y que tienden a agravarse.

Con el ánimo de ofrecer un cuadro referencial general respecto al significado de la participación del Ecuador en el Acuerdo de Cartagena por la vía de las asignaciones hechas al país a través de las Decisiones 28 y 57 sobre productos que no se producen en ningún país de la subregión y que se reservan para ser producidos en el Ecuador y, sobre Programación Industrial del Sector Metalmecánico, respectivamente, así como las asignaciones constantes en las propuestas relativas al complejo petroquímico y la industria automovilística, a continuación se registra el siguiente cuadro:

<b>Decisiones y propuestas</b>	<b>Inversiones (Millones de US \$.)</b>	<b>Valor Bruto de la producción en 1980 (Millones de US \$.)</b>	<b>Probable ocu- pación de la mano de obra</b>
Decisión 28* (Artículos no producidos)	21.9	23.1	839
Decisión 57 (Metal-mecánicos)	9.0		940
Petroquímica	327.0	428.8	300
Automotriz	102.0	155.0	8.690
<b>TOTAL:</b>	<b>459.9</b>	<b>644.1</b>	<b>10.769</b>

NOTA: \* Se trata de una estimación que incluye los siguientes proyectos:

Válvulas para neumáticos, máquinas herramientas, resistencias, relojes, ácido salicílico, pulpa y papeles especiales, aparatos para soldar y cortar, reverberos y lámparas e instrumentos de medida y control. La instalación y producción de algunos de estos proyectos no están determinados específicamente por la Decisión 28.

FUENTE: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

### 3.—*Proyectos de infraestructura y otros avances*

En el haber del proceso de integración corresponde evidentemente destacar también algunos proyectos de infraestructura, cuya prioridad, sin duda, se ha visto mejorada en razón de la participación del Ecuador en el Acuerdo de Cartagena y, con lo cual, se ha beneficiado a ciertas regiones que precisan de impulsos de verdadera consideración para superar su estado de atraso. Entre tales proyectos cabe mencionar al puente sobre el río Rumichaca entre Ecuador y Colombia, la carretera Panamericana que conecta al Ecuador con Colombia y Perú, los trabajos referentes a intercomunicaciones con Colombia en el sistema UHF con 60 canales, además del sistema vía satélite. Se ha terminado, también, la red de intercomunicación eléctrica entre Colombia y Ecuador y, con el Perú, el 15 de julio de 1974, debió entrar en funcionamiento la red de intercomunicación telefónica en el sistema UHF con 60 canales.

En esta misma línea de acción corresponde mencionar a los estudios que se adelantan en el Perú para el aprovechamiento integral de los recursos de la Cuenca de los Ríos Pindo-Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, así como algunas interconexiones viales para favorecer un amplia intercambio.

Se considera indispensable destacar también que, en los sectores de la educación, la salud y el trabajo, los países del Grupo Andino han celebrado algunos convenios como los denominados "Andrés Bello", "Hipólito Unahue" y "Simón Rodríguez", respectivamente, a través de los cuales se propicia una mayor cooperación y prestación de asistencia técnica en los campos cultural y social.

### 4.—*Los principales beneficiarios de la integración*

No es frecuente que en la evaluación de un proceso de desarrollo o de integración ni siquiera de los resultados de la ejecución de un proyecto o de la aplicación de un conjunto de medidas de política económica, se avance hacia la identificación de los grupos o personas beneficiarias. Este tipo de consideraciones suele ocultarse bajo la presentación de unos cuantos indicadores globales como la formación del producto interno bruto, el incremento de la formación de capital, la generación neta de divisas, el incremento del empleo y cosas semejantes, algunas de las cuales son también materia de este trabajo.

Parece muy importante reconocer, sin embargo, que en cuanto todo proceso de formulación y sobre todo de ejecución de políticas económi-

cas, tiende a beneficiar a ciertos grupos sociales más que a otros, se torna indispensable analizar las implicaciones que dicho proceso puede generar en el desarrollo nacional y para comprender los cambios que se han dado y se podrán dar en términos de producción, de distribución, de formas y de propiedad de las inversiones, así como de acceso de determinados grupos a las áreas de influencia y del poder económico, social y político del país, con toda la secuela de conflictos que afecta a diversos otros grupos.

Y esto último es particularmente importante destacarlo en el caso ecuatoriano, pues en el país se ha ido creando una amplia conciencia respecto a que, en la medida en que las oportunidades de inversión y de exportación generadas por el proceso de integración, han sido básicamente aprovechadas por los grupos hegemónicos internos, sin duda que sus poderes socio-económicos se han afirmado, creándose evidentes rigideces capaces de entorpecer o condicionar aquellas futuras medidas de política que persigan alcanzar una mejor distribución del ingreso para imprimir de un mayor dinamismo económico e igualitarismo social al funcionamiento del sistema económico ecuatoriano.

Sin embargo de reconocerse que la integración ha beneficiado básicamente a los grupos hegemónicos, parece útil preguntarse, cuáles sectores de los grupos hegemónicos se han visto más directa o sustantivamente beneficiados con el funcionamiento del Grupo Andino. ¿La oligarquía financiera? ¿La "burguesía" industrial? ¿Qué sector de ella? ¿Los representantes del capital extranjero? ¿De qué origen?

Revisando las principales exportaciones de productos industrializados alcanzados por el país como resultado de su adhesión al Grupo Andino, se encuentra que ellas se refieren básicamente a las siguientes partidas arancelarias de la NABALALC y su consiguiente denominación:

- 1303102 Jugos y extractos de piretros
- 1604001 Preparados y conservas de atún
- 1604004 Preparados y conservas de sardinas
- 1604099 Los demás preparados y conservas de pescado
- 1803002 Cacao en masa o en panes más 14% de grasa
- 1804001 Manteca de cacao, incluida grasa y aceite
- 1805001 Cacao en polvo, sin azúcar
- 1806001 Chocolate en cualquier forma
- 1806002 Cacao en polvo azucarado
- 3003999 Medicamentos, medicina o veterinaria
- 4316001 Cajas, sacos, bolsas, etc.
- 4415099 Madera contrachapada
- 6005003 Prendas de vestir exterior, fibras sintéticas o artificiales
- 7336101 Cocinas
- 8415101 Máquinas y aparatos productores de frío de uso doméstico
- 9802101 Cierres de cremallera.

Nos referimos a las exportaciones de productos manufacturados por

cuanto son las que, durante el período de vigencia del Acuerdo de Cartagena, han experimentado altos ritmos de expansión y, además, porque los principales mecanismos del Acuerdo se hicieron precisamente para estimular la expansión de las exportaciones de este tipo de productos, con el ánimo de fundamentar las futuras corrientes comerciales en el intercambio de bienes industrializados.

Por otro lado, las exportaciones ecuatorianas de artículos no industrializados hacia los países del Grupo Andino, se habían venido dando desde mucho antes de la vigencia del Acuerdo de Cartagena y se trata de bienes cuya demanda no se incrementa en la misma proporción que las reducciones en los precios (vía desgravaciones arancelarias) ni de los aumentos de los ingresos de los consumidores. Así pues, en estas circunstancias, nos pareció mucho más pertinente analizar lo que el Grupo Andino ha significado para el Ecuador en términos de nuevas exportaciones de productos manufacturados e instalación de nuevas plantas industriales en nuestro territorio.

Cuando se analizan las empresas fabriles que producen los artículos que se mencionan en el cuadro de la página anterior y los propietarios (nacionales y extranjeros) de dichas empresas, se llega a la conclusión de que se trata de un muy contado número de familias las que más directamente se han venido beneficiando de los frutos de la integración.

Así, sólo dos empresas (en vías de fundirse en una sola) están detrás de la exportación de los jugos y extractos de piretro.

La propiedad de las dos empresas es de un contado número de personas y de una firma inglesa que opera como accionista principal de una de ellas.

Como exportadora principal de medicamentos figura una sola empresa en la cual interviene como importante accionista una firma extranjera (norteamericana).

Las exportaciones de cocinas, máquinas y aparatos productores de frío de uso doméstico (refrigeradoras) corresponden a la producción de sólo dos empresas, una de las cuales es de propiedad, en un 98%, de dos personas, mientras que en la otra interviene, con una importante participación accionaria, una conocida firma holandesa de aparatos eléctricos.<sup>1</sup>

La producción exportable de derivados de cacao es generada básicamente por tres empresas cuyo capital es propiedad mayoritaria de seis familias y de una firma suiza.

Las principales exportaciones de preparados y conservas de pescado,

---

<sup>1</sup> El 19 de enero último se hizo público que durante la tercera semana del mismo mes, se iba a exportar al Perú una remesa de 350 cocinas y 2 hornos a base de Kerex, producidos por la firma "Incogás Petrol" que es una empresa catalogada como pequeña industria que da ocupación a unos 15 obreros.

atún y sardinas, corresponden a tres empresas. La una, de propiedad extranjera y las otras de propiedad de cinco familias.

Las exportaciones de madera contrachapada son producidas (una vez que se cerró una fábrica) básicamente por una sola empresa cuyo capital es de propiedad de una firma extranjera de sólo dos familias.

Las exportaciones de cierres de cremallera, son realizadas por dos empresas de propiedad de dos familias y solamente las exportaciones de prendas de vestir interior, fibras sintéticas o artificiales se generan en una amplia cantidad de pequeños establecimientos industriales y artesanales de propiedad de un buen número de personas.

Intentar una presentación resumida de los propietarios de las empresas beneficiadas con la ejecución de los distintos mecanismos del Acuerdo de Cartagena y, especialmente, tratar de caracterizarlos económica y socio-políticamente en el contexto nacional, resulta una tarea bastante compleja que sólo a título de ensayo puede ser planteado en este trabajo.

La importancia que han ido adquiriendo las exportaciones de productos manufacturados al Grupo Andino y el análisis de los propietarios (personas o empresas nacionales o extranjeras) de las firmas que producen bienes industriales o semi-industrializados así como de las firmas ya instaladas y las otras que se prevén instalar al amparo de las decisiones 28 y 57 del Acuerdo de Cartagena, permiten sostener que los principales beneficiarios del Grupo Andino han sido, en términos generales, los miembros de un grupo que desde hace algún tiempo atrás han venido actuando de una manera más o menos coordinada para generar una riqueza industrial a fin de llegar a dominar una parte importante de la economía nacional para compartir la hegemonía de otros grupos, especialmente de los agroexportadores.

Son los miembros de un grupo que intuyeron el crecimiento del sector industrial-financiero y que no sólo indujeron su expansión, sino que se prepararon para ejercer nuevas funciones. Pero, además, se trata de un grupo que para alcanzar el predominio que actualmente ya es reconocido por el resto de los grupos hegemónicos, especialmente el agroexportador de Guayaquil, se esmeró en conseguir que el Estado desarrollara una política de aliento y protección a la industrialización sustitutiva de importaciones y de estímulo a la penetración del capital extranjero con el cual se asoció y se sigue asociando en la mayor parte de sus actividades.

En realidad, esta política de industrialización sustitutiva a base de fuertes estímulos estatales, de una intensa promoción para que éste se dedique sustantivamente a la ejecución de obras básicas de infraestructura y de atracción notable de la inversión extranjera, había venido desarrollándose desde comienzos de la década de 1950. Gracias a ello se fue consolidando un estrato hegemónico fuertemente asociado al capital extranjero, es decir, un estrato más internacionalizado, más modernizado, capaz de responder en mejor forma a los cambios que en el plano internacional empezaba a vivir el modo de producción capitalista.

Son básicamente los miembros de este grupo, que gradual pero firmemente ha ido influyendo notablemente en las decisiones sobre política

económica los que, asociados con inversionistas extranjeros, principalmente norteamericanos y del "Grupo de la Comunidad Noratlántica para el Desarrollo de América Latina" (ADELA), más se han beneficiado de la integración. El Acuerdo de Cartagena de alguna manera ha contribuido a afirmar la presencia hegemónica de un estrato social que desde hace unos 20 años atrás ha estado pugnando por tener un sitio destacado entre los sectores dominantes.