

## **El Desarrollo Industrial del Ecuador. Presente y Futuro.**

Conferencia sustentada en el Aula Magna de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central, el jueves 19 de Marzo de 1959.

1.—Cuando un fenómeno social o económico se discute con pasión y los intereses afectados se ensarzan en enconadas polémicas se puede tener la seguridad de que dicho fenómeno es ya un hecho maduro para la realización. La evolución social precede siempre a la conciencia colectiva y ésta se da cuenta de su existencia mirando el camino ya recorrido. El tema de la industrialización corresponde a esta clase de fenómenos, y la lucha que alrededor de él se ha desencadenado es una prueba de la vitalidad del impulso interno que empuja a la economía a esta nueva etapa de su desarrollo.

Tanto el ingeniero Cárdenas, en su documentada conferencia sobre el mercado común latinoamericano, como el economista Néstor Vega, en la exposición sobre el modelo de desarrollo de Singer, han tenido la ocasión de referirse a la función esencial de la industria en el desarrollo económico. Ello me exime de la obligación de emprender en un análisis detallado del papel de la industria, siendo necesario tan sólo un planteamiento teórico inicial para pasar al examen de las características y tendencias del desarrollo industrial ecuatoriano.



2.—Para comenzar, es interesante recordar someramente las ideas fundamentales de la economía tradicional sobre la industrialización. Para el economista de países como el nuestro, que tan lejos se hallan del esquema clásico de la economía de competencia, esa teoría es cada vez menos satisfactoria como una explicación de la realidad; pero el gran público, especialmente el hombre de negocios, continúa seducido por algunos de sus enunciados más conocidos, de elegante rigor lógico. De allí la conveniencia de revisar de manera rápida sus tesis básicas, como un antecedente para comprender el telón de fondo mental en la polémica con respecto a la industrialización.

Si se pudiera hablar "in-abstracto" de un tipo representativo de los creadores de una doctrina formulada a base de esfuerzos de muchos pensadores y modificada profundamente en el curso de los años, diríamos que el economista clásico ve la economía como un sistema esencialmente equilibrado a largo plazo. El tiempo sólo le preocupa en cuanto inevitable margen requerido para los ajustes hacia el equilibrio, al que llega todo el sistema de manera automática y flexible.

Toda esta estructura depende de un elemento fundamental, el hombre, agente supremo de la actividad económica. Pero no se trata del hombre común, hecho de carne y hueso, de ideales y desvaríos, sino de un hombre depurado de todo irracionalismo económico, un ser inteligente, frío, absorto en un ímpetu lucrativo; se trata, en una palabra, del "homo-economicus", esencia del cálculo y el principio hedonístico. Las acciones y reacciones de este prototipo humano, todas embebidas en una pura lógica económica, conducen suave y espontáneamente a ese intangible equilibrio cuya armonía obsesiona al economista clásico.

De esta piedra angular de esa filosofía se deriva una regla de conducta que viene a ser la entraña del actuar económico: la división del trabajo. Gracias a ella es posible llegar a la máxima eficiencia aprovechando sabiamente las aptitudes naturales o adquiridas de los sujetos de la actividad económica. La actividad elegida en ese espontáneo proceso de selección en que se efectúa la división del trabajo no tiene más importancia intrínseca que



la de permitir el logro de una máxima productividad. Cualquier actividad: industria, agricultura, artesanía, etc. es tan buena como las otras, siempre que a través de ella pueda el sujeto desarrollar plenamente el patrimonio de su potencial de aptitudes.

El eje operacional de esta economía fue el mecanismo de mercado: el mercado de competencia con numerosos compradores y vendedores, bienes homogéneos, pleno conocimiento de las oportunidades y libre entrada. Su existencia es, a la vez, condición y consecuencia de la división del trabajo y el juego de sus engranajes en un sistema de interdependencia, asegura una distribución de los recursos que automáticamente lleva al máximo rendimiento tanto en términos del interés privado como del interés público. Los factores son móviles, sus precios flexibles y la acción de la oferta y la demanda tanto de bienes como de productos, da por resultado una situación en la cual el bienestar social es óptimo gracias a una división del trabajo que se impone inexorable.

No hay variación esencial entre estas tesis y aquellas que se aplican a las relaciones entre Estados que constituyen el comercio internacional. El agente en uno y otro caso es el mismo, el "homo-económicus", y en el sistema internacional es también válida la norma de la división del trabajo, realizada a través de la economía del mercado.

El mercado ha crecido, se ha complicado un tanto, aparece, por ejemplo, la idea de los costos comparativos, pero en lo fundamental la explicación sigue siendo la misma. Se acuña una nueva palabra: la especialización internacional, pero el concepto no es otra cosa que una generalización al Estado o región de la idea de la división del trabajo asociada al individuo. El mercado internacional de competencia permite el aprovechamiento de las aptitudes naturales o adquiridas del Estado o región "dotación de factores" se dirá más tarde y la especialización resultante conduce naturalmente a la máxima productividad, es decir, al mayor ingreso nacional posible dadas las condiciones.

Y hemos llegado a la raíz del problema. Con todo rigor lógico, si se aceptan los supuestos iniciales de los clásicos, hay



también que admitir que nada debe oponerse a ese proceso espontáneo de selección de actividades o especialización que resulta del funcionamiento del mercado internacional. En otras palabras, no interesa si un país se especializa en la agricultura o en la industria, lo que importa es no contrariar la especialización impuesta por el mercado. Ninguna actividad económica tiene un valor intrínseco para el desarrollo, todas ellas pueden llevar al máximo bienestar siempre y cuando su ejercicio como especialización dimanase del funcionamiento del mercado. En este contexto es evidente que carece de lógica el valorar de distinto modo a la industrialización frente a las otras actividades económicas y debe parecer insensato el afán de industrialización que ha hecho presa en los países poco desarrollados del mundo, aquellos que justamente, por aptitud natural, parecen destinados a seguir otros rumbos de especialización.

3.—Pero preguntémonos qué hay detrás de esa tendencia a la industrialización que, con razón o sin ella, en cuanto corriente de opinión, implica reconocimiento de una calidad diferencial de la industria frente a las otras actividades. En buena parte puede ser el producto de una verdadera "mística" social y digo mística, porque no hay duda que hay en ella muchos matices emocionales propios de este siglo mecanicista que identifica el progreso y la felicidad con los valores más representativos de la civilización industrial; pero aparte de estos ingredientes afectivos, no se puede negar a este afán una cierta categoría intelectual cuando nace y surge en medios profesionales de países cuyas condiciones no guardan parecido con el limpio andamiaje del modelo clásico. Vale la pena que dediquemos algunas reflexiones a esa comparación entre el "debe ser" de la economía clásica de competencia y el "es" del sistema económico de los países poco desarrollados, porque del resultado de esa confrontación podrá derivarse la razón o sinrazón del mencionado afán de industrialización.

Para comenzar y comenzar bien, es decir, por el origen, hay que confesar que si el "homo-economicus" fue siempre una abs-



tracción, esa abstracción es tan remota que pierde significado cuando se trata de las economías de los países poco desarrollados. Sería ilusorio pensar que ese prototipo humano, quinta-esencia de lo lucrativo, predomina en nuestros países. Un simple recuerdo al millón de indios perdidos en nuestra serranía o al terrateniente que ve en su hacienda más bien un título de prestigio que un medio de producción, bastaría para reafirmarnos en nuestra idea.

En nuestro hombre se entrecruzan todavía complejos, impulsos e inhibiciones y su actuar responde más a ciertos factores emocionales, sociales y culturales que a motivaciones verdaderamente económicas. La acción y reacción "no racional", llamémosle así, al incentivo económico, son justamente las causas profundas del retraso económico en que nos hallamos sumidos y tan verdad es esto que, por analogía, se podría decir que nuestro desarrollo depende de la medida en que seamos capaces de acercar al hombre ecuatoriano a la categoría del hombre-económico, proposición que no significa un desconocimiento del riesgo de deshumanización en el sentido integral del término.

Si la afirmación anterior es cierta, y estoy convencido que lo es, razones hay para creer que la explicación clásica deja de ser tal cuando se trata de nuestras economías. Sin un actuar conforme a la pura lógica económica se derrumba toda la ingeniosa estructura de la economía de mercado y su poder para actuar como regulador eficaz del equilibrio. En la práctica, el equilibrio con ocupación plena de factores deja de ser el resultado de la acción del mercado y aun cuando, en teoría, es concebible que en esa condición se pueda llegar a estados estacionarios en los que es posible decir que hay equilibrio porque no hay movimiento, no hay duda que tal situación se halla muy lejos del ideal clásico de máximo rendimiento y ocupación plena.

No hay más que contemplar la situación de los países subdesarrollados como el nuestro para darse cuenta de la verdad de este diagnóstico. La división del trabajo, razón y condición de la economía del mercado, no se efectúa gracias a un auténtico proceso de selección económica ya que en ella influyen factores



de tipo social y tradicional que nada tienen que ver con las aptitudes de los individuos. El aprovechamiento de los factores no es, por lo mismo, óptimo y su oferta y demanda en el mercado tampoco representan la situación real. El mercado opera sobre una base falsa y tanto los precios de los factores como de los bienes no reflejan ni la productividad marginal de los primeros ni la real escasez de ambos. El resultado es una mala distribución de recursos con desocupación o subocupación, y una tendencia perenne a un desequilibrio de causación acumulativa que sirve de freno a las fuerzas que tienden a corregir esa distribución de recursos y a impulsar el incremento de la productividad. Añádase a ello las múltiples rigideces de tipo institucional y económico que pesan sobre estos países, así como los obstáculos y las tendencias de competencia imperfecta, cuando no monopolística, que gravitan sobre el comercio internacional, y podremos apreciar claramente cuán lejanas son las condiciones en que viven nuestros países de aquellas en que tan elegantemente discurre el pensamiento clásico.

4.—Las consecuencias que el funcionamiento de un sistema económico nacional e internacional de esta clase pueden tener sobre el cuadro de la especialización internacional se revelan de inmediato:

1º.—La especialización que resulta del juego de las fuerzas de mercado puede con frecuencia no reflejar la real aptitud productiva de una economía; y,

2º.—Lo más importante, la especialización, como un elemento de una cadena causal de desequilibrio acumulativo, puede tener también una influencia desequilibradora y agravar la mala distribución de recursos en lugar de corregirla.

Lo anterior quiere decir que es forzoso cambiar el concepto sobre la especialización. Si cuando se trataba del modelo clásico la actividad de especialización carecía intrínsecamente de importancia, si era sólo el medio de que se valía el sistema para desenvolver plenamente el potencial de sus aptitudes, en las condiciones de desequilibrio antedichas es legítimo no sólo dudar de la eficacia de la especialización en una actividad determinada,



sino preguntarse sobre la calidad específica de cada actividad económica para actuar como elemento desequilibrador o equilibrador, en su caso, del sistema económico. La actividad económica asume así un significado propio, como elemento causal, que faltaba por completo en el pensamiento clásico. Hay lugar a establecer diferencias entre las actividades atendiendo a su calidad de factores de desarrollo en tanto actúen de distinta manera frente a las tendencias al desequilibrio de la economía.

5.—No es este el lugar para analizar en detalle esa calidad en las distintas actividades económicas. Nos limitaremos a la industria que constituye el tema de esta conferencia, precisando previamente ciertos conceptos sobre las manifestaciones de ese desequilibrio al que hemos aludido en párrafos anteriores y examinando la probable influencia positiva o negativa de la industria sobre las mismas.

En primer lugar, recordemos que el origen de las distorsiones de la economía de mercado que sufren los países poco desarrollados se halla en un carácter peculiar del agente de la actividad económica, el hombre, que le hace alejarse del prototipo del "homo-economicus" cuyas acciones y reacciones sirven para asegurar la máxima eficiencia del sistema. Si nos preguntamos qué actividad económica tiene mejor aptitud para arrancar del hombre una escala tradicional de valores y reemplazarla por la característicamente lucrativa de nuestra civilización, tendríamos que responder que ninguna puede hacerlo con la rapidez y en forma tan masiva como la industria. La industrialización, muchas veces con dolor y siempre a trueque de inseguridad, provoca migraciones, rompe viejas normas y nexos sociales, crea un clima de emulación y exige del hombre un conocimiento de su trabajo y una tensión tal en su ejercicio que su influencia despierta recursos insospechados de iniciativa y ánimo emprendedor. A esta influencia de la industria se refiere Gunnar Myrdal cuando dice: "La civilización moderna en casi todas sus más complicadas manifestaciones, tiene sus raíces en la vida urbana y depende de ella; la urbanización no es posible sin alguna medida de industrialización. En verdad parece existir una impor-



tante relación entre la industrialización y los cambios sociales y económicos". Para apreciar el contraste, el mismo Myrdal cita esta frase de Galbraith (1), "un país puramente agrícola tiende a no ser progresista inclusive en la agricultura", a lo que añade, como comentario propio, la siguiente conclusión: "la industrialización crea una tecnología que puede ser aplicada a la agricultura, lo contrario nunca ocurre" (2).

Se dirá que el argumento anterior no es económico. En efecto, pero... ¿es que los problemas de los países poco desarrollados pueden ser comprendidos sin una apreciación de todos los factores que influyan en su dinámica social?

6.—Las calidades propias de la industria como elemento equilibrador se advierten también en el terreno puramente económico frente a las múltiples manifestaciones de la falta de armonía de la economía de mercado en los países subdesarrollados. Cuando éstos han salido de la situación estacionaria y, de manera espontánea o gracias a una política específica, comienzan un proceso de desarrollo, esa debilidad constitucional se revela en una serie de desequilibrios que tienden a frenar el impulso adquirido y devolver la economía a la inercia original. Estas manifestaciones del desequilibrio pueden sintetizarse en las siguientes:

a) **Desequilibrio entre el aumento de la demanda y el crecimiento de la oferta necesaria para el desarrollo.**—En ausencia de un mercado externo de alta elasticidad de demanda y gran capacidad de consumo, que por desgracia no es el caso frecuente para los países poco desarrollados dada su especialización en productos primarios, una de las máximas dificultades de la política de crecimiento es conseguir un aumento de la demanda que pueda sostener el ritmo acusado de expansión que se quiere imprimir a la oferta. Las mayores posibilidades se hallan, como

---

(1) "Conditions for Economic Change in Underdeveloped Countries".—*Journal of Farm Economics*.—Noviembre, 1951.

(2) "Solidaridad o Desintegración".—Fondo de Cultura Económica.—México, 1956.—Pág. 301.



es lógico, en la producción de los bienes con alta elasticidad ingreso de la demanda, característica que, por lo general, corresponde a los artículos manufacturados. La industria actúa como un adelantado de la expansión y su desarrollo, a través del aumento de la demanda de materias primas y bienes intermedios, tiene un efecto estimulante sobre los otros sectores, como el agrícola por ejemplo. Un desarrollo equilibrado, con el sentido que Nurkse o, mejor, Lewis dan al término, no puede por lo general hacerse sin una dosis balanceada de industrialización.

b) **Desequilibrio de la balanza de pagos.**—La limitación ya anotada de los mercados de exportación frente al creciente monto de importaciones que requiere el desarrollo —bienes de capital— y que éste induce —bienes de consumo de alta elasticidad ingreso— crean una tendencia al desequilibrio de rápida manifestación en las economías en crecimiento. En este caso actúa también el elevado coeficiente de elasticidad ingreso de la demanda de productos manufacturados que origina una elevada propensión a importar en los países de escaso desarrollo industrial. Por esa razón, sobre la industria recae en gran medida el peso de la sustitución de importación, que al neutralizar el desequilibrio de la balanza de pagos, facilita el mantenimiento del ritmo deseado de desarrollo.

c) **Desequilibrio en la ocupación de la mano de obra.**—Es el resultado de la mala distribución de recursos provocado por el distorsionado funcionamiento de la economía de mercado. Es normal un amplio excedente de mano de obra que se revela no sólo en desocupación o desocupación disfrazada, sino en una baja productividad por hombre en la agricultura o en otras actividades primarias. La captación de esos excedentes y de aquellos que espontáneamente libera la tecnificación del sector agrícola con el uso de una más alta relación capital-trabajo, tiene que encontrar colocación productiva en otras actividades entre las cuales tiene un lugar esencial la industria por sus posibilidades naturales de expansión. Esta función de la industria está estrechamente asociada con el urbanismo característico del crecimiento y el fracaso de la industria en cumplir esta función se



refleja en el aumento de la población urbana desocupada u ocupada en actividades marginales, fenómenos que comienzan a advertirse entre nosotros.

Se podrían mencionar otros efectos de la industrialización que actúan positivamente sobre el desarrollo económico: contribución a la tecnificación de la mano de obra, la creación de economías externas, etc., pero en su intervención para compensar los tres desequilibrios antes mencionados creemos haber descrito las funciones esenciales de la industria como elemento activo en el proceso de crecimiento.

7.—Como el análisis anterior lo ha demostrado, existe pues en la industria una calidad especial que le permite actuar dinámicamente en el desarrollo económico. Eso supone que las conclusiones del análisis clásico sobre la especialización internacional no son aceptables como explicación de una economía en las primeras etapas del desarrollo. En esas condiciones, cada una de las actividades productivas tiene un valor dinámico intrínseco y sería ilusorio esperar que un país pase por alto la industrialización que es la actividad que en mayor grado posee dicho poder dinámico. Como dice el Dr. Prebisch, a cuyo pensamiento original se deben gran parte de las nuevas concepciones sobre este problema, "Existe pues un manifiesto de desequilibrio y cualquiera que fuese su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo. De ahí el significado fundamental de la industrialización en los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el medio principal de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas" (3).

Lo anterior no significa que se propugne un desarrollo unilateral por el lado de la industria, ni que la política de fomento

---

(3) "El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas".—El Trimestre Económico.—Vol. XVI, N° 3, Julio-Sept. 1949, Pág. 345.



deba preocuparse de manera preferente del estímulo de tal actividad. En todos los argumentos anteriores está implícito un desarrollo equilibrado de todos los sectores, de acuerdo con las tendencias de la demanda y las condiciones básicas de cada economía. El desarrollo de la industria no debe ahogar al de las otras actividades, como sería el caso por ejemplo si concentrara excesivos recursos de capital, pero no debe ser tampoco tan menguado que la industria no pueda cumplir con sus funciones dinámicas frente a los desequilibrios antes analizados.

8.—Luego de esta revisión de los conceptos teóricos y para enmarcar el problema de la industrialización en el Ecuador en el contexto de las necesidades del desarrollo, conviene referirse brevemente a aquellos desequilibrios observados en el crecimiento cuya compensación requiere del auxilio de la industrialización. Sirven de base a este trabajo los datos y proyecciones que aparecen en el informe de la Junta Nacional de Planificación, titulado "Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico del Ecuador".

Parece innecesario abundar en pruebas respecto a la existencia, en nuestra economía, del desequilibrio original que tiene su origen en las características del hombre ecuatoriano, agente y fin de la producción. Es evidente que sobre la conducta de una gran parte de nuestra población siguen teniendo mayor influencia factores de tipo psicológico o social que el incentivo puramente económico. La falta de movilidad de la mano de obra, a pesar de la gran diferencia de remuneraciones que existe entre las distintas regiones del país, es una demostración de estas resistencias y no hay duda que los efectos de la industrialización pueden contribuir poderosamente al cambio indispensable de actitud.

A pesar del incipiente proceso de industrialización que muestra el Ecuador se advierte ya la influencia de esta actividad. Desde el punto de vista económico, entre el obrero industrial y el campesino hay un abismo de diferencia. El primero comienza a organizarse; adquiere sentido de clase; hay una cierta preocupación, rudimentaria todavía, por la preparación técnica y ha roto y casi completamente con hábitos y usos que la tradición



le imponía. Es cierto que esta condición, todavía superficial a pesar de su intensidad, puede crear conflictos, pero esos conflictos son la mejor prueba del cambio social existente.

La situación requiere un tratamiento más preciso cuando se abordan los desequilibrios de carácter económico. Pido excusas al auditorio por la inevitable mención de cifras que, por otra parte, trataré de abreviar en la medida de lo posible.

En lo que se refiere a la primera de las manifestaciones del desequilibrio, la existente entre el aumento de la demanda y el crecimiento de la oferta necesaria para el desarrollo, el caso ecuatoriano parece ofrecer un ejemplo indudable. A pesar de la considerable expansión de la última década, ni las previsiones más optimistas confían en la elasticidad del mercado de exportación. Continuará el crecimiento de la exportación, que conviene estimular al máximo, ya sea mejorando la productividad de las líneas tradicionales o diversificando los cultivos destinados al exterior, pero ya no se puede pensar en esos mercados para canalizar hacia ellos el grueso del aumento de la producción requerido por el desarrollo. Cada vez con mayor frecuencia se afirma que el mercado interno tiene una ascendente importancia para el desarrollo y que hay que crecer hacia adentro; pero ese crecer hacia adentro con el ritmo deseado exige una demanda para la producción nacional en rápido incremento que, en ausencia de un esfuerzo de industrialización, nuestra economía, con toda probabilidad, no va a generar. En efecto, en la agricultura serrana son ya perceptibles las huellas de este desequilibrio: la agricultura antes floreciente de la provincia del Carchi ha caído en el estancamiento tan pronto como se le cerró su mercado natural del Sur de Colombia; se ve claramente la opresión de una demanda interna insuficiente para su desarrollo. Sin esos caracteres de agudeza y con la intervención de otros factores como la imprevisión, son también muestras de esa debilidad los sucesivos tropiezos de la agricultura serrana en su búsqueda de mercados, cuando se ha conseguido una expansión rápida de algunas líneas de producción.

Es lógico que siguiendo los rumbos de una expansión selec-



tiva, es decir programada, se podrán atenuar esas dificultades; pero si nos empeñáramos en un crecimiento exclusivamente agrícola, las limitaciones de la demanda sofrenarían el ritmo de desarrollo acercándolo al lánguido paso del llamado crecimiento espontáneo. La industrialización nos señala un rumbo, que, sin perjuicio del progreso de la agricultura y a pesar de la reducida dimensión del mercado, tiene abierto un campo en el cual son relativamente más propicias las perspectivas de expansión gracias a la elasticidad de la demanda de los productos manufacturados.

En cuanto atañe a las tendencias al desequilibrio de la balanza de pago, el período de desarrollo por el que ha atravesado el país en los últimos años constituye una experiencia aleccionadora en ese sentido. El incremento de importaciones de bienes y servicios alcanzó la rápida tasa anual de 11.2 por ciento de 1950 a 1957 y las importaciones por habitante ascendieron desde 18 dólares en 1950 a 35 dólares en 1955 y 31 en 1957. Estas cifras revelan una alta propensión a importar que contrasta con el lento crecimiento de las exportaciones, componente fundamental de la capacidad de importación del país. De 1950 a 1957 las exportaciones de bienes y servicios aumentaron a la lenta tasa anual promedio de 2.83 por ciento y ha permanecido prácticamente estacionaria en alrededor de 39 dólares la exportación por habitante. La tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos se advierte claramente en esas diferencias de crecimiento cuya explicación es lógica en un país en desarrollo, exportador de productos agrícolas y carente de una base industrial suficiente. La Junta Nacional de Planificación, sobre la base de una proyección prudente de las exportaciones y considerando la necesidad de alcanzar una mejora razonable del consumo, ha calculado que, con la misma propensión para importar del período anterior y similares elasticidades, sin un esfuerzo especial de sustitución, para 1965 el déficit entre las exportaciones efectivas y la capacidad para importar, podría llegar a una cifra ligeramente superior a los 1.000 millones de sucres. Esta cifra ilustra el esfuerzo de sustitución de importaciones que se debe exi-



gir a la economía para evitar graves desequilibrios de balanza de pagos y llama también la atención sobre la necesidad de expansión de la industria, agente fundamental de esa sustitución.

Se advierte todavía más claramente la necesidad de industrialización en cuanto se aborda el problema de la ocupación de la mano de obra. Actualmente el país presenta una estructura de distribución de la población activa que es típica de un país poco desarrollado. Algo más del 49 por ciento se halla dedicado a la agricultura; un porcentaje enorme, más del 16 por ciento, a la artesanía, y solamente 2.20 por ciento a la industria fabril. La productividad por hombre es en la industria más de 5 veces superior a la de la agricultura y más de 6 veces a la del promedio artesanal. Es evidente que tan bajas productividades revelan una situación de la mano de obra que se halla en el lindero de la desocupación. Espontáneamente se ha verificado ya un lento desplazamiento de la población activa de la agricultura hacia otras actividades, pero la falta de expansión suficiente de la base industrial ha impedido la captación de esos excedentes por las actividades de mayor productividad, desviando las corrientes hacia otros sectores marginales como ciertos servicios que han aumentado rápidamente su importancia relativa. Es decir, el desplazamiento de la mano de obra no ha contribuído, como cabría esperarse, a un incremento promedio de la productividad del trabajador y, con frecuencia, lo único que ha sucedido es un traspaso de una forma de desocupación disfrazada a otra.

Es prudente pensar en lo que puede suceder en el futuro si, como es de desear, comienza la tecnificación de las actividades en las que tan baja es la productividad. Sin una expansión, muy improbable, de los mercados externos, para los productos agrícolas, el desarrollo agudizará el fenómeno de desplazamiento desde la agricultura, el artesanado y ciertos servicios hacia la industria y otras actividades cuyas posibilidades de expansión son mayores en términos relativos y cuya productividad es alta. Tiene que irse modificando la distribución de la población activa como una condición para el aumento de la eficacia del sistema



y esa modificación va a requerir un desarrollo industrial acelerado que de preferencia utilice combinaciones de factores con predominio de la mano de obra.

9.—Frente a esta enunciación de las responsabilidades de la industria, cabe ahora preguntarse si está esa actividad en condiciones de realizar una expansión como la que sería necesaria.

Para responder, es tiempo ya de examinar, en sus líneas generales, el desarrollo y la estructura de la industria ecuatoriana:

Si se analiza en conjunto el llamado sector de la industria de manufactura, que incluye el artesanado y la industria fabril, se advierte un crecimiento de ritmo lento y vacilante. Este sector crece menos que el conjunto de la economía, como se advierte en la disminución de su participación en el producto nacional bruto en el período de 1950 a 1955. Sin embargo, es menester descender a los componentes para apreciar las verdaderas tendencias de crecimiento. El primero es el artesanado, actividad heterogénea que reúne tanto a la pequeña industria, que se halla en los linderos del progreso técnico, como al tejedor de sombreros de paja toquilla y el hilandero, en el vórtice de una rápida decadencia. Considerando el artesanado como un todo, la situación es de franco estancamiento. Los índices de producción apenas crecen y fluctúan erráticamente como si el artesano se encontrara aislado de las tendencias prevalecientes en la economía y no fuera sensible al influjo del mercado. Se advierte una triste rigidez en esta actividad que antaño tanto honrara a nuestra patria y que hoy tan desamparada y desorientada se encuentra. Las causas que han llevado a esta situación son múltiples y van desde una falta de acomodación a las exigencias del mercado, hasta la reducción de éste por obra de la competencia inevitable de la industria fabril o los cambios de gusto de los consumidores, como es el caso de los sombreros de paja toquilla. En cualquier circunstancia, esta actividad que agrupa más de 220.000 ecuatorianos activos, debe ser objeto de una política selectiva de estímulo que integre esta rama de la dinámica de la economía o facilite la traslación de la mano de obra a otros sectores productivos.



En lo que se refiere a la industria fabril, la situación es distinta y podría parecer, a primera vista, halagadora. Hay una expansión apreciable en la última década que llega a ser, en la práctica, ligeramente mayor que la correspondiente a la economía en su conjunto. Se advierte el germen del poder dinámico de la industria en este impulso rápido que nació gracias a las circunstancias favorables del período. Conviene sin embargo, profundizar un tanto en las características de esta expansión para tener una idea más cabal de la situación de la industria.

Cuando se estudia por ramas el desarrollo de la industria, llama la atención la heterogeneidad del desarrollo de conjunto. Las tendencias son muy dispares y mientras algunas ramas crecen con un ritmo extraordinario, la industria del caucho por ejemplo, otras parecen sumidas en el estancamiento. En un período de bonanza como el citado, hay una rama en retroceso, la del tabaco, cuya decadencia constituye una de las grandes paradojas de nuestra economía.

Del análisis se extrae la impresión de que el verdadero vigor de la expansión es un fenómeno localizado a un pequeño grupo de industrias, generalmente nuevas y debidamente protegidas, mientras el grueso de la actividad industrial sigue el impulso a un paso mucho más lánguido.

Se nota por otra parte, que el ritmo de crecimiento se debilita considerablemente a partir de 1955. Algunas ramas industriales muestran descensos de producción y, en general, la más afectada por este desfallecimiento parece ser la industria tradicional, que aún en los períodos de auge revela fallas constitucionales con su crecimiento lento.

Las contracciones de la actividad económica parece afectar a este sector mayoritario de la industria, lo que da lugar para temer por las posibilidades de realizar un desarrollo industrial acelerado, si no se repiten circunstancias tan afortunadas como las que hemos vivido en los últimos ocho años.

A pesar de ello, la relación entre el aumento de la mano de obra y el incremento del valor de la producción demuestra que en los últimos años ha mejorado substancialmente la produc-



tividad de la mano de obra ocupada en la industria, lo cual es un síntoma del poder dinámico de esa actividad, no obstante todas las fallas de su espontánea expansión. Es cierto que la utilización de combinaciones de factores con mayor densidad de capital ha reducido un tanto su capacidad para absorber los excedentes de población activa, pero la relativa intensidad de los aumentos del producto por hombre ocupado permite hacerse una idea de las posibilidades que tiene la industria para ser la punta de lanza de crecimiento.

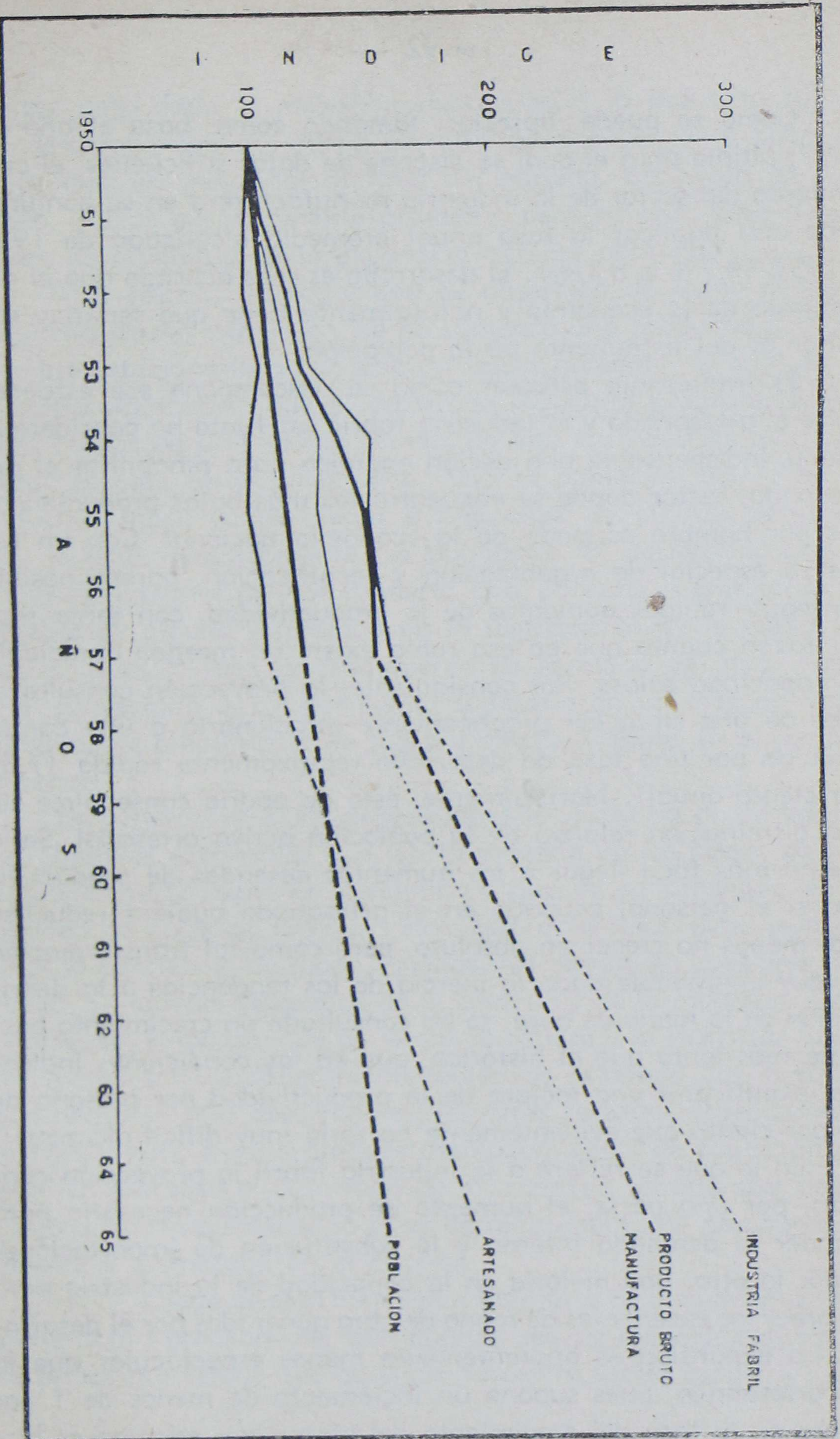
En resumen, se podría decir que el desarrollo de la industria fabril en el pasado, aun cuando relativamente rápido si se lo compara con el de los otros sectores, no se halla a la altura de lo que cabría esperarse de una actividad que tantas responsabilidades tiene en el desenvolvimiento general de la economía. No puede dejar de advertirse que posee un poder motor superior al de otros sectores, la agricultura por ejemplo, pero también es perceptible la falta de firmeza del impulso de expansión.

Puede afirmarse que, hasta ahora, la industria ha cumplido insatisfactoriamente con su papel equilibrador tanto en lo que se refiere a la balanza de pagos como a la absorción de la mano de obra. El período de expansión fácil parece haber pasado ya y el camino que resta por recorrer va a exigir no sólo esfuerzos mayores de capitalización, sino cambios pronunciados en la estructura misma de esta actividad, a la que debe exigirse un crecimiento más acelerado y regular.

La Junta Nacional de Planificación, luego de establecer metas en cuanto al aumento de consumo que razonablemente se puede desear y esperar en el futuro mediante una programación, ha proyectado, sobre una base coherente, la expansión necesaria de los diversos sectores en orden a alcanzar un desarrollo regular y equilibrado de la economía.

Las correspondientes a la industria figuran en el gráfico, en el cual, en guisa de términos de referencia, se representa también otras variables de la economía, como el producto bruto total y la población.







Como se puede apreciar, tomando como base el año de 1957, último para el cual se dispone de datos suficientes, el crecimiento del sector de la industria manufacturera en su conjunto debe casi duplicar la tasa anual promedio alcanzada de 1950 a 1957 (4.7% a 8.1%). El desarrollo es más acusado que el del conjunto de la economía y naturalmente tiene que ser muy superior al del incremento de la población.

Es interesante estudiar cómo se descompone ese esfuerzo entre el artesanado y la industria fabril. La Junta ha considerado que es indispensable una acción enérgica para rehabilitar el artesanado, sector donde se encuentra las más bajas productividades por hombre ocupado de la economía nacional. Con un esfuerzo especial de organización y tecnificación, parece posible conseguir rápidos aumentos de la productividad, con tanta mayor razón cuanto que en esa rama existe un margen apreciable de capacidad ociosa. Por consiguiente, la proyección consulta el paso de una situación prácticamente estacionaria a una caracterizada por una tasa de desarrollo relativamente rápida (7.65 por ciento anual). Naturalmente, ésta no podría conseguirse sin una disminución relativa de la población activa artesanal. Sería mucho más fácil llegar a los aumentos deseados de productividad si el personal ocupado en el artesanado pudiera reducirse o al menos no crecer en absoluto, pero como tal transformación es muy improbable dada la inercia de las tendencias a la distribución de la mano de obra, se ha consultado un crecimiento bastante más lento que el histórico, que en las condiciones indicadas, significaría una mejora de la productividad por persona de 70 por ciento que evidentemente no sería muy difícil alcanzar.

En lo que se refiere a la industria fabril la proyección consulta, por una parte, el aumento de producción necesario para atender la demanda interna y la substitución de importaciones y, por la otra, una mejoría en la capacidad de la industria para absorber los excedentes de mano de obra generados por el desarrollo. La expansión es aparentemente menos espectacular que la del artesanado, pues supone un incremento de menos de 1 por ciento en la tasa del crecimiento del sector con relación al his-



tórico; pero dada la mayor productividad a la industria fabril, un desarrollo con ese ritmo bastaría para duplicar la cifra de la producción industrial al final del período. Esa meta es modesta, quizás excesivamente prudente, pero en todo caso da un orden de magnitud de la expansión mínima necesaria.

Para calcular la capacidad de absorción de mano de obra implícita en esa expansión, se ha supuesto una productividad por hombre estacionaria o con sólo un ligero aumento, lo cual en la práctica significaría que el desarrollo industrial programado deberá buscar de preferencia formas de alta densidad de mano de obra. En esas condiciones para 1965 la población activa en la industria fabril podría llegar a algo más de 60.000 personas, con lo cual prácticamente se duplicaría lo correspondiente a 1955. Tal traslación por modesta que parezca, significaría un cambio de alguna intensidad en la distribución de la población activa, pues la tasa de crecimiento de la mano de obra industrial proyectada a 7.2 por ciento superaría en un margen razonablemente amplio a la de 5.5 por ciento, vigente en el período anterior.

En general, en estas proyecciones la Junta ha procurado fijar objetivos razonables que, en la mayoría de los casos, sólo se proponen regularizar un crecimiento que ya se consiguió en el período de auge de 1950 a 1954. Esta aclaración debe tranquilizar la conciencia de todos aquellos que temen, en ocasiones con razón, un énfasis exagerado en el desarrollo de la industria. Cabe anotar, sin embargo, que en lo que se refiere a la industria fabril, las metas son verdaderamente objetivos mínimos que tendrían que revisarse si el desarrollo en los otros sectores, especialmente la agricultura, origina grandes desplazamientos de población activa. En ese caso el desarrollo de la industria tendría que acelerarse considerablemente so pena de un aumento de desocupación abierta o disfrazada en el sistema.

10.—Luego de esta mención a las metas de crecimiento, conviene ahora preocuparse, aun cuando sea de manera esquemática de los problemas que aquejan a nuestro sector industrial y de



la política que deben ejercer los poderes públicos para alcanzar los objetivos señalados.

No es este el momento de realizar un análisis detallado de todos los problemas de la industria ecuatoriana ni descender a los conflictos peculiares de cada una de sus ramas. En general afrontan las dificultades que resultan de un medio cuyas bases económicas, sociales e institucionales no están preparadas para atender las necesidades de la industria. Este es otro círculo vicioso del subdesarrollo que se manifiesta de múltiples maneras: dificultades y exigencias especiales de financiación, falta de las obras básicas necesarias, escasez de personal calificado, ausencia de una tradición de organización, etc. Algunos de los problemas tienen su origen en la misma industria y pueden atribuirse especialmente a la ausencia de un acucioso espíritu de empresa; otros son externos a ella y se deben a la acción u omisión del Estado, como en el caso de las leyes tributarias inadecuadas y la falta casi absoluta de programas coherentes para la producción de materias primas industriales. Otros problemas, por fin, son inherentes a las características de la economía nacional, como es el grado de desarrollo y la dimensión del mercado. Valga la oportunidad para expresar mi adhesión a las ideas expresadas por el Ing. Cárdenas en su conferencia sobre el mercado común latinoamericano y en ese sentido sólo cabe indicar que si en estos momentos se hallara en vigencia un arreglo de esa naturaleza, en las proyecciones anteriormente trazadas se habrían podido fijar metas mucho más ambiciosas. En la práctica, la pequeñez del mercado nacional reduce extraordinariamente el campo en el cual se puede llevar a cabo la expansión de la industria e impide aprovechar de las economías de escala en que es prolífica la gran industria, por naturaleza de gran poder dinámico.

Esta enunciación breve de los problemas da una idea de los alcances que debe tener un programa de desarrollo industrial. La Ley de Fomento Industrial ha dado las bases para iniciar una política de estímulo, pero sus efectos pueden ser menguados si al mismo tiempo no se atacan los múltiples obstáculos que pesan en el desarrollo de esta actividad. El programa debe abarcar des-



de el establecimiento de proyectos de máxima prelación hasta una revisión de aranceles y de política cambiaria; tiene que dar la debida atención a los problemas de financiación de la industria preocupándose, por ejemplo, de la organización de una bolsa de valores, y no podría ignorar aspectos de tanta trascendencia como el abastecimiento de energía eléctrica. Si nos viéramos obligados a elegir el sector cuyo desarrollo es de mayor interés para la industria, sin vacilación señalaríamos la producción de energía eléctrica. La Junta de Planificación ha estimado que para permitir la expansión de la industria a los niveles señalados en las proyecciones harían falta hasta 1965, alrededor de 40.000 kilovatios instalados adicionales. El fracaso en conseguir esa cifra significaría una auténtica paralización del desarrollo industrial.

Aparte de estos problemas específicos del desarrollo industrial, la política de fomento debería también tener en cuenta la necesidad de corregir cuatro aspectos generales de estructura de la industria ecuatoriana que son el origen de debilidades constitucionales o limitan su influencia benéfica sobre el resto de la economía. Estos defectos son:

a) Predominio de la empresa de pequeña dimensión. En realidad el taller del artesano y su organización paternalista subsiste en muchas de nuestras fábricas lo que impide aprovechar de las economías de escala que ya están muy limitadas por el tamaño del mercado ecuatoriano. Esta atomización de la empresa industrial puede ilustrarse citando una estimación de la Junta de Planificación que ha calculado el capital en giro promedio de las cuatro quintas partes de las empresas industriales en 238.000 sucres, lo cual da una idea de la magnitud de las mismas. Estas empresas, a pesar de su número, contribuyen tan sólo con algo más del 10 por ciento de la producción bruta total del sector. Es evidente la necesidad de estimular selectivamente la creación de empresas de tamaño adecuado y a favorecer la consolidación de los establecimientos menores.

b) Gran concentración de la actividad industrial en un número reducido de los bienes de producción. La fabricación de



ciertos bienes de consumo inmediato, alimentos, bebidas, y tejidos reúne más del 65 por ciento del total de la producción industrial, mientras las otras ramas, especialmente las productoras de bienes intermedios y de capital, muestran un retraso considerable frente a la posición relativa de las citadas. Las consecuencias de esta concentración son particularmente significativas cuando se reflexiona en la capacidad de la industria para substituir importaciones, ya que el desarrollo futuro del país incrementará con mayor intensidad las demandas de los bienes menos atendidos por nuestra producción industrial, como por ejemplo: productos químicos y derivados del petróleo.

c) Es considerable la dependencia en materias primas importadas, la cual reduce la capacidad de la industria para actuar como un elemento equilibrador de la balanza de pagos. Es verdad que esta dependencia suele ser normal en ciertas etapas del desarrollo industrial, pero en el Ecuador el paso del tiempo tiende a agravarla en lugar de reducirla. Es notorio, además, la paradójica necesidad de muchas materias primas que podrían ser producidas sin mayor dificultad en el país; ejemplos sobran: el tabaco, el algodón, el caucho, los aceites crudos, etc. Esta situación es una prueba de la absoluta falta de conexión existente entre los programas de fomento de las actividades primarias y el desarrollo industrial.

d).—La industria se halla muy concentrada en el espacio, lo cual resta a la inmensa mayoría del país la influencia de la industrialización. Cuatro provincias: Guayas, Pichincha, Manabí y Tungurahua producen el 95 por ciento del valor agregado de la industria y dos ciudades: Quito y Guayaquil, aportan la parte substancial de ese porcentaje. La política de fomento debe procurar la diversificación regional de la industria, creando economías externas que atraigan localizaciones. De esta manera, las zonas en las que más hace falta la industria como centro de irradiación técnica y de absorción de mano de obra podrían beneficiarse con su influjo.

El análisis anterior, que no puede ser sino superficial a causa de su carácter esquemático, ha pretendido exponer la situación



y las perspectivas de la Industria Ecuatoriana. En el fondo nuestro deseo fue presentar la industrialización en su verdadero significado, como un instrumento de desarrollo económico. Así mirada, la industrialización en general deja de ser objeto de polémica y la discusión se concreta a la difícil tarea de evaluar la conveniencia de proyectos industriales específicos. Para ello sólo quisiéramos pedir que se deseché la idea de apreciar la utilidad de un proyecto y su interés para la economía haciendo uso de fórmulas como la ganancia privada o la comparación con los precios de los artículos producidos en el extranjero. Ni uno ni otro son legítimos porque en una economía desequilibrada como la nuestra los costos y precios monetarios no dan una idea de la auténtica escasez de factores y sus verdaderos costos sociales, para estar en condiciones de decidir si un proyecto conviene o no al interés nacional. Quizás ello evite erróneas interpretaciones y prejuicios.