

# JORNADAS ECONOMICAS

## DISCURSO DE PRESENTACION DEL TEMA "LA REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR"

por el Econ. Juan F. Casals M.

En primer lugar debo expresar mis agradecimientos al Directorio de la Asociación de Economistas de Quito, por haberme honrado con la designación de coordinador de este interesante certamen en la parte correspondiente al tema de la Reforma Agraria. Al mismo tiempo formulo fervientes votos por el éxito de estas primeras Jornadas Económicas que, con mucha diligencia y entusiasmo, ha promovido nuestra Asociación. Por mi parte, procuraré esforzarme porque del análisis y discusión del delicado tema que me corresponde coordinar, resulten algunas conclusiones que sean provechosas para el país, cumpliendo en buena forma los cometidos básicos de estas jornadas. Confío así mismo, que la deficiencia de mi modesta actuación se verá compensada gracias a la destacada intervención de prestigiosos colegas que participarán en el análisis de este importante tema, así como por la valiosa colaboración de algunos observadores de reconocida versación en los problemas que vamos a tratar.

El tema de la Reforma Agraria puede ser considerado de actualidad e interés continental. En efecto, en las diversas reuniones y conferencias internacionales que en los últimos tiempos han ocupado la atención de los países americanos, se ha destacado el problema referente a la tierra y han ocupado un sitio relevante los asuntos relacionados con la política agraria. Además, se puede decir que existe el criterio general de que el problema socio económico del subdesarrollo, depende en gran parte de las defectuosas y anacrónicas estructuras agrarias que se constituyen en verdaderas barreras que obstaculizan la marcha de la mayoría de los pueblos de América hacia su progreso y bienestar.

En tratándose de nuestro país, dada la importancia que la actividad agrícola tiene dentro de su economía, un desarrollo equilibrado exigiría que se dé prioridad a la resolución de los problemas inherentes a dicho sector, y tal parece aconsejarlo la naturaleza de los recursos productivos con que cuenta. Y para lograr una acertada resolución de los complejos problemas agrarios, es indispensable modificar aquellos obstáculos estructurales, institucionales, legales y de carácter psicológico y ambiental que se oponen al progreso de la actividad agrícola, y que, en consecuencia, dificultan el desarrollo económico del país.

Podríamos decir que en los actuales momentos, la opinión pública mayoritaria está acorde en reconocer la urgente necesidad de efectuar una transformación de la estructura agraria del país, estribando el problema en la búsqueda de los medios adecuados y justos para llevar a cabo este proceso. Con miras a contribuir a la orientación de la política a seguir en este sentido, la Asociación de Economistas de Quito ha promovido las Jornadas Económicas que hoy se inician, considerando como tema de interés nacional y de primera prioridad el correspondiente a la Reforma Agraria en el Ecuador.

Es necesario señalar que este tema, ha dado lugar a las más enconadas controversias, ya que en la compleja composición del concepto de la Reforma Agraria, intervienen consideraciones de carácter político-doctrinario que muchas veces se anteponen a los aspectos técnicos de orden social y económico, y cuyas ingeren-

cias originan diversas tendencias, que van desde las concepciones de carácter revolucionario con matices más o menos anarquizantes y sanguinarios, hasta aquellas altamente conservadoras y contrarias a las transformaciones básicas.

De lo expuesto se deriva la necesidad de tratar tan delicado asunto en un alto nivel científico, y sobre todo, alejado del campo meramente político, procurando abordar el tema en función de país y tomando en consideración únicamente los aspectos de orden técnico.

Se ha dicho, que el problema de la Reforma Agraria debe ser tratado en el frío marco de las concepciones económicas, ya que en el fondo, la existencia de los problemas agrarios se fundamenta en el peculiar comportamiento de la agricultura como rama de la economía. Claro está que el problema de la Reforma Agraria involucra también aspectos de carácter social, pero vemos que la economía al preocuparse de la forma cómo el hombre debe satisfacer sus necesidades, persigue la consecuencia del denominado desarrollo económico que, considerado en términos de bienestar tiene una finalidad eminentemente social.

Es por esta razón, que la contribución del economista a la solución de tan importante problema es de fundamental importancia, sin que por ello se les reste significación a los profesionales de las más diversas ramas, como Ingenieros Agrónomos, Sociólogos, Ingenieros Civiles, etc., cuyas aportaciones serán sumamente útiles en la compleja actuación del proceso de la Reforma Agraria.

Además de contribuir a la orientación de la política a seguir en el campo de la Reforma Agraria, la discusión de este importante problema persigue como finalidad ilustrar a la opinión pública en general, sobre un tema que si bien se encuentra muy difundido, pocas veces es tratado en sus justas dimensiones y en muchos casos es objeto de las más erróneas interpretaciones. En efecto, para unos la Reforma Agraria es la clave de la solución de los problemas del país, para otros en cambio, constituye un verdadero desastre social. Esta incertidumbre se debe sobre todo, al hecho de existir formas violentas de efectuar una reforma de esta natu-

raleza, además de aquellas normales, progresivas y planificadas. Y ésto se ha presentado en aquellos países que habiéndose mantenido reacios y adversos a todo cambio en su defectuosa estructura agraria básica, se han visto en el caso de encararla mediante sangrientos procesos revolucionarios, cuyos resultados objetivos se han logrado muchas veces a muy largos plazos y con elevados costos sociales.

En las Jornadas que hoy se inician se abordará este especial asunto, procurando analizarlo y discutirlo en forma seria y meditada, con el fin de poder sacar algunas conclusiones que a manera de recomendaciones y sugerencias consigan a cabalidad los cometidos de este interesante certamen. Debo advertir al respecto, que no abrigo el optimismo de que en las discusiones de este tema se arribe a conclusiones completamente acordes, ya que seguramente existirán diversos criterios entre los participantes, debido a que se trata de un problema sumamente complejo y de difícil solución, sobre el cual no se puede esperar resultados específicos como aquellos derivados de las ciencias físico-matemáticas. En todo caso, se analizarán y discutirán los diversos criterios, procurando obtener conclusiones relativamente concordantes, pero si ello no es posible, se expondrán los resultados obtenidos aun cuando sean opuestos, explicando los fundamentos y puntos de vista en que se basan.

El tema será enfocado con miras a nuestra realidad nacional, por cuya razón se lo ha denominado: "La Reforma Agraria en el Ecuador"; claro está, que para lograr conclusiones categóricas de interés para el país, será preciso considerar ciertos fundamentos de carácter doctrinario y revisar algunas experiencias obtenidas en otras áreas, pero evitando dilatarse en meras especulaciones de orden filosófico o de carácter histórico que nos conducirían a estériles e inacabables discusiones.

El esquema del temario propuesto para la discusión consta de los siguientes puntos:

1º—"La función social de la tierra como fundamento de un proceso de Reforma Agraria".

2º—Concepto de Reforma Agraria.

3º—Necesidad de reformar la estructura agraria: su importancia para el desarrollo económico del país.

4º—Objetivos de un proceso de Reforma Agraria.

5º—Formas de poner en marcha este proceso mediante:

- a) Programas de Colonización y Recolonización;
- b) Reformas legales;
- c) Políticas impositivas; y
- d) Otras.

6º—Problemas a considerar:

- a) Tipos de unidades a constituir;
- b) Aspectos sociales;
- c) Inversiones y servicios indispensables;
- d) Estudios básicos;
- e) Organismos responsables; y
- f) Financiación.

7º—Consecuencias políticas, económicas y sociales.

8º—Conclusiones.

Es posible que en el transcurso de las discusiones se considere conveniente ampliar o restringir el esquema presentado, el cual por el momento servirá de guía para lograr un ordenamiento lógico en el análisis del tema.

Finalmente hago un llamamiento a todos los colegas interesados en el problema de la Reforma Agraria, para que presten su valioso aporte intelectual en el análisis del mismo, interviniendo en forma patriótica y de manera activa en el desarrollo de estas Jornadas Económicas, estimulando así a la entusiasta directiva de nuestra asociación que ha tenido la iniciativa de promoverlas.

## **CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS ECONOMICAS SOBRE EL PROBLEMA DE LA REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR**

### **1.—LA FUNCION SOCIAL DE LA TIERRA**

Se considera a la función social de la tierra como el derecho que tiene la sociedad sobre la propiedad privada. Este dere-

cho inclusive ha sido reconocido por casi todos los países y por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas. El Ecuador lo ha consagrado en el Art. 183 de su Constitución Política, que dice: "Se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social...".

La tierra cumple con su función social, cuando su sistema de tenencia es tal que:

- 1.—Permite un empleo y una combinación óptimos de los factores de la producción;
- 2.—Facilita la adopción de nuevas técnicas, para aumentar la productividad de los factores de la producción;
- 3.—Favorece una distribución más equitativa de los ingresos que generan los factores que intervienen en la producción; y,
- 4.—Da lugar a una explotación racional de los recursos naturales, permitiendo la conservación y mejoramiento de los mismos.

Si el sistema de tenencia de la tierra que impera en una colectividad, en una u otra forma impide, obstaculiza o dificulta la realización de los postulados antes enunciados, se considerará que la tierra no está cumpliendo su función social y, en este caso, la sociedad puede ejercer su derecho para transformar ese sistema de tenencia.

## 2.—EL CONCEPTO DE LA REFORMA AGRARIA.

Sin tratar de encerrar en estrechos márgenes la definición de un problema tan amplio y complicado como es la Reforma Agraria, pero con el objeto de tener una idea concreta del tema en discusión, la Reforma Agraria se define como el conjunto de acciones planificadas que conduzcan a la transformación de los sistemas de tenencia de la tierra, o sea, al cambio de la relación hombre-tierra, por medio de una mejor distribución de la propiedad agrícola entre los campesinos que la trabajan y complementándola con servicios económico-sociales, tales como: crédito, asistencia técnica, educación, vivienda, seguridad social, y otras regulaciones como legislación de trabajo, tributación, etc., que en

conjunto den como resultado elevar el nivel de vida del campesinado, favorecer el desarrollo industrial y, en general, el desarrollo económico del país.

En consecuencia, sólo con la Reforma Agraria se lograría que la tierra cumpla con su función social.

### 3.—LOS OBJETIVOS DE UNA REFORMA AGRARIA.

Una Reforma Agraria en el Ecuador, deberá tener como objetivos los siguientes:

- 1.—Realizar una redistribución de la propiedad de la tierra promoviendo la igualdad de oportunidades entre todos los trabajadores del campo. Esto significa la destrucción del latifundio y de todas las demás formas de acaparamiento de tierras con fines especulativos; la integración del minifundio en unidades económicas tipo óptimo para cada zona; la desaparición del huasipungo, ayuda, yanapa y otras formas mixtas entre tenencia y sistema de remuneración de la mano de obra, que son incompatibles con las necesidades del desarrollo económico del país;
- 2.—Aumentar la productividad de los factores que intervienen en la producción, de tal manera que se incrementen los rendimientos de las explotaciones agropecuarias de acuerdo a los términos dictados por la demanda, tanto de productos para la alimentación y de materias primas para el consumo interno, como de productos para la exportación;
- 3.—Incrementar los ingresos del sector agropecuario con una mejor distribución de los mismos, a fin de aumentar los niveles de consumo interno que permita la ampliación del mercado y con ello, la industrialización del país;
- 4.—Conservar y mejorar los recursos naturales para garantizar un aumento continuado y progresivo de los ingresos del sector agropecuario y de los otros sectores de la economía nacional;

- 5.—Crear un sistema institucional flexible que permita la adopción de nuevas técnicas que se adapten a las condiciones de un dinámico desarrollo económico; y,
- 6.—Obligar a todo propietario agrícola a beneficiar al máximo las tierras que posee.

#### 4.—NECESIDAD DE REALIZAR LA REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR

La Reforma Agraria en el Ecuador, no sólo es necesaria sino que debe ser realizada con urgencia a fin de superar el evidente retraso del desarrollo económico y social en que se debate el país.

Esta necesidad surge de la existencia de un defectuoso sistema de tenencia de la tierra, caracterizado por una distribución con dos extremos negativos: el uno que concentra la tierra en pocas manos, ya que menos de 1.000 familias poseen el 45% de las tierras agrícolas del país, utilizando solamente el 15% de esa superficie; y el otro, representado por aproximadamente 240.000 familias, o sea, el 72% de la población agrícola que opera en unidades de explotación de menos de 5 hectáreas, constituyendo minifundios antieconómicos. Esta defectuosa estructura se agrava, además, por la persistencia de rezagos medioevales como el huasipungo, la ayuda, la yanapa, que son sistemas que vienen retrasando el progreso del país.

Los resultados permanentes de estos sistemas de tenencia de la tierra, son: a) Impedir el empleo y la combinación óptima de los factores de la producción; b) obstaculizar la adopción de nuevas técnicas de producción; c) causar altos costos de producción y bajos rendimientos; y, d) conducir a una desigual distribución de los ingresos, lo que ha ocasionado que más del 50% de la población ecuatoriana permanezca sumida en el círculo vicioso de la pobreza, impidiéndoles que sean elementos dinámicos de consumo, lo cual constituye una barrera para el desarrollo industrial, y por ende, económico del país.

En estas condiciones, el único camino para superar las si-



tuaciones negativas de la actual estructura, es el de realizar la Reforma Agraria.

## 5.—METODOS DE REALIZAR LA REFORMA AGRARIA

Los métodos de realizar una Reforma Agraria, se los puede clasificar en directos e indirectos.

1.—Entre los métodos indirectos se han utilizado los siguientes:

a) —La aplicación de impuestos progresivos a las tierras ociosas;

b) —El dictado de los reglamentos que regulen las relaciones del trabajo agrícola;

c) —La formulación de leyes sobre contratos de arrendamientos y otras formas de tenencia;

d) —El dictado de la Ley que regule el traspaso de tierras agrícolas por herencia;

e) —La formulación de leyes sobre contratos de compra-venta; y,

f) —El establecimiento de programas de colonización y re-colonización.

Estos métodos son en general de poca eficacia para conseguir una Reforma Agraria planificada y eficiente, porque primero, necesitan un largo período de espera sin que garanticen que se logrará el objetivo propuesto; segundo, por el alto costo e ineficiencia administrativa de tales medidas; y, tercero, porque desorganizan la producción por el largo plazo que requieren para su aplicación. Además, es muy fácil que tales medidas se modifiquen con el transcurso del tiempo, sin conseguir el propósito para el que fueron establecidas, como ha sucedido en otros países.

2.—Métodos directos, se considera entre éstos los siguientes:

a) —La expropiación de las tierras previo el pago de su precio, con fines de distribución; y,

b) —La nacionalización de las tierras para organizar fincas colectivas u otras formas mixtas de tenencia, sin constituir propiedad privada.

Analizando las ventajas y desventajas de estos dos métodos directos, se consideró que la expropiación de tierras, con fines de redistribución en propiedad, sería el más aconsejado en el caso del Ecuador.

El precio de la tierra se debería fijar, preferentemente, de acuerdo con el avalúo catastral de los predios, a una fecha determinada. El pago se debería hacer con Bonos de Reforma Agraria, a 25 o 30 años plazo, con un interés prudencial del 5% o del 6%.

## 6.—TIPOS DE UNIDADES DE EXPLOTACION A CONSTITUIRSE

De los posibles tipos de unidades de explotación agropecuaria que podrían constituirse, tales como: finca familiar, haciendas, fincas colectivas, cooperativas múltiples de producción, sociedades anónimas y otras formas mixtas, se considera que, dadas las características nacionales, la finca familiar de tamaño óptimo sería la más aconsejada para el Ecuador, por cuanto ésta conduciría a una mejor distribución de los factores de la producción, a una mejor distribución de los ingresos y al aumento y diversificación de la producción agropecuaria.

Sin embargo, debe anotarse que a largo plazo, la finca familiar puede ser un factor de inflexibilidad institucional, que impida la movilidad de la mano de obra de la agricultura hacia la industria, que obstaculice la adopción de técnicas más avanzadas que requieren de grandes capitales y de una mayor escala de producción, y, por último, que limite la ampliación progresiva del tamaño de las fincas. Para contrarrestar estos futuros desajustes, se ha concluído que será conveniente y necesario dejar el camino abierto para la organización de granjas colectivas y cooperativas, las mismas que podrían hacerse en tierras del Estado (Asistencia Social).

## 7.—FINANCIACION.

Las inversiones necesarias para la realización de la Reforma Agraria deberían considerarse como de primera prioridad, por tanto, para su financiación habrá que recurrir a todas las fuentes posibles, tales como: emisión de Bonos de Reforma Agraria, crédito interno y externo, Presupuesto General del Estado, crédito bancario, etc.

## 8.—INVERSIONES Y SERVICIOS INDISPENSABLES.

Un plan de inversiones para poner en marcha la Reforma Agraria y los programas posteriores a su realización, debe considerar los siguientes aspectos:

- 1.—Consecución de fondos para realizar los estudios previos a la Reforma Agraria;
- 2.—Financiación del organismo técnico e idóneo encargado de llevar a cabo la Reforma Agraria;
- 3.—Consecución de recursos para la concesión del crédito agropecuario programado;
- 4.—Financiación de vastos programas de investigación, extensión y educación agrícola y vocacional;
- 5.—Realización de programas de irrigación, forestación, drenaje, conservación de suelos y otras mejoras territoriales y planes de vialidad;
- 6.—Mejoramiento de la vivienda campesina que incluya dotación de servicios de luz eléctrica, agua, etc.;
- 7.—Aplicación de mejores sistemas de comercialización, especialmente en sus aspectos de recolección, almacenamiento, transporte, organización de mercados (mayorista y minorista) y sistema de precios; y,
- 8.—Promoción de industrias rurales.

## 9.—ESTUDIOS BASICOS.

Para llevar a cabo una Reforma Agraria ordenada y sistemática, se requiere la ejecución de los siguientes estudios básicos:

- 1.—Censo Nacional de Población;
- 2.—Inventarios de recursos naturales del país y estudio de factores climáticos, tales como: características de los suelos, recursos hidráulicos, forestales, clima, meteorología, etc.
- 3.—Clasificación de las tierras con fines de zonificación en:
  - a) —Tierras agrícolas: arables, no arables, forestales, etc.; y,
  - b) —Tierras no agrícolas: reservas para parques nacionales, reservas con fines de conservación de suelos, de fuentes de agua, de minerales, etc., y zonas urbanas, industriales, de recreación, etc.
- 4.—Censo Agropecuario Nacional y encuestas especiales sobre población agraria, inventario de bienes de capital, ingresos de los agricultores, determinación de tamaños óptimos de las fincas en las diversas zonas agrícolas del Ecuador, etc.; y,
- 5.—Compilación, reforma y codificación de leyes agrarias.

## 10.—CONSECUENCIAS DE UNA REFORMA AGRARIA

### 1.—Económicas:

- a) —Aumento de las áreas de cultivo;
- b) —Mejor distribución de los factores de la producción;
- c) —Incremento de la productividad de esos factores;
- d) —Elevación del ingreso real per-cápita;
- e) —Aumento de la capacidad de consumo y por ende de la demanda de bienes y servicios;
- f) —Aceleración del proceso de desarrollo industrial;
- g) —Diversificación de la producción nacional y mejor estructuración de la misma; y,
- h) —Aceleración del proceso de desarrollo económico a una tasa continua y progresiva.

Es probable que a corto plazo se sufra una contracción de la producción agropecuaria como consecuencia del cambio de la estructura agraria, dependiendo de la efectividad en la ejecución del programa de reforma para que ese período pueda reducirse sin ocasionar una perturbación de mayor magnitud.

## 2.—**Sociales:**

- a) —Mejor distribución de la población;
- b) —Mejoramiento de las dietas alimenticias de las grandes fajas de la población (elevación del standard biológico);
- c) —Disminución de la morbilidad o incidencia de las enfermedades;
- d) —Baja de la tasa de mortalidad general;
- e) —Disminución de la tasa de natalidad;
- f) —Aumento de la expectativa de vida;
- g) —Elevación del nivel cultural;
- h) —Ampliación del grado de libertad individual; e,
- i) —Promoción de organizaciones y sociedades democráticas.

## 3.—**Políticas:**

- a) —Formación de la clase media agrícola, con el desplazamiento de las clases latifundistas de la directiva política nacional;
- b) —Cambio en la orientación política del sector agropecuario; y,
- c) —Mejor equilibrio entre los grupos de presión para el control del gobierno nacional.

## LA FORMACION DE CAPITAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO

Intervención del Econ. señor Néstor Vega en la Inauguración de las Primeras Jornadas Económicas.

1.—Consciente de su responsabilidad ante la ciudadanía ecuatoriana y ante la historia de la Patria, la Asociación de Economistas de Quito ha planeado las Primeras Jornadas Económicas del Ecuador para estudiar dos problemas económicos fundamentales, como son:

La Reforma Agraria y

La Formación de Capital y el Desarrollo Económico.

La magnífica exposición hecha sobre la reforma agraria por el economista señor Juan Casals, me releva de la necesidad de hacer ningún comentario, y quiero referirme directamente al problema del desarrollo económico y el método de alcanzarlo, la formación de capital.

2.—El desarrollo económico consiste en la utilización óptima de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros de un país para alcanzar una mayor productividad por hombre ocupado y por tanto un mayor ingreso personal y familiar. La medida última del desarrollo de un país está dada por su ingreso per cápita.

3.—En los países subdesarrollados el ingreso per cápita es muy bajo. Ese es el caso del Ecuador. Mientras en los Estados Unidos, por ejemplo, el ingreso per cápita supera con mucho los 2.000 dólares anuales, en el Ecuador, en 1959, éste llegó apenas a 170 dólares anuales.

4.—Es preciso analizar las causas de este retraso. La mayor causa está en la estructura económica misma del país, en la mala distribución de la riqueza (fundamentalmente de la propiedad agrícola), y, por tanto, en la injusta distribución del ingreso, en las instituciones que consagran inícuas relaciones de trabajo, en las escasísimas sino nulas posibilidades de educación y de trabajo

para la mayor parte de la población, en la escasísima posibilidad de ahorro para inversiones, en las rudimentarias técnicas de producción y por tanto en la bajísima productividad por hombre ocupado.

5.—Para corregir estos yerros y alcanzar el desarrollo económico hay que modificar radicalmente el sistema de distribución de la riqueza. La solución será fundamentalmente la reforma agraria, sobre cuya necesidad, conveniencia y técnicas para llevarla a cabo se discutirá ampliamente en las Jornadas Económicas que traten sobre este tema.

El otro remedio será la necesidad de incrementar el capital del país, de acelerar la formación de capital, o sea del incremento de aquellos bienes que junto con la naturaleza y el trabajo sirven para producir otros bienes.

6.—La formación de capital para el desarrollo económico es tan indispensable cuanto que en una economía moderna no se puede producir solamente a base de trabajo. Es preciso maquinarias, equipos, herramientas, instrumentos que posibiliten, aligeren y abaraten la producción.

7.—Pero para realizar estas inversiones de capital es necesario una base de financiamiento. Esta base naturalmente es el ahorro, o sea la cantidad de ingreso que queda sin consumirse.

8.—Entonces viene el problema, porque en una economía de bajos ingresos la capacidad de ahorros es muy pequeña. No habiendo ahorros (el alimento legítimo de las inversiones) no habrá inversiones. No habiendo inversiones no habrá como aumentar la producción, o sea que un país pobre estaría condenado a mantenerse eternamente pobre.

9.—Contra este destino fatal se levantan todos los países subdesarrollados del mundo, porque todos quieren alcanzar niveles de vida más altos y mayor bienestar social. Viene entonces la necesidad de aumentar los ahorros internos y la posibilidad de utilizar los recursos externos.

10.—Si los ahorros voluntarios son insuficientes, se impone el ahorro forzoso. Este método lo han utilizado la mayor parte de los países que se han desarrollado. En el Ecuador, la mejor ex-

perencia de ahorro forzoso constituyen las Cajas de Previsión Social.

Si el ahorro privado es insuficiente hay que suplir con ahorro público. Este en definitiva no es sino el ahorro forzoso del público recaudado por el Gobierno en forma de impuestos. No son otra cosa, los impuestos a la gasolina para financiar el plan vial, por ejemplo.

11.—Un análisis concreto de nuestro ahorro nacional bruto nos dirá si, en términos de ahorro, el Ecuador ha mejorado o empeorado en el último decenio. En 1950 el ahorro bruto era apenas el 10.8 por ciento del producto nacional bruto. Esta cifra fue creciendo poco a poco hasta alcanzar su máximo en 1955 con 16.3 por ciento para luego descender en los últimos dos años a alrededor del 14 por ciento.

12.—La conformación de este ahorro ha variado también profundamente en el decenio; mientras en 1950, el sector de consumo o de personas ahorraba el 7.6 por ciento de su ingreso, en 1959 llegó apenas a 2.3 por ciento del ingreso. También en el sector de producción el ahorro ha bajado de 7.5 por ciento con respecto al producto nacional bruto en 1950, a 6.1 por ciento en 1959. En el sector gobierno, en cambio, el ahorro ha subido de 5.3 por ciento del ingreso respectivo; en 1959 en cambio el ahorro capta el 27.9 por ciento del ingreso. Hay, pues, una fuerte propensión a invertir de parte del Gobierno. Quiere decir que el Gobierno está gravando fuertemente el ahorro privado en beneficio público.

13.—Es preciso analizar si este cambio de estructura y utilización del ahorro ha sido favorable o desfavorable al país, porque si bien por un lado se han atendido servicios de infraestructura, en cambio se han limitado las posibilidades para la industria privada, que es la que produce bienes de consumo que levantan el nivel de vida de los habitantes. Este constituirá de todos modos uno de los puntos a discutirse en las Jornadas.

14.—Para tener una mejor visión de la formación de capital será preciso analizar la estructura misma de las inversiones.



En el período 1950-1959 las inversiones se dividen en 44.2 por ciento para construcciones, 140.9 por ciento para adquisiciones y 14.9 por ciento en aumento de inventarios.

Dentro del rubro construcciones, las mayores inversiones han sido hechas en vivienda, edificios no residenciales y carreteras y puentes.

Electrificación, regadío, teléfonos, telégrafos y radio han sido escasamente atendidos.

15.—Entre las adquisiciones, la compra de vehículos tiene la mayor parte. También son importantes las compras de maquinaria industrial, de materiales de construcción y herramientas diversas.

Las técnicas rudimentarias de la producción agrícola debe ser la causa de las pocas adquisiciones en maquinaria agrícola.

Las compras de equipos tanto de oficina como de laboratorio son muy pequeñas. La escasez de esta clase de equipos se la puede notar en cualquier oficina, hospital, clínica, institución, etc. que se visite .

16.—Tocará a las Jornadas Económicas estudiar la composición de estas inversiones y recomendar una mejor estructura o distribución, tendiente a un crecimiento más armonioso de la economía.

17.—Tocará también a las jornadas estudiar las maneras de incrementar el ahorro interno y canalizarlo a través de las instituciones crediticias. El estudio del sector financiero constituirá un punto fundamental de estudio e investigación.

18.—Pero, como las necesidades de capitalización son tan grandes y los recursos internos tan pequeños, será preciso acudir al crédito exterior. La capacidad de endeudamiento estará dado por la productividad y rentabilidad de los empréstitos, así como del aumento de las exportaciones y de los saldos de la balanza comercial.

19.—Las Jornadas piensan estudiar con especial interés si la capacidad de endeudamiento debe tener condición implícita de equilibrio o no, o puesto en otras palabras, si el servicio de los empréstitos debe hacerse con rentas ya existentes o con rentas

que se generen por las inversiones realizadas. Asimismo, será preciso estudiar si los préstamos han de ser pagados por impuestos generales o por tasas pagadas por los beneficiarios. Hay la tendencia de que todo lo que se puede pagar por tasa debe hacerse así, porque los beneficiarios deben pagar los servicios recibidos. Desde este punto de vista los planes de electrificación y de vivienda pueden ser fácilmente financiables.

20.—Las Jornadas Económicas tienen por objeto dar la cooperación de los técnicos en el análisis y en la programación económica. Si logramos poner un poco de luz en el problema, así como despertar el interés por la investigación científica, tanto entre los colegas economistas, como entre los estudiantes y el público en general, habremos obtenido satisfactorios resultados.

●

### **CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS ECONOMICAS SOBRE EL TEMA "FORMACION DE CAPITAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN EL ECUADOR"**

La Asociación de Economistas de Quito ha culminado con éxito cabal la realización de las "Jornadas Económicas" que se llevarán a cabo en la Universidad Central del 25 de Octubre al 25 de Noviembre de 1960.

El Coordinador del tema final: "formación de capital y desarrollo económico en el Ecuador", economista Néstor Vega Moreno informó que, como resultado de estas jornadas se han obtenido conclusiones muy importantes y que constituyen el esfuerzo común de todos los economistas integrantes de la Asociación así

como de los estudiantes de los últimos cursos de las Universidades Central y Católica, que intervinieron en algunas de las discusiones.

Los expositores fueron los señores: Ing. Com. Alfonso Aulestia, que expuso sobre Inversión y Ahorro, Jacinto Benalcázar acerca del Sector Público, Luis Torres sobre Ahorro, Joaquín González acerca del Sector Financiero, Reinaldo Torres el tema Crédito Externo, Bolívar Lupera sobre el Sector Financiero, Olmedo-Manchano acerca del Crédito Externo. Su actuación fué destacada.

## EL TEMARIO

Las jornadas se desarrollaron según el siguiente temario:

### **I.—Introducción.**

- a) —Concepto de formación de capital y de capital.
- b) —Necesidad de la formación de capital para el desarrollo económico.
- c) —Concepto del ahorro y su formación sectorial.
- d) —El papel del sector financiero como intermediario.

### **II.—Formación de Capital.**

1. —Análisis de las inversiones según su estructura, en el período 1950-1959.
  - a) —Comportamiento.
  - b) —Incidencia.
2. —Inversiones del Sector Público con atención especial al Gobierno Central.
3. —Inversiones del Sector Privado.
4. —Proyección de las inversiones futuras para conseguir una tasa X de crecimiento per cápita en el producto nacional bruto.

5.—Política de Inversión por Sectores.

- a) —Sector Público.— Gobierno Central.
- b) —Incidencia.

6.—Métodos de financiamiento.

- a) —Ahorro Interno.
- b) —Crédito Externo.

**III.—Formación y Distribución del Ahorro.**

1.—Ingreso Nacional.

- a) —Consumo.
- b) —Ahorro.

2.—Capacidad para ahorrar como función del ingreso.

3.—Distribución del Ahorro Nacional.

a) —Las Cuentas Nacionales como materia prima para el análisis del ahorro.

b) —El ahorro nacional bruto y su composición:

1.—Ahorro del sector empresas.

2.—Ahorro del sector personas.

3.—Ahorro del sector Gobierno.

4.—Ahorro del sector exterior.

5.—Ahorro e inversión.

6.—Estudio del Sector Financiero.— Papel de los intermediarios.

**IV.—El Crédito Externo.**

1.—El papel del crédito externo como método de financiamiento.

2.—Breve historia de los préstamos recibidos por el país, sus clases y objetivos.

3. —Capacidad de endeudamiento.

- a) —Si la capacidad ha de tener condición implícita de equilibrio o no.
- b) —Proyección de posibles deudas futuras.

### CONCLUSIONES:

#### LAS INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO.

Al examinar la formación de capital, o sea el análisis de las inversiones reales, se concluyó que éstas adolecían de dos defectos básicos, originados fundamentalmente por las inversiones del sector público: por un lado, una fuerte concentración de inversión pública en unos pocos rubros; y, por otro, una gran dispersión de las inversiones en obras insignificantes.

El primer defecto hace que la economía no crezca coordinadamente; el segundo origina desperdicio de fondos. Los dos son muy perjudiciales para la economía.

Se anotó que hay falta de coordinación entre los planes del Gobierno. Por eso al realizar inversiones básicas no se ha cuidado de las inversiones complementarias, por ejemplo: se han hecho carreteras y no las obras de colonización. Esto ha reducido la productividad y el beneficio de las obras públicas.

Si bien hay una Contraloría General de la Nación, se dijo en una de las reuniones, que fiscaliza los datos contables, no hay una fiscalización técnica que determine "los logros" efectivamente conseguidos o sea la traducción en obra real de las inversiones monetarias realizadas.

#### ACONSEJABLE REESTRUCTURACION.

Esta situación ha determinado que las Jornadas Económicas resuelvan aconsejar a los poderes públicos una reestructuración de las inversiones públicas a base de programas coordinados y que destaquen las prioridades en las realizaciones. Asimismo se ha

sugerido la creación de una Contraloría Técnica para comprobación en los logros obtenidos y la determinación de los costos unitarios de las obras realizadas.

## EL AHORRO.

En lo que respecta al ahorro, fuente lógica de la inversión, se comprobó, en las deliberaciones de las jornadas, que en el período 1950 a 1959, frente a un incremento del ahorro público, el sector privado había visto fuertemente reducidas sus disponibilidades para inversiones. Por ejemplo, el sector PERSONAS, que en 1950 ahorraba más del 7 por ciento de sus propios ingresos, pudo ahorrar en 1959 apenas un 2 por ciento. También el ahorro de las EMPRESAS privadas se vió reducido a un fuerte porcentaje que les impidió ampliar sus instalaciones y agrandar sus industrias.

Según se precisará, ésto ha debídose a una presión fiscal cada vez más aguda en busca de recursos, que ha absorbido gran parte del ahorro privado en forma de impuestos.

En un país subdesarrollado como el Ecuador, son necesarias grandes inversiones del Estado porque escasean los servicios básicos o de infraestructura, indispensables para el desarrollo industrial.

## INCENTIVOS A LA INVERSION PRIVADA

En una etapa posterior, se anotó en una de las conclusiones de las jornadas, para no originar escasez de bienes de consumo que producen las empresas privadas, se debería modificar el sistema tributario y crear incentivos para la inversión privada.

La política recomendada es la de mantener un adecuado equilibrio entre la inversión pública productora de servicios básicos y la inversión privada productora de bienes de consumo pues eso evitará los desequilibrios en los niveles de precios.

El ahorro interno del país ha sido insuficiente para financiar la inversión nacional bruta, con excepción de los años 50 y

52, dentro de la década de los años 50. En los demás años ha sido necesario recurrir al ahorro externo en forma de empréstitos o de inversiones directas del exterior en el país en un porcentaje que varió desde un mínimo del 2 por ciento sobre el total de las inversiones en 1959 hasta un máximo de 21 por ciento en 1956.

### EL CREDITO EXTERNO.

Si se quiere mantener un ritmo de crecimiento per-cápita con una tasa de por lo menos 2 por ciento anual, se requiere una inversión mínima del 15 por ciento del producto nacional bruto, porque así lo exigen las condiciones de crecimiento vegetativo y de eficacia marginal del capital en el Ecuador. Si el ahorro interno es insuficiente para realizar esta inversión, los economistas aconsejan recurrir necesariamente al crédito externo.

Pero la Asociación convino en que el crédito externo no puede ser ilimitado por lo que se recomienda se haga un esfuerzo de ahorro marginal (extra) sobre los aumentos de producción muy superior a los ahorros corrientes a fin de poder servir los empréstitos extranjeros y atender a la autofinanciación futura. Para ello tiene fundamental importancia la elección de los programas de inversión que deben ser los que contengan obras de máxima productividad, que asegurarán estos resultados.