

ACULTAD
E CIENCIAS
CONOMICAS Y
ADMINISTRATIVAS



ECONOMIA ADMINISTRACION

y

ECONOMIA Y ADMINISTRACION

EDITOR: FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Y ADMINISTRATIVAS DE LA UNIVERSIDAD
CENTRAL

CONSEJO DE REDACCION

Dr. Germánico Salgado	Decano
Sr. Lusi A. Torres	Subdecano
Lcdo. Carlos Dávalos Rodas	
Econ. Juan Salgado	
Sr. Rodrigo Racines	

2ª Epoca	Julio 1963	Nº 49
----------	------------	-------

ARTICULOS

Págs.

- | | | |
|---|------------------------------------|----|
| La Planeación del Desarrollo:
Cinco Problemas fundamen-
tales | Econ. Oswaldo Dávila A. | 5 |
| Ecuador: Los términos del In-
tercambio Exterior en 1961
y su Incidencia Sobre el
Resto de la Economía | Ing. Com. Edwin
Marchán | 32 |
| Algo sobre la Población del
Ecuador | Dr. Gonzalo Rubio O. | 46 |
| Hacia una Filosofía de la Re-
forma Agraria | Dr. Eduardo Santos C. | 88 |

DOCUMENTOS

- | | | |
|---|--------------------------------|----|
| Informe del Director de la Es-
cuela de Administración de
la Universidad Central an-
te la Asamblea de Profe-
sores y Estudiantes realiza-
da el 11 de Mayo de 1962. | Lcdo. Carlos Dávalos R. | 94 |
|---|--------------------------------|----|

Informe de labores del Dr. Germánico Salgado, ante la H. Junta de Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (1961-1963).

Dr. Germánico Salgado 109

ARTICULOS

LA PLANEACION DEL DESARROLLO: CINCO PROBLEMAS FUNDAMENTALES

La presente exposición se ha basado en los documentos de trabajo y en las discusiones que sobre los mismos tuvieron lugar en la I Reunión a Nivel de Expertos que se llevó a efecto en Buenos Aires, en el mes de Febrero de 1963.

El desarrollo económico que en la actualidad es considerado como el fin supremo de la vida de un Estado, es un proceso que implica grandes reformas en la estructura social, política y administrativa de un país, es una evolución que se funda en el uso racional de los recursos escasos de un sistema económico y requiere un análisis y un estudio de políticas que abarquen todos los campos de actividad económica, a más de un esquema completo y detallado de obras y proyectos cuya meta final es la obtención del grado más alto posible de bienestar de la colectividad.

Este proceso requiere organización. Necesita ser ordenado y planificado. La Planificación, como toda técnica innovadora, tropieza con serios obstáculos. No es nuestra intención hacer un análisis, ni aún siquiera una lista exhaustiva, de todos ellos, sino más bien enfatizar aquellos problemas que parece constituyen un denominador común en todas las economías que, con mayor o menor éxito, han entrado en la etapa de programar su desarrollo.

La exposición de estos problemas no quiere referirse al Ecuador o algún país en particular, pues son comunes a todos,

pero tenemos que reconocer que, si ellos nos son familiares, aún expuestos de manera general, es porque los estamos viviendo, y sentimos la resistencia que se debe vencer para alcanzar ese más alto grado de justicia social que se busca con el desarrollo económico.

La mayoría de los problemas planteados en el campo de la programación del desarrollo económico y social, pueden agruparse bajo los siguientes rubros generales:

Falta de Coordinación entre los organismos bajo cuya responsabilidad está la preparación y ejecución de los planes;

Dificultades en la preparación de proyectos de inversión;

Escasez de personal especializado en las técnicas de programación;

Deficiencia en las informaciones básicas indispensables para los programas; y,

Falta de apoyo popular, dentro del país, para el programa de desarrollo.

Aunque se considerará cada uno de estos problemas por separado, en la práctica están estrechamente relacionados. La insuficiencia de información Estadística, por ejemplo, dificulta la preparación de proyectos; la preparación de proyectos se ve obstaculizada por la falta de coordinación de los organismos planificados y ejecutores, y un programa que tienda a mejorar la calidad y cantidad de la información disponible, puede ir al fracaso sino intervienen todos los organismos que deben hacerlo.

I.—EL PROBLEMA DE LA COORDINACION:

Tal vez la deficiencia más común que actualmente se advierte en muchos organismos de planeamiento en Latinoamérica, consiste en que éstos permanecen aislados de las entidades capaces de tomar decisiones y de las encargadas de la ejecución y evaluación de los programas de desarrollo. Este problema sólo puede solucionarse mejorando la coordinación entre las actividades del organismo de planeamiento y de los demás organismos gubernamentales.

La eficacia del planeamiento, más que un problema técnico, es de índole administrativa y de organización. El requisito previo para actuar con acierto en este campo, consiste en lograr un amplio acuerdo entre los organismos gubernamentales respecto a la orientación general que debe darse a la política

de desarrollo económico de un país, pero raro es el caso en el que este acuerdo se produce de una manera espontánea, sin que se tomen medidas específicas de coordinación y enlace. La coordinación debe buscarse deliberadamente, y esto exige un reconocimiento mutuo de bien definidas atribuciones en el proceso de planeación y ejecución.

El organismo de planeamiento es, por lo general, de creación reciente, constituye una nueva unidad superpuesta a la estructura gubernamental existente y a causa de que sus funciones abarcan los intereses de toda la economía, suele ser mirado con recelo por los demás departamentos, que temen ser privados de sus atribuciones tradicionales. Esta circunstancia coloca al organismo de planeamiento en una situación muy delicada y es por esto muy importante que él tome la iniciativa para crear un ambiente de coordinación y confianza, sin renunciar por ello a las atribuciones que le son propias. La falta de una relación constructiva entre los organismos del Gobierno, cosa común en Latinoamérica, da por resultado la falta de informaciones necesarias que, de existir esta relación, serían facilitadas por las entidades ejecutivas y por las oficinas del Presupuesto.

Sin el sólido sustento de los hechos minuciosamente conocidos y de una política claramente expresada, los análisis resultan necesariamente vagos y la oficina de planeamiento se encuentra en posición muy débil para evaluar la factibilidad y la conveniencia de los programas sectoriales y de su conversión en autorizaciones de gastos y asignaciones y para su ejecución final. Bajo estas circunstancias la unidad de planeamiento a breve plazo llega a ser considerada por los otros organismos como una simple dependencia de investigación para el Ejecutivo.

Para preparar al organismo de planeamiento para el mejor cumplimiento de su delicada misión es aconsejable procurar que ocupe un lugar bastante elevado en los consejos gubernamentales. Generalmente, la mejor solución es colocarlo bajo la jurisdicción directa de la Presidencia; entre otras ventajas tal situación mejora el acceso hacia informaciones en otras dependencias oficiales y aún dentro de las entidades autónomas.

Sin embargo no basta el mero formalismo. Las otras dependencias muy rápidamente se percatarán de la medida en que el organismo de planeamiento mantiene un estrecho contacto con el Presidente y el Gabinete y de la medida en que su traba-

jo cuenta con el apoyo decidido de las más altas autoridades. En aquellos países en que, a despecho de esta ubicación, no gocen del permanente apoyo del Presidente o del Gabinete, su labor resultará mucho más difícil y su competencia y autoridad pueden ser puestas en tela de juicio.

Los programas de desarrollo latinoamericano son en gran parte —aunque no exclusivamente— programas de inversiones del sector público. Por consiguiente, para que un programa de desarrollo adquiera significación real, el factor de inversión pública debe estar expresado en el Presupuesto General de la Nación y en el Presupuesto de los Organismos Oficiales correspondientes. Desde que en los países Latinoamericanos la formulación de programas de desarrollo y la preparación y formulación del presupuesto ha sido y es posible que siga siendo, función de organismos separados, el más alto grado posible de cooperación entre los organismos encargados de la programación y del presupuesto, es indispensable para lograr un plan adecuado y un programa completo de ejecución.

Para obtener este resultado, debe llevarse a cabo en forma constante, un diálogo constructivo entre estos organismos. Debe llegarse a un acuerdo acerca de una clara definición de responsabilidad donde esto sea posible; donde no lo sea, un mecanismo para la discusión conjunta de problemas de interés mutuo debe establecerse y mantenerse.

Para todo diálogo es indispensable la existencia de un lenguaje común. Esto implica que las bases de las decisiones presupuestarias, sean comunicadas a los encargados del planeamiento y que los planes de desarrollo y sus proyecciones, sean puestas a disposición de los encargados de formular el presupuesto. Esto requiere, además, que el personal de ambos organismos tenga acceso a las mismas informaciones tanto como sea posible, y que se establezca uniformidad en la terminología, en los conceptos y en las clasificaciones.

Lo dicho proporciona una sólida base para dos operaciones: una clara separación entre egresos de capital y egresos corrientes en el Presupuesto del Gobierno y una consolidación de los egresos de capital en programas individuales. Esto significa la necesidad de una forma, aunque sea rudimentaria, de presupuesto por programas. Dividir el presupuesto de egresos por funciones ofrecerá importantes ventajas a ambos organismos.

Ayudará a los Gobiernos a proyectar su acción en detalle, establecerá una relación cuidadosa entre los objetivos y los recursos disponibles y proveerá de una base importante para el futuro control de los programas de inversión.

El elemento más importante para el entendimiento entre los dos organismos, es conceder a la entidad de planeamiento voz, a favor o en contra de la inclusión de cualquier proyecto de inversión dentro del Presupuesto Nacional. En realidad, el presupuesto debiera incluir solamente los proyectos aprobados dentro del programa de desarrollo. De no ser así, la estatura del organismos de planeamiento será de muy modestas dimensiones.

Desgraciadamente es práctica en muchos países el introducir en el presupuesto de inversiones, proyectos que no llevan la aprobación del organismo planificador, incluyendo muchos cuyos estudios previos ni siquiera han sido preparados. Esto acarrea serios perjuicios en la integridad del programa de planeamiento. Igualmente perjudicial es la distracción de recursos financieros o naturales desde áreas de alta prioridad hacia otros fines menos importantes. Además, donde los estudios y la preparación de proyectos han sido insuficientes, la provisión de fondos resulta muy lenta o prácticamente imposible, de tal manera que la ejecución del programa se demora manteniéndose inactivos recursos que pudieron emplearse en mejor forma. La cooperación al nivel del personal, debiera comenzar con un cálculo, obtenido conjuntamente, acerca del monto posible de los recursos disponibles para las inversiones de capital. Esto requiere que el organismo de planeamiento y el de presupuesto, se pongan de acuerdo sobre el total de los ingresos estimados y sobre los requerimientos de egresos en el presupuesto vigente. El déficit o superávit que resulte de este cálculo será, evidentemente, el factor principal para determinar los recursos disponibles para la inversión anual. En este proceso es conveniente que el organismo de planeamiento reconozca que la función primordial de calcular las rentas fiscales y las necesidades presupuestarias corrientes, corresponde al Ministerio respectivo; en cambio, el cálculo de la financiación extranjera futura será, fundamentalmente, de la incumbencia del organismo de planeamiento. Normalmente el estudio de las necesidades de capital, deberá ser obra de ambos organismos, así como la consideración que deban merecer los egresos presupuestarios corrientes

indispensables, como complemento de las inversiones propiamente dichas.

Una vez ensayada una verdadera y cordial cooperación entre ambos organismos, probablemente, ésta podrá mantenerse con mayor facilidad. La cooperación hará que los planificadores comprendan mejor los aspectos operacionales y tendrán un estímulo al observar la ejecución del plan a través del presupuesto. De la misma manera hará que los encargados del presupuesto participen de modo creador en la preparación de un programa coordinado de desarrollo y tengan de esta suerte, una importante contribución en la realización de las metas nacionales.

La coordinación entre las actividades del organismo de planificación y la oficina del presupuesto por una parte, y los organismos ejecutivos por otra, es también esencial para el éxito del programa de desarrollo. Sólo mediante esa cooperación, será posible preparar programas sectoriales y proyectos de inversión ajustados a la realidad; sólo mediante ella será posible contar con la ejecución del programa de desarrollo por parte de los organismos ejecutivos.

En general, se da por existente en América Latina una eficaz relación entre la oficina del presupuesto y los organismos ejecutivos. Se supone que la oficina del presupuesto estudia las solicitudes de las distintas dependencias gubernamentales y las atiende según los recursos disponibles y con arreglo a criterios bastante objetivos. En la realidad no ocurre así. Si bien es cierto que raras veces se discute la competencia de la oficina del presupuesto para modificar solicitudes presupuestarias, esa autoridad no se ejerce muy estrictamente, y la labor de muchas oficinas de presupuesto, se limita a sumar las solicitudes de fondos de los distintos Ministerios. Particularmente, es muy poco lo que se reduce de las solicitudes de egresos y, a menudo, las reducciones que se hacen resultan ampliamente superadas por peticiones de última hora inspiradas las más de las veces en intereses políticos que pretenden la aprobación de gastos para satisfacer intereses particulares. Por otra parte, la insuficiente discusión del presupuesto entre los organismos ejecutivos y la oficina del presupuesto, suele originar una mala coordinación entre los ingresos y los egresos ordinarios de cada Ministerio.

Lograr una relación de trabajo eficaz entre el organismo de planeamiento y los Departamentos Ejecutivos, es aún más difícil. En este caso el éxito depende, en parte de las actitudes y en parte del mecanismo de cooperación. Ante todo, los Departamentos Ejecutivos deben estar dispuestos a reconocer que la oficina de planificación es el punto focal del país para adoptar decisiones en materia de planeamiento del desarrollo económico y social. Ese reconocimiento se deberá, por un lado, a buena voluntad espontánea, y por otro, a la posición elevada que el organismo planificador ocupe dentro de la esfera gubernamental, pero, en un mayor grado aún, dependerá de la habilidad del propio organismo de planificación. A su vez, los planificadores deben reconocer que buena parte de la programación sectorial y casi todo el desarrollo de los proyectos, deberá realizarse en los distintos Departamentos Ejecutivos.

La distribución de tareas entre los organismos de planificación y los Departamentos Ejecutivos, deberá limitarse con cierta precisión.

En condiciones ideales, el organismo de planificación debe programar y coordinar el plan general de desarrollo económico y social, asegurar la compatibilidad entre sus partes y formular planes bien coordinados para la ejecución de programas y proyectos. En la práctica, la mecánica sería normalmente la siguiente: La Junta de Planeamiento —que en realidad es el gabinete económico del país— elabora en términos amplios las líneas directrices de la preparación de un programa. Fundándose en esas recomendaciones, el propio organismo de planificación, traza los contornos generales y un programa de desarrollo (apoyándose parcialmente en los cálculos de rentas proporcionados por la oficina del presupuesto) y proporciona a los Ministerios Ejecutivos amplias orientaciones para la preparación de programas sectoriales y tal vez les fija los plazos en que habrán de terminarlos y presentarlos. A su vez, cada departamento ejecutivo elabora su propio programa de inversiones, procurando que sea compatible con las necesidades del plan de desarrollo. El documento final surge de las deliberaciones entre los Ministerios Ejecutivos, la Oficina del Presupuesto y el Organismo de Planificación.

Por consiguiente, la programación sectorial corresponderá principalmente a los departamentos ejecutivos más directamen-

te interesados en el programa de inversiones (obras Públicas, agricultura, salud, vivienda, etc.), que operarán teniendo en cuenta los recursos que se les haya asignado y las amplias orientaciones que les habrá impartido la Junta de Planeamiento en la cual, de ordinario está representado su Ministerio. Además, la preparación de los distintos proyectos, su control, su reglamentación y ejecución, así como el examen periódico de sus programas, será de incumbencia de los propios Ministerios. En términos generales, estas tareas no deben ser ejecutadas por el organismo de planificación, que no suele disponer de suficiente personal especializado y tiene un conocimiento menos claro de los problemas especiales de la inversión en cada sector.

Por lo mismo, a fin de poder participar más eficazmente en el proceso de programación sectorial, los organismos ejecutivos deberían organizar pequeñas unidades de planificación encargadas de determinar las prioridades del sector y reunir y desarrollar proyectos específicos de inversión. Para que pueda dedicarse enteramente a su importante tarea, el personal de la unidad de planificación deberá estar alejado, en la medida de lo posible, de los problemas corrientes: La constitución de un cuerpo de técnicos competentes en los organismos ejecutivos, proporcionará cierta garantía contra violentos cambios políticos. En general, estos grupos tienen más posibilidades de sobrevivir a esta clase de cambios sin alteraciones de su personal o en su trabajo, que la misma unidad central de planeamiento. El organismo de planificación puede jugar un papel fundamental en el establecimiento de unidades de planificación en los departamentos ejecutivos. En la actualidad, por ejemplo, la Junta de Planificación en nuestro país, ayuda a los Ministerios a establecer servicios de preparación de programas y proyectos. En países donde exista un clima de mutua confianza, un intercambio temporal de técnicos entre los Ministerios Ejecutivos y la Junta de Planeamiento, podría ayudar a crear estas unidades de planificación, lo cual también redundaría en beneficio de los técnicos del organismo central de planificación.

Se necesita una cooperación entre organismos no sólo para la preparación de programas de desarrollo, sino también para examinar los progresos y evaluar los programas. Esta tarea de evaluación, además de ayudar en la administración y ejecución del programa, hace más comprensible y más realista la futura

programación y también la formulación de las líneas generales de la política a seguir.

Uno de los aspectos de la evaluación es la anotación de progresos, que se centra en el logro de objetivos y la previsión de obstáculos para futuros progresos. En la fase actual de la programación en muchos países latinoamericanos, no es posible en general, preparar informes frecuentes sobre el estado de programas y proyectos. No obstante, con la ayuda de indicadores seleccionados, existiría la posibilidad de preparar informes sobre los progresos de las distintas fases del programa y de los proyectos que lo componen, así como de su idoneidad en materia de organización y administración. Es importante anotar, sin embargo, que no será suficiente la evaluación de un proyecto únicamente desde el punto de vista de los gastos. También es necesario juzgar los progresos en los aspectos físicos y programáticos y en relación con objetivos previamente determinados. Las actividades como el transporte, la irrigación, la energía y la industria, se prestan muy bien para el análisis cuantitativo; para otros proyectos, especialmente los de tipo social, la cuantificación del progreso puede ser más difícil pero, de todos modos, hay que intentarla.

En la mayoría de los casos los informes sobre progresos son preparados en cada uno de los organismos ejecutivos por economistas y especialistas sectoriales. Sin embargo, el organismo central de planificación debe estar preparado para dar orientación y asesoría en la organización de la tarea de evaluación. Todos los informes deberían ser sometidos a la consideración del organismo planificador para su evaluación y, en caso necesario, para la adopción de medidas procedentes.

La comprobación del programa es otro aspecto de la tarea de evaluación: tiene por objeto medir el efecto de los diversos programas sobre la estructura económica y social del país. Es una empresa algo más compleja, pero puede ser muy útil al enfocar periódicamente el esfuerzo hecho en materia de desarrollo, a medida que los distintos objetivos adquieran o pierdan importancia relativa, y que los procedimientos para realizarlos hayan demostrado su eficacia o ineficacia. La evaluación del programa deberá determinar el grado en que cada una de las partes del programa va logrando sus objetivos, la naturaleza y la magnitud de las dificultades con que se ha tropezado en la

ejecución, la medida en que van llegando a los distintos sectores de la comunidad y las reacciones y actitudes del público en general. Gran parte de la evaluación del programa, será realizada por las unidades de planificación de los departamentos ejecutivos, pero deberá ser revisada por el organismo central de planificación o, por una unidad de evaluación independiente que se halle bajo el patrocinio del organismo de planificación.

La necesidad de crear unidades especiales de evaluación en el organismo planificador y en los Ministerios Ejecutivos, depende hasta cierto punto de la disponibilidad de personal técnico y administrativo, debidamente preparado, pues la separación administrativa de los procesos de planificación y de evaluación, provoca un grave drenaje de los escasos elementos capaces disponibles. La creación de unidades separadas de evaluación, debe aplicarse con suma precaución pues, puede provocar antagonismo y hasta desmoralización del personal planificador y ejecutivo. En todo caso, las providencias habituales que, sin exagerar la nota, permiten una supervisión de actividades equivalentes de hecho, a la evaluación automática de los progresos y pueden a menudo, eliminar la necesidad de crear estructuras más complicadas que pueden resultar contraproducentes.

La ejecución material de los proyectos de inversiones, no es de incumbencia de los programadores pertenecientes al organismo de planificación o a los departamentos ejecutivos. No obstante, además, de su misión primaria de fijar metas razonables al programa y de efectuar cálculos realistas de los recursos disponibles, los programadores pueden hacer mucho para mejorar las perspectivas de realización eficiente de los programas y para obtener resultados sólidos.

Talvez, la contribución más importante que los programadores pueden hacer a una realización competente de los programas, es partir del supuesto de que la realización NO progresará automáticamente. Por consiguiente, deberán procurar que se incorporen en el mismo documento del plan las mejoras necesarias respecto de las cuales deberá indicarse claramente que para alcanzar los demás objetivos del plan es indispensable la realización de esas reformas.

Los economistas y expertos sectoriales no deben ocuparse en detalle de la formulación y establecimiento de normas de funcionamiento, de procedimientos y sistemas administrativos

para la ejecución del programa. No obstante, habrán de incorporar al plan las providencias necesarias para la reorganización del organismo planificador, si esto es necesario; para la creación de los comités de coordinación que se consideren indispensables; para el establecimiento de un aparato de anotación de progresos y para la creación, si esto se considera conveniente, de corporaciones —sectoriales o regionales— de desarrollo que permitan a las autoridades una mayor libertad en la conducción de las operaciones corrientes. Pueden también los programadores sectoriales contribuir al logro de una mayor eficiencia en la ejecución, exponiendo sus juicios sobre la más realizable entre las distintas alternativas de inversión por medio de un análisis de las perspectivas de una ejecución eficaz que, probablemente, resultarán afectadas por fallas en la dirección, Administración Pública, Gerencia, política y demás factores. De hecho, pueden frecuentemente prestar un servicio sumamente útil seleccionando, no los proyectos de máxima prioridad, sino simplemente buenos proyectos cuando las perspectivas para la ejecución de los mismos sean decididamente favorables.

II.—EL PROBLEMA DE LA PREPARACION DE PROYECTOS

El obstáculo más inmediato para alcanzar un incremento de las tasas de inversión es la aguda escasez de proyectos de desarrollo totalmente elaborados, escasez que puede atribuirse, principalmente, a las siguientes causas: el estado de insuficiente desarrollo en que se encuentran muchos sectores de las distintas economías latinoamericanas, lo que no ha permitido que se adiestraran en cantidad suficiente técnicos especializados en la preparación de proyectos; la inadecuada organización administrativa y la falta de un sistema de empleo que hace difícil el que sigan al servicio del Gobierno los elementos capaces especializados que se necesitan para la preparación de proyectos; y la escasez de recursos financieros para hacer frente a los gastos de estudios de inversión.

Teóricamente la preparación de proyectos presenta problemas a corta y a largo plazo. A corto plazo, la constante escasez de proyectos de inversión plenamente elaborados ocasionará probablemente un ritmo de desembolsos de fuentes nacionales y extranjeras más lento que el inicialmente previsto. Como es na-

tural, esto podría subsanarse mediante un grandioso programa de financiación de estudios y de asistencia técnica en gran escala. A largo plazo, subsiste un problema más difícil: el hecho de que sólo muy pocos Gobiernos Latinoamericanos estén administrativa y técnicamente organizados para preparar nuevos proyectos a un ritmo que permita utilizar los fondos de inversión de origen externo de que podrán disponer. Por tanto, a largo plazo, habrá que hacer un esfuerzo notable para preparar técnicos nacionales y atraerlos al servicio del Gobierno y de la preparación de proyectos. La tarea es considerable, ya que requiere aún para un número limitado de proyectos de importancia, gran número de técnicos especializados. Es probable, pues, que una parte de los aspectos más complejos de la labor de preparación de proyectos haya de seguir a cargo de especialistas extranjeros durante algunos años más.

En la situación actual, en que los fondos para inversión son razonablemente suficientes, la escasez de proyectos plenamente elaborados limita los gastos en algunos países. No se observan los plazos para la ejecución de proyectos y, en consecuencia, las asignaciones nacionales y la financiación extranjera disponible, no son usadas dentro del plazo original.

Por supuesto, esta situación varía según los países y dentro de cada país, según los Ministerios. En la mayoría de los países Latinoamericanos, el Ministerio de Obras Públicas ha sido el que mayor eficiencia ha demostrado en la preparación y ejecución de proyectos. Contando con mayor experiencia en proyectos de construcción que los otros Ministerios Ejecutivos, ha podido, en general, gastar un elevado porcentaje de las asignaciones concedidas. En cambio, los Ministerios que ahora se enfrentan a las tareas de invertir en salud, vivienda, desarrollo de la comunidad, etc., a menudo se ven con dificultades para gastar ni siquiera la mitad de las cantidades que se les han asignado. Sería, por tanto, conveniente que no se concedieran asignaciones para proyectos o partes de proyectos que no estén suficientemente preparados o que presenten la perspectiva de que los créditos concedidos no serán utilizados dentro del ejercicio económico correspondiente. Con los procedimientos actuales cuando se entrega totalmente una asignación, y sólo puede gastarse una parte de ella, se inmovilizan recursos que bien hubieran podido dedicarse a otros programas, acelerando en lugar

de retrasar, como ocurre ahora, el ritmo de la inversión pública total.

Es evidente la necesidad de que se forme una institución que produzca en el futuro un flujo constante de proyectos de inversión totalmente elaborados. La acertada preparación de un número adecuado de proyectos, requiere que los Ministerios Ejecutivos y las entidades autónomas, interesadas en proyectos de inversión, establezcan unidades de planificación y de preparación de proyectos independientes, aunque no sean necesariamente muy grandes, pues, en la mayoría de los casos, los departamentos de investigación existentes, podrían ser reorganizados para dedicarse a esta finalidad.

Un obstáculo muy grave y que debe tenerse muy en cuenta para proceder a una selección inteligente de proyectos, es la tendencia a dispensar los fondos de inversión en pequeñas cantidades entre un número excesivamente grande de proyectos individuales. El origen de esta costumbre, tan común en los países latinoamericanos, debe buscarse en la dificultad de resistir a presiones políticas en los programas especialmente de obras públicas; es muy corriente en la construcción y conservación de carreteras y tiene el inconveniente de que retrasa innecesariamente un gran número de proyectos. En cambio, si se hubiera prestado una mayor atención a la reflexiva preparación y sincera ejecución de un número limitado de proyectos que realmente son de alta prioridad, se evitaría una inútil dispersión de recursos entre varios proyectos simultáneos con pocas perspectivas de dar un buen rendimiento a corto plazo.

En la situación actual de América Latina, los técnicos nacionales no pueden aún desempeñar sin ayuda, la tarea sumamente técnica de la preparación de proyectos. Para la aceleración del proceso de preparación de proyectos, es indispensable que la mayoría de los países Latinoamericanos, obtengan la asistencia de consultores extranjeros en ingeniería, finanzas y economía, así como la asistencia financiera adicional para costear estudios, cuando esto sea necesario.

La utilización de consultores extranjeros no deja de ofrecer inconvenientes: falta de familiaridad inicial con la situación del país, poco interés por el programa de desarrollo, posibles vinculaciones con intereses manufactureros extranjeros. Por otra parte, puede haber también graves problemas relacionados

con la administración y el control técnico del trabajo de estos consultores. Sin embargo, ante la actual imposibilidad de prescindir de este tipo de asistencia, debe aceptarse que con mucha frecuencia se necesitarán consultores tanto para la programación sectorial, como para la preparación de proyectos. Al nivel de programación sectorial puede ser a veces preferible contratar una sola Empresa Consultora que realice todos los estudios relacionados con un determinado sector económico, por ejemplo, el transporte o por lo menos el sistema de carreteras. Este método tiene dos ventajas importantes comparado con el sistema de confiar estudios aislados a empresas diferentes: reduce notablemente los problemas administrativos del país huésped por una parte y por otra, proporciona a los consultores una visión amplia de todos los aspectos de un importante sector económico, con lo cual resulta más fácil dar a cada uno de estos aspectos la prioridad más adecuada.

Es importante indicar que la contratación de consultores extranjeros para programas sectoriales y para la preparación de proyectos, no disminuye la necesidad de establecer y mantener unidades de planificación sectorial y de preparación de proyectos en los Departamentos Ejecutivos, sino que más bien, al contrario, pues sólo en la medida en que esas unidades existan y trabajen en íntima asociación con los consultores, los expertos extranjeros podrán transmitir a los técnicos locales parte de sus conocimientos especializados. De hecho, para lograr la máxima asimilación de conocimientos técnicos por parte del personal nacional, los contratos entre los Gobiernos y las empresas consultoras extranjeras, deberían comprender disposiciones referentes al empleo de técnicos locales en cada uno de los proyectos que la empresa tenga que estudiar o ejecutar.

En este aspecto de preparación de proyectos hay otro punto que es importante tomar en consideración, y es la financiación de los estudios de proyectos.

Los organismos financieros internacionales últimamente han prestado especial atención a este problema. Tradicionalmente no existía ningún mecanismo que ayude a los países latinoamericanos a preparar proyectos de inversión, pues la financiación se limitaba a proyectos debidamente planeados que contuvieran cálculos de costos y una evaluación de su factibilidad desde el punto de vista económico y financiero. Frecuentemen-

te por carecer de elementos expertos en la preparación de proyectos de acuerdo con las normas vigentes en los organismos financieros internacionales y por la natural resistencia a invertir fondos en proyectos que tal vez no encontrarían financiación, muchos países latinoamericanos adoptaron un método excesivamente cauteloso: prepararon pocos estudios de inversiones y como consecuencia, se privaron muchas veces de posibles oportunidades de financiación.

En los últimos dos años el reconocimiento de la naturaleza del problema y la creciente competencia existente entre los organismos financieros, ha hecho surgir la posibilidad de crear mecanismos más flexibles que permitan la financiación de estudios de proyectos. Se ha logrado algunos progresos. Varias instituciones financieras internacionales, como el BID y AID incluyen en la cantidad total prestada para un determinado proyecto, una suma que representa lo que ya ha gastado el país en los estudios previos. De esta manera se restituye al Gobierno a más o menos corto plazo lo que gastó en los estudios de inversión para obtener el préstamo. Sin embargo, esta medida no disminuye el riesgo que implican los estudios de inversión que muchas veces resultan estériles pero, por lo menos, se reduce el gravamen que pesa sobre el presupuesto de inversiones del país prestatario.

Existe, sin embargo, otra necesidad. Es la relativa a las medidas financieras que permitan asistencia técnica en la escala necesaria para la preparación de series enteras de proyectos y programas sectoriales. En América Latina hay un interés creciente por esta clase de financiación, especialmente en los países que ya han hecho progresos en la planificación integral y tienen un concepto más claro de los problemas de financiación que van íntimamente enlazados con los estudios de inversiones. El peso del gravamen que significa este tipo de asistencia, puede verse en el caso del Ecuador para el cual se calculó que deberían gastarse aproximadamente US\$ 2'000.000,00 —para realizar alrededor de 26 estudios sobre las posibilidades de llevar a efecto proyectos relativos a carreteras, agua potable, pequeños proyectos industriales, desarrollo de nuevas zonas agrícolas, etc.—.

En algunos países, la asistencia para preparar proyectos, deberá extenderse a los estudios que comprenden apreciaciones

técnicas y estudios de mercado que pueden contribuir a justificar la inversión o financiación extranjera o local. También podría necesitarse más asistencia adecuada para que algunos países estén en capacidad de determinar por sí mismos las fuentes de financiación más adecuadas a sus necesidades particulares. Este problema ha llamado la atención del Fondo Especial de Naciones Unidas que está estudiando la creación de un servicio encargado de facilitar información y orientación sobre las normas, reglamentos y procedimientos de las fuentes de capital para el desarrollo, existentes y futuras.

III.—LA ESCASEZ DE MANO DE OBRA ESPECIALIZADA NECESARIA PARA EL DESARROLLO.

Es actualmente muy común explicar gran parte del subdesarrollo económico por la carencia de mano de obra especializada.

En realidad, puede afirmarse que uno de los problemas decisivos que los Gobiernos Latinoamericanos tienen que resolver durante su período de desarrollo, será el de una demanda creciente de este tipo de mano de obra, y si el éxito de los programas se basa en gran parte en este factor, es deseable que desde ahora se reconozca su importancia de modo que se puedan tomar medidas adecuadas para garantizar la disponibilidad de la mano de obra necesaria a su debido tiempo. En especial, el programa de desarrollo originará la necesidad de diversos tipos especializados en mano de obra que actualmente o no existen, o son muy escasos en la mayoría de las Naciones Latinoamericanas. Esto comprende muchas clases de profesionales, tales como planificadores, programadores sectoriales, peritos en presupuestos, ingenieros, administradores, gerentes, y una gran variedad de técnicos de todas las ramas científicas que serán necesarios tanto en la preparación del plan mismo como en la ejecución de los proyectos de inversión pública, así como en las industrias que se establezcan en el sector privado como parte de la ejecución del propio programa.

Concretaremos el análisis a las dificultades ocasionadas por la escasez de especialistas necesarios en la preparación y ejecución del plan de desarrollo económico incluido los programas sectoriales y los proyectos individuales. Se trata de un pro-

blema tanto de escasez actual, como proyectada de varias especialidades necesarias, así como del uso ineficaz de los recursos de mano de obra nacionales y extranjeros, de que ya se disponen para hacer el trabajo.

En el campo de la preparación y ejecución de los programas, las necesidades varían según el estado de adelanto del plan de desarrollo en el país. En aquellos países donde recién comienza la tarea de planificación, existe una necesidad urgente de planificadores generales y sectoriales, especialmente para los sectores de transportes y agricultura. La exigencia de mayor especialización aumenta en razón directa al progreso del programa de desarrollo, y se acentúa la necesidad de personal para la preparación del proyecto. Las necesidades varían también grandemente, en la preparación de proyectos concretos o en la ejecución de los programas. En algunos casos, será suficiente un breve período de adiestramiento para el personal nacional, mientras que en otros, parece ser una mejor solución la contratación temporal de especialistas extranjeros. Por ejemplo, en los trabajos de extensión agrícola, un breve programa de formación podría adiestrar a un buen número de funcionarios locales; igualmente, la escasez de trabajadores industriales especializados, puede aliviarse mediante adiestramiento en el trabajo. En cambio, en campos como el transporte y las comunicaciones en que generalmente se dispone de un gran número de ingenieros y técnicos preparados, las deficiencias que se observan en ciertas esferas muy específicas de especialización, pueden solucionarse con asistencia técnica del exterior.

Pese a la escasez general de mano de obra adiestrada en la preparación y ejecución de programas, el escaso personal disponible es con frecuencia poco o mal utilizado. Esta situación prevalece tanto en lo que concierne a mano de obra nacional, como en lo que toca a especialistas disponibles a través de programas de asistencia técnica. Esta situación se debe, en parte, a la carencia de personal de alto nivel que esté debidamente informado y que pueda utilizar eficazmente los técnicos nacionales y extranjeros, carencia que resulta muchas veces más grave que la falta de los mismos técnicos especializados.

Una causa obvia de la falta de utilización de técnicos en ciertas tareas es que se ignora los que hay en el propio país, lo que podría mejorarse con un inventario de mano de obra, pero,

además, los técnicos calificados, con muy raras excepciones, suelen tener poco interés en trabajar en las dependencias gubernamentales o en otras tareas que se relacionan con el desarrollo económico y social. Se ha discutido ampliamente y se han sugerido en forma insistente varios remedios como la obligación de los nombramientos de tipo político, la creación de una carrera administrativa, basada en la preparación y en los méritos personales y el mejoramiento en las escalas de salarios. Sin embargo, estas sugerencias sólo tienen un limitado valor real, pues requieren una seria reforma de la Administración Pública, la que se realiza en muy contados casos.

Un obstáculo más con que se enfrentan la mayoría de los países latinoamericanos, es el de conseguir el retorno al país natal de un gran número de sus propios especialistas que por varias razones viven y trabajan en el exterior. En la mayoría de los casos, estos especialistas no residen en el extranjero por razones estrictamente políticas, y muchos de ellos responderían favorablemente a los requerimientos de su propia nación, si se adoptaran los procedimientos generales mencionados anteriormente en lo que se refiere al personal.

Otro aspecto de la ineficacia en el uso de mano de obra especializada, es la utilización de personal altamente adiestrado en tareas de baja prioridad. La utilización eficiente del escaso personal planificador gubernamental en el campo de la programación económica, debería influir en la selección de las técnicas empleadas en la preparación del plan de desarrollo y en la división de responsabilidades entre la dependencia planificadora central y las dependencias funcionales. Para no despilfarrar el escaso personal adiestrado en programación económica, se requiere, en particular, el uso de técnicas pragmáticas, siempre que esto sea posible, reduciendo al mínimo necesario el uso de complicados esquemas econométricos que, si bien pueden parecer impresionantes a los miembros del gabinete y de las dependencias funcionales, no redundan en utilidad práctica, pues muchas ocasiones por no estar adiestrados en la comprensión de presentaciones de esta clase, es probable que estos funcionarios no queden convencidos de las conclusiones establecidas para llegar a las cuales, se ha tomado mucho tiempo y se ha requerido de cálculos y datos muy complejos, estos últimos casi nunca disponibles. Esta clase de esquemas debieran ser reem-

plazados por estimaciones útiles, -obtenidas cuando sea necesario, mediante consultas con especialistas sectoriales entendidos, en los sectores público y privado. Se puede lograr un mejor uso de personal a cargo de la tarea de programación, planificando en los primeros años del plan con menos detalles en aquellos sectores que preliminarmente se consideran menos importantes. Esto permitiría la plena utilización del personal disponible en aquellos sectores que son considerados de importancia crucial para el logro de los objetivos **actuales**.

Por fin, la programación sectorial y la preparación e inspección de proyectos, debe delegarse hasta el límite de lo posible, en las unidades técnicas de los varios Ministerios. Esto permitirá a los planificadores dedicar una mayor parte de su tiempo a su tarea principal: la mejor coordinación posible de los programas de los varios sectores de la economía con el objeto de asegurar la consistencia entre los componentes de la obra de desarrollo y su ejecución sobre la base de los presupuestos y en los plazos previstos.

El uso más intenso y racional de los técnicos nacionales disponibles no soluciona, por lo demás, totalmente el problema. Debe realizarse un especial esfuerzo para usar productivamente a los técnicos extranjeros que colaboran en la labor de programación y ejecución, pues en la actualidad la mayoría de los países no usa, con la eficiencia con que debieran, gran parte de la asistencia técnica que tienen a su disposición.

En este aspecto, pueden advertirse las siguientes grandes deficiencias: una falta muy generalizada de programación adelantada de la asistencia técnica que se requiere, una ineficaz asignación y una mala dirección del personal extranjero disponible; la no asignación de técnicos nacionales adecuados que cooperen con los técnicos extranjeros y, por último, la práctica de permitir que los técnicos extranjeros por sí solos preparen los planes de desarrollo o los programas sectoriales y que todas las decisiones de carácter selectivo, queden en manos de las autoridades locales.

Una programación adelantada de la asistencia técnica quiere decir, principalmente, concertar el programa de asistencia técnica en forma que rinda el máximo beneficio al programa de desarrollo. En general, existe una insuficiente coordinación en las solicitudes de asistencia, tanto por parte de las autoridades

de los países que la reciben, como de los organismos extranjeros que la proporcionan. Sin embargo, es en la nación que recibe la ayuda donde la debida coordinación producirá los frutos mejores. Una solución simple al problema es la de dar al organismo planificador central la función de seleccionar todas las peticiones de asistencia técnica, como se ha hecho en el Ecuador.

La coordinación entre los organismos que dan la ayuda es casi nula. Aunque el intercambio de información entre las oficinas centrales de los varios organismos presenta problemas considerables, la creación de una comisión de coordinación en cada país latinoamericano compuesta de los representantes residentes de los diversos organismos, puede ser una solución constructiva. Una comisión de este tipo se creó recientemente en el Ecuador y también en la República Dominicana.

Muy a menudo se pierde también mucho tiempo debido a que el trabajo que deben realizar los técnicos extranjeros no ha sido delimitado con precisión y no existen una pre-asignación de las tareas que deben llevarse a efecto conjuntamente con técnicos nacionales. Además, no siempre los países proporcionan la ayuda necesaria para el buen desempeño de las misiones de asistencia técnica. Por estas razones, muchas veces los técnicos extranjeros resultan más útiles cuando realizan trabajos definidos aunque, necesario es decirlo, muchas veces se encuentran con desconfianza y hasta hostilidad por parte de los técnicos locales que no exponen con sinceridad el tipo de dificultades que han encontrado dentro del campo de su especialización.

Aunque una mejor utilización de los expertos disponibles, puede aliviar en mucho la actual escasez, se puede aumentar grandemente el personal especializado mediante programas de adiestramiento.

El adiestramiento selectivo de mano de obra nacional para la programación y preparación de proyectos, presenta varios problemas entre los que pueden citarse: los campos de especialización a los que se dé preferencia; el nivel de adiestramiento que debe señalarse como objetivo; la localización de este adiestramiento, en el país y en el extranjero; el papel de los expertos extranjeros en el proceso de adiestramiento y el financiamiento de los programas de adiestramiento.

Como en el caso ya citado de la programación de la asistencia de expertos extranjeros, las prioridades en el programa de adiestramiento del personal nacional, deben reflejar la necesidad de remediar aquellas escaseces, actuales o proyectadas que más probablemente pueden obstaculizar la preparación o ejecución del programa de desarrollo. La información suministrada por un inventario de mano de obra, ayudaría a la preparación de un bien concebido programa de adiestramiento al describir las tendencias del empleo de mano de obra especializada, escasa en cada profesión y al indicar el grado de utilización del personal altamente calificado, disponible en el presente.

En la actualidad, en la etapa inicial de preparación de programas y proyectos, parece que el adiestramiento debe encaminarse principalmente al personal de nivel medio y al de nivel alto —economistas, técnicos en presupuestos, ingenieros, agrónomos, etc.— ya empleados en los organismos directamente responsables de la preparación del programa de desarrollo. En general, debiera darse preferencia a la Oficina Planificadora, a la Dirección del Presupuesto, a los Ministerios del Tesoro y de Economía, a los técnicos de los Organismos Autónomos que tienen a su cargo vastos programas de inversiones, y a los miembros de las unidades de planificación que se están creando en los Ministerios funcionales, tales como Obras Públicas y Fomento.

En el campo de la programación del desarrollo, hay en especial una gran escasez de planificadores sectoriales hábiles y expertos en sectores tales como la industria, la agricultura, la vivienda y la salubridad. La situación actual es que siendo la programación sectorial en cierto sentido un problema económico, ha sido por lo regular dirigida por los economistas del organismo de planificación. Como ellos, por ser economistas, han encontrado algo difícil alcanzar una adecuada competencia en campos específicos, como la ingeniería y la agronomía, con frecuencia los programas de desarrollo preparados por algunos organismos de planificación central, no han llenado los programas sectoriales con la suficiente cantidad de detalles específicos del sector programado, tratando de compensar algunas veces estas faltas con una abundancia de cálculos y proyecciones macroeconómicas menos necesarios.

Algunas de las dificultades para convertir a los economistas generales en planificadores sectoriales competentes y en especialistas en la preparación de proyectos específicos, ha conducido en la actualidad a una reevaluación del problema, pues, se ha considerado que pueden obtenerse mejores resultados si se toman especialistas sectoriales con amplios conocimientos y se los adiestra por un corto período en las técnicas especiales de planeamiento económico. De esta manera, ingenieros, médicos especialistas en salud pública, agrónomos, pedagogos y otros especialistas sectoriales, podrían transformarse en programadores industriales, agrícolas y en especialistas en la preparación de programas y proyectos en una gran variedad de campos.

En muchos países latinoamericanos existen ya instalaciones para el adiestramiento en las especializaciones necesarias. Desafortunadamente no se utilizan al máximo muchos y valiosos centros docentes en los niveles universitarios y de nivel medio de que se dispone. Sería posible una utilización más intensiva de estas instalaciones educacionales así como una ampliación de los programas de adiestramiento, si se pudiera completar su personal docente con especialistas de asistencia técnica competentes que están trabajando en otras tareas, y si se utilizara técnicos nacionales que se hallan al servicio del Gobierno. En la mayoría de los casos, las asignaciones de fondos necesarios para financiar una ampliación de las actividades de adiestramiento en el planeamiento del desarrollo y en la preparación de proyectos, serían muy modestas comparadas con los resultados que pueden lograr.

El adiestramiento en el país, tiene la considerable ventaja de ser una alternativa más práctica para el personal del cual no puede prescindirse fácilmente, debido a la clase de trabajos que actualmente realiza. Sin embargo, existen oficios altamente especializados para los cuales sencillamente no hay medios de adiestramiento en muchos países latinoamericanos. Para este tipo de funcionarios hay en el extranjero cursos avanzados que pueden prepararlos para varias de esas tareas. En particular, se dispone en grado cada vez mayor, en diversos países, de cursos para la preparación en varias técnicas y prácticas de planeamiento del desarrollo.

IV.—LA INSUFICIENCIA DE INFORMACION PARA LA PREPARACION DEL PROGRAMA.

Aunque menos grave que la falta de conocimientos especializados, el problema de la deficiencia de información estadística, constituye un obstáculo importante en la preparación de diagnósticos económicos, proyecciones y proyectos de inversión. En realidad, hay algunos sectores donde el problema no es serio en absoluto, por ejemplo, la información en las estadísticas monetarias, financieras, de comercio exterior, es a menudo muy satisfactoria. Sin embargo, hay una real necesidad de mejoramiento considerable en las estadísticas de producción particularmente en el sector agrícola, en las de valor agregado, en las de precios y salarios y en la información sobre hábitos de consumo. En ciertos países, donde gran parte de la información existe sólo a nivel nacional, sería muy valioso el tener cifras regionales desglosadas. Tal vez lo que más daño hace a la programación a largo plazo, es la escasez de información sobre recursos naturales y humanos del país.

La solución para la falta de información existente, dependerá en gran medida de que las altas esferas del Gobierno reconozcan la importancia de la estadística y de que los Departamentos Estadísticos de los países, adopten un programa de reformas a sus actuales estructuras; dependerá también, del adiestramiento de más personal en el uso de técnicas estadísticas y equipos modernos y del mejoramiento de la cantidad, calidad y utilización del material estadístico producido.

Un problema inmediato es, la mejor utilización del material ya disponible. Su importancia es subrayada por el hecho de que por investigaciones realizadas, se ha llegado a conocer la existencia de grandes cantidades de información estadística elaborada o no, la cual aunque disponible, es conocida solamente por un muy reducido grupo de técnicos especializados o por unos pocos funcionarios de un organismo determinado. Esta situación induce a una búsqueda mucho más persistente de información de parte de los planificadores y programadores y a un fomento del intercambio de datos económicos entre los organismos gubernamentales. Esto acentúa también la considerable utilidad que tendría un inventario de la información ya disponible en los campos de las estadísticas económicas, de los recursos natura-

les, de los recursos físicos y de los proyectos de inversión. Esta empresa, de llevarse a efecto, podría proporcionar en poco tiempo, una considerable cantidad de información que podría emplearse en la preparación de programas detallados de desarrollo.

La preparación de un inventario de información presenta dos problemas principales: la necesidad de preparar una lista de la información mínima necesaria para la programación general y sectorial; y, la selección del personal y del organismo responsables de la ejecución y financiamiento del inventario.

El inventario debe comprender una lista de la información disponible en producción, consumo, comercio, y, en fin, todos los datos económicos acostumbrados, pero debe recoger solamente los puntos claves de información que tienen especial importancia para el proceso de planificación, sin entrar en un excesivo detalle que sólo consigue aumentar el costo del programa y demorar su ejecución. Además de este inventario de datos económicos, deben incluirse otras dos áreas de información:

- 1.—Una lista y clasificación de todos los proyectos actualmente disponibles en las dependencias gubernamentales, y,
- 2.—Una lista de las disponibilidades actuales de mano de obra altamente especializada y de personal técnico a nivel medio.

El problema de quienes realizarán el inventario, es también importante. Siguiendo el ejemplo del inventario de recursos naturales del Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola, podría considerarse la conveniencia de designar en cada país a un técnico a tiempo completo por un período de por lo menos un año para la única tarea de recoger y clasificar la información cuantitativa y cualitativa disponible, en cada uno de los campos que abarque la investigación. A la terminación del trabajo, los resultados del inventario, deberían tener la más amplia publicidad posible con el objeto de garantizar que la información es fácilmente asequible a todas las dependencias del Gobierno, a las empresas privadas y a los posibles inversionistas extranjeros, con lo cual se lograría bases más firmes para la elaboración de los programas y para la evaluación del impacto de los datos económicos en el desarrollo del Plan.

V.—EL PROBLEMA DE LA FALTA DE APOYO PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO.

La preparación y ejecución con éxito de un programa nacional de desarrollo económico y social, requiere una amplia cooperación de todos los sectores de la población, para asegurar que el sector privado efectuará las inversiones necesarias para alcanzar la tasa de crecimiento propuesta y que el sector de trabajadores y empresarios prestará la cooperación necesaria para tratar de alcanzar los altos niveles de productividad indispensables. Sin embargo, el apoyo real será tangible, sólo cuando todos los grupos de la población cooperen en la ampliación directa o indirecta del programa de desarrollo y cuando se contribuya en forma voluntaria a promover el bienestar general.

Hay dos importantes requisitos previos para lograr obtener el apoyo de todos los sectores de la población para el programa de desarrollo. El primero es que el programa tenga fines y objetivos aceptables para todos, no sólo para los principales partidos políticos, sino para la total mayoría del pueblo. Para obtener el apoyo de todas las clases sociales, se requerirá insistir y enfatizar repetidas veces, que un programa de desarrollo económico y social tiene como objetivos principales una mayor medida de justicia social y el logro de una sociedad que promueva en forma positiva, el ideal de la igualdad de oportunidades económicas. El otro requisito es, que el reconocimiento de los beneficios futuros que trae el plan, sea complementado con los frutos visibles actuales de la cooperación amplia y decidida del pueblo en el mejoramiento de la economía; por lo tanto, el logro de una cooperación efectiva requiere la pronta terminación de un cierto número de proyectos de planificación rápida con un alto contenido social, aunque su productividad económica sea relativamente baja, como son ciertos programas de vivienda, de dispensarios asistenciales, etc.

Es esencial que exista una franca y constante corriente de información entre el Gobierno y el público. Debe ponerse a disposición del público en general y de los grupos que tienen intereses especiales, una información detallada de los objetivos a largo plazo, de las finalidades a corto plazo y de los propósitos inmediatos de cada programa. Existe muchas veces una reserva innecesaria por parte de los Gobiernos. Esto se justifica en algu-

nos casos, pero, en general, perjudica el clima de cooperación pública.

Además de esta constante corriente de información entre el Gobierno y el público, es esencial que en las economías mixtas, el sector privado, tanto patronos como trabajadores, tome una parte activa inclusive en las etapas iniciales de formulación de los programas. Esta participación podría ser de carácter completamente extraoficial en forma de deliberaciones entre la oficina de planificación y los representantes de los industriales y de los trabajadores que sean especialmente competentes en la elaboración de programas para ciertos sectores o en la preparación de proyectos individuales. Esta participación, si se juzga conveniente, puede formalizarse nombrándose representantes de patronos y trabajadores ante el organismo planificador o, de otra manera, la participación del sector privado en la formulación del plan de desarrollo, podría tomar la forma de un comité consultivo, que represente a la iniciativa privada y que pueda presentar a la oficina de planificación comentarios y recomendaciones sobre aspectos específicos del plan. Estos comités consultivos podrían ser utilizados como eslabones entre el sector privado y la oficina de planificación al recibir información referente a proyectos concretos de inversiones en determinadas industrias y al recibir las sugerencias sobre la forma en la cual la iniciativa privada está dispuesta a contribuir a la ejecución del plan general de desarrollo.

Como se sabe, existen también en los países grupos más pequeños especialmente de políticos y financistas, cuyo apoyo es también indispensable para el éxito del programa, y por lo mismo es esencial que el Gobierno haga un especial esfuerzo por obtener su cooperación. Al tratar con los grupos políticos, los representantes del Gobierno deben poner todo su interés en convencer a los políticos, principalmente a los políticos de profesión, que el programa de desarrollo no va a limitar su poder y su influencia. Debe hacerse reconocer a los representantes del pueblo ante las Cámaras Legislativas y a todos los otros políticos cuya elección depende en parte por lo menos, del consenso popular, que el éxito en la preparación y en la ejecución del programa de desarrollo, les será más bien beneficioso, ya que producirá una mayor estabilidad política y un aumento de pres-

tigio para los elementos políticos que contribuyeron a la formulación y ejecución del plan.

El apoyo del sector financiero es también esencial. Este sector, que tradicionalmente ha respondido a consideraciones a corto plazo, debe tomar gradualmente conciencia de la importancia que tienen las consideraciones a mediano y largo plazo y de la necesidad de reorientar parte de sus recursos financieros hacia los programas de desarrollo económico. Debe hacerse comprender a este grupo que un programa de desarrollo económico basado en una sincera asociación entre el pueblo y los sectores privados, será uno de los baluartes más sólidos para el mantenimiento de una economía de libre empresa.

Es necesario, pues, contribuir por todos los medios posibles, a crear la conciencia del desarrollo en el componente humano de todos los sectores económicos de una nación, a eliminar el egocentrismo producto de una pérdida paulatina del sentido social, originada en el esfuerzo no recompensado, en el desplazamiento de los valores morales, en la pérdida de ideales colectivos, que es una característica general del sentir popular de los países subdesarrollados y que se traduce en una indiferencia total que tiene que ser vencida, hacia todo lo que signifique esfuerzo constructivo.

ECUADOR: LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO EXTERIOR EN 1961 Y SU INCIDENCIA SOBRE EL RESTO DE LA ECONOMIA

En mayor o menor grado, todos los países productores de bienes primarios confrontan un deterioro en su relación de términos del intercambio. En tal caso, el procurar establecer planes o políticas de estabilización de precios de las exportaciones, a fin de evitar pérdidas por las fluctuaciones del mercado de materias primas o de productos alimenticios, constituye un problema de suma importancia, cuya solución se plantea cada vez en forma más urgente.

Precisamente, el reconocimiento de estos hechos, es decir, la magnitud del problema, por un lado, y la complejidad que reviste la búsqueda de soluciones acertadas, por otro, son las razones que han determinado se lleve adelante el presente trabajo.

Por supuesto, el propósito del mismo no es el de sentar juicios finales sobre estos asuntos; por el contrario, su meta es modesta y aspira solamente a dar una pequeña aportación más al acervo de ideas expresadas ya en torno al problema.

Para entrar a la consideración de estos tópicos, conviene en primer lugar fijar posiciones, esto es, ubicar el concepto de la relación de los términos del intercambio, dentro del esquema de análisis teórico del cual forma parte. En segundo lugar será necesario revisar el comportamiento de dicha relación en el período 1960-1961, para luego, en tercer lugar, examinar su incidencia sobre el resto de la economía y extraer, por fin, algunas conclusiones.

1.— UBICACION DE LA RELACION DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO DENTRO DEL ESQUEMA DE ANALISIS TEORICO.

Las exportaciones, como uno de los elementos constitutivos del producto bruto, son fuente creadora de ingresos. Su ritmo de crecimiento determinado prácticamente por factores autónomos, influye de modo decisivo en el nivel de la actividad económica nacional. Esto es así dada la incipiencia de la industria nacional, de manera especial en cuanto atañe a la producción de bienes de consumo de uso durable, materias primas, combustibles y lubricantes y bienes de capital. En estas condiciones, el comercio exterior es la fuente abastecedora de aquellos bienes.

Ahora bien, el intercambio exterior puede ser afectado favorable o desfavorablemente por el giro de la relación de precios entre exportaciones e importaciones. Así, por ejemplo, un aumento de los precios de las exportaciones, comparativamente mayor que el de las importaciones, se traduciría de hecho en un crecimiento de los ingresos totales percibidos por los factores productivos del país exportador. A la inversa, un aumento de los precios de las importaciones, comparativamente mayor que los de las exportaciones, significaría que el país exportador está transfiriendo al extranjero una parte de su capacidad productiva interna. De este modo, el desarrollo económico del Ecuador depende en grado superlativo de las exportaciones y, más específicamente, de su capacidad para importar. Esta queda determinada por el volumen de exportaciones y el efecto de los términos del intercambio —en ausencia de ingresos exteriores por préstamos o entrada de capitales—.

De otra parte, tres artículos: banano, café y cacao, representan aproximadamente el 87.3 por ciento (1) del total de las exportaciones ecuatorianas. El mercado mundial para estas mercancías ha experimentado frecuentes y marcadas fluctuaciones, tanto en volúmenes como en precios. Como consecuencia, los términos del intercambio o la relación entre el índice de precios de las exportaciones y el índice de precios de las importaciones acusa disminuciones de mayor o menor intensidad.

(1) Promedio en el período 1958—62.

De este modo, la economía ecuatoriana se encuentra abocada a la eliminación de un escollo más en su camino hacia el desarrollo.

2.— COMPORTAMIENTO DE LA RELACION DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO EN EL AÑO DE 1961.

Una vez que se dispone de un marco de referencia para analizar las repercusiones que la relación de los términos del intercambio podría ocasionar en el sistema económico de un país, en este caso el Ecuador, procede examinar su comportamiento. Como se anticipó, el examen cubre el año de 1961.

Con tales objetivos conviene primeramente dar un vistazo al comportamiento que registran las importaciones y las exportaciones durante aquel período.

En el año de 1961, respecto al de 1960, el valor de las exportaciones acusó una disminución pronunciada, del orden del 10.9 por ciento. No fue ese el caso del valor de las importaciones que, por el contrario, anotó un incremento igual al 10.2 por ciento. (1)

Quede advertido que estos movimientos están calculados a precios corrientes, situación que de por sí oculta muchas y amplias divergencias por las tendencias dispares y a veces contrapuestas de los precios y las cantidades de los diferentes productos exportados e importados.

Justamente, si se examina el valor de las exportaciones o el de las importaciones a la luz de estos antecedentes, muy distinto es el comportamiento de cada uno de estos componentes de precio y cantidad.

Así, mientras los precios de las exportaciones decayeron en 10.4 por ciento, su volumen correspondiente lo hizo en 9.8 por ciento. Por su lado, el precio de las importaciones anotó un alza de 1 por ciento en circunstancias de que el volumen respectivo manifestó una rebaja de 2.3 por ciento. O sea que el descenso más pronunciado de los precios de las exportaciones en comparación con la disminución de su volumen, junto a la baja y alza que anotaron el quantum y el precio de las

(1) Memoria del Gerente General del Banco Central, 1961.

importaciones, respectivamente, constituyeron hechos que gravitaron de manera tal que las importaciones se hicieron relativamente más caras en términos de exportaciones, o estas últimas más baratas en términos de las primeras. Como consecuencia, la relación de los términos del intercambio actuó una vez más en desmedro de la economía ecuatoriana. En efecto, tal deterioramiento para el período que se analiza (1961), alcanzó a 11.4 por ciento respecto al año de 1960. Su equivalencia correspondiente, expresada en valores absolutos, representó una transferencia al exterior, es decir una pérdida para el país, que ascendió a 39.2 millones de dólares de poder adquisitivo constante de 1955, como delatan los siguientes datos:

EFFECTOS MONETARIOS DE LA RELACION DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO

(Millones de dólares de 1955)

Años	Exportaciones. a.	Importaciones. b.	Términos del Intercambio. c.	Poder de compra de Exportación d=a.c	Efectos de Relac. Térm. Int. e=d-a
1955	119.7	96.8	100.00	119.7	—
1956	120.8	88.7	100.50	121.4	+ 0.6
1957	138.2	87.2	97.02	134.1	— 4.1
1958	137.2	87.8	90.66	124.4	—12.8
1959	153.1	84.7	90.38	138.4	—14.7
1960	170.5	92.7	82.95	141.4	—29.1
1961	148.3	95.0	73.56	109.1	—39.2

FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

No obstante, si bien dicha relación del intercambio empeoró en 1961 respecto de 1960, muy diferente fue el comportamiento de la relación de cambio de los diversos tipos de bienes. Así, la disminución más intensa se registró en el grupo de "bienes de consumo", con un 13 por ciento, siguiéndole en orden de importancia el de "materias primas e intermedias", con un descenso de 12.7 por ciento. Por su lado, la baja en el rubro de "bienes de capital" alcanzó a 10.3 por ciento. Tales variaciones pueden observarse en el Cuadro que luego se inserta:

RELACION DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO
BASE: 1955 = 100

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1961 = % 1960
INDICE GENERAL	100.00	100.50	97.02	90.66	90.38	82.95	73.56	-11.4
1. Bienes de Consumo	100.00	102.02	101.62	95.15	94.68	88.86	77.36	-13.0
2. Materias Primas e Inter- medios	100.00	106.10	104.18	101.27	99.06	92.83	81.05	-12.7
3. Bienes de Capital	100.00	95.83	88.85	80.66	80.96	72.87	65.38	-10.3

FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

Al respecto, y como se infiere del mismo Cuadro, cabe señalar también que lo acontecido en el año de 1961 no es sino la continuación de una tendencia desfavorable para el país en sus relaciones comerciales con el resto del mundo. De acuerdo a las cifras antes expuestas, tal tendencia viene agudizándose desde el año de 1957. En cualquier caso, mientras en el año base de 1955, 100 unidades de exportaciones se intercambiaban por otras tantas de importaciones, en 1961, y siempre a precios constantes de 1955, 100 unidades de exportaciones se cambiaban por sólo 74 unidades de importaciones.

Desde luego, de la lectura de los párrafos precedentes surge el siguiente interrogante: Es justo que las ganancias que se derivan del intercambio entre los países industriales y los países exportadores de productos primarios se inclinen por lo general en favor de los países industriales?

Ante todo, el hecho de que las ganancias resultantes del comercio internacional se orienten de ordinario hacia los países productores de bienes industriales, es una realidad demostrada por la investigación estadística. A esta conclusión se arriba, por una parte, a través de las cifras que sobre este particular se han expuesto para el caso ecuatoriano y, por otra, apoyados en el estudio de las Naciones Unidas "Inestabilidad de los Mercados de Exportación de los Países Subdesarrollados" y en el informe preparado por la Unión Panamericana. "Termos de Trocas da América Latina: Sua Evolucao e Perspectivas". Efectivamente, estos dos documentos prueban estadísticamente que poco después de 1870 y hasta la víspera de la Segunda Guerra Mundial, la relación de los términos del intercambio para los países productores de bienes alimenticios se deterioró y que, por consiguiente, las ganancias correspondientes se pronunciaron en favor de los países productores de bienes industriales.

Por supuesto que tal generalización tiene sus impugnadores, los cuales oponen entre otros el argumento de que las estadísticas utilizadas para el efecto no toman en cuenta las variaciones de calidad, y además el de que los nuevos productos no han sido considerados suficientemente. Esto es, que el banano, el café y el cacao, por ejemplo, siguen siendo tales, mien-

tras un automóvil, un neumático, un antibiótico, etc., de hoy, o no existían en el pasado, o eran algo muy diferente. (1)

Como puede colegirse, esa argumentación es razonable. No obstante, es susceptible de ciertas críticas. En primer lugar, en el corto plazo, las necesidades de importación de los países productores de bienes primarios no varían sustancialmente, como tampoco la calidad de los bienes importados. En segundo lugar, los datos estadísticos, aunque relativamente inadecuados para análisis de largo plazo, muestran sin embargo una tendencia bastante acentuada en respaldo a la tesis general. En tercer lugar, en el mejor de los casos tal argumento sólo explicaría el alza en los precios de los bienes industriales, ya que nada dice sobre la baja observada en los precios de los productos primarios. Como fuere, un análisis más riguroso del problema de la relación de los términos del intercambio, basado en un esquema conceptual de pensamiento derivado de la Teoría Económica, parece inducir a conclusiones semejantes. Así, el hecho de que la distribución de las ganancias que se derivan del comercio internacional, se incline en favor de los países productores de bienes industriales y obre en mengua de los países productores de bienes alimenticios, como es el caso del Ecuador, se debe quizás, a las diferencias que en materia de estructuras de mercado presentan cada una de estas categorías de bienes.

Indudablemente, la venta de productos alimenticios se asemeja al tipo de mercado que la Teoría Económica denomina de "competencia pura". Tan es así, que posee con mayor o menor aproximación varias de sus características, a saber: un número relativamente amplio de vendedores, bastante homogeneidad en los productos que se transan y libre acceso al mercado. Asimismo, ningún país está normalmente en condiciones de influir en el aumento de los precios internacionales. Se trata, pues, como es obvio, de un mercado mucho más competitivo que el de los productos industriales. Se puede afirmar entonces con cierta certeza que son diametralmente opuestas las condiciones del mercado para este tipo de productos que son los que se importan de los países desarrollados.

En efecto, estos productos no sólo se caracterizan por sus precios administrados, sino además porque entre ellos es mu-

(1) Gottfried Haberler: Términos del intercambio y desarrollo económico.

cho más factible establecer grados de diferenciación, aun tratándose de bienes perfectamente sustituibles. En este sentido, es conveniente destacar que los gastos de publicidad que son inherentes a la venta de esta clase de bienes, establecen diferencias aparentes, incluso entre dos productos que en realidad son iguales. (A medida que aumenta el grado de diferenciación, aumenta también el grado de monopolio). (1) Es asimismo interesante aclarar que no existe libre acceso al mercado mundial de estos productos, tal es el caso, por ejemplo, de los préstamos externos que se otorgan a condición de invertirlos aunque sea parcialmente en el país prestamista. En tales condiciones, la venta de los productos industriales se asimila más al tipo de mercado que la Teoría Económica denomina "monopolio".

Es importante señalar en este problema el hecho de que es susceptible de demostración mediante el análisis gráfico de que el precio y la cantidad, dentro del esquema de competencia pura, es menor y mayor respectivamente que el precio y la cantidad vendida dentro del marco de referencia del monopolio. (2)

Por tanto, en razón de las semejanzas a uno u otro tipo de mercado, puede afirmarse también con cierta base analítica que las ganancias derivadas de la corriente de comercio entre estos dos tipos de países generalmente van en desmedro de los países productores de bienes principalmente agrícolas.

En suma, de las consideraciones que anteceden se desprende que las relaciones comerciales entre los países desarrollados y los subdesarrollados no se desenvuelven dentro de un plano de igualdad y distan en mucho del concepto de reciprocidad. Por consiguiente, y para contestar el interrogante planteado, se puede concluir que no es justo que las ganancias derivadas del intercambio se inclinen en favor de los países productores de bienes industriales, aun cuando en la realidad parece darse toda una serie de acontecimientos que deciden la situación en favor de dichos países. Así, se ha visto que el origen de estos acontecimientos tiene vinculación con la diferente estructura de mercado en cada caso y como consecuencia con el desequilibrado poder de contratación que a través del mercado ejercen ca-

(1) Jaon Robinson, the economics of imperfect competition.

(2) E. Hastings Chamberlin, Teoría de la Competencia Monopólica.

da uno de estos dos tipos de países, o sea que el Ecuador, por ejemplo, vende sus productos de exportación a precios de competencia y, en cambio, debe obtener los bienes manufacturados a precios de monopolio.

3.— INCIDENCIA DE EL EFECTO DE LA RELACION DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO, SOBRE EL RESTO DE LA ECONOMIA.

Conviene ahora cambiar de rumbo el problema y preguntar. ¿Cuál ha sido el impacto que el giro desfavorable de la relación de los términos del intercambio ha provocado en la economía ecuatoriana?

Como se sabe, para el análisis del ritmo de expansión económica de un país, entre otros, se barajan dos conceptos: el de producto bruto interno y el de ingreso bruto. La denominación del producto bruto interno (doméstico o territorial) guarda relación con el monto de bienes y servicios producidos en el interior del país. Sin embargo, parte de este producto creado internamente ha de trocarse por bienes y servicios extranjeros. En consecuencia, y como ya se adelantó, este intercambio puede ser afectado favorable o perjudicialmente por el movimiento de la relación de precios entre exportaciones e importaciones.

Justamente, el concepto de producto interno bruto, aumentado o disminuído por el efecto de esta relación, es equivalente al concepto de ingreso bruto.

Es obvio que por lo señalado en párrafos anteriores, los antecedentes estadísticos pertinentes a ese concepto no son de ninguna manera halagadores.

Como puede observarse en el Cuadro siguiente, el hecho de tener que cambiar una parte relativamente mayor de exportaciones por una relativamente menor de importaciones, implicó un enorme sacrificio para la economía del país. Fueron en definitiva ingresos que se escaparon de la riqueza o producción creadas para equiparar el encarecimiento de los bienes y servicios extranjeros que se requerían.

PRODUCTO BRUTO INTERNO? EFECTO DE LA RELACION DE
TERMINOS DEL INTERCAMBIO DE INGRESO
BRUTO INTERNO

Millones de dólares de 1955

Años	Producto Bruto Interno	Efecto de la Relación de los Términos de Intercambio	Ingreso Bruto Interno
1955	687.6	...	687.6
1956	711.8	+ 0.6	712.4
1957	749.4	— 4.1	745.3
1958	766.6	—12.8	753.8
1959	806.3	—14.7	791.6
1960	854.4	—29.1	825.3
1961	879.2	—39.2	840.0

FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

Confirma lo expresado el hecho de que la pérdida por la acción negativa de los términos del intercambio, en los últimos siete años, representa aproximadamente el 14.5 por ciento del total producido internamente en 1955.

En este sentido, es útil comparar también estas transferencias al exterior con lo que se podría denominar su contrapartida, o sea con la corriente de donaciones netas recibidas por el país. Conviene, además, hacer igual parangón con los préstamos provenientes del exterior.

De la comparación con las donaciones netas se desprende que éstas son de escasa significación, puesto que en el período 1955-61 apenas arrojan un porcentaje equivalente al 17 por ciento de las pérdidas derivadas de los términos del intercambio en igual período.

En lo que atañe a la corriente de préstamos (1) recibidos del exterior, vale decir que en los siete años considerados su monto fue inferior aproximadamente en un 10 por ciento a las

(1) Deducidos los intereses.

transferencias al exterior por los efectos adversos de los términos del intercambio. (1)

La comparación efectuada en el párrafo inmediato anterior se ha formulado con fines puramente ilustrativos, puesto que, como es obvio, hay que pagar por aquellos préstamos.

Por último, no se debe olvidar el estrecho nexo entre la deterioración del comercio exterior y una de las variables claves para el crecimiento económico: el monto y composición de las inversiones.

El país no fabrica todos los medios de producción que requiere para su desarrollo. Debe adquirirlos en las naciones industrializadas a la medida que lo permitan sus disponibilidades de moneda extranjera. Cuando escasean tales disponibilidades, generalmente se restringen, entre otros items, la importación de bienes de capital.

Las cifras disponibles demuestran claramente esa situación. Así, mientras en el período 1955-1961 el volumen total de importaciones se expandió en 97.8 por ciento, el volumen de importaciones de bienes de capital sólo se incrementó en 90 por ciento. (2)

CONCLUSIONES:

La perspectiva desfavorable que muestran para nuestro país y al parecer seguirán mostrando las relaciones comerciales internacionales, nos lleva a una sola conclusión básica, cual es: la necesidad de buscar una solución adecuada al problema de la estabilización de los precios de las exportaciones, puesto que prácticamente es imposible operar en igual sentido por el lado de los precios de las importaciones. En realidad, se trata de un problema extremadamente complejo, de difícil solución y que, además, cae dentro del plano internacional.

No obstante, hemos juzgado conveniente adelantar algunos comentarios al respecto, a manera de preliminares para discusiones posteriores.

(1) Cálculos efectuados en base a las estadísticas que sobre estos aspectos se exhiben en la Memoria del Gerente General del Banco Central (1961).

(2) Véase: Memoria del Gerente General del Banco Central. Índice de Volumen Físico. Pág. 201.

Es indispensable reconocer que, en definitiva, el éxito del esfuerzo de desarrollo contribuiría por sí mismo a reducir en forma relativa la magnitud del impacto de los términos negativos del intercambio. (1) En efecto, la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones y de los mercados —realizaciones necesarias dentro del proceso de desarrollo— constituyen elementos positivos para afrontar el problema que nos ocupa. Pero, en razón de que hay que esperar mucho tiempo para ello, debe continuar buscándose otras soluciones alternativas y de corto plazo.

Son tres los instrumentos que se han venido aplicando indistintamente con miras a lograr la estabilización de precios, a saber: los depósitos reguladores, el sistema de cuotas y los contratos a largo plazo. Las refinaciones de cada uno de estos mecanismos son múltiples y sus posibilidades de ejecución quedan sujetas al comportamiento de un sinnúmero de variables. (2)

En efecto, las diversas clases y precios de los artículos, la estacionalidad de su producción, los problemas cambiarios de los países de origen y destino, etc., implican en cada caso una política de acción particular.

De otra parte, la experiencia que se tiene en estos ramos es más bien escasa y el éxito de tales prácticas ha sido asimismo relativo, inclusive la misma Teoría Económica no ha hecho aportes significativos en este sentido.

De todas maneras, merecen especial mención en este campo las dos siguientes políticas:

La primera que apunta la posibilidad de que los países consumidores graven las importaciones desde los países productores de artículos primarios, entregando luego lo recaudado a estos últimos. (3)

La segunda guarda relación con lo que se podría denominar una política agresiva de inversión de términos. Esto es, hasta

(1) Wallich H. estabilización de ingresos de la exportación.

(2) O. Swerling: Buffer stocks and international monetary problems, economic journal (1953). FAO: A reconsideration of the economics of the international wheat agreement. Baver y Paish: "The reduction of fluctuations in the incomes of primary producers", economic journal (1952).

(3) H. C. Wallich, op. cit.

el momento lo general y lo lógico ha sido que los países desarrollados inviertan en los subdesarrollados. En cambio, la estrategia que se sugiere ahora es la opuesta, o sea que los subdesarrollados inviertan en estos últimos y en aquellas actividades relacionadas con su producción para la exportación. Naturalmente, tal actitud tropezará con grandes obstáculos, pero en caso de vencerlos, las ventajas para los países subdesarrollados saltan a la vista: aprovechamiento al máximo de las posibilidades de venta en aquellos países y distribución más equitativa de las utilidades correspondientes.

Sin embargo, ésas y otras políticas que se consideren aconsejadas, no pueden prescindir de la necesidad de controlar el volumen de producción, disminuyendo su tasa de incremento, puesto que el mecanismo de la oferta no puede evitarse en este problema.

Esta es justamente la razón por la cual cabría pensar desde ahora en la posibilidad de un sacrificio compartido. Es decir, que los países productores de artículos primarios, por su parte, deberían buscar alguna manera de regular la oferta, orientando los recursos empleados en las producciones tradicionales hacia otras actividades, e impidiendo la promoción nacional o el asentamiento de las inversiones extranjeras en dichos campos de actividad. Se han dado ya ejemplos en estos aspectos; recientemente y para citar uno, se inauguró en México el primer campo para producir caucho natural en tierras que antes se dedicaban al cultivo del café.

En cualquier caso, el propósito del esbozo anterior es simplemente el de revelar la gravedad del problema, al mismo tiempo que subrayar la existencia de una fuente de financiamiento en potencia, la cual radicaría en el fortalecimiento económico a obtenerse de la estabilización de precios. En este sentido es necesario recalcar que lo que se persigue no es el equilibrio de los precios como fin, sino más bien como medio o fuente de financiamiento de futuras inversiones.

En resumen, se constata la existencia de un problema que mengua la riqueza de nuestro país, en circunstancias en que apremia la necesidad de caminar con nuestro propios pies. Así,

deseamos recibir un justo precio por nuestras exportaciones, que nos permita minimizar la dependencia de otros países.

Por tanto, una vez más requerimos la presencia de condiciones externas normalmente equitativas, o en su defecto la de una colaboración extranjera deliberadamente encuadrada dentro de los objetivos y requisitos que plantea un ambiente sano de cooperación internacional.

ALGO SOBRE LA POBLACION DEL ECUADOR

POBLACION GENERAL.

1.—El Censo de noviembre de 1950 dio la cifra de 3'202.757 h. para todo el país, sobre una área geográfica de 270.670 km², en cifra estimada, ya que la tragedia territorial de progresivo y continuo desmembramiento, aún no nos permite establecer el dato seguro y definitivo. La relación entre las dos cifras anotadas da una densidad de 11.8 h. por km². En forma general, podemos afirmar que esta densidad es baja en relación con las posibilidades y recursos inexplorados actuales en tierras y en actividades de tipo industrial, que deben y pueden fomentarse.

2.—El Ecuador tiene 4 regiones geográficas delimitadas por accidentes geográficos naturales. La población registrada por el Censo en estas regiones, ofreció los siguientes datos:

Sierra	1'856.445	Habitantes en	64.318	Km ² ;	Densidad	28,86
Costa	1'298.495	" "	67.930	" ;	"	19,12
Oriente	46.471	" "	130.578	" ;	"	0,36
Galápagos	1.346	" "	7.844	" ;	"	0,2

En esta nueva distribución asoman dos regiones como las más pobladas: Sierra y Costa. La primera con una presión muy elevada del hombre sobre la tierra (28.86) que se agrava por la enorme irregularidad de la topografía, por la gran erosión, por la técnica agrícola que no emplea medios de previsión para la defensa de los suelos; factores que han producido el fenómeno natural y lógico de la reducción tremenda de los recursos natu-

rales en beneficio del hombre. A estos factores negativos se suma una inconveniente y anti-económica distribución de la tierra (minifundismo reducido a extensiones mínimas increíbles y propiedad grande, explotada en forma poco conveniente en buena parte de ella). La Costa, con 19.12 h. por Km²., ofrece grandes recursos naturales en sus tierras aún no aprovechadas. Procesos espontáneos y poco efectivos de migración interna se vienen produciendo en estos últimos años; particularmente el hombre serrano está desplazándose hacia la zona baja del Litoral. El Gobierno actual, después de valiosos e importantes esfuerzos iniciales realizados por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que patrocinó y llevó a cabo los estudios preliminares, con un grupo de técnicos extranjeros y nacionales, ha creado el Instituto Nacional de Colonización, para que se consagre al enfoque, fomento y dirección de la colonización, a la regulación de la distribución de las tierras, a los problemas técnicos y al planteamiento de Proyectos Pilotos de experimentación y demostración. Por otra parte, la última Legislatura, encargó a la Junta Nacional de Planificación la elaboración de un Proyecto de Ley Agraria; cuya aprobación contribuiría también poderosamente a definir las nuevas bases y política para el mejor aprovechamiento de las reservas en tierras y para el mejoramiento de las técnicas agropecuarias existentes. De la forma como se realicen estos esfuerzos dependerá el fomento de la economía, tanto para el equilibrio del consumo interno, como para la exportación. A más del desarrollo de la economía del país, los esfuerzos organizados y técnicos permitirán ofrecer trabajo y atención a un alto porcentaje del crecimiento de la población que ha sido estimado en el 3%.

En Oriente, la escasa población (en 1950) aumenta progresivamente con la apertura de vías de comunicación. Esa región tiene especial valor para nuestro futuro inmediato, como zona de incremento de la producción e importante reserva geográfica para albergar al aumento vegetativo nacional.

La política de incremento y dirección en la colonización se viene robusteciendo con un plan de carreteras nacionales que unirá mejor las tres regiones y las varias provincias. Si los esfuerzos nacionales, público y privado, se complementan armónicamente en estos aspectos con los servicios de defensa de la salud, de mejor preparación cultural y técnica, de mejoramiento

de la vivienda y otros de nuestro pueblo, naturalmente que el Ecuador encontrará una nueva posición, con mejores niveles de vida. Así, su pueblo estará en condiciones de ofrecer mayores aportes en la vida de América y en la mejor comprensión de los pueblos.

3.—La distribución porcentual de la población nacional por regiones es como sigue:

Sierra	57.97%
Costa	40.54%
Oriente	1.45%
Galápagos	0.04%
<hr/>	
Total Nacional:	100.00

Estas cifras relativas muestran la gran atracción ofrecida al hombre ecuatoriano en las dos primeras regiones. La Sierra, desde épocas muy antiguas, ha mantenido la mayor población; el Litoral va incrementándose más y más en los últimos tiempos, tanto por su gran crecimiento vegetativo (3,8%), como por el aporte humano de la Sierra.

4.—La distribución humana por sexos nos da:

Hombres	1'594.803, que representan el 49.79%
Mujeres	1'607.954, " " " " 50.21%

Realidad normal en el radio nacional. Se encuentran algunas alteraciones en las zonas urbana y rural del país, debido a factores climatológicos, culturales y otros de carácter local o regional.

5.—La población en las cuatro áreas geográficas, en lo urbano y rural, ofreció las siguientes características: el Censo de 1950 dividió a la población en tres categorías: urbana, suburbana y rural; pero el grupo suburbano, se integró en el rural. En la forma siguiente:

Población urbana,	913.932 h. que equivalen al 28.5%
Población rural,	2'288.825 h. que equivalen al 71.5%

Las cifras anteriores muestran que la población del Ecuador es predominante rural; se le puede catalogar entre los países que dependen de la agricultura en su mayor economía. Esta rea-

lidad presupone un urgente cambio en la política nacional, en cuanto a atender en mayor grado e intensidad a la vida del hombre campesino para conseguir la elevación de sus niveles de existencia y la integración a la vida nacional y de los grupos que viven en mejores niveles. El progreso nacional dependerá en el futuro de la atención que den las administraciones nacional, seccional y local y las fuerzas vivas a este sector de tanta importancia.

6.—La distribución de la población urbana y rural por regiones geográficas es:

Región	Clase de Población	Cifras absolutas	Porcentajes
Sierra	Urbana	485.475	26.15
	Rural	1'370.970	73.85
Costa o Litoral	Urbana	422.893	32.57
	Rural	875.602	67.43
Oriente	Urbana	5.564	11.97
	Rural	40.907	88.03
Archipiélago	Rural	1.346	100.00

Los datos que anteceden muestran que la población del Ecuador es predominantemente rural en sus cuatro regiones naturales. Los mayores porcentajes corresponden al Archipiélago con 100,00%; la situación se debe a que en esa región no existen en el orden político-administrativo provincias ni cantones; capitales de provincias y las cabeceras cantonales fueron consideradas en el Censo como población urbana. Oriente, por su limitado desarrollo, tiene un alto porcentaje de campesinado. En las otras dos regiones, las más pobladas del país, la Sierra tiene un porcentaje cercano a las $\frac{3}{4}$ partes de la población rural. En este caso, los grupos indígenas ofrecen su contribución muy fuerte; pues la mayor parte de tales colectividades están ubicadas en esta región. Este dato también demuestra que la presión del hombre que depende de la agricultura es mayor en dicha región. La Costa o Litoral tiene 67.43% de esta población; dato que demuestra una ruralidad de $\frac{2}{3}$ en la zona, aunque la situación es menor que en la Sierra.

POBLACION POR GRUPOS DE EDADES.

1.—Considerando a la población ecuatoriana en su estructura de grupos de edades y dividida por sexos ofrecemos el gráfico adjunto (p. 359) que da la posición objetiva de una pirámide casi perfecta; característica que corresponde a una población joven, en fuerte proceso de crecimiento. A esta situación se debe el gran volumen de población en los grupos de edades menores y la disminución gradual y progresiva en los adultos y viejos. Estas características representan un factor muy favorable para el desarrollo nacional, siempre que los programas del país enfoquen una política planificada de aprovechamiento del capital humano, en la explotación de los recursos naturales y en el fomento de nuevas fuentes de trabajo, principalmente en los campos agropecuario e industrial. Como contrapartida de esta característica encontramos las fuertes y crecientes obligaciones de defensa de la salud, de formación cultural, tecnificación, preparación de esta población y mejoramiento de los diversos aspectos de los niveles de vida; sólo así será posible alcanzar desarrollo y progreso efectivos y equilibrados en la población general y en todos los campos que forman el andamiaje de la vida social pública y privada.

2.—Considerando la estructura de la población en grandes sectores de edades, de acuerdo con las características predominantes de los grupos en formación, de madurez y producción y de descanso, podemos ofrecer los siguientes datos:

Grupos de edad	Población	Porcentajes
De 0 a 14 años	1'359.690	42.45
De 15 a 59 años	1'659.143	51.80
De 60 y más años	183.077	5.72
Edad no declarada	847	0.03
TOTAL	3'202.757	100.00

Las cifras anteriores permiten hacer consideraciones de importancia; como:

a) El **grupo de reserva** humana, de 0 a 14 años, presenta cifras muy altas. Ello es consecuencia de las características esenciales de la población ecuatoriana, muy joven y de fuerte

crecimiento vegetativo, con una tasa nacional de 3.00%. Esta situación, en principio, ofrece condiciones muy ventajosas, porque refleja la disponibilidad de numerosas reservas humanas, que permanentemente estarán alimentando y aumentando el grupo siguiente, de población activa. Esto quiere decir también que el Ecuador dispondrá de recursos humanos muy significativos para el desarrollo de sus actividades económicas y para el fomento de la producción. Pero, al mismo tiempo, tal realidad demanda atenciones y servicios muy especiales. En el grupo de **formación** o **reserva** se encuentran dos subgrupos particulares: el relativo al desarrollo orgánico y biológico, que abarca de 0 a 6 años exige atenciones y servicios para la defensa del capital humano: en favor de la salud, higiene, campañas sanitarias, vacunaciones y otros servicios, con miras a asegurar organismos sanos. También demanda alimentación, vestido, vivienda, cuidados nutricionales, en tal forma de que alcance un buen desarrollo orgánico y biológico. La falta o deficiencia de estos servicios son completamente perjudiciales por los altos índices de mortalidad y por las características biológicas negativas que puede ofrecer una reserva humana débil, anémica y sin defensas orgánicas suficientes para un futuro prometedor en la vida del país.

El segundo subgrupo se refiere al de **formación cultural**, que en el Ecuador, de acuerdo con las regulaciones legales, abarca el período de 6 a 14 años; durante el cual se debe cumplir con la educación primaria obligatoria. En este grupo hay pues que continuar con los servicios asistenciales para la defensa y protección de la salud, aunque en menor grado. En cambio, surgen los servicios educativos y culturales; funciones que demandan fuertes inversiones del sector público y del privado. Se mantienen necesidades de alimentación, vivienda y vestido. Las altas cifras del subgrupo, automáticamente elevan las demandas en el número de escuelas primarias, de maestros, mobiliario y más elementos y recursos en este campo; necesidades que a su vez, elevan muy considerablemente el costo de su satisfacción. Por ello es que, en países poco desarrollados o que han descuidado estas funciones, se hallan altos porcentajes de analfabetismo y de niños que quedan fuera de la acción de las escuelas primarias, por su escasez o por mala ubicación en determinadas zonas. En Ecuador, éste es un problema grave y que en los momentos ac-

tuales está demandando fuertes y cuantiosas inversiones; tanto que resultaría imposible resolverlo en forma inmediata, porque los recursos materiales, de personal y monetarios no permitirían una acción total frente a los **déficits** existentes. Pero se puede y debe llegar a la solución del problema en períodos prudenciales de tiempo, manteniendo una política progresiva y gradual, de incremento de servicios; éstos no sólo deben guardar relación con las necesidades en un determinado año, sino en función con el aumento de la población y de acuerdo con la tasa de crecimiento vegetativo. Estudios hechos en forma especial y concreta en este campo demuestran que en nuestra Patria hay un fuerte porcentaje de población que estando en edad escolar no recibe, por desgracia, los beneficios de la educación primaria.

Frente a esta realidad, la nueva política del Ecuador y en particular el plan de fomento económico de la Junta Nacional de Planificación están contemplando el desarrollo económico en función directa del aumento de servicios con el crecimiento de estos grupos humanos. La nueva posición de la política general del país, por su parte, debe encaminarse a establecer una verdadera ecuación entre el fomento y desarrollo de los campos materiales y económicos, con los servicios que satisfagan las necesidades biológicas y culturales, que deben establecerse para grupos tan elevados de población y en proceso ascendente de crecimiento. Esta posición debe mantenerse por lo menos hasta que surjan factores económicos y culturales que limiten el crecimiento vegetativo por reducción de los porcentajes de natalidad.

b) El grupo comprendido entre los 15 y 59 años de edad podría llamarse de **producción económica** y **reproducción biológica**. La cifra relativa está sobre la mitad de la población nacional. Proporción que podría dar la impresión de una fuerza productiva muy elevada. Sin embargo, factores específicos, relativos a los niveles técnicos y culturales y a las condiciones económicas hacen que este grupo, en término medio, no guarde relación con la cantidad de población económicamente activa y la producción nacional. Los factores que acabamos de anotar, y otros, hacen que el rendimiento del trabajo no guarda proporción con las energías invertidas y con el volumen de población activa. Esta misma situación determina la presencia muy considerable de actividades disfrazadas, de población aparente y ocasionalmente produciendo y hasta la desocupación. En particular, el fe-

nómeno se encuentra en los grupos campesinos, en donde la producción demanda el trabajo de mujeres y niños, aún para lograr ingresos familiares y **per-capita** muy bajos, debido a que los niveles culturales y de la técnica se presentan más graves en esa posición.

Hacia estas metas se orientan los estudios de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica en sus esfuerzos para ofrecer al país un plan orgánico y técnicamente elaborado para la defensa biológica y capacitación cultural de esa población.

Por último, en este mismo grupo hay que considerar la formación técnica en los niveles medio y superior y en los altamente calificados. Los colegios técnico-profesionales, de artes y oficios y de agricultura tienen estas funciones en el nivel medio. Las universidades y la Escuela Politécnica contribuyen a la función superior. Los programas de estudios y becas al exterior y los de especialización en institutos nacionales van ayudando en la formación de los técnicos altamente calificados. La situación de los planteles profesionales exige algunas revisiones de urgencia, en función con las necesidades presentes y las posibilidades futuras. Sin embargo, hay un factor muy importante que es la importancia creciente que van adquiriendo la técnica y la acción de profesionales y especialistas en nuestras actividades públicas y privadas. Este factor mejorará grandemente las condiciones actuales; estimulará la formación de técnicos y fomentará estos aspectos, que tan indispensables resultan para el progreso de un país.

c) El grupo de 60 y más años ha de considerarse como de **descanso** por razones orgánicas y biológicas y por un principio de derecho social y humano. Sin embargo, en la realidad ecuatoriana, debido a la falta de ahorro, al bajo nivel de ingresos y a los servicios limitados del Seguro, se encuentran porcentajes elevados de esta población que aún trabajan. Como ejemplo podemos señalar que en el grupo de 65 y más años, se encontró que un 54% estaba aún produciendo en lo económico.

Una política futura, tendiente a conseguir efectividad de la característica predominante en este grupo, deberá lograr superar las causas anotadas, en beneficio de un descanso más significativo.

CONCENTRACIONES DE POBLACION URBANA Y RURAL.

Veamos el siguiente cuadro, tomado de un estudio de población que hicieramos en la Junta de Planificación;

GRADO DE CONCENTRACION DE LA POBLACION URBANA Y RURAL

Nº	Clasificación por número de habitantes	U R B A N A			R U R A L			
		Nº de localidades	Porcentaje	Población	Nº de localidades	Porcentaje	Población	
1	Menos de 500 habitantes	6	7.0	2.019	10.016	90.9	1'370.862	
2	500 a 1.000	2	2.3	1,700	739	6.7	496.096	
3	1.001 a 2.000	16	18.6	22.609	221	2.0	296.250	
4	2.001 a 5.000	37	43.0	116.967	37	0.3	99.485	
5	5.001 a 10.000	12	14.0	87.909	5	0.1	26.136	
6	10.001 a 25.000	8	9.3	112.705	—	—	—	
7	25.001 a 100.000	3	3.5	101.125	—	—	—	
8	100.001 a 500.000	2	2.3	468.898	—	—	—	
TOTALES		86	100.0	913.932	11.018	100.0	2'288.825	
								100,0

De las cifras anteriores podemos hacer las siguientes deducciones:

1.—La concentración urbana equivale al 43% que corresponde a poblaciones comprendidas entre los 2.001 a 5.000 habitantes. A simple vista demuestra un grado muy limitado de urbanismo, como resultado de las características predominantes en un país de economía agrícola y, por tanto, de población más dispersa. El porcentaje correspondiente a localidades de 1.001 a 2.000 habitantes es de 18.6% y de 5.001 a 10.000 habitantes, es de 14%. Es decir que el 75.6% de la población ecuatoriana que vive en ciudades, lo hace en concentraciones que oscilan entre 1.001 y 10.000 habitantes. Cifras que también son el resultado de la afirmación que acabamos de hacer; es decir que responden al limitado proceso de industrialización nacional y a la actividad agrícola como rama predominante en la economía.

2.—Atendiendo a las cifras absolutas de población urbana encontramos como novedad el que sólo dos ciudades, Quito (la Capital) y Guayaquil (el puerto principal) concentran un total de cerca del medio millón de habitantes; lo que en cifras relativas representa el 51.3% del total de la población urbana. Situación que está explicando la enorme importancia de las dos ciudades mencionadas en el país y la superioridad que han alcanzado frente a las demás.

3.—En cambio, los tres grupos de ciudades que más porcentajes representaron en número de ellas, comprenden menos del 25% de la población urbana.

4.—En el caso de la población rural, las concentraciones ofrecen una situación lógica y propia de países con grandes problemas de retraso y de población dispersa. Concentraciones menores a 500 habitantes hay un 90.9% del total de ellas; éstas encierran un 59.9% de la población campesina. En los demás grupos se observa una disminución gradual, tanto en el número de localidades como en la población que ellas comprenden. Tales características complican enormemente el desarrollo de programas de mejoramiento en lo material y cultural. El pequeño número de personas que viven en cada una de las tantas localidades y la enorme dispersión de la población rural, son factores que dificultan los servicios y elevan el costo de los programas. Esta realidad, frente a las grandes necesidades que demanda la

integración de esos grupos al progreso nacional, complican las labores y exigen medios materiales y humanos mucho mayores que para el caso de sectores más concentrados. Por ejemplo, los servicios de agua, de alcantarillado, luz eléctrica, educación y muchos otros programas se enfrentan a realidades complejas y laboriosas.

5.—Si nos concretamos a niveles políticos-administrativos menores, encontramos dos provincias que presentan un volumen muy significativo en la población urbana del país. Es el caso de Guayas y Pichincha, que nos ofrecen lo siguiente:

Provincia del Guayas	288.746	habitantes	31.59%
„ de Pichincha	225.655	„	24.69%
Otras provincias	399.531	„	43.72%

Es decir que las dos unidades indicadas tienen el 56.28% de la población urbana total. Situación que depende de la gran atracción y desarrollo de las dos ciudades principales indicadas ya. Esta realidad demuestra un desarrollo desequilibrado en la vida del país y una atracción de migración de la población procedente de las otras ciudades y del medio rural de ambas regiones hacia la Capital y el puerto principal. Tal situación es también el resultado de una fuerte absorción en el desarrollo de los diversos aspectos de la vida nacional.

ESTADO CIVIL Y SEGURIDAD DE LA ESTRUCTURA FAMILIAR.

La boleta censal evaluó las características del estado civil, considerando la edad base para los hombres en 14 años y en 12 años para las mujeres. Los datos fueron:

Solteros	816.408	41,1%
Casados	799.345	40,3 „
Viudos	120.991	6,1 „
Divorciados	6.536	0,3 „
Unión de facto	236.354	11,9 „
No declarado	6.543	0,3 „
TOTAL	1'986.177	100,00%

No siempre puede ser factor absoluto en la determinación de la solidez de la estructura familiar el grupo de uniones de

facto; sin embargo, es de importancia trascendental para considerar la base legal y la seguridad de la familia. Esas cifras ofrecen una realidad elevada en las uniones libres; tanto que pueden ser uno de los factores peligrosos en la conformación y la vida de la familia ecuatoriana; de igual manera pueden ser una de las causas que determinan consecuencias negativas en la vida y conducta de la descendencia. Hogares mal cimentados, con bases legales inseguras o deleznablees pueden ser factores para la desviación del comportamiento de los hijos, para conflictos sentimentales y culturales, para tragedias económicas y sociales, como origen de la delincuencia y la criminalidad infantil, desocupación y bajos niveles culturales.

Esta realidad, considerada en las distintas regiones geográficas ofrece características más intensas en las provincias costeñas. Las peculiaridades de la vida social frecuentemente ofrecen hogares, especialmente costeños rurales, en que la legalización del matrimonio viene a ser un requisito de segundo orden en la seguridad de la familia; sin embargo, no deja de llamar la atención esta característica harto deleznable, que no permite alcanzar responsabilidades y garantías en beneficio de la seguridad de esta célula social, base de nuestra conformación colectiva. Pues, hay casos en que los hogares están asegurados con las uniones libres o de facto, en ciertos aspectos de la vida material, especialmente entre el elemento campesino; pero también es muy cierto que tales realidades son causas determinantes de una serie de problemas sociales y de desajustes.

Por otra parte, no es raro encontrar esta característica como factor determinante de un relajamiento en la estructura familiar, cuando las uniones libres o de facto son frutos de escándalos sociales, por la duplicidad simultánea de uno de los elementos en la vida hogareña.

Esta situación negativa se proyecta fácilmente en consecuencias sociales en la vida escolar, en los casos de irregularidades en la conducta, en los problemas y anomalías en los planteles de reeducación. En estos sitios, con seguridad, los **hijos naturales** son los que más ocupan dichas estadísticas. Cosa igual sucede en los datos de raterismo, prostitución y en otras formas de delincuencia nacional.

La consideración en cuanto a sexos ofrece las siguientes cifras: para hombres, 111.521 personas en unión de facto; pa-

ra mujeres, 124.833. Característica que nos llamó la atención, ya que en forma generalizada esperábamos datos contrarios a los alcanzados en el Censo; tal vez sucedió esto porque los hombres ocultaron la información.

Los datos relativos a divorcios nos parecen pequeños, si tenemos en cuenta que la legislación ecuatoriana permite las disoluciones matrimoniales, aunque con trámites engorrosos y difíciles. En todo caso, esas cifras hacen pensar que, una vez establecidos los matrimonios en forma legal, se puede afirmar que hay generalmente seguridades de estabilidad familiar, y que las disoluciones legales de los vínculos son relativamente pequeños.

TAMAÑO DE LA FAMILIA ECUATORIANA.

Considerando a los jefes de grupos familiares y excluyendo a las personas solas, el Censo dio que la familia ecuatoriana, en radio nacional, tenía un promedio de 5.1 miembros. La situación por regiones fue la siguiente: Sierra, 4.8; Costa 5.7; Oriente, 4.9, y para el Archipiélago, 4.4. El tamaño familiar del Ecuador es pues relativamente alto; característica que corresponde a un país con fuerte tasa de crecimiento y en el que la natalidad no tiene limitaciones definidas, sino en cuanto a factores naturales; característica también propia de países económica y culturalmente retrasados.

Analizando los resultados en la población de los diversos tamaños de familia, no tomando en cuenta a las personas solas, tenemos los siguientes datos:

De	1	Miembro	42.624	familias equivalentes a	6.7%
"	2	Miembros	68.418	"	11.0 "
"	3	"	87.591	"	14.1 "
"	4	"	95.780	"	15.5 "
"	5	"	87.450	"	14.2 "
"	6	"	76.516	"	12.3 "
"	7	"	55.170	"	8.9 "
"	8	"	40.698	"	6.5 "
"	9	"	26.352	"	4.2 "
"	10 y más	"	41.046	"	6.6 "
TOTAL			621.645		100.0%

Estos datos muestran que los tamaños más importantes de las familias en el país son entre dos y siete miembros. La suma de esos porcentajes es de 76.0% es decir, algo más de las $\frac{3}{4}$ partes. Llama la atención el 6.6% para los grupos con 10 y más miembros. Cosa igual se puede decir si atendemos a la situación de las familias de seis y más integrantes. La suma de los varios porcentajes dan un total de 38.5%; es decir que más de la tercera parte de familias ecuatorianas tienen seis o más miembros. Por último, cerca de una quinta parte tienen 8 y más miembros; realidad que es el resultado de las características dominantes de nuestra población; pero que, dadas las condiciones económicas y culturales y los niveles de vida constituyen factores que complican nuestro progreso.

LA POBLACION POR IDIOMAS Y DIALECTOS.

Estos datos fueron tomados a partir de los seis años de edad. Los aspectos que se deben considerar en este campo son dos: la situación de los monolingües y la de los bilingües.

En lo que toca a los monolingües se encontraron las siguientes cifras.

Total	2'364.537	Personas,	que	equivalen	a	100	%
Castellano	2'186.880	"	"	"	"	92.5	%
Quichua	172.646	"	"	"	"	7.3	%
Otros Idiomas y dialectos indígenas.	4.433	"	"	"	"	0.2	%
Idiomas y Dialectos Extranjeros.	578	"	"	"	"	—	

Estos porcentajes demuestran que el idioma oficial del país corresponde a la gran mayoría nacional; más de los nueve décimos. Factor muy interesante desde el punto de vista de la unidad ecuatoriana, del entendimiento e intercambio en todos los aspectos de la vida en la gran mayoría de nuestra población. Se puede afirmar que apenas un 7.5% de la población estaría en condiciones de aislamiento espiritual y falta de uno de los elementos fundamentales para la unidad de la Nación.

El porcentaje correspondiente a idiomas y dialectos aborígenes nos parece muy subestimado. Si quisiéramos considerar

a este factor como determinante del volumen de población aborigen, resultaría que la presencia del indígena, de acuerdo con la lengua, sería de un interés muy relativo, debido al porcentaje bastante bajo; mas la realidad prueba que los indígenas monolingües son muchos más. Es verdad que no existe un censo especial para evaluar la población indígena, por dificultades técnicas y científicas muy explicables; en cambio, quienes nos hemos dedicado a esta clase de estudios estamos convencidos que el dato logrado en el censo no refleja la realidad.

Entre los idiomas aborígenes, corresponde al Quichua el mayor volumen; lengua que se habla en la Sierra y en unos pocos grupos orientales. Las demás lenguas o dialectos son el cayapa, jíbaro y záparo. El primero corresponde a un pequeño grupo del Litoral y los otros dos a colectividades orientales: Desde luego, en esta región existen algunos dialectos más, que por tratarse de colectividades nómadas o selváticas no fueron incluidos en el Censo.

En cuanto al bilingüismo encontramos los siguientes datos:

Total	187.003	h	100. %
Castellano e idiomas o dialectos aborígenes	84.361	„	45.2%
Castellano e idiomas o dialectos extranjeros	17.669	„	9.4%
Idiomas o dialectos aborígenes y Castellano	82.305	„	44.0%
Idiomas o dialectos extranjeros y Castellano	2.668	„	1.4%

Vemos que los mayores porcentajes corresponden a Castellano y Quichua o Dialectos Aborígenes, con 45.2%; el segundo lugar corresponde a Quichua o Dialectos Aborígenes y Castellano, con 44.0%. Estos son resultados lógicos en un país cuyo devenir histórico va siguiendo un lento proceso de integración en materia idiomática entre grupos de procedencia Castellana y aborigen.

Haciendo una consideración general salta a la vista que la cifra absoluta de bilingüismo es muy pequeña, en comparación con el total de la población a partir de los seis años. Esta situación demuestra que esta característica representa apenas el 7.32%.

Se observa también que el mayor bilingüismo es entre Castellano y lenguas aborígenes y viceversa, con 89.2%. En cambio, el bilingüismo con idiomas extranjeros y castellano y vice-

versa representa sólo el 10.8%. Característica que se explica por el limitado movimiento inmigratorio y la poca difusión de las lenguas extranjeras. Este último factor debe merecer especial atención al considerar los niveles y características de la cultura nacional y la labor de los planteles educativos, de las instituciones encargadas de la difusión de lenguas extranjeras; especialmente las de inglés, francés, italiano y alemán, que son las lenguas que mayor atracción ofrecen en el Ecuador.

Vamos a insistir acerca de la evaluación de la población aborígen desde el punto de vista idiomático. Si tomamos en cuenta las cifras de monolingüismo en Quichua y otros dialectos aborígenes y los del bilingüismo en Quichua y otros dialectos aborígenes y Castellano, que serían los grupos correspondientes a las colectividades indígenas, encontramos un volumen de población de 262.052 personas, a partir de 6 años. Esta cifra comparada con el total de población del mismo grupo, que fue de 2'551.540 en el país, nos da un porcentaje de 10.27. Este resultado ratifica la consideración que hicimos, relativa a que por este factor no es posible llegar a medir el porcentaje de población aborígen nacional. El Censo de Población de 1950 no tomó en cuenta, en forma concreta y específica, la evaluación de la población indígena. Este criterio fue explicable y hasta conveniente. Para emprender esta tarea hubiera sido necesario precisar los factores determinantes de que una persona sea o no catalogada como indígena. Problema que hubiera conducido a una discusión académica en este aspecto. Es verdad que el Censo pudo utilizar otros aspectos para dicha evaluación; especialmente algunas características correspondientes a la cultura material y espiritual. Pero un Censo Nacional, que se hizo con la colaboración de personal poco preparado para esta medición, resultaba inseguro para llegar a resultados aceptables y cercanos a la realidad. Esta es la explicación y las razones para la acción censal.

Un análisis más detallado permitiría aclarar el caso con la consideración de las cifras absolutas de elementos indígenas que, habiendo aprendido la lengua castellana o alcanzado fuertes procesos de aculturación y hasta de integración al grupo humano mayoritario del país, declararon en el Censo que únicamente sabían el Castellano y ocultaron la lengua nativa. De igual manera, la consideración de lo que puede ser denominador co-

mún para la cultura aborígen demostraría la inconformidad con el reducido porcentaje de indígenas por el idioma, hallado en el Censo. Por otra parte, estos factores tendrían que ser ampliados al grupo de apariencia externa mestiza; pero que en su vida material y espiritual lleva los mismos niveles y características del aborígen.

Si tratáramos de evaluar al grupo indígena bajo los puntos de vista de la escuela antropológica cultural, su presencia en cifras absolutas y relativas sería superior hasta a los porcentajes más elevados de las estimaciones de los actuales indigenistas, debido a que esta posición englobaría colectividades de cultura indo-mestiza.

No pretendemos en esta síntesis, entrar en un estudio analítico de tal realidad. Queremos sólo sintetizar nuestro criterio en dos características básicas: por un lado, que el grupo indígena representa un alto porcentaje en la población y en la vida del Ecuador; por otro, que la medición de este grupo por el factor idiomático no nos acerca a su evaluación real. Sirve sólo para afirmar que tantas personas o tantos porcentajes hablan quichua o dialectos aborígenes y tantos son bilingües de estos idiomas y Castellano.

ALGUNOS ASPECTOS DEL NIVEL CULTURAL.

1.—El primer punto que interesa en este campo es el analfabetismo en el país. La población nacional considerada para este aspecto fue a partir de los 10 años.

Los datos logrados en el Censo de 1950 son los siguientes:

	Totales	%	Hombres	%	Mujeres	%
Población de 10 y más años.	2'214.500	100	1'092.722	100	1'121.778	100
Alfabetos	1'245.665	56.3	673.051	61.6	572.614	47.0
Analfabetos	967.808	43.7	419.133	38.4	548.675	53.0
Alfabetismo no declarado.	1.027	—	538	—	489	—

Estas cifras permiten hacer las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, la edad base para considerar a la población analfabeta no está en concordancia con el límite supe-

rior de la educación primaria; legalmente la obligatoriedad escolar está comprendida entre 6 y 14 años; es decir que queda un espacio de cuatro años para que un volumen tal de población pueda salir del analfabetismo, entre los 10 años, base de esta evaluación, y los 14, límite superior para la escolaridad.

b) En segundo lugar, las cifras dan valores muy elevados de analfabetismo; apenas hemos superado algo más de la mitad en la población alfabetizada, con un 6.3 por ciento. Esta situación constituye uno de los factores preponderantes que explica una serie de características negativas de nuestra vida cultural y económica. Grupos humanos, casi representando el 50% de la población, carente del elemento básico para la participación en la vida activa y en el progreso del país, constituyen índices muy serios y graves para la suerte del Ecuador, porque pesan enormemente en el progreso y en los bajos niveles de vida nacional. Tan alto analfabetismo explica, en parte, las condiciones de nuestra economía, el marginamiento de muchos grupos en la vida nacional, el enorme retraso en la cultura y en los niveles de existencia; y también, en buena parte, la carencia de impulsos creadores y de progreso de un buen sector de nuestra población. Además una realidad como la que ofrece el Censo en este aspecto, constituye un peso enorme en los servicios básicos de la cultura. Esta realidad está demandando mayor atención: Preocupación por estos servicios debe ser la fundamental en una política de fomento y progreso del Ecuador. Los esfuerzos que deben realizarse en estos aspectos son tan grandes, que es indispensable reclamar una colaboración de aportes entre el Ejecutivo nacional, los organismos provinciales y municipales de nuestra vida política-administrativa y también el aporte particular. Sin duda uno de los campos en que mayor atención e inversiones debe hacer el país es en el de la cultura; no sólo con miras a superar la etapa del analfabetismo existente, con un aprendizaje rudimentario y elemental de leer y escribir, con miras a un ejercicio poco o nada discriminado del sufragio. Las condiciones de la cultura nacional tendrán que medirse en parte por este factor; pero lo fundamental será llegar siquiera a un grado de instrucción correspondiente a la escuela primaria.

Dada la gran magnitud de las demandas en materia cultural, urge una planificación de fomento progresivo de la educación primaria con dos metas: Incorporar la población que en la

actualidad está fuera de la acción escolar, y hacer cosa igual con el crecimiento vegetativo que se va produciendo en este grupo.

2.—La comparación entre hombres y mujeres ofrece cifras mostrando que los primeros tienen un mayor porcentaje de alfabetización, con 61.1%, frente a 47.0% de las segundas. Las razones que explican esta situación son simples: el hombre participa en mayor grado en la vida activa, en el comercio y en las relaciones que demandan el dominio del alfabeto. Por otra parte, en ciertos sectores y grupos humanos rurales, todavía se mantiene un criterio errado, de que la función específica de la mujer es sólo el hogar y los quehaceres domésticos.

La situación relativa del analfabetismo entre hombres y mujeres es la consecuencia de la realidad anterior. Los primeros se hacen presentes en esta característica negativa con 38.4%; mientras las mujeres lo hacen con 53.0%. Esto quiere decir que hay una diferencia en cifras relativas de 14.6% en contra de las mujeres. Realidad que agudiza grandemente la situación del grupo femenino como factor humano de aporte al progreso y a la participación en la vida activa del país. Estas cifras y las causas que las determinan demandan mayores esfuerzos en este sector y, al mismo tiempo, una labor educativa entre los adultos, encaminada a lograr el cambio de criterio frente a este grupo, en aquellas colectividades que no se manifiestan partidarias de la educación e instrucción de la mujer.

3.—La situación en los medios urbanos y rurales, muestra que la población urbana tiene un alfabetismo equivalente al 83.43%; su contrapartida de analfabetismo es de 16.52%. Característica bastante halagadora que refleja esfuerzos más concentrados para este grupo, tanto en la alfabetización como en los demás aspectos de la vida social y familiar.

En cambio, en el medio rural el analfabetismo tiene el 55.08% y el alfabetismo la cifra complementaria de 44.92%. Esto demuestra también el mayor retraso de esa población y sus bajos niveles de vida; de igual manera, está confirmando que hemos ofrecido a la población urbana mayor atención y mejores servicios que a la rural, pese a que el mayor porcentaje de nuestra población nacional está ubicada en el medio campesino. Esta situación obliga a mayores demandas y reclama que el país preste su atención a esa gran mayoría nacional. Una política,

de fomento y mejoramiento de los niveles y condiciones de vida debe encaminar su labor preferente a este sector, de tanta importancia y que reclama servicios urgentes e inaplazables.

4.—La situación del analfabetismo en las regiones del país, en los medios urbanos y rurales ofrecen los siguientes datos relativos:

Región	% Total	% Urbano	% Rural
Sierra	45.85	16.51	55.08
Costa	39.99	17.92	55.98
Oriente	57.65	27.95	61.61
Archipiélago	19.19		19.19
Nacional	43.70	16.51	55.08

Del cuadro anterior se desprenden las siguientes consideraciones:

a) En la población analfabeta total, el Oriente tiene el más alto porcentaje, (57.65), le sigue la Sierra (45.85), luego Litoral o Costa (39.99), y el lugar más ventajoso, el Archipiélago (19.19%).

b) La situación de Oriente se explica por ser una de las tres regiones continentales con más retraso y más problemas por resolver, desde el relativo a las comunicaciones dentro de la región y con el resto del país.

c) La realidad más grave corresponde a la Sierra, por ser una de las dos regiones más adelantadas, por encerrar a la parte mayor de población y porque el porcentaje, inclusive supera al nacional.

d) La característica del Litoral, siendo menor que la Sierra, no deja de ser grave.

e) En lo que toca al campo urbano, las dos regiones más pobladas e importantes en la actualidad ofrecen datos halagadores, ya que menos de la quinta parte son analfabetos. De las dos, la Sierra ha logrado reducir más el analfabetismo en este medio, y su presencia es igual al porcentaje nacional, con 16.51. El Litoral difiere de la Sierra con 1.41 % en desventaja.

f) El Oriente, con 27.95%, es ratificación de nuestra afirmación anterior, de ser la región continental con mayor retraso.

g) Concretándonos al medio rural encontramos que en el nivel regional hay porcentajes por demás negativos, ya que las tres regiones continentales presentan cifras superiores al 55%. Particularmente esta situación se agrava para Sierra y Litoral dado el volumen de población que representan esos porcentajes.

h) En lo que toca a Oriente, el porcentaje de 61.61 es el más alto entre las cuatro regiones. Esta situación la hemos explicado ya anteriormente.

5.—En lo referente a provincias, en forma general y sin llegar a señalar porcentajes correspondientes a cada una, debemos anotar unidades político-administrativas que en el medio rural tienen un analfabetismo que supera al 69%. Por lo general, estos altos valores corresponden a las provincias en que existen grupos indígenas; que son los que más carecen de estos elementos de progreso. Así, por ejemplo, Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo y Cañar, donde está asentada la mayoría de la población aborigen del país, ofrecen porcentajes de analfabetismo en el medio rural del 62.24%, 65.64%, 69.89% y 57.45%, respectivamente.

6.—El alfabetismo por grupos de edades, ofrece el siguiente cuadro:

Grupos de edad	Porcentaje de alfabetos	Porcentaje de analfabetos	Porcentajes de alfabetismo no declarado
10 a 14 años	58.95	41.01	0.04
15 a 19 "	65.24	34.73	0.03
20 a 24 "	63.09	36.88	0.03
25 a 34 "	57.40	42.56	0.04
35 a 44 "	52.28	47.68	0.04
45 a 54 "	49.53	50.42	0.05
55 a 64 "	45.53	54.43	0.04
65 y más años	38.37	61.53	0.10
Edad no declarada	25.03	54.31	20.66

Las cifras anteriores permiten formular las siguientes conclusiones:

a) Los tres primeros grupos de edades corresponden a quinquenios. En ellos están los porcentajes más altos de alfabe-

tismo, lo cual muestra que en la población joven se han realizado esfuerzos más definidos para ir capitalizando al grupo en edad escolar en su posición de alfabetización. Esfuerzos que concuerdan con los datos logrados en el fomento de la educación primaria, que en los últimos quince años ha recibido un impulso muy apreciable, aunque no el necesario para atender al fuerte crecimiento de la población en este nivel, como veremos luego. Sin embargo, debemos anotar que en el grupo más joven se produce una considerable caída del porcentaje; característica que indicaría que el fomento de la educación primaria no ha seguido un ritmo continuado y regular de incremento.

b) A partir de los 25 años de edad se ofrecen datos correspondientes a décadas. En ellas encontramos porcentajes de alfabetización que son inferiores a los de los grupos anteriores. Situación que demuestra que los esfuerzos mayores corresponden a los últimos años de nuestra vida republicana.

c) Los porcentajes referentes a los mayores de 25 años ofrecen una característica muy visible de descenso en las cifras de alfabetización y, por tanto, aumento del analfabetismo. Esto nos haría suponer como causa explicativa, que la atención a este importante aspecto ha seguido un proceso gradual de incremento, a medida que ha avanzado el tiempo.

EL PROGRESO DE LA ALFABETIZACION.

Dos son los factores que logran en el país la alfabetización de nuestra población. El primero y más importante es la acción de las escuelas primarias, porque la escuela no sólo da destrezas elementales y de duración dudosa, especialmente entre los grupos que no disponen de medios y oportunidades para aplicar y ampliar las adquisiciones elementales de una alfabetización simple, fruto del corto proceso de aprendizaje, sino que ofrece una cultura fundamental y básica; despierta iniciativas e intereses, y abre nuevos horizontes y posibilidades para las personas que logran superar este nivel educativo.

El otro factor corresponde a las campañas de alfabetización; las que tienen alguna importancia, ya que enseñan el alfabeto a quienes permanecen en la total ignorancia. Sin embargo, la obra más efectiva y de significación duradera para el progreso nacional está en la escuela.

Una campaña de alfabetización, que supere la etapa inicial de aprendizaje, afiance conocimientos, utilice y aplique las destrezas en la vida ciudadana y colectiva y, al mismo tiempo, forme parte integrante de un programa completo de capacitación, de informaciones básicas, prácticas y experiencias como para formar una cultura inicial que permita que una persona ingrese en la vida activa y el progreso del país, es lo más conveniente y recomendable. En algunos lugares está en marcha una acción más estructurada y efectiva en beneficio de los grupos retrasados y analfabetos, mediante los programas de Educación Fundamental. A través de esta acción se puede llegar a una alfabetización funcional y práctica, como uno de los elementos complementarios de una labor integral y orgánica que permita enseñar a vivir mejor a los grupos retrasados; que les ayude en su desarrollo y progreso económico, que contribuya al mejoramiento de las condiciones higiénicosanitarias, a las características de la vida en el hogar y del progreso colectivo general.

En el Ecuador contamos con las dos formas de acción: la educación primaria y las campañas de alfabetización. La Educación Fundamental no ha tomado aún carta de naturalización en forma oficial. Es verdad que se han realizado algunos ensayos y esfuerzos; desgraciadamente sin una planificación general, sin consistencia ni continuidad en la labor con resultados relativamente esporádicos y superficiales, cuando no con fracasos. Es urgente la integración de la Educación de Base, o educación integral y humana, con miras a elevar los niveles de vida en todos los aspectos y a poner en marcha a los grupos retrasados y marginales, para que, con sus fuerzas y recursos, sigan buscando nuevos destinos. Sólo con esta medida será posible despertar e inyectar en los grupos adultos energía, iniciativas, fuerzas y elementos para su progreso. Por eso, la posición del Estado, de los gobiernos provinciales y municipales, así como la acción del esfuerzo privado, deben encaminarse en este sentido, con paso firme y resolución definida. No olvidemos que la labor de la escuela podrá ser reforzada e impulsada cuando el medio social y las características de vida de los adultos ofrezcan respaldo a la obra; cuando los valores que cultiva la escuela y la importancia que ella encierra tengan significación y eco entre los elementos mayores de edad.

En lo que toca a los esfuerzos realizados en el Ecuador en materia de educación primaria entre 1944-45 a 1954-55, encontramos que los servicios escolares se habían duplicado en cifras absolutas. Labor digna de todo reconocimiento y aplauso. Mas, al establecer la relación de este incremento con la magnitud de la población en edad escolar, hallamos que el incremento de este ciclo educativo en los años anotados representó un 11.8%; o sea de 1.07% anual para la educación primaria, en función con el crecimiento de la población en edad escolar. Esta situación nos coloca frente a problemas imperiosos y que no pueden ni deben descuidarse en la vida cultural del Ecuador. Por una parte, es indispensable mantener permanente el fomento de la educación primaria, por lo menos al ritmo correspondiente a los años analizados, hasta cubrir los déficits. Un descuido o disminución en este terreno implicará un aumento en el analfabetismo, colocando al Ecuador en una situación regresiva en materia de preparación cultural básica de su población.

La obra de alfabetización la vienen realizando en el Ecuador dos instituciones particulares, que reciben una subvención nacional, por medio de la emisión de timbres postales. En la Sierra realiza esta labor la Unión Nacional de Periodistas, (U. N. P.) y en el Litoral el grupo denominado Liga de Alfabetización Ecuatoriana. (L. A. E.) Hemos obtenido sólo las cifras relativas a la primera de dichas organizaciones. En su campaña, de 1944 a 1955, ha logrado alfabetizar un total de 171.686 personas. En esta labor cuenta con la valiosa y decisiva colaboración del magisterio primario de la Sierra. Desde luego, razones económicas y de técnica han determinado que la obra sólo llegue a la primera fase, la de enseñanza elemental del alfabeto y en limitado grado algunos conocimientos e informaciones. Una superación de esta labor, con procesos de afianzamiento y aplicación de conocimientos, hasta llegar al alfabetismo funcional, sería lo más conveniente. Más aún, si se pudiera completar esta obra con programas de educación de base y de tipo **integral**, sería de magníficos resultados. Desde luego, una acción en este sentido demandaría fuertes inversiones y personal técnico que conozca de tales labores. Mientras tanto, la acción de los dos organismos encargados de impulsar la alfabetización, y la de los maestros que la llevan a cabo, son dignos de reconocimiento,

especialmente porque el Ministerio de Educación no ha entrado en estas labores, que a decir verdad son de su específica obligación, para beneficiar a grandes colectividades que permanecen al margen de nuestra vida activa y progreso.

POBLACION SEGUN SU GRADO DE INSTRUCCION.

Un factor valioso en materia cultural lo constituye el grado de instrucción, pues contribuye a determinar la calidad de la población y, por ende, los niveles y características de vida y seguridad social. Por eso las cifras del Censo en este campo dan una apreciación más justa de lo que está sucediendo en materia cultural y en la formación técnica en los niveles educativos, respectivamente. Esos datos, son los siguientes:

Total Nacional	1'286.534	100.0%	a partir de seis años de edad.			
Instrucción primaria	1'157.784	90.0%	a partir de seis años de edad.			
" Secundaria	94.419	7.3%	"	"	"	12
" Universitaria	14.449	1.1%	"	"	"	18
" Profesional y Técnica.	19.882	1.6%	"	"	"	12

De las cifras anteriores se deduce:

1.—Comparando el total de población que pasa de los seis años con el total de la población incorporada en el grado de instrucción, a partir de las escuelas primarias, encontramos que apenas el 50.1% estaba en estas condiciones, al momento de la realización del censo. Esto demuestra que tenemos una realidad muy desventajosa en este campo, ya que apenas la mitad de nuestra población estaba en la posibilidad de ofrecer una cultura básica y fundamental correspondiente, por lo menos, a la escuela primaria. Este ciclo educativo, de acuerdo con nuestro régimen escolar, es de dos tipos: **escuelas completas e incompletas**. Las primeras tienen seis grados y, por lo general, funcionan en el medio urbano. El otro tipo, o incompletas, corresponde a las escuelas de cuatro grados y funcionan en su mayoría en los medios rurales. Muy pocos son los planteles de seis grados que funcionan en el medio campesino. Esta modalidad

nos está colocando en una posición más grave aún, porque de la mitad de nuestra población ubicada en el nivel cultural básico y obligatorio, de acuerdo con nuestra legislación, una fuerte parte corresponde sólo a la escuela rural de cuatro grados. Es lógico pensar que con estas características no será posible alcanzar un ritmo acelerado y general de adelanto y progreso.

2.—Comparando la situación por niveles entre la población con instrucción encontramos que corresponde a la primaria el 90.0%. Situación lógica y explicable y que concuerda con las necesidades más apremiantes. Lo que sería de anhelar es que el tipo de escuela campesina vaya superando esa condición sólo de cuatro grados; justamente porque las necesidades en materia cultural, en superación y seguridad en la vida familiar y social demandan servicio y atención en ese medio.

3.—El grupo de Educación Secundaria ocupa el segundo puesto, con 7.3%, porcentaje sobre el cual se podría recomendar que atienda a su natural crecimiento y posibilidades. En todo caso, las cifras no son las más satisfactorias e irán en aumento con el mayor desarrollo de la educación primaria. Sería muy aconsejable atender otros aspectos básicos en la marcha de este ciclo, para alcanzar mejores resultados y orientaciones prácticas. Por ejemplo, una acción que no sólo ofrezca el Bachillerato, sino también nuevas actividades y permita descubrir vocaciones y tendencias hacia labores efectivas y provechosas inmediatas en cada caso.

4.—El grupo Universitario comprende el 1.1%. También hace falta en este nivel el incremento de medios docentes, técnicos y materiales para una labor más eficiente. De igual manera, mayores posibilidades de profesionalización en campos nuevos o en los que más importancia tienen para el fomento económico del país.

5.—La instrucción Profesional y Técnica tiene cifras bajas, con el 1.6%. En un país como el nuestro, con formas retrasadas en el trabajo, con poco impulso en las industrias y generalización de empirismo y formas rutinarias en varios campos de la producción, resulta de imperiosa necesidad la preparación de técnicos para superar esas etapas de retraso. Si las cifras, en forma general, nos parecen bajas, su análisis es aun más grave y demanda urgente atención. Por una parte, la población

escolar que está asistiendo a estos planteles técnicos es atraída hacia actividades que en sí constituyen fuerzas para el incremento y la tecnificación de nuestra economía. El informe anual de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1955-56) muestra que el 75.9% de estos estudiantes corresponden a Contabilidad, Modistería, Lencería y Secretariado; es decir actividades y profesiones que no se reflejarán en el verdadero incremento de la economía y la técnica en el Ecuador. En cambio, la concurrencia para preparar técnicos en el campo agropecuario en el nivel secundario, apenas representó el 6.5%, (1955). Esta situación ha producido ya un excedente de profesionales en determinadas ramas; superproducción que se refleja en una excesiva oferta de trabajo, que hace que las remuneraciones sean bajas y hasta irrisorias; fenómeno igual es el del desempleo en estos campos o la búsqueda de colocaciones en sitios totalmente extraños al de la preparación. Urge pues, que revisemos tal situación; fomentando y ofreciendo incentivos hacia las ramas que más demanda tienen en el país. Procurando además establecer nuevos campos de preparación, de acuerdo con las necesidades nacionales.

6.—La formación técnica resulta la más costosa por las exigencias especiales de equipos, laboratorios, herramientas, terrenos de cultivos, profesionales especializados, y otros recursos. Esto hace que difícilmente se puedan mantener muchos planteles bien equipados y con actividades que garanticen una preparación eficiente y práctica. Si a esto agregamos la innecesaria multiplicación de planteles en lugares donde nada lo aconseja, se tiene un panorama poco halagador respecto a la formación de nuestros profesionales y técnicos en este nivel. Los llamados planteles técnicos se han creado en número muy elevado sin contar con recursos materiales ni humanos para atender debidamente siquiera a tres o cuatro de ellos. Sin embargo, en 1957 funcionaban alrededor de 90, entre establecimientos y secciones especializadas; con una variedad asombrosa de especializaciones; frecuentemente sin disponer de número suficiente de buenos profesores, y menos de equipos y materiales indispensables. Una política adecuada debería concentrar esfuerzos y atender en mejor forma estos servicios. Desde luego, problemas muy complejos y de difícil solución, pero que deben ser afrontados con total respaldo de las fuerzas vivas y de los poderes na-

cionales, si se quiere evitar pérdida de esfuerzos, recursos y energías, y si se desea ofrecer al fomento nacional verdaderos técnicos, con solvencia profesional en la preparación teórica y en las experiencias prácticas.

7.—Lo dicho respecto a formación de profesionales y técnicos de nivel medio, se puede aplicar a los planteles de educación secundaria que forman bachilleres y, en parte, hasta a las mismas universidades. Nada menos que en 1957 el país tuvo 126 colegios de esta índole y seis universidades y una escuela politécnica.

No es que nuestro criterio sea opuesto al número en sí de establecimientos de los ciclos secundarios, profesional y superior. Nuestra posición contempla sólo las disponibilidades de medios económicos, personal técnico bien preparado y recursos auxiliares indispensables para una buena labor docente y para la formación misma profesional.

LA EDUCACION FUNDAMENTAL O DE BASE.

Por su importancia vamos a ordenar unas pocas ideas sobre el tema. Los países latinoamericanos realizan esfuerzos encaminados a conseguir la superación de esos niveles. Se han ensayado sistemas y planes con miras a ofrecer un nuevo tipo de escuela, que podríamos llamar **integral**; planteles **para la vida** porque aspiran a responder a las necesidades de los conglomerados humanos. Por desgracia, los esfuerzos no han tenido continuidad y duración. Factores de diversa índole han determinado que no pasen de ensayos o experiencias. Es posible que sólo México ha persistido en estos esfuerzos y logrado valiosas e importante lecciones, ya sea en sus Misiones Culturales, en la labor de la escuela rural en su labor de extensión con la comunidad, en los Centros de Promoción Campesina, en las mismas campañas de Alfabetización, que no sólo atienden a una enseñanza elemental del alfabeto.

Las deficiencias enormes y graves que tenemos en nuestros grupos humanos retrasados nos hacen pensar en la necesidad de intensificar esfuerzos gubernamentales y privados, para servir a esos grupos necesitados ofreciéndoles un tipo nuevo de educación que aspire a enseñar a vivir mejor y a despertar fuer-

zas e impulso para el progreso; que pueda conducir a la incorporación o integración a la vida activa directa y al progreso de cada país de América a esos fuertes porcentajes de población. Para responder a esta necesidad consideramos que la obra de la UNESCO en la organización, sistematización de principios, delineación de fines, creación de una filosofía, elaboración de metodologías generales y especializadas y la producción de material auxiliar de lo que ha denominado Educación Fundamental o de Base, debe ser la respuesta más aconsejable y conveniente para estas urgentes y clamorosas demandas. El Ecuador tiene grandes necesidades a ese respecto. Su población adulta, por las cifras que hemos ofrecido, está en condiciones de grave retraso. Con toda seguridad, esto es lo que detiene el proceso de fomento nacional o lo que no permite impulsarlo debidamente. Por eso, y contando con la preparación de algunos maestros que fueron becados al Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL en Pátzcuaro, México) creemos que es hora ya de iniciar estas labores; de incorporar al sistema educativo esta nueva modalidad. Cuando ello suceda se podrá lograr el mejoramiento familiar y colectivo de la existencia; se alcanzará a mejorar la calidad de nuestro hombre de trabajo y se ofrecerá un provechoso respaldo y seguridad para la acción de la educación primaria. Entonces, se podrá pensar que la obra de la escuela tenga un eco saludable en la comunidad adulta, y no correrá el peligro de perder fuertes porcentajes de la acción, porque el medio resulta hostil, indiferente o porque no ofrece oportunidades para utilizar lo adquirido en la escuela y terminar, por desgracia, en la reabsorción y en el marasmo.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CULTURA MATERIAL

LA VIVIENDA.

1.—En primer lugar, consideremos este aspecto en cuanto al tipo de vivienda registrado en el censo.

Existe un total de 621645 viviendas, de tres clases: **Casas**, con un total de 362.865 unidades; lo que representó una cifra relativa de 58.38%; **Chozas o Ranchos**, con un total de 252.909, que equivalían al 40.68%; y **otro tipo de vivienda**, con 5.871;

equivalentes al 0.94%. Esta realidad nos está demostrando que una población cercana a la mitad del total nacional vivía en chozas, ranchos y otros tipos; lo cual muestra que las condiciones de vida material de nuestra población son en extremo deficientes. De esta realidad se desprenden una serie de problemas. Porcentajes tan elevados de familias que viven en lugares sin ventilación, o con exceso de ella, sin condiciones higiénicas, sin comodidad y menos confort, sin cielos rasos, con suelos de tierra, por lo general disponiendo de una sola habitación, son factores que se reflejan en las características espirituales y sociales, el conformismo, angustia, tristeza y carencia de impulsos creadores y de superación.

Esta realidad es resultado de varias causas, entre las que debemos resaltar las siguientes: las condiciones económicas en que se debate nuestro pueblo; los bajos ingresos familiares; la falta de educación; los bajos y elementales niveles culturales en que viven esos grupos. En este problema hay una situación muy típica: mientras la realidad en materia de viviendas impropias y antihigiénicas presenta tales porcentajes, una buena parte de esa población estaría en condiciones de alcanzar un mejoramiento en este servicio; pero gran parte de los egresos del presupuesto familiar están destinados, semanal y mensualmente, al consumo de bebidas alcohólicas, a diversiones nada constructivas, a fiestas religiosas que constituyen verdaderas sangrías económicas. Por otra parte, los programas dirigidos a resolver estos problemas, a educar a los grupos, a emprender labores prácticas que disminuyan la gravedad de la situación entre los grupos que soportan estas condiciones, han sido iniciados recientemente en el país en escala muy limitada. Por eso urge que una nueva política de desarrollo del Ecuador se encamine a planificar programas de mejoramiento de las viviendas, que se busquen fuentes y medios monetarios para financiar programas graduales y progresivos, y se complemente la acción con una obra educativa en beneficio de la construcción y disfrute de la vivienda decente y confortable; que se ofrezcan ejemplos, muestras e incentivos para conseguir la elevación de estos niveles de postulación.

Los datos clasificados en población rural y urbana, las condiciones de vida en chozas y ranchos y otros tipos de vivienda corresponderían al grupo campesino; precisamente como res-

puesta a las condiciones económicas que soportan estos grupos, al retraso que tienen en materia cultural y a la falta de agencias y promotores que impulsen su integración a la vida y progreso nacionales. Sin lugar a duda, esta realidad será, en el mayor porcentaje, el resultado de lo que caracteriza a la vida campesina en el aspecto de su cultura y estructura social. De ahí la importancia de la acción en esos campos, y la urgencia de ofrecer medios y fuerzas que permitan la superación de esos niveles de existencia, con programas de tipo **integral**, en los que se enfoquen todos los aspectos de la vida rural.

2.—Considerando otro aspecto, el de la tenencia de la vivienda, encontramos las siguientes cifras:

JEFES DE FAMILIA SEGUN TIPO DE VIVIENDA
Y TENENCIA

	Total	Porcentaje sobre el Total
TOTAL GENERAL	621.645	100.00
Casa	362.865	58.38
Propia	192.131	30.91
Arrendada	120.543	19.39
Otro Tipo de Tenencia	48.751	7.84
Se ignora	1.440	0.24
Choza o Rancho	252.909	40.68
Propia	173.550	27.92
Arrendada	18.161	2.92
Otro Tipo de Tenencia	60.273	9.69
Se ignora	925	0.15
Otro Tipo de Vivienda	5.871	0.94
Propia	480	0.08
Arrendada	745	0.12
Otro Tipo de Tenencia	2.619	0.42
Se ignora	2.027	0.32

Con los datos de este cuadro podemos hacer algunos comentarios:

Las casas propias son en una proporción que apenas pasa de la mitad (30.91%) sobre el 58.38% que representó el porcentaje de este tipo en el total de viviendas censadas. El resto

corresponde a viviendas arrendadas y otros tipos de tenencias, como los préstamos, empeños, etc. Así el problema de la falta de casa propia, particularmente en el medio urbano, en las grandes ciudades, constituye un problema que obliga a fuertes egresos en los presupuestos familiares. Es verdad que los programas de adquisición y construcción de viviendas de las Cajas del Seguro, los correspondientes a algunos municipios y de unas pocas empresas particulares, especialmente en la ciudad de Guayaquil, vienen aliviando esta necesidad; sin embargo, los datos del Censo de 1950 muestran que queda mucho por hacer en este campo.

En cuanto a chozas y ranchos, el porcentaje de casas propias es más halagador, con un 27.92%, sobre el total de 40.68 por ciento que representó este grupo en la vivienda nacional. La explicación está en su ubicación; se trata del medio rural, en el que se hace más fácil la edificación por la simplicidad y poco costo de las viviendas, por el sistema cooperativista que en general se encuentra difundido entre estos grupos, particularmente en la Sierra. Por otra parte, los materiales que demandan las edificaciones de este tipo se hallan casi en su totalidad en el medio mismo y su costo es menor. Naturalmente, con las consecuencias complementarias de viviendas antihigiénicas, sin confort, ni comodidad.

Del tercer grupo de viviendas hay poco que decir; sólo las de propiedad ocupan el porcentaje más bajo.

Por todo esto es que recomendábamos antes como una necesidad urgente la implantación de la Educación Fundamental, porque contribuiría eficazmente a la superación de estas condiciones y permitiría alcanzar la dignificación de la vida campesina, en particular en este aspecto.

3.—Otro de los puntos interesantes en cuanto a condiciones de las viviendas lo constituye el servicio de agua potable. Los datos muestran que las 621.645 viviendas censadas se distribuyeron así:

Tenían servicios exclusivos 69.689 viviendas, lo que representó el 11.21%; con servicios comunes o carentes de ellos hu-

bo 546.486 viviendas; que representaron el 87.91%. Sin especificación se encontraron 5.470 viviendas, que equivalieron a 0.88%. Consideraciones de interés e importancia se pueden y deben hacer con estas cifras. Resumamos las principales:

La proporción de un poco más de la décima parte de nuestra población con servicios de agua en forma exclusiva es en verdad insignificante. En contrapartida el otro grupo representa casi las nueve partes restantes. Es decir que uno de los elementos más preciosos para la vida del hombre, para la defensa de la salud, para la higiene individual y colectiva estaba muy lejos del alcance de una tremenda mayoría humana. De aquí se desprende que las enfermedades, las pestes, la vida anti-higiénica, conspiran gravemente para producir males y muerte, para que la población viva angustiada y en postración.

Es verdad que en estos últimos tiempos se vienen haciendo esfuerzos muy valiosos en este aspecto, especialmente en las ciudades. La Capital de la República ha terminado su programa de aprovisionamiento de agua potable, gracias a un empréstito al exterior por valor de 7'650.000 dólares y a fuertes inversiones de los fondos edilicios, por valor de 66'447.000 sucres. Esta obra ha resuelto no sólo el problema presente, sino también el crecimiento de población y la extensión material de la ciudad hasta 1972; con un cálculo de abastecimiento para 419.570 habitantes; siendo la población de la ciudad de 257.272 habitantes, en mayo de 1957. Guayaquil, la ciudad con más fuerte crecimiento en población y extensión, confronta problemas muy graves. Cuenta con estudios técnicos sobre aprovisionamiento de agua potable; las obras de ampliación las realiza el Municipio con sus recursos, en forma progresiva. Pero el problema está en el enorme crecimiento físico de la ciudad y de su población. Pues, mientras en el Censo de 1950 se registró un total de 258.966 habitantes, el censo de vivienda y población, realizado el 5 de Octubre de 1957, arrojó una cifra total de 403.184 h.; resultado éste de una alta tasa de crecimiento vegetativo y de una fuerte inmigración, de población rural y de pequeñas ciudades de Sierra y Costa. Como es natural, ese fenómeno demográfico y físico de Guayaquil le crea enormes demandas en éste y en muchos otros aspectos.

Las demás ciudades capitales de provincias y las cabeceras cantonales cuentan también con grandes necesidades en este terreno. O carecen de servicios en absoluto, o los existentes son insuficientes, o las redes son viejas y demandan urgente reposición, o el crecimiento de la población está dejando muy atrás las disponibilidades en materia de agua.

El Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública viene ofreciendo importante ayuda en materia de aprovisionamiento de agua potable y de canalización; unas veces con estudios técnicos indispensables; en otras con la realización misma de las obras. Los Municipios, Consejos Provinciales, el Estado y en algunos casos rentas especiales vienen fomentando estos servicios. Sin embargo, las necesidades son mucho mayores que las disponibilidades, en tal forma que estamos frente a dos urgentes necesidades: en primer lugar, la realización de un censo que evalúe concretamente estos servicios y el costo de las obras, no sólo para cubrir las necesidades presentes, sino con miras a atender al crecimiento vegetativo y migratorio de las diversas ciudades. En segundo lugar, la planificación, financiación, preparación de personal técnico suficiente, elaboración de un plan de acción con programas posibles, a plazos determinados y ejecución de las obras; parece que sería aconsejable centralizar estos aspectos para evitar dispersiones en gastos administrativos, para garantizar eficiencia en la técnica, para lograr financiación coordinada y, en general, para asegurar el mayor éxito en los trabajos.

El caso de estos servicios en las poblaciones rurales es más difícil. En algunas de las cabeceras parroquiales, cercanas a las cabeceras cantonales o que han contado con impulsos sistemáticos en materia de aprovisionamiento de agua, ha sido posible suministrarles este elemento. Mas, la población dispersa ofrece complicaciones mayores. Como el Ecuador es un país predominantemente rural, los problemas que se desprenden de esta realidad complican más la situación en estos campos. Por eso, urge también emprender programas que ofrezcan formas supletorias de las que suministran servicios en las ciudades para el agua de bebida, para la eliminación de excretas y otros aspectos más de la higiene, salubridad y defensa de la población campesina.

4.—Otro aspecto de importancia es el relativo al número de familias de acuerdo con los cuartos de que disponen para la vivienda. Los resultados del censo arrojaron las siguientes cifras:

Viven en un cuarto	357.762 familias, que equivalen al 57.9%
Viven en dos cuartos	156.435 " " " " 25.3 "
Viven en tres cuartos	49.695 " " " " 8.0 "
Viven en cuatro cuartos	21.362 " " " " 3.5 "
Viven en cinco y más cuartos	32.634 " " " " 5.3 "
Se ignora	3.847 " " " " — "
<hr/>	
Total Nacional	621.645 familias 100.0%

Estos datos muestran que más de la mitad de las familias censadas viven en un solo cuarto. El censo recomendó a los empadronadores que excluyeran la cocina, servicios higiénicos, almacenes, bodegas, etc., del número de cuartos en servicio para una familia; también se excluyeron los corredores y **halls**. Estas características debieran aumentar el número de familias que vivían en un solo cuarto, especialmente para el caso de aquellas que disponían también de cocina, como servicio independiente. Este fenómeno debió suceder sobre todo en los grupos campesinos que, contando en sus casas con un sólo cuarto, disponen también de una cocina, generalmente ubicada en el corredor de la casa. Este mismo hecho debió también determinar que en estos campesinos no se tome como un servicio independiente el de los corredores, en cuyo extremo tienen, por lo general, el sitio para lecho. En cambio, en las familias del medio urbano, la realidad debió ser objetiva, ya que en una sola pieza encontramos familias que se debaten en condiciones por demás angustiosas.

Hayan o no existido las consideraciones anteriores, la realidad es que un alto porcentaje de familias viven en una sola pieza; ello resulta por demás alarmante y es el reflejo de los niveles de vida, de los bajos ingresos familiares y de las deficientes características culturales de casi el 60% de la población del país.

Para tener una apreciación más real y concreta de esta angustiosa condición hemos calculado el porcentaje de familias que con 4 o más miembros vivían en estas condiciones. El resultado fue que había un 61.6% de familias del tamaño anotado que se debatían en una sola pieza de vivienda.

Que en un solo cuarto se desenvuelva la vida de un porcentaje tan elevado de familias, quiere decir que será muy limitado el bienestar y la seguridad en la vida familiar. Ningún factor material garantizará comodidad, mucho menos confort, en esas condiciones. De ahí una serie de problemas de carácter social que afectarán la seguridad social y los factores indispensables para una buena educación de los niños. Estos problemas no podrán ser resueltos mientras no mejoren las condiciones económicas de las familias, no se disponga de programas de mejoramiento de la vivienda y no se complemente la labor con un tipo de educación integral, en que se procure enseñar a vivir mejor a las personas y a las familias. Las consideraciones anteriores se agravan con lo que sucede en realidad con las familias, especialmente campesinas. Aquella habitación única encontrada para este grupo cubre todas las necesidades y servicios de la vida familiar; viene a ser dormitorio, despensa, cuarto ropero, sala de recibo, comedor y hasta no será raro que en ella convivan algunos animales.

El grupo de familias que viven en dos piezas ofrece cifras absolutas altas y una relativa equivalente a la cuarta parte de la población nacional. Esto se agrava al considerar que de las familias censadas en este grupo, el 75% corresponden a las compuestas de cuatro hasta 10 y más miembros.

Reuniendo las familias que viven en uno y dos cuartos en el país hallamos la cifra de 83.2%, equivalente a 514.107 familias, sobre el total nacional de 621.645. Espantosa realidad. Cifras, que por si solas, están reclamando una atención urgente.

Las 107.538 familias restantes representan el 16.8% y se distribuyen entre viviendas compuestas de tres, cuatro y más cuartos, con porcentajes de 3.5 y 5.3, respectivamente. Lo que quiere decir que en condiciones aceptables de vivienda se pueden estimar sólo esos dos grupos.

Si a las consideraciones numéricas anteriores agregamos las características de las viviendas, en cuanto a espacio, ventilación, higiene, piso, cielo raso y pintura de paredes, encontramos que, por desgracia, los grupos mayoritarios se debaten en viviendas denigrantes, desastrosas, las más inconvenientes y desventajosas para la dignificación de la vida familiar.

LA POBLACION Y EL CALZADO.

Un nuevo aspecto de los niveles y características de la vida material lo constituye el uso de calzado. El Censo de 1950 facilitó los datos siguientes:

Total	621.645	familias	100.00%
Usan zapatos	255.153	"	41.04 "
Usan Oshotas y Alpargatas	58.880	"	9.47 "
Descalzos	306.125	"	49.25 "
Se ignora	1.487	"	0.24 "

Hagamos unos comentarios en este aspecto:

Sólo la mitad de la población está protegida con esta prenda. La otra mitad carece de ella y, por tanto, está expuesta a peligros físicos, de contaminación de enfermedades, especialmente del anquilostoma.

Pensar que por cada habitante que usa zapatos, oshotas o alpargatas hay otro que vive descalzo en el Ecuador, ya es enfrentar otra realidad muy dura y de consecuencias negativas. Mejorar las condiciones económicas, educar particularmente a nuestro pueblo para que no despilfarre, reduzca el consumo de bebidas alcohólicas, es tarea también urgente y valiosa. Más aún, las cifras de este campo serán mayores en el total de población si pensamos que los jefes de familias con calzado, alpargatas u oshotas no siempre corresponden a iguales características para todos los miembros de familia. Acaso, la situación puede empeorar, ya que los niños de las clases humildes usan en menor grado que sus padres estos medios de protección y defensa.

De las cifras absolutas y relativas correspondientes a descalzos, con seguridad, encontraremos que la gran mayoría de población está representada por los campesinos. Esto quiere decir que en el medio en que más necesita una persona dar protección a sus pies, por los peligros propios del trabajo, por las enfermedades que se adquieren por esta deficiencia, es en donde menos protección y defensa existen. Estas condiciones desfavorables determinan la enorme abstención de la población en el consumo nacional, en la participación de la economía monetaria, del mercado. Con ello se producen las limitaciones en la produc-

ción, en las industrias, en la artesanía y el trabajo. Estas condiciones están indicando que un fuerte porcentaje de nuestra población está viviendo en niveles de simple autosubsistencia o autoabastecimiento en la producción y consumo.

POBLACION Y CAMA.

Otro de los aspectos contemplados en el censo, en relación con las características de los niveles de la vida material de la población, es el relativo a la forma de descanso:

El censo ofreció las siguientes cifras:

Total de familias censadas	621.645	100.00%
Familias que disponen de camas	315.167	50.70 „
Familias que disponen de tarimas o hamacas	167.084	26.88 „
Familias que duermen en el suelo	135.979	21.88 „
Se ignora	3.415	0.54 „

Apenas la mitad de la población del país disponía, al momento del censo, de camas. Esta característica se obtuvo tomando en cuenta a los jefes de familia; lo que quiere decir que no siempre había la garantía de que todos los miembros de una familia dispongan de este medio para un descanso normal.

El descanso en tarima o hamaca correspondió al 26.88%; es decir, apenas superior a la cuarta parte de la población. Este grupo, con toda seguridad, correspondió a la población rural de Sierra y Costa; la tarima es característica del campesino serrano y la hamaca, del costeño.

El grupo que duerme en el suelo representa un porcentaje muy considerable, 21.88; está determinado, en forma casi exclusiva, por el campesino de la Sierra y, en particular, por el indígena. No hace falta resaltar las condiciones negativas de higiene y comodidad de esta forma de descanso. El sólo enunciado aclara todo.

LA POSICION FUTURA.

Al iniciar el análisis de estos aspectos manifestamos nuestro optimismo frente a los destinos nacionales. Esta posición no es simple actitud chauvinista y de optimismo especulativo. Existen factores sensibles en la vida nacional que nos hacen espe-

rar que los destinos del país se irán encarrilando por senderos seguros de mejoramiento de la vida de nuestra población, tanto en sus aspectos materiales, como en los espirituales y sociales. Entre estos factores merecen destacarse las reservas materiales para el fomento de su agricultura, y tecnificación de sus fuentes de producción económica. Tierras fértiles constituyen las bases para un futuro económico público y privado mejor. Un segundo factor constituye la posición institucional, que tiene que ver con el fomento nacional. En esos sectores se viene ya dando paso a la presencia de la técnica, a la elaboración de programas con miras al mejor aprovechamiento de nuestros recursos y a la superación de las formas empíricas, retrasados o poco convenientes para la producción nacional.

Factores valiosos constituyen también los programas de viabilidad, regadío y fomento en varios campos de la producción. Estos programas permitirán el aprovechamiento de las ricas y feraces tierras aún inexplotadas, así como el mejoramiento de otras ramas actuales de la producción.

Preocupación permanente de estos últimos años ha sido la creación de organismos especializados para el fomento económico del país. El Instituto de Colonización, entre ellos, viene a ser una institución con graves y complicadas responsabilidades y funciones; pero también con miras a lograr resultados de importancia para la vida económica nacional.

Entre los organismos de última creación merece destacarse, en forma muy preponderante, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que está realizando estudios y trabajos de importancia para la vida y progreso del Ecuador. Los planes sectoriales y parciales, los estudios para el plan integral del desarrollo económico del Ecuador permitirán señalar los derroteros más aconsejados a seguir; estos aportes están ofreciendo ya los lineamientos para lograr metas seguras de progreso del Ecuador. Todo país bien organizado, grande o pequeño, desarrollado o retrasado en el campo económico, necesita de planes coordinados, de metas a largo y corto plazo; esto es lo que está haciendo la Junta de Planificación, y su aporte será de trascendental significación para la vida nacional. En sus pocos años de vida ha demostrado ya la importancia de su funcionamiento. Cuando logre coronar su misión fundamental,

la planificación nacional, hará un gran bien a la vida del país y a la solución de los problemas vitales.

El crecimiento de población, con tasa tan elevada, ofrece un factor importante para el desarrollo económico, si la política nacional se encarrila en sentido de aprovechar en la mejor forma estas reservas humanas. Una acción nacional planificada y que se encamine a ofrecer trabajo y formas de producción seguros y de buen rendimiento para ese aumento humano, será otro campo interesante.

Desde luego, ese gran incremento demográfico demanda mayores inversiones y servicios para defender la salud y vitalidad y lograr una capacitación cultural y técnica, que permitan progresos y mejores niveles. En este y otros problemas está interesada la Junta de Planificación, para aconsejar las ramas de actividad que deben fomentarse y las nuevas a introducirse. Si los Gobiernos nacional, provinciales y locales saben aprovechar estos estudios y orientaciones, naturalmente que los resultados futuros para el país serán muy beneficiosos, y más efectivos si esa política se encamina a conseguir mejor preparación para una mayor producción. Esta nueva e importante actitud está tomando carta de naturalización en la vida del Ecuador. El fomento económico y la integración de sus grupos humanos a la vida activa y el progreso, como unidades que se complementan y ayudan mutuamente, constituyen puntos de partida de varios sectores. Este es otro de los hitos que sostiene la Junta de Planificación.

Por último, un factor más, entre los más importantes, que permiten tener esperanzas en nuestros destinos y en la solución de nuestros vitales problemas, lo constituye la estabilidad político-administrativa. En estos últimos años, el Ecuador ha tenido una vida tranquila, de vida constitucional. Naturalmente, este factor es de especial importancia, pues crea ambiente para enfocar los problemas más vitales. Gracias a él ha sido posible emprender acciones de importancia básica en la vida del Ecuador. Por desgracia, no todos con la suficiente calma, con los estudios y planes indispensables. En todo caso, superiores a los del mandato impositivo, del atropello, del cuartelazo o del absolutismo. Este ambiente nos está dando el índice de madurez en estos terrenos; gracias a él estamos logrando caminar con segu-

ridad. Cosa que no ha sido posible en las etapas de inseguridad política, de inestabilidad gubernamental e institucional.

Pero precisemos que este optimismo nuestro no implica soluciones inmediatas ni a corto plazo. Conocemos perfectamente que el mejoramiento de las condiciones y características de los grupos humanos retrasados y marginales requieren programas a largo plazo, actividades coordinadas y de tipo **integral** que, desarrolladas en forma sistemática y continuada, permiten poner en marcha el progreso de esos grupos. Luego, la capacitación de sus promotores o líderes son fuerzas definitivas para que con sus propios esfuerzos logren seguir adelante en los procesos de mejoramiento. No olvidemos que las características de la vida de estos grupos son el resultado de procesos de decenas de años y muchas, la sucesión de generaciones; por eso, los programas que tiendan a lograr su mejoramiento necesitan de tiempo y constancia, hasta lograr cambiar las actitudes y luego dejar a los grupos en marcha, para que alcancen mejores condiciones y características con sus propias fuerzas. El mismo mejoramiento de los niveles económicos de vida demandan períodos más o menos largos para alcanzar la superación. Luego, los problemas relativos a la cultura y a la vida espiritual necesitan de mayores esfuerzos, de técnicas y procedimientos especiales y de tiempo suficiente para alcanzar resultados efectivos. En muchos casos, inclusive, requieren hasta generaciones para lograr frutos definidos y sensibles. Naturalmente, el tiempo que demanden estos programas depende de varios factores; entre los que debemos mencionar como los más importantes los medios de que dispongan, el respaldo de las autoridades y dirigentes de la vida de un país, la calidad técnica y humana del personal que labore en ellos, las actitudes que ofrezcan los grupos que ocupan peldaños superiores en la estratificación económica, social y cultural.

Esta es nuestra realidad en los aspectos analizados; estos algunos de los grandes problemas que confronta el Ecuador, a la luz de los resultados censales; estos los horizontes para el futuro nacional, y estas nuestras esperanzas y optimismo.

HACIA UNA FILOSOFIA DE LA REFORMA AGRARIA

Todo plan de acción gubernativo, debe tener una orientación y una razón de ser. El bienestar general, la elevación del nivel de vida de los miembros de una comunidad nacional, son objetivos vagos y generales. En el Ecuador, desde todas las latitudes políticas, se viene hablando de la imperiosa necesidad de proceder a la redistribución del suelo, rompiendo la vieja y ancestral concentración rural y transformándole al campesino en un hombre con plenitud de derechos, no sólo económicos sino también políticos, sociales y culturales.

Entendemos que en ninguno de los proyectos presentados se conoce a ciencia cierta hacia donde se va ni en forma orgánica se establece qué es lo que se pretende. Disposiciones inconexas, fragmentarias o contradictorias, forman un conjunto abigarrado de normas, que no sólo siembran la confusión en las personas entendidas en problemas agrarios, sino que en el caso de llegar a dictarse van a constituir el semillero de disputas, malentendidos y luchas sociales.

En el Ecuador, todo el mundo ha denunciado la gran propiedad y el latifundismo y se ha enjuiciado severamente la servidumbre del indio, especialmente, por historiadores, novelistas y sociólogos, entre otros, Juan de Velasco, Eugenio de Santa Cruz y Espejo, Juan Montalvo, Federico González Suárez, Belisario Quevedo, Espinoza Palacios el autor de "psicología y sociología del pueblo ecuatoriano", Agustín Cueva, Luis Napoleón Dillon, Jorge Icaza, Fernando Chávez, Humberto García Ortiz, Víctor Gabriel Garcés y Miguel Ángel Zambrano; pero, planteamientos centeros y estudios exhaustivos sobre el problema de

la tierra en el Ecuador, sólo los encontramos en Alberto Suárez Dávila, Néstor Mogollón, Pío Jaramillo Alvarado y Manuel Agustín Aguirre; sobre todo, el primero presentó un proyecto de reparto de tierras a la malograda Asamblea de 1938.

En cuanto a los extranjeros que nos han visitado y cuyos trabajos ameritan especial señalamiento, son los de los mexicanos Moisés Záenz y Ramón Fernández y Fernández y del político y hombre de letras de Colombia doctor Antonio García.



Muchas soluciones han tratado de darse al problema de la tierra. Algunas almas generosas estiman que por medio de la educación es posible conseguir la incorporación del indio y del campesino a la cultura y que por ende todas sus angustias serían eliminadas. Otros, conceptúan que a través de formar parte, el indio, en forma obligatoria, de las Fuerzas Armadas y mandándole a otros lugares que no sean los de su origen, absorberían nuevos hábitos y sistemas de vida modernos y civilizados. También se han expuesto criterios de que con la simple eliminación del huasipungo estarían resueltos todos los problemas que aquejan al terrícola ecuatoriano.

Estos puntos de vista, se refieren, indudablemente, a la **reforma** de la tenencia del suelo, esto es, dentro del marco constitucional y con sujeción a las disposiciones legales que garantizan el derecho de propiedad individual como la contrapartida del Estado o de las entidades de Derecho Público, de poder expropiar a los particulares para destinar sus bienes al cumplimiento de fines de carácter social.

En México y Rusia, no se ha tratado de una reforma, sino más bien, de una revolución agraria. De hecho en México, los campesinos que combatían a las tropas federales de Porfirio Díaz o de Victoriano Huerta, comandados por Villa ó Zapata, se apoderaban de las haciendas y se las repartían; lo mismo sucedió en Rusia, pocos años después, con el lema de que "toda la tierra a los campesinos", o sea a los que cultivan y trabajan el suelo.

En México, la revolución agraria se inicia en 1910, la Constitución se dicta en 1917 en cuyo artículo 27 se establece que el Estado se reserva el derecho de imponer a la propiedad priva-

do la modalidad que exija el interés público y el Código Agrario, muchos años después. Por tanto, en la nación mexicana, se cubrió con el ropaje jurídico lo que ya se había hecho en la realidad, y que tan brillantes resultados ha dado. Es lógico que el Gobierno tuvo que encauzar los movimientos desorbitados, para evitar una disminución en la producción y sobre todo, darle una fisonomía propia al movimiento agrario: de la parcela individual pasando por la pequeña propiedad agrícola en explotación hasta el ejido.

Reformas agrarias en el sentido estricto de la palabra, podemos considerar las de Bolivia, Guatemala, Venezuela y Colombia, por haberse antepuesto el esqueleto legal a la transformación social y el cambio en el titular del derecho de propiedad ha venido como consecuencia de esta nueva armazón jurídica.



Los productos de la tierra, han constituido la base del sustento humano; especialmente en las sociedades precapitalistas, la agricultura ha significado la principal fuente de ocupación y de ingreso nacional.

El hombre tiene que alimentarse para vivir y si la tierra es la que le proporciona fundamentalmente los bienes para satisfacer sus necesidades, es lógico entender, que la tierra ha tenido y tiene capital importancia —sin caer en los extremos de la escuela fisiocrática—, no sólo como factor de la producción sino también en su trascendencia social y jurídica.

Una de las bases del Estado moderno lo es el territorio, el lugar donde se asienta la vida institucional de una nación, a base de sus tradiciones, lenguaje y cultura. Mas, el territorio forma parte integrante del Estado, pero no pertenece totalmente al Estado y nos referimos a los países de economía libre y de iniciativa privada.

En cuanto al suelo, éste en parte pertenece al Estado, y en naciones como la nuestra, en su mayor parte, a instituciones públicas o de servicio público o a los particulares. Podemos considerar al suelo, como base de la agricultura; en cuanto al subsuelo y a sus productos, como minerales o hidrocarburos, son del Estado

El Estado en cuanto a las tierras de su propiedad, las consideradas como baldías, las orienta hacia una política de colonización, en otros casos las arrienda a largos plazos o enfiteusis, las adjudica a los particulares o las mantiene incorporadas a determinados organismos públicos, como sucede en el Ecuador, con las Juntas de Asistencia Social, a las que pasaron los bienes de las comunidades religiosas con motivo de la Ley de Manos Muertas dictada en 1902.

El Estado que cuenta con la mayor parte de tierras laborables de un país, puede ejercitar una política de colonización, a base de una política de redistribución de la población o de la inmigración como en la Argentina, con magníficos resultados, y, en ese caso está el Ecuador y la orientación agraria en este sentido no afectaría mayormente a los intereses privados.

El problema estriba en las tierras de los particulares que, en la América Latina, son siempre las mejores, las más amplias y las que están extrangulando el desarrollo de los pueblos cuyo anillo de hierro es la gran propiedad. Este hecho obedece a razones obvias. Los conquistadores y luego los colonizadores, tomaron para sí las tierras más feraces, mejor ubicadas, con clima templado y facilidades de comunicación. Las encomiendas, fueron otra fuente de acaparamiento de tierras. Con el devenir, los mismos descendientes de los encomenderos están en posesión de dichas tierras.

En los países de la América Latina, la Iglesia constituyó y constituye un núcleo de acaparamiento de tierras, es por esto que tanto en México con las Leyes de Reforma y en el Ecuador con la de Manos Muertas, se privó al clero de las posesiones territoriales que tenían. La reforma liberal, en todos los países, como en Francia, significó privar a la Iglesia de las tierras que poseía y reintegrárselas a la comunidad nacional con la creación de la pequeña propiedad, base de la estructura económica de la democracia francesa.

La economía feudal, basada en el principio de que no hay tierra sin señor ni señor sin tierra, entraba el desarrollo de las fuerzas productivas, las mantiene estacionarias, obstruye las relaciones comerciales, la mayor parte de la población se encuentra alejada del circuito monetario y de la vida económica y el ni-

vel general de vida es sumamente bajo por la estrechez del mercado. Los países agrarios o países-campo, se mantienen en la periferia y son satélites de las grandes naciones industriales.

Esto ha obligado a todas las naciones, a dar solución a su problema agrario; cada una en forma compatible con su estructura, idiosincracia y desarrollo económico. Todos ellos han propugnado la redistribución del suelo, variando únicamente en el método, pero en el fondo han coincidido en liquidar el latifundio —considerado como gran propiedad en pequeña empresa— o sea una falta de correlación entre los factores de la producción.



En tanto el Estado no tome para sí el derecho de dar a la propiedad privada, sin destruirla, una orientación social, como se decía en la social-democracia alemana, "la propiedad obliga", todo intento será vano, para avanzar hacia un nuevo orden de cosas en materia de reforma agraria.

La Ley de Reforma Agraria en Bolivia, en su artículo 1º proclama "El suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República, pertenecen por derecho originario a la nación boliviana", y agrega en el Art. 2.—"El Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad nacional; planifica, regula racionalmente su ejercicio y tiende a la distribución equitativa de la tierra para asegurar la libertad y el bienestar económico y cultural de la población boliviana".— Después de sentar estas bases, es que el Estado procede a crear los Organos de ejecución de la reforma agraria, como el Servicio y Consejo Nacional, Jueces Agrarios, Juntas e Inspectores Rurales.

La Ley de Reforma Agraria dictada en Guatemala en 1952, después de proclamar que "uno de los objetivos fundamentales de la Revolución de Octubre, es la necesidad de realizar un cambio substancial en las relaciones de propiedad y en el de las formas de explotación de la tierra, como una medida para superar el atraso económico de Guatemala y mejorar sensiblemente el nivel de vida de las grandes masas de la población", señala que la reforma agraria tiene por objeto liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la

originan para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala, es decir, que primero se traza un camino y se fija una orientación clara y definida. Los Organos de la reforma agraria en Guatemala, son: El Presidente de la República, el Departamento Agrario Nacional, las Comisiones Agrarias Departamentales y los Comités Agrarios Rurales.



Una reforma agraria tiene que comprender, a) un cambio en la Carta Política del país en cuanto el pueblo por medio del Congreso confiera al Estado y por ende al Ejecutivo, las facultades para modificar la tenencia de la tierra; b) un estudio técnico y ordenado, de la estructura agrológica de la nación, una especie de mapa que puede ser formulado por el Servicio Geográfico Militar, aereofotogramétrico, con división de tierras de riego, temporal, vecindad de los centros poblados, vías de comunicación, sistema hidrológico, clases de cultivo, climas, etc.; c) una investigación jurídico-sociológica, sobre las tierras del Estado, entidades autónomas, comunidades indígenas, sociedades, extranjeras, particulares, todo de acuerdo a la posición de cada una de estas personas en el campo social, incluso raza y origen; d) el tipo que por el carácter y temperamento de nuestro pueblo es más aconsejado, tomando en cuenta la tradición indígena, para que sirva de núcleo matriz de la reforma agraria: pequeña propiedad, cooperativas, colonias agrícolas, establecimientos del Estado o parcelamiento; e) órganos encargados de establecer la Reforma, recursos y facultades suficientes, descentralizados del Estado y con personal idóneo, competente y honesto; y, f) las entidades que simultáneamente tienen que coadyuvar a la efectivización de la nueva Ley, con créditos, enseñanza agrícola, aperos de labranza, electrificación, obras de regadío y mecanización del sistema agropecuario del Ecuador.

Sólo así podremos ir hacia la independencia económica y a liberar al hombre ecuatoriano de las constantes y permanentes incertidumbres del mañana, para entrar en una etapa de madurez democrática.

DOCUMENTOS

INFORME DEL DIRECTOR

DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL, LICENCIADO CARLOS DAVALOS RODAS, A LA ASAMBLEA DE PROFESORES Y REPRESENTANTES ESTUDIANTILES DE LA MISMA, REALIZADA EL 11 DE MAYO DE 1962

Señor Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas;

Señor Subdecano;

Señores Profesores y Estudiantes de la Escuela de Administración:

El 3 de marzo de 1960 la Asamblea de Profesores y Representantes Estudiantiles de la Escuela de Administración Pública, me honró eligiéndome como Director de la misma. Ahora, cumplo con el deber de dar a vosotros una síntesis de todos aquellos hechos significativos para la vida de la Escuela y para los cuales, tan sólo me ha correspondido coordinar la experiencia y sabiduría de los señores profesores con la iniciativa y vehemencia juvenil de los estudiantes, factores que han sido, en realidad, la fuerza y timón que permitió a la Escuela llegar a donde ha llegado, esto es, a un momento en que la necesidad de su existencia se encuentra plenamente aceptada y su capacidad para la supervivencia ya no despierta dudas.

Al prestar la promesa para el desempeño del cargo de Director de la Escuela, esboqué un plan de acción que podría resumirse en las expresiones supervivir y progresar. En efecto, má-

nifesté mi oposición a la proliferación de Escuelas Universitarias independientes para preparar profesionales en otros campos de la Administración, a más de la especialización en Administración Pública, en ese entonces, la única existente.

Indiqué que mi posición era la de llegar a crear ramas especializadas en Administración de Negocios, Bancaria, Financiera, de Servicio Social, etc., pero como ramas especializadas dependientes de un tronco común, habida cuenta que todas ellas requerían de materias de cultura general afines y que, por tanto, su creación como Escuelas independientes tan sólo podría significar una duplicación de esfuerzos y una división peligrosa de recursos humanos y financieros, de suyo escasos en nuestra Universidad; y, lo que es peor, la posible extinción de la ya creada Escuela de Administración Pública, amenazada de muerte con la decisión política ya vislumbrada de derogar la Ley de Carrera Administrativa, único estímulo real para el afán de perfeccionamiento a nivel universitario de los empleados públicos o candidatos a serlo.

Ofrecí también agotar gestiones con el propósito de llegar a duplicar el Presupuesto de la Escuela, revisar y hacer más realista el Plan de Estudios, incrementar la Biblioteca; dar oportunidad de estudios especializados a sus egresados; dejar abierta la puerta para su ingreso a la docencia universitaria, y dar los pasos necesarios para asegurar en alguna forma su ejercicio profesional futuro. Ofrecí rectitud en la solución de los problemas de la Escuela; tenía la aspiración, y así lo expresé, de no desmerecer en el ejercicio de mis funciones, a las normas de conducta y eficiencia que había sentado mi ilustre predecesor, el Econ. Don Alfonso Arcos y que inspiraba el Decano de la Facultad.

FINANCIACION:

Una Institución seria y de carácter permanente debe contar con una financiación acorde con la magnitud e importancia de los objetivos que se propone cumplir. Al momento de mi elección, la Escuela contaba con un Presupuesto total de \$ 73.800,00, provenientes de una subvención de \$ 60.000 dada por el Gobierno Nacional y de \$ 13.800 proporcionados por la Universidad Central. Financiación tan exigua impedía mantener un profesorado propio de la Escuela, la remuneración promedio

era inferior a \$ 400,00 mensuales. El mismo mes de mi elección inicié gestiones ante los Poderes Públicos y, particularmente, ante la H. Comisión Técnica de Presupuesto, y Comisión Interna de Presupuesto del H. Congreso Nacional, que posibilitaron aumentar la subvención del Estado, de \$ 60.000 anuales a \$ 420.000, de los cuales \$ 320.000 se asignan directamente a la Escuela de Administración en el vigente Presupuesto del Estado y los \$ 100.000 se asignan a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, para que los utilice en el cumplimiento de objetivos propios de la Escuela de Administración.

Con igual tipo de gestiones, la subvención de la Universidad aumentó de \$ 13.800 en el año 1960 a \$ 80.800 en el Presupuesto vigente. En resumen, la Escuela de Administración cuenta en 1962 con recursos aproximadamente cinco veces y media mayores que los que tuvo dos años antes. Adicionalmente, me es grato informar a esta Asamblea que la Escuela tiene depositados en Cuenta Especial fuera del Presupuesto, algo más de \$ 40.000, como ingreso no considerado dentro del Presupuesto, disponible para satisfacer gastos imprevistos. Este saldo podrá incrementarse a corto plazo con la venta de algunas publicaciones que se encuentran en proceso de preparación.

Debo expresar mi agradecimiento por la decisiva colaboración que hizo posible este resultado financiero. En primer lugar al señor Jaime Porras, ex-Director de Presupuesto y Asesor de la Comisión Interna de Presupuesto del H. Congreso Nacional y al señor Cristóbal Flores Mejía, ambos distinguidos colegas de la Facultad; a los HH. Miembros de las Comisiones Técnica e Interna del Presupuesto de los períodos 1960-1961, y en particular sus Presidentes, los señores doctores Luis Alberto de la Torre y Julio Estupiñán Tello, quienes en forma gentil apoyaron mis sucesivos pedidos.

El aumento de ingresos permitió financiar el aumento en el número de profesores y la mejora de su sueldo promedio. Al momento, el presupuesto de la Escuela incluye a un Profesor a Medio Tiempo, tres Profesores Principales, 16 Profesores Agregados con sueldo, 8 Profesores pagados con honorarios y tres Ayudantes de Cátedra.

Deberá ser tarea de quien me suceda en el ejercicio de las funciones de Director, conseguir nuevos aumentos presumpues-

tarios que permitan: a). Que todo profesor que preste sus servicios en la Escuela reciba un sueldo, aún cuando sea el mínimo fijado en el Escalafón; b). El aumento del número de Profesores Principales, en forma que permita el ascenso de todos los agregados, con más de dos años en el ejercicio de sus cargos; y, c). La Creación de cuando menos tres cargos de Profesores a Medio Tiempo, responsables de los Departamentos de Administración, Ciencias Sociales y Legislación, a más del que ya existe para el Departamento de Contabilidad, Matemáticas y Estadística y, por último, la creación de un profesor a tiempo completo, responsable de la coordinación entre el Instituto de Estudios Administrativos y la Escuela de Administración.

CREACION DE LA ESPECIALIZACION DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS.

La derogatoria de la Ley de Carrera Administrativa puso a la Escuela de Administración Pública ante la alternativa de reforma o de extinción. Era necesario no solamente revisar el Plan de Estudios sino ampliar los objetivos de la Escuela hacia la formación de profesionales no solamente para servir al sector público, sino también a la empresa privada.

Me es grato informar que el 30 de Julio de 1960, presenté a la consideración del señor Decano de la Facultad, una serie de proyectos de reformas al Reglamento de la Escuela de Administración Pública, para transformarla en una de Ciencias Administrativas con las especializaciones de Administración Pública y de Empresas, más los Planes de Estudios generales y de cada una de las especializaciones y uno modificadorio al plan de creación de la Escuela de Administración Bancaria, propuesta por el señor Ing. Com. Jack Bermeo y el señor Econ. Bolívar Bolaños, entre otros.

Una visita a las Escuelas de Administración más importantes de América del Sur, la magnífica cooperación de los señores Decanos, Profesores y líderes estudiantiles, con los cuales me entrevisté, más la amplia comprensión de los autores del proyecto de creación de la Escuela de Administración Bancaria y de los Miembros del H. Consejo Directivo de la Facultad de 1960, y particularmente del señor Decano, permitió perfeccio-

nar tal proyecto y hacer posible la aprobación del mismo por parte del H. Consejo Universitario, en el mes de Octubre del expresado año de 1960.

Por este plan que es, en definitiva, el vigente, la Escuela tiene un ciclo de estudios generales de dos años, dirigidos principalmente a mejorar la cultura del alumno en el campo de las Ciencias Sociales, más algunas materias complementarias consideradas como requisito para la mejor comprensión de las materias administrativas, propiamente dichas que se dictan en los años de especialización. En los 3º y 4º Cursos, la enseñanza se bifurca hacia dos campos especializados: el de la Administración Pública y el de Administración de Empresas. Este plan de Estudios sufrió ligeras modificaciones adicionales un año más tarde, destinadas principalmente a enfatizar la importancia de ciertos cursos administrativos.

Creo conveniente informar a esta Asamblea que el establecimiento de una Administración Bancaria requiere tan sólo de la aprobación de pocas reformas ya estudiadas al Plan de Estudios de la especialización de Empresas, la financiación de cinco cátedras adicionales y la existencia de un número de alumnos que justifique tal creación.

No obstante las reformas introducidas, el Plan de Estudios debe considerar que aún no ha salido de su etapa experimental. Bajo la modalidad de horario en horas marginales a las de trabajo en las oficinas y de estudiantes que por razones de carácter económico no pueden destinar la totalidad de su tiempo al estudio, cabe pensar seriamente en la necesidad de modificarle, disminuyendo el número de asignaturas, ganando en profundidad de conocimiento en las que se mantengan, a fin de que permitan un mejor conocimiento en los campos, v. gr. de: Psicología, Sociología y Ciencias Políticas e Historia, en cuanto a su formación de cultura general; y aumentando quizás un año de estudios para post-graduados, para la ampliación de los conocimientos especializados en ramas específicas, tales como Administración Financiera (que incluiría particularmente estudios de Contabilidad a nivel superior); Administración de Personal, Productividad, etc. En otras palabras, considero que el actual ciclo de estudio deberá dirigirse sobre todo a la formación de generalistas en los campos de la Administración Pública y de Empresas y que, deben dejarse para los cursos de Post-

graduados, los estudios avanzados de especialización. Desde luego, estimo que esta última reforma no será posible de implantar en forma permanente, salvo circunstancias excepcionales a favor, sino después de un lapso de dos o tres años, en que los primeros egresados de la Escuela hubieren terminado los cursos de especialización que realizarán en el Exterior y a los que me referiré en capítulo separado.

Mientras tanto, queda la posibilidad de estudiar otras alternativas, como por ejemplo el establecimiento de cursos especiales de corta duración para post-graduados y, en todo caso, la sustitución de los cursos anuales por otros de menor duración. En un principio, podría pensarse en cursos de 5 meses, los cuales permitirán, entre otras ventajas, el extender el período normal de clases de 30 o 40 días al año, aprovechando el período de vacaciones y concentrar la atención de los estudiantes en un menor número de asignaturas; posibilitar una más amplia utilización temporal de profesores eminentes de otras Facultades o Universidades y la participación mayor de empleados públicos, aún de otras provincias como estudiantes regulares de la Escuela. Restaría también plantear a la consideración de los Poderes Públicos la posibilidad de mantener cursos nocturnos para la capacitación de empleados públicos y de establecer cursos a tiempo completo durante el día para estudiantes, disminuyendo la duración del Curso de Licenciatura, para estos casos, de 4 años a 3 años o menos, siempre, desde luego, que el Estado facilite la financiación de esta reforma, a mi juicio, trascendental.

Terminada la etapa de cambio y crecimiento de la Escuela, en cuanto a su Plan de Estudios se refiere, restaría efectuar la tarea más delicada y menos visible de examinar con profundidad los Planes de Estudios de cada una de las asignaturas y de lograr su perfecta coordinación con las materias afines que se dictan en el mismo curso o con aquellas para las que sirven de base en los cursos superiores.

Esta tarea delicada y extensa no puede realizarse exitosamente en forma completa, tan sólo explotando la buena voluntad de los Profesores. Es necesario que exista un sistema de financiación para este tipo de investigaciones y que se nombre Profesores de Medio Tiempo para dirigir las mismas.

PERSONAL DOCENTE.

Tarea difícil y de enorme responsabilidad ha sido la de seleccionar el personal de profesores que habría de dictar materias nuevas y cada vez más especializadas. Muchas de las constantes en los Planes de Estudios correspondientes a 3º y 4º Cursos, de las dos especializaciones, fueron dictadas por primera vez en nuestro país. A la dificultad de conseguir especialistas se sumó la de aplicar un reglamento de provisión de cátedras, muy justo quizás para las Facultades tradicionales, pero de imposible utilización para una Escuela de reciente creación como la nuestra.

La política general que se ha procurado mantener, aún a costa de injustas críticas, ha sido la de proveer las cátedras en forma accidental, con el propósito de mantener abierta, para beneficio del estudiantado que egresará de la Escuela, la oportunidad de competir por las mismas, cuando su número y el nivel de conocimiento adquirido justifique tal competencia. Felizmente, la comprensión amplia e inteligente de profesores y estudiantes, ha permitido mantener esa política sin otra quiebra que la natural para aquellas asignaturas en las que ya existen especialistas ecuatorianos de reconocida solvencia. En todo caso, jamás se han violentado procedimientos; las decisiones de nombramientos han emanado del H. Consejo Directivo de la Facultad y han sido cursadas por el señor Rector o por el H. Consejo Universitario, después de merecer los informes legales pertinentes.

Cabe aclarar que para algunas asignaturas no se ha pedido el concurso de profesores de otras Facultades Universitarias que dictan iguales materias, en aras de preservar la orientación y enfoques propios de nuestra Escuela, distintos, por cierto, de los que quizás corresponde a un estudio de Leyes o de Economía. No obstante lo dicho, asimismo cabe destacar que la Escuela debe agradecimiento a la hermana Escuela de Economía que nos prestó y presta transitoriamente la colaboración de algunos de sus profesores, y al Punto IV y la Comisión Fulbright, que nos prestaron y continúan prestándonos en forma gratuita, la colaboración de técnicos para el establecimiento de cátedras tan novedosas, como las de Técnica Administrativa, Organización y Métodos, Procesos y Principios de Administración Pública y Con-

tabilidad de Gobierno. Pero este tipo de ayuda no puede ni debe tener sino el carácter de transitoria. Debe ser un complemento para perfeccionar, pero no una base de organización permanente. Hemos de luchar por lograr una Facultad propia y permanente, si deseamos garantizar una existencia autónoma y segura en el futuro. Las Ayudantías de Cátedra deberán aumentarse en los próximos Presupuestos, para permitir que egresados y estudiantes vayan adquiriendo, poco a poco, la experiencia que justificará su ascenso futuro dentro del Escalafón y la carrera docente.

Debo expresar mi cordial gratitud a aquellos señores Profesores que han renunciado prácticamente al pago de honorarios por clases dictadas o los transfieren, en forma sistemática, para beneficio del estudiantado o de objetivos importantes de la Escuela y a los Profesores extranjeros: Miguel Angel Vélez, Marvin Weissman, Anthony Ormasa, James Kitchen, Norman Davis, Eric Daecke y Norbert Kockler que, en forma ad-honorem desempeñaron o continúan desempeñando sus funciones como profesores de la Escuela, no sólo con alta eficiencia técnica y absoluta disciplina, sino con un amor a la Universidad Ecuatoriana que hace conocer a nuestra Escuela y aumenta su prestigio en el extranjero y, lo que es más positivo aún, recibir considerable ayuda para el mejoramiento de su Biblioteca y medios de enseñanza, que los recibirá en volumen extraordinario durante los dos años venideros, punto al que me referiré en detalle más adelante.

BIBLIOTECA.

En el mes de marzo de 1960, la sección de "Administración" de la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, disponía de un total de menos de 200 volúmenes correspondientes a 28 obras de consulta. Me es placentero informar que esta sección dispone en la actualidad de más de 300 títulos, lo que significa un total de cerca de un millar de ejemplares. La Escuela ha destinado parte sustancial de su Presupuesto para la adquisición de este material, a la vez que ha recibido valiosas donaciones del Punto IV, del Centro de Desarrollo, de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, del Servicio de Información de la Embajada de los Es-

tados Unidos y de algunos señores Profesores en particular. Con el propósito de facilitar el aprovechamiento de este material por parte del estudiantado, se estableció un servicio de atención que se extendía desde las 8 de la mañana hasta las 10 de la noche en los días hábiles y a los días feriados. Lamentablemente, el número de lectores no se ha incrementado en la forma que era de esperarse. Me permito sugerir a los señores Profesores y a quien me reemplace en la Dirección de la Escuela, la necesidad de forzar al estudiantado a la consulta de textos que justifiquen y amplíen su cultura universitaria, que no debe basarse sino en mínima parte en apuntes de clase.

EL ESTUDIANTADO.

Dada la organización y sistema de gobierno de la Universidad Central, el estudiantado es, más que en otro tipo de Universidades, factor decisivo en el desarrollo de su vida institucional.

Sobrepasados los factores que provocaron la matrícula extraordinaria del primer año de su establecimiento, su cifra ha alcanzado una magnitud de carácter permanente y que denota una tendencia normal de aumento. Así, el total de alumnos matriculados en el año 1959-1960 fue de 114; aumentó a 125 en el año escolar 1960-1961 y a 138 en el actual.

En los años 1959-1960, 1960-1961, la Directiva Estudiantil representada en la Asociación Escuela de Administración, fue factor importante para la reforma y progreso de la Escuela; se mantuvo en permanente contacto con la Dirección y prestó, en forma inteligente, toda la colaboración que le fue requerida. Supo mantener la unidad en el estudiantado y fue factor de equilibrio que moderó cualquier posición extrema.

Por otra parte, las Autoridades de la Facultad y la Dirección de la Escuela, se han preocupado de establecer algunos estímulos en beneficio del estudiantado. Cabe señalar, por ejemplo, la iniciativa de permitir el estudio y el trabajo en el campo profesional, a tiempo completo, a través del establecimiento de cinco cargos para Estudiantes Investigadores en el Instituto de Estudios Administrativos, los mismos que han sido provistos mediante el sistema de promedio de calificaciones, entre los estudiantes más distinguidos de los cursos superiores que postulen

a los mismos. Cabe anotar que las dependencias públicas, empresas gubernamentales y privadas, están comenzando a utilizar a este personal como fuente de reclutamiento, de donde el período normal de utilización de esta especie de beca se ha reducido en cada caso a unos pocos meses y ha permitido, por consiguiente, la ampliación del beneficio a un número mayor de estudiantes. Así mismo, se han creado diez becas consistentes en el pago de los derechos de matrícula para los dos estudiantes más distinguidos de cada Curso, como otra forma de estímulo al mérito.

Además, en el Presupuesto General de la Facultad se está haciendo constar, en forma ya tradicional, un número de becas, consistentes también en el pago de los derechos de matrícula, que se distribuyen a los estudiantes de menores recursos, de acuerdo con una selección que se lleva a cabo a través de los Organismos Estudiantiles.

La Dirección de la Escuela ha tenido el buen cuidado de influir oficial o extraoficialmente ante varios Organismos Públicos, obteniendo que sean ya varias las clases de cargos del Presupuesto del Estado y de Entidades Autónomas, en los que, para su desempeño se exija la calidad de estudiantes o egresados de la Escuela de Administración. En realidad, hasta la fecha ha resultado prematuro e innecesario hablar de una Ley de Defensa Profesional, puesto que todavía no existe ni existirá a plazo corto un número tal de egresados que la justifique. La mejor Ley de Defensa Profesional con que por el momento cuentan los estudiantes de los cursos superiores de la Escuela, será la capacitación recibida en las materias técnicas, y su formación para el servicio de la comunidad; de ellos dependerá el prestigio de la profesión y la mejor justificación para una Ley de Defensa Profesional en el futuro.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

Por limitaciones de diverso género y por la falta de un Director Permanente en el mismo, el Instituto de Estudios Administrativos, podemos decir que recién ha iniciado su funcionamiento. Fue instalado en local y con equipos propios con un va-

lor superior a \$ 50.000,00 el mes de Octubre pasado: Ha proporcionado conocimientos adicionales en materia de investigación a cerca de 30 estudiantes de los cursos superiores. Ha participado en la organización de la Sección de Administración de la Biblioteca de la Facultad; ha preparado material didáctico para varias asignaturas; ha realizado un estudio de la Organización Administrativa del Municipio de Quito que, una vez revisado por el Profesor de la materia, probablemente alcance a ser publicado en el curso del presente año; y se encuentra organizando en la actualidad una recopilación de la Legislación Tributaria Nacional, estudio de indudable interés y trascendencia para la reforma administrativa del Ecuador y que complementará la información recopilada en el Manual de Gobierno del Ecuador. Este Manual constituye, a mi juicio, uno de los aportes más valiosos para la información de lo que es la Administración Pública y para orientar su necesaria reforma. Este trabajo, iniciado con la colaboración de los estudiantes del Segundo Curso del año lectivo 1959-1960, ha sido seriamente revisado y completado con la asistencia técnica y financiera de la División de Administración Pública del Punto IV y la colaboración del Profesor señor Jaime E. Porras P. Constituye un trabajo de gran volumen e importancia. Una enorme información acerca de casi la totalidad de las Entidades Públicas del Gobierno Central y Autónomas, se encuentra condensada en algo más de 350 páginas de texto y cincuenta gráficos de organización, actualmente en prensa. Este texto será valioso auxiliar para la asignatura de "Gobierno del Ecuador"; libro de consulta forzoso para toda organización pública y para los estudios de Gobierno dentro y fuera del Ecuador. Su edición se la hace con la ayuda financiera del Punto IV, pero el 50% de ella será entregada para beneficio de la Escuela de Administración, ya sea para distribución gratuita entre estudiantes o venta al público, constituyendo así no sólo un motivo de prestigio, sino quizás una fuente de financiación adicional para nuestra Escuela. Yo me permito calificarlo como uno de los trabajos más serios e importantes emprendidos por la Universidad Central en este último año.

Aspiro a que la dirección que en forma limitada he podido dar personalmente al Instituto, por encargo del Consejo Di-

rectivo de la Facultad, sea prontamente sustituida por una a tiempo completo y más capacitada que la que yo he ofrecido. El Instituto está llamado a ser, en muy corto plazo, importante auxiliar para la docencia y el órgano a través del cual la Escuela de Administración podrá cumplir su función de conocimientos administrativos a la gran masa de servidores públicos y empleados privados que, por diversas circunstancias, no pueden beneficiarse con la enseñanza universitaria. Cabe aclarar, desde luego, que el tipo de conocimiento que a través de él se imparte, será más bien de orden práctico para el ejercicio de actividades específicas y a un nivel inferior o intermedio de la Administración Pública que el conocimiento académico y de alto nivel que se proporciona a los estudiantes regulares de la Escuela.

La Dirección de la Escuela ha organizado, en cooperación con importantes Agencias del Gobierno del Ecuador, varios cursos de difusión de las técnicas administrativas, a saber: dos cursos en Administración de Documentos y Archivos, uno realizado de enero a marzo de 1961 y el otro de febrero a mayo último, de los cuales se han beneficiado 65 alumnos. Un curso de Organización y Métodos que se extendió de Septiembre a Noviembre de 1961, benefició a 17 participantes en su mayoría estudiantes de la Escuela y fue el antecedente para la creación de Oficinas de Organización y Métodos dentro del Gobierno del Ecuador. Un curso intensivo y práctico de Administración de Personal se inició el mes de Marzo último; beneficiará a 10 de los actuales alumnos de la Escuela y ha servido de antecedente para la creación de Oficinas de Personal en varias Instituciones.

CONVENIO DE ASISTENCIA TECNICA BAJO LOS AUSPICIOS DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO.

Es en extremo grato para mí, informar, quizás con el carácter de primicia, que en su última sesión el H. Consejo Universitario aprobó el borrador de Convenio a celebrarse entre la Universidad Central del Ecuador y la Administración de Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de Norte-América, para beneficio de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y principalmente, de la Escuela de Administración. El Convenio en referencia que habrá de suscribirse

en el curso de este mes, establece un aporte de U.S.\$ 350.000,00 esto es, \$ 7'700.000,00 por parte del Gobierno de los Estados Unidos, y una contribución de \$ 100.000,00 de parte del Gobierno del Ecuador, por intermedio de la Junta Nacional de Planificación, a más de otras contribuciones para mejorar la docencia, permitir el establecimiento de gabinetes, incrementar la Biblioteca, dar oportunidades de estudios superiores a los mejores alumnos y proporcionar asistencia técnica para la revisión y mejoramiento de Planes y Programas de Estudio y métodos de enseñanza vigentes. En forma concreta, se destinarán \$ 20.000 para el incremento de la Biblioteca; \$ 30.000 para la compra de equipos, tales como máquinas grabadoras, proyectores para películas educativas, máquinas de calcular, equipos para la reproducción e impresión de documentos, etc. que facilitarán la docencia; y \$ 30.000, para la organización de cursos especiales para la difusión de conocimientos administrativos; y, la diferencia, para proporcionar un total de hasta 16 becas a seis profesores o estudiantes egresados de Economía y 12 profesores o egresados de Administración para realizar estudios de perfeccionamiento de hasta dos años de educación en los mejores centros universitarios de Estados Unidos de Norte América o de cualquier otro país americano, no solamente para elevar su nivel de conocimiento en determinada especialización administrativa, sino también para aprender las nuevas técnicas de la enseñanza a nivel universitario. Por último, se recibirá la asistencia técnica de un grupo de expertos provenientes de las Universidades de más reconocido prestigio en el campo administrativo.

Este Convenio requerirá de una muy delicada administración, pero, de lograr su ejecución plena y exitosa, se habrá asegurado que la enseñanza impartida en nuestra Escuela esté al nivel de cualquier otro centro docente Latinoamericano. Formulo votos porque esto suceda.

Quiero, en ese momento en que termina la experiencia más apasionante quizás de mi vida y la función más alta que me ha tocado desempeñar, agradecer al señor Decano, a los compañeros profesores y a los estudiantes; reiterar que mis actos, justos o erróneos, se han inspirado exclusivamente en el deseo de servicio a la comunidad y de amor a la Universidad y a mi profe-

sión, y deseo sinceramente me sean perdonadas mis equivocaciones para poder retirarme con la conciencia tranquila del deber cumplido.

Muchas gracias.

Lcdo. CARLOS DAVALOS R.,
Director de la Escuela de Administración.

INFORME DE LABORES PRESENTADO POR EL DOCTOR GERMANICO SALGADO A LA H. JUNTA DE FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

1961 — 1963

(Versión magnetofónica del informe verbal presentado por el
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
y Administrativas)

El Decano que termina su período, presenta su informe a consideración de la Junta de Facultad. Les ruego disculpar si condiciones de salud me obligan a tratar de ser más breve de lo que hubiera querido.

En todo caso, quiero exponer lealmente ante ustedes los problemas fundamentales con que tropieza actualmente la Facultad y la Universidad en estos momentos. Yo quisiera comenzar, justamente, no con lo poco que hemos hecho sino por lo mucho que nos resta por hacer y por lo poco que se ha conseguido en el período en el cual la Facultad ha estado, por el honor que me hicieron ustedes, bajo mi gestión y la de los Consejos Directivos que me han acompañado.

Restan enormes problemas docentes que resolver. Todavía se puede notar que a la enseñanza le falta esa unidad necesaria para formar profesionales capaces. Cada profesor, y esto si hay que recalcarlo, con enorme entusiasmo y fervor, sigue su programa, lo sigue de la manera más decidida y en la forma en que, a su leal saber y en-

tender, debe dictarse la materia; pero ha faltado, y creo que desgraciadamente seguirá faltando, hasta que no dispongamos de Decanos de tiempo completo, esa labor de unificación, de coordinación de programas, para establecer coherencia entre un cuerpo y otro de materias que, al final, da solidez a la formación de un profesional. Creo que vamos ganando, poco a poco, pero, en todo caso, señalo este problema fundamental para todas las Escuelas, como uno de los escollos que se tendrá que vencer en el futuro. Recordemos que el profesional es, ante todo, un ser humano, un hombre integral y que la enseñanza del profesional debe perseguir ese punto focal, hacer de ese hombre un ser capaz para actuar profesionalmente con eficiencia y con honestidad. Todavía tendremos que adelantar mucho camino en este sentido y creo que, desde ese punto de vista la labor que se ha podido desempeñar en los dos últimos años deja todavía bastante que desear. Sin embargo, algo se ha adelantado, pero es una primera falla que tendrá que resolverse en el futuro.

En segundo lugar, todavía nos resta también el trabajo de desbrozar los programas y los sistemas de estudio, de modo de depurarlos y extraer los conocimientos que son esenciales para la práctica profesional. Me inquieta mucho, porque es pecado que he cometido yo como profesor, que la ambición de abarcar lo más posible en un programa, de procurar transmitir el mayor número de conocimientos en una materia determinada, contraría un principio de economía de la enseñanza que debe ser la guía fundamental de la docencia. No es el profesor quien da la materia para dar a conocer lo que sabe, es el profesor quien debe darla para ponerla al alcance de lo que el alumno puede aprender, y lo que el alumno puede aprender, por limitación humana, es siempre poco. De modo que también en ese sentido tendremos que, durante un largo período, examinar los programas, realizar una revisión profunda y sincera de lo que en cada uno de esos programas se dice, para extraer de ellos lo que se puede realmente enseñar y lo que es válido fundamentalmente para el ejercicio profesional.

También tropezamos en la Facultad, y es una falta grave que tiene relación con lo económico, pero que seguramente va a atenuarse en el futuro y a ritmo muy rápido, y que es también un defecto actual de nuestro sistema de enseñanza, la fal-

ta de prácticas y la falta de ejercicio profesional anticipado por parte de los alumnos. La Economía y la Administración son esencialmente prácticas, necesitan una base doctrinaria muy sólida, así como se necesita en el economista y en el administrador una base humanística muy sólida también, pero durante la vida profesional la Universidad tiene que dar al alumno la oportunidad para ejercer ya su profesión, enfrentarse con los problemas humanos y los problemas técnicos del ejercicio profesional, y esto es algo en que tenemos que adentrarnos cada vez más, tratando de que mediante el establecimiento de clases prácticas, de clases de laboratorio, de seminarios, etc., consigamos despertar en el alumno esa aptitud al ejercicio práctico de la profesión que solamente se adquiere ahora, normalmente, uno o dos años después del egreso de la Universidad. Es decir, allí también todavía pecamos y tendremos que insistir mucho en el futuro.

Aparte de eso hay una gran falta que ha tenido la Facultad desde sus orígenes y que durante la gestión de mi modesta persona tampoco ha sido resuelta, es la de seguir al profesional agredado y ayudarlo, inclusive durante su vida, ya enfrentando los problemas prácticos del ejercicio profesional. Cursos de post-graduados, cursos extracurriculares, formación especializada en diversas materias, esa debe ser nuestra meta. Naturalmente va a hacer falta un presupuesto muchísimo más alto del que hemos tenido hasta ahora, pero yo creo que podemos abordar esa tarea con sinceridad, con entusiasmo, y creo también que la Facultad en la nueva gestión podría conseguir mucho en esta materia.

La Escuela de Administración, con la ayuda que va a recibir de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Washington va, sin duda, a tener una oportunidad extraordinaria para extenderse no solamente en actividades de cursos de especialización para los propios universitarios y los profesores, sino también en salir fuera de las fronteras universitarias y llegar a esa enorme masa de empleados, en los cuales hay un potencial humano y un potencial dinámico extraordinarios, pero que lentamente se burocratiza en la vida diaria de la rutina de las oficinas sin que encuentren una orientación y una mano firme que le dé un rumbo para el futuro. Esto se puede hacer y va a hacerlo la Escuela de Administración porque en estos momentos tiene posibilidades y orientación para llevarlo a la práctica. Exactamente lo

mismo tiene que hacer la Escuela de Economía, tenemos que no solamente preparar mejor al profesional, darle la oportunidad de especializarse, buscarle campo de inquietud, sino también salir fuera de la Universidad, encontrarnos con el funcionario público que por su acción normal dentro de la administración debe saber cierto tipo de técnicas económicas y dárselas para que el país, a partir de este núcleo de vida universitaria, pueda progresar a pasos más firmes cada vez. Esta es una tarea vital en estos momentos, porque si hay algún obstáculo al desarrollo del país, ese obstáculo es, sin duda, la administración pública en todas sus ramas, tanto en lo que se refiere a gestión puramente económica como en lo que se refiere a gestión administrativa de orden general.

Y el último problema, que yo diría es general a nuestra actual Universidad, es algo que hace unos pocos días, con motivo del cambio de las directivas estudiantiles tuve la ocasión de subrayar. Yo decía que estamos participando muy poco en la vida nacional. Estamos realmente manteniéndonos casi en una torre de marfil. Eso nos puede esterilizar —lo decía entonces—, y hoy lo repito. Es decir, va a ser nuestro deber de profesionales, y esta es obligación que debe comenzar por los profesores, que debe llegar a los alumnos intensamente, el hacer vibrar la vida y el pensamiento universitarios fuera de nuestras aulas. Comenzar a orientar la opinión y no sólo eso. En estos momentos no es ni siquiera necesario orientar ya, en estos momentos es necesario resistir una acometida, la acometida sistemática de opiniones especialmente en la vida económica que sólo la Universidad con su pureza, su honestidad y con su conocimiento puede destruir. Es decir, en otras palabras, el desarrollo económico del país está también en manos de los profesores y de los estudiantes universitarios en cuanto fuente de influencia y eso es lo que desgraciadamente no es, en estos momentos, la Universidad. Nuestra Facultad tiene que ser una fuente de influencia, una fuente dinámica de acción y, para ello, no hay ninguna duda, tenemos que vivir los problemas nacionales, vivirlos políticamente en el buen sentido de la palabra política, con plena intensidad y hacer llegar nuestra voz y nuestra opinión de modo de detener en su germen todos estos brotes, que no son sino brotes que frenan el impulso del desarrollo y que nos pueden llevar a situaciones caóticas extremadamente graves.

He sintetizado así unos cuantos de los problemas fundamentales que existen para mí en este momento en la vida universitaria, en la vida de nuestra Facultad. Problemas que, yo lo confieso, en la gestión que me ha tocado ejercer en estos dos años, y eso es responsabilidad exclusivamente mía, no de los colaboradores en el Consejo Directivo ni de los señores profesores, no se han podido resolver. Yo espero que quien me suceda en este sitio pueda entrar, con mayor decisión que la mía, con mayor entusiasmo, a tocar esos problemas y a resolverlos.

Quiero decir, sin embargo, que hemos hecho algunos progresos. La Facultad tenía un problema agudo de programas, que iría decir mejor de orientación profesional. Hace dos años, comenzamos a trabajar tratando de encontrar, con la ayuda de todos los señores profesores, nuevos rumbos para la acción universitaria. Creo que la modificación hecha y que tendió fundamentalmente a dar un sesgo práctico a la enseñanza y a enfocarla en ciertos problemas reales de acción, como son los problemas de la planificación y programación económica, de conocimiento de proyectos y la elevación del nivel general de conocimientos del economista y del administrador en ciertas materias como en matemáticas por ejemplo, han tenido un éxito relativo. La formación, creo yo, puede ser en estos momentos más sólida de lo que fue antes, y esto es una cosa natural que no se debe a la gestión de un Decano, se debe al lento fluir de la vida orgánica de una Facultad que es dinámica por propia naturaleza. Cuando fui alumno, los programas con los cuales yo recibí clases eran realmente programas del siglo XIX. En estos momentos los programas, como una lógica de las cosas, son programas relativamente modernos, y tenemos que modernizarnos mucho más, ponernos más cerca de la vida real y de la vida práctica nacional, y algo se ha progresado en esa materia.

En la Escuela de Administración donde se intentaba, desde el principio, un enorme experimento, porque realmente era un enorme experimento el incrustar una formación profesional en campos tan cerrados y tan impermeables a los grupos de elite como son los campos de la administración pública y el campo de la empresa privada, los programas han ido modificándose gradualmente, de acuerdo a las necesidades experimentales de la enseñanza. Creo que en estos momentos existe ya conocimiento suficiente para, en un futuro próximo, reajustar esos programas

de un modo tal, que la orientación de la enseñanza responda mucho más directamente a la demanda de la administración pública y de la administración de negocios. Es decir, en esto hemos hecho, creo yo sinceramente, algún progreso y creo que hay que seguir insistiendo en el futuro.

Volviendo al problema de las prácticas, estoy seguro que el próximo período se caracterizará por un aumento de las clases prácticas, laboratorios y seminarios que serán como puntales de las clases doctrinarias, teóricas, que en el actual programa creo que están relativamente bien concebidas.

También hay, sin duda alguna, un progreso en lo que se refiere a la acción de los Institutos anexos a la Facultad. El Instituto de Administración comienza muy dinámicamente. En estos momentos va a disponer de recursos para realizar una obra de extraordinaria envergadura bajo el impulso de su Director, el Lcdo. Carlos Dávalos, y con la concurrencia de profesionales, egresados de la Escuela de Administración y de sus propios becarios alumnos; el Instituto inclusive ha podido ya lanzar al conocimiento público obras como el "Manual de Gobierno", que constituyen realmente trabajos de mérito y que revelan el enfoque sistemático que se está dando a la labor del Instituto. Estoy seguro que el Instituto, en el futuro, con los enormes programas que he tenido la gran complacencia de discutir ayer, va a tener para el próximo año una acción intensísima, con la cual va a llegar a todas las capas de la administración pública y administración de negocios. Son enfoques muy prácticos, como cursos de archivo, cursos de ayudas audiovisuales, que están destinados a preparar grupos limitados de personas especialistas en ciertos campos y con los cuales se puede ir, poco a poco, creando ese núcleo de acción que llevará finalmente al cambio de la Administración Pública.

El Instituto de Investigaciones Económicas que desde hace más o menos 6 meses tiene un nuevo Director, mi colega el profesor Luis Torres, desde ese momento ha encontrado también un nuevo espíritu y es algo que me complazco en declarar porque ha sido realmente un cambio notable. No es porque anteriormente no haya sido dinámico el Instituto, sino que, por razones lógicas, en los últimos meses había estado abandonado en lo que se refiere al impulso y permanencia directa de la dirección. En estos momentos el Instituto tiene iniciativas de

mérito; atraviesa como es lógico por cierta falta de recursos que creo que será deber de las futuras Autoridades tratar de subsanar; pero está ya orientando los trabajos que realiza con un grupo de gente, que es realmente encomiable por su espíritu de disciplina, por su entusiasmo y por la devoción con que han seguido en el Instituto laborando casi desde su fundación —como el profesor Yépez—. Hoy hacen un trabajo que puede tener proyecciones inclusive en la propia vida de los estudiantes, en lo que se refiere a crear conexiones entre los trabajos del Instituto y las prácticas e investigaciones que los estudiantes deben hacer. Aparte de esto existe también un programa que esperamos pueda cumplirse plenamente, para que el Instituto salga afuera y pueda aprovechar de los conocimientos de los profesionales economistas y de los estudiantes, para crear una especie de Organismo de consulta que alguna vez puede ser auto-financiable con respecto a todas las Entidades que en el futuro necesitarán investigaciones económicas. En efecto, el Instituto ha hecho ya algún trabajo en este sentido y creo que en el futuro podemos expandir muchísimo más este campo de acción. En todo caso, hay publicaciones del Instituto como el conocido Índice de Precios al Por Mayor, Estadísticas Universitarias, etc. En estos momentos se realiza una investigación sobre comercialización que, creo yo, va a tener utilidad para el país y que es mérito de los empleados del Instituto tanto de aquellos que vienen laborando en él desde hace mucho tiempo, como del nuevo Director, el profesor Torres.

En el campo de la actividad estudiantil y de las reglamentaciones creo también que hemos conseguido algunos progresos y todavía se pueden conseguir progresos más positivos en el futuro. No tengo en absoluto queja, y es algo que me complace profundamente decirlo, del cuerpo de estudiantes de la Facultad. Al contrario, han sido para mí no solamente un grupo cordial de amigos sino un grupo estimulante de personas que han estado junto a mí con sus consejos y, en ocasiones, con sus críticas que yo he apreciado siempre en todo lo que valen, para poder enrumbar a la Facultad de la manera que creía la mejor. Los estudiantes no solamente han demostrado, en los dos años que he estado en el Decanato, un gran entusiasmo por aprovechar la docencia universitaria, por formarse como profesionales, sino también, y

es algo en que debo insistir, especialmente en este momento, una rectitud y una honestidad que son de extraordinario efecto desde el punto de vista de la calidad humana del futuro profesional. Nunca he tenido casos, cabe decirlo, en los cuales haya visto torcida intención en los señores estudiantes. Han enfrentado los problemas, inclusive aquellos problemas disciplinarios que pudieron haber tenido trascendencia para ellos, con un gran espíritu de honestidad y rectitud. Y su entusiasmo, un entusiasmo no declinante, que yo quisiera ver reavivarse cada vez más y rebasar el propio campo de los problemas meramente estudiantiles para llegar al campo de los problemas nacionales, en los cuales ellos tienen mucho que decir, ese es también otro hecho muy efectivo, emocional, que va dando un tono en la vida de la Facultad.

De mi parte, a los señores estudiantes, a los cuales durante muchas ocasiones, lo sabemos muy bien las autoridades, debemos contrariar porque esa es la obligación en ciertos momentos de una Autoridad Universitaria, sólo les puedo decir mil gracias y que sigan por ese camino de progreso y entusiasmo que los caracteriza en este momento. Ellos tienen varios problemas pendientes que yo considero que requieren solución inmediata. Uno de ellos es el llamado problema del arrastre. Estamos en un período de transición entre un sistema universitario, que sigue las reglas académicas del sistema europeo y un sistema universitario que se aproxima más al sistema de los países anglosajones, y si hay algo que debemos adoptar del anglosajón, creo yo, que es el llamado sistema de los créditos. Es decir también para la Escuela de Economía y quizá probablemente con el mismo éxito con el que hemos aplicado en la Escuela de Administración. Habría que buscar otro nombre para no usar anglicismos, pero el hecho es que habría que permitir a los alumnos el llegar a su formación profesional, eligiendo materias, siguiendo un grupo de materias que les permita poco a poco, y de acuerdo con sus disponibilidades de tiempo, formarse a profundidad. Hay en estos momentos un documento inicial que ha sido repartido a los señores profesores y a los señores estudiantes y sobre el cual seguramente existirán ya opiniones para orientar las reformas que deberán hacerse a muy breve plazo en el futuro. Esto, sin duda ninguna, dará un campo nuevo a la formación del economista y permitirá el acceso a la Facultad a

elementos que por falta de disponibilidad de tiempo en estos momentos no podrían seguir los cursos normales.

Hay otros problemas relacionados también con los estudiantes, que se han tratado de resolver de la manera que ha parecido, en cada caso, más equitativa. Probablemente el más agudo que queda es el referente a los créditos o aprobación por materias, pero sin duda ninguna hay otro tipo de problemas que se refieren, por ejemplo, a material didáctico. El clásico dilema de los copiados o los textos, un dilema que la Facultad no ha ayudado todavía a resolver, dotando del número suficiente de textos a la biblioteca para que los alumnos, sea cual sea su situación económica, dejen de tomar copiados. Estamos enfrentados a un hecho, a uno de los fenómenos más graves de la docencia ecuatoriana, que es la costumbre de que el alumno haga sus copiados y se cree una especie de texto que es siempre resumido y deficiente, por lógica natural. Frente a ello tenemos las necesidades de la docencia moderna que exigen cada vez más la lectura de libros y muy variados libros, especialmente en los cursos superiores de Economía, para lo cual se necesita una enorme disponibilidad de biblioteca. Creo que la Facultad debe hacer un gran esfuerzo por resolver este problema y definitivamente dar a los alumnos las posibilidades de tener acceso a aquellos libros de consulta que puedan sustituir, de alguna manera, al deficiente y absolutamente anticuado, lo llamaría yo así, sistema de los copiados. En lo que se refiere a otros problemas de material docente y de peculiaridad de la docencia, creo que el entusiasmo de los profesores ha contribuido a aliviar mucho esas tensiones que podría haber surgido por inadecuación pedagógica o por la falta de responsabilidad de parte de las Autoridades de la Facultad.

Cabe recalcar, que esta es una de las Facultades Universitarias donde menores son las faltas de asistencia de parte de los profesores. Hemos sacado un cómputo y apenas llegan al 5% del total; esto revela el gran espíritu de responsabilidad del cuerpo de profesores. Ello, a pesar de que por la propia calidad de los profesionales en dos profesiones nuevas como son Economía y Administración, las ausencias por razones forzosas de trabajo son muy repetidas; apenas se llega a un 5% sobre el total de faltas, lo cual ya les digo constituye un nivel máximo en el caso de la Universidad Central. Los señores

alumnos también, en lo que se refiere a asistencia, a pesar de que todos ellos o la gran mayoría trabajan, es decir tienen limitaciones de tiempo, sin embargo apenas hemos tenido ocasión de contemplar casos en los cuales se han aplicado, desgraciadamente, las reglamentaciones universitarias por límite de faltas. También en el caso de la asistencia de los alumnos puedo decir que los resultados de los últimos años siguen siendo tan buenos como lo fueron en años pasados. En esto la Facultad, sin duda ninguna, no ha desmejorado y probablemente haya progresado y creo que seguirá progresando porque es una tendencia interna de la misma.

Los señores profesores han demostrado, y me agrada decirlo, un gran sentido de responsabilidad y colaboración. Quiero, en estos momentos, pedirles muy sinceramente disculpas si alguna vez he podido ofenderlos, sin intención por supuesto, pidiéndoles en ocasiones quizá de una manera insistente y poco tinoso el cumplimiento de alguna obligación que el señor profesor, por otras razones perfectamente excusables, no había podido cumplir. Esa ha sido mi obligación como Decano, lo he hecho sintiéndome mal en mi mismo, pero sintiendo que de todas maneras tenía que hacerlo. Pero son casos realmente mínimos, sin ninguna importancia, y el cuerpo de profesores como tal ha sido y es la fuerza dinámica esencial que sostiene las Autoridades Universitarias. El nuestro es un cuerpo de profesores jóvenes, llenos de entusiasmo, muy al día en los acontecimientos y cambios de las disciplinas a su responsabilidad y que cada vez más, están poniéndose en condiciones de actuar como verdaderos maestros universitarios. En realidad esta Facultad tiene la enorme suerte de tener un grupo extraordinariamente selecto de intelectuales, porque esa es la palabra, con los cuales sin duda ninguna se puede edificar no solamente una Facultad sino un país.

Por último, señores, quisiera referirme brevemente también a algunos actos externos que ha realizado la Facultad y que va a realizar en el futuro, y que va a cumplir, en parte, este objetivo al cual yo me referí anteriormente sobre la influencia de la Facultad en la vida nacional. Tuvimos el verano pasado un curso de CEPAL sobre Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico; este curso se repetirá este verano. Tuvo una enorme trascendencia, puedo decirlo, porque de inmediato he visto

que todos aquellos que asistieron a ese Curso, muchos de ellos egresados economistas, actúan ya como profesionales formados, especializados en esas disciplinas. Es decir, bastó un Curso de tres meses para darles realmente una formación fundamental y especializada, y lo que ha sido más halagador es el resultado que tuvo sobre profesionales egresados de otras Facultades que asistieron a ese Curso, que se encendieron de entusiasmo por la disciplina económica que puede parecer tan árida en estos momentos, y que se han unido a nuestra Facultad como alumnos. Y así, esta Facultad tiene la honra de tener en sus primeros cursos alumnos que ya son profesionales de otras Facultades, gente madura, con gran criterio, entusiasmo y una enorme calidad humana, porque se necesita mucha calidad humana para comenzar una carrera luego de haber terminado otra. En este caso tenemos muchos alumnos de nuestra Facultad que, sin duda ninguna, serán brillantes economistas en el futuro, cuyo primer interés por las Ciencias Económicas surgió de este curso de CEPAL, que se repetirá este año y que estoy seguro tendrá el mismo éxito y los mismos resultados.

Se han celebrado, en lo que se refiere a la Escuela de Economía, otros breves cursillos como aquel relativo al Desarrollo de Tierras para Usos Agrícolas, dado por el grupo de expertos de Naciones Unidas que trabaja en el Proyecto de Fondo Especial para la Recolonización de las Haciendas de la Asistencia Social, y algunas otras iniciativas del mismo tipo, más breves, que han tenido también efectos notorios. En lo que se relaciona a la Escuela de Administración y sin referirme nuevamente al enorme campo de acción que ésta puede tener en el futuro, como yo lo dije anteriormente, y que lo va a tener de inmediato desde este trimestre, quiero recordar los cursos en Archivo, Organización y Métodos, Contabilidad Fiscal, que se han venido dictando no solamente con alumnos de la Facultad sino con empleados de otras Dependencias del Estado. El entusiasmo del Director de la Escuela, la colaboración de los señores profesores y de los señores estudiantes que trabajan en el Instituto y la cooperación en este caso de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Ecuador, han permitido que estos Cursos se mantengan sistemáticamente, que tengan éxito y estén debidamente dotados; y esta misma actividad, mucho más intensificada, estoy seguro que vivirá en el futuro la Escuela de Administración.

Por último, quiero referirme también al contrato que la Facultad ha celebrado con la Agencia para el Desarrollo Internacional y que dentro de muy pocos días va a comenzar a tener pleno efecto. Se trata más bien de un Contrato con la Universidad de Pittsburgh, una de las más reputadas Universidades de los Estados Unidos en el campo de la Administración, que enviará aquí un grupo de profesores, para en unión con los profesores nacionales, en comunión de intereses y trabajando codo con codo, se llegue a crear la especialización profesional que hace falta para la docencia, intensificar, como es lógico, o grados que en estos momentos no podemos apreciar, la calidad de la docencia y la penetración que va a tener esta Escuela en la vida nacional. Ha habido una dotación de equipos que beneficia también a la Escuela de Economía y espero que dentro de pocos días podrá hacerse ya la entrega solemne de los mismos, dotación de libros para la Biblioteca que beneficia a las dos Escuelas y un programa de becas que ha comenzado por la Escuela de Administración y que el año próximo seguirá también con la Escuela de Economía. Este tipo de acción Internacional nos va a permitir, sin duda, liberarnos de ciertos obstáculos como son las limitaciones financieras y permitirnos lanzar a la Facultad por un camino todavía más dinámico del que ha seguido hasta ahora.

Tenemos que pensar también en el caso de la Escuela de Economía, que esa acción Internacional es posible y lo será por muchas razones. Esta Escuela es, sin duda ninguna, una de las más reputadas de las Escuelas de Economía de la América Latina. En ella puede muy bien fincarse, y ya he estado en discusiones en este sentido, la esperanza de Agencias Internacionales, por ejemplo de FAO, fundaciones privadas como la Fundación ROCKEFELLER y la Fundación FORD, para iniciar acciones en campos específicos. Me refiero, por ejemplo, a una posibilidad que no está muy remota y que creo yo que se la puede llevar a la práctica dentro de un plazo relativamente breve, un Instituto de Economía Agraria. El Ecuador necesita Economistas Agrarios y los necesita en cantidad para enfrentar los problemas de reforma agraria y colonización que seguramente traerá el futuro. Esta Facultad está en la obligación de prepararlos, quizás ése sea el primer campo de especialización en el cual puede iniciar el trabajo fructífero de inmediato. Esto requiere,

como es lógico, ayuda internacional, pero no creo que haya mucha dificultad en conseguir esa ayuda y este es un campo dinámico que tenemos que explotar forzosamente para comenzar a dar a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central y a su Escuela de Economía, especialmente, campos de aplicación prácticos de formación profesional especializada que tenga ya trascendencia no solamente nacional sino latinoamericana.

Con esto, señores, termino este breve informe que he querido hacer lo más objetivo posible sobre las labores de este modesto Decano, en los últimos dos años. Si ha habido limitaciones en la labor de las Autoridades Universitarias, quiero rogarles que vean la causa de esas limitaciones exclusivamente en la persona del Decano, Los Consejos Directivos a quienes yo he acompañado en el trabajo y que me han dado toda su colaboración y su entusiasmo, sin duda ninguna, no son culpables de esos errores. Esos Consejos Directivos, y voy a permitirme nombrar especialmente, a los personeros que han formado parte de ellos, han sido los cuerpos que me han dado no solamente consejo sino apoyo y confianza en mi mismo, para realizar una labor que si bien modesta, puedo calificarla de entusiasta y de decidida: el Ing. Galo Pazmiño, el Ing. Com. Jack Bermeo y Econ. Miguel Benites, en el primer Consejo Directivo que terminó sus labores en noviembre de 1961; y en el actual, con el Subdecano Econ. Manuel Naranjo, el Lcdo. Carlos Dávalos, el Econ. Juan Salgado, el Dr. Gonzalo Rubio Orbe y el Prof. Luis Torres. Los señores estudiantes de los dos Consejos: Sr. Gilberto Mantilla y Sr. Rodrigo Racines y los suplentes señores Carlos Erazo y Luis Espinel. El Consejo Directivo es realmente en estos momentos, y eso si me complace decirlo, una reunión cordialísima de amigos, en la cual se examinan los problemas de estudiantes, profesores y Autoridades, con absoluta cordialidad, con absoluta honestidad y rectitud. Creo que ninguno de los Consejos Directivos han sentido en su actuar y en su acción ninguna rigidez institucional ni ninguna tensión. Hemos tenido una vida de Organismo con plena cordialidad, y eso se debe fundamentalmente al espíritu de cooperación de todos los señores profesores y alumnos que han formado parte de tales Consejos. Nuevamente mil gracias señores por el honor que me

hicieron al entregarse el Decanato hace dos años, espero que mi labor haya añadido algo, por poco que ello sea, a la labor extraordinaria que realizó el Dr. Manuel Agustín Aguirre, fundador de la Facultad. Con ese antecesor es muy difícil hacer una tarea brillante en un Decanato. Lo que si he querido hacer es una tarea de Economista convencido, de profesional convencido de que de esta Facultad deben salir los hombres que han de gobernar el Ecuador en el futuro. Mil gracias.