

CAMBIOS MÚLTIPLES Y DESARROLLO ECONOMICO EN EL ECUADOR

Por José C. Cárdenas

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central.

Los cambios múltiples no son una novedad en el Ecuador. Fueron adoptados en 1922, cuando por primera vez el país implantó el control de los cambios para hacer frente a un déficit persistente y grave de su balanza de pagos, con caracteres de desequilibrio cíclico y a la vez estructural, motivado por la baja de precios del cacao en los mercados internacionales, entonces el primer producto de exportación del país, y por la disminución de la producción, debido a las enfermedades que desde 1917 venían asolando las plantaciones.

En efecto, la Ley que estableció el control de cambios, promulgada el 18 de Noviembre de 1922, dispuso una distribución de los recursos en divisas, siguiendo un criterio económico-social que en la década inmediata a la gran crisis estuvo muy en boga en todos los países que establecieron controles de cambio: el 60% de las divisas incautadas, debía distribuirse así: a) Importación de consumos necesarios; b) Importación de maquinarias industriales y agrícolas; c) Gastos de ecuatorianos o fami-

lias ecuatorianas residentes en el exterior, y para seguros de incendio, marítimos, etc.; d) Importaciones no necesarias ni indispensables. Las divisas concedidas para residentes en el exterior e importación de suntuarios, tenían un recargo de 25% de su valor en sucres, que se destinó a acrecer el fondo en sucres resultante de las ventas de divisas a los importadores, y destinado a pagar los giros entregados por los exportadores. El 10% debía emplearse en la importación de materiales para obras públicas fiscales o municipales de imperiosa necesidad, a juicio de la Comisión, y el 30% restante, para cubrir los compromisos atrasados del comercio.

Una modalidad, que por lo novedosa conviene mencionar aquí, es la fijación de tipos de cambio de las diversas monedas incautadas, la que debía efectuarse diariamente por la comisión administradora del Control, tomando en cuenta los precios del cacao en New York y Londres, "de manera que los cambios fijados permitan pagar a los **productores** . . . un precio ni mayor de veintiocho, ni menor de veintidos sucres por cada quintal". Es decir, que el sistema tenía las siguientes características:

a) —Un tipo de cambio fluctuante que, siguiendo las cotizaciones en los mercados extranjeros del principal producto de exportación del país, garantizase a los **productores** un ingreso estable. Si como consecuencia de una baja de precios del cacao, la balanza de pagos tendía hacia un déficit, por la disminución de los ingresos de divisas obtenidas por las exportaciones de dicho producto, la consiguiente depreciación constituía un freno para las importaciones, mientras los productores mantenían un ingreso mínimo tolerable de acuerdo con sus costos, y se eliminaba al máximo la fluctuación del ingreso nacional en cuanto dependía de las exportaciones.

b) —Un recargo cambiario del 25% en las importaciones suntuarias y el ausentismo, es decir, un tipo de cambio diferencial para castigar esta clase de gastos superfluos.

Respecto de las restantes importaciones, se establecía un orden de prelación que daba prioridad al consumo y a la importación de bienes de capital, en lo cual se señala el Ecuador como

uno de los primeros países en adoptar este criterio que favorece el desarrollo sin imponer gravámenes al consumo.

Este es uno de aquellos casos en que se combinaba un criterio exclusivo de restricciones de costo, sin mayores interferencias administrativas, con una tasa de cambio fluctuante, que disminuyese al mínimo las fluctuaciones del ingreso en los sectores de exportación, mientras se dejaba libre el sistema de precios, y se efectuaba al mismo tiempo una combinación con restricciones arancelarias, puesto que la Comisión administradora del sistema estaba facultada para indicar al Gobierno "la necesidad de aumentar los gravámenes aduaneros a las importaciones de lujo, si se observare que la demanda de letras para los artículos necesarios es superior a la provisión posible de fondos". Este régimen duró hasta Octubre de 1924, en que fue derogado, y en 1927, con la fundación del Banco Central, el país retornó a la libre convertibilidad, abandonada en Agosto de 1914, bajo un régimen de patrón oro de cambios modificado.

En Abril de 1932, el país abandonó el patrón oro y decretó la incorvertibilidad, al mismo tiempo que adoptaba nuevamente un régimen de control de cambios, en esta vez de naturaleza diferente al de 1922, y se recurría a la devaluación monetaria. De allí en adelante, el país vivirá bajo un régimen, a veces parcial, a veces total, de control de cambios, con devaluaciones sucesivas de la unidad monetaria, como efecto de las condiciones depresivas en que se desenvuelve la economía ecuatoriana en el período de los treinta. Las características de las diversas etapas de este período de control de cambios, fueron la utilización de cuotas de cambio, y un gran carácter discrecional en la administración, con una interferencia total en el sistema de precios, al mismo tiempo que el arancel se tornaba acentuadamente proteccionista. Con variadas alternativas, este sistema duró hasta fines de 1946.

En 1944 se inicia un período de cambios múltiples, que duraría hasta la actualidad. Al respecto, podemos señalar dos etapas: de 1944-47, en que se utilizan los cambios múltiples principalmente como recurso fiscal, y sólo apenas como correctivo

de las importaciones, y a partir de la reforma de Junio de 1947, en que la adopción de los cambios múltiples respondió a una programación de reformas y objetivos de corto y largo alcance.

Período de 1944 a 1947.

En Noviembre de 1944, al procederse a una revaluación de la unidad monetaria, se estableció un impuesto de 2% sobre toda compra y venta de cambio extranjero, destinado a incrementar el Fondo de Estabilización Monetaria del Banco Central, para amortizar los empréstitos concedidos por el Banco Central al Gobierno, y para ciertos gastos de operación de éste. Los servicios del Gobierno se efectuaban a la paridad oficial, sin recargo alguno. Resultaban, de esto, los siguientes tipos de cambio con relación al dólar:

Paridad Oficial: \$ 13.50, para servicios oficiales.

Tipo de compra a los exportadores: 13.40 menos 2% = 13.13.

Tipo de venta a los importadores: 13.50 más 2% = 13.77.

Sin embargo, aquí tenemos el caso típico de un sistema de cambios múltiples combinado con restricciones cuantitativas (cuotas individuales de cambio y un régimen administrativo enteramente discrecional) y destinado a cumplir objetivos fiscales del Gobierno. El hecho de que se destinase el 30% del recargo a la amortización de la deuda del Gobierno al Banco Central, es el primer antecedente para otras medidas similares en el futuro, destinadas a esterilizar fondos en el Banco Central, como medida anti-inflacionaria. En Diciembre de 1945, se dispuso que los artículos clasificados como suntuarios, podrían ser importados por los comerciantes con cargo a sus respectivas cuotas individuales de importación, pero el servicio de divisas se efectuaría solamente hasta un límite del 50 al 75% del valor de la importación, según la clase de artículos, con lo cual prácticamente se obligaba a los importadores de esta clase de artículos, a utilizar

sus propios fondos en moneda extranjera, o a adquirir las divisas en el mercado negro, creándose, **de facto**, nuevos tipos de cambio para importaciones de suntuarios, que dependían de la proporción de cambio extranjero que deberían conseguir los importadores en el mercado negro, bajo la artificiosa modalidad de "importaciones con propias divisas".

En Enero de 1946, se aumenta en 2% el recargo cambiario sobre ventas de divisas, de modo que el nuevo tipo real de cambio para importaciones sube a 14.04 sucres por dólar.

En Mayo del mismo año, se introduce un nuevo recargo de un sucre por dólar, sobre ventas de divisas para importaciones y ausentismo, inclusive las importaciones autorizadas sin divisas. Los servicios oficiales y las ventas de divisas para estudios en el exterior, estaban exentos de este recargo. De este modo, las importaciones y ausentismo pagados con divisas oficiales, estuvieron afectos a un tipo real de cambio de 15.04 sucres por dólar, mientras subía correlativamente el tipo real de cambio para las importaciones suntuarias en cuanto utilizaban todo o parte de divisas del mercado negro. El 85% de este nuevo recargo se destinó a pagar los créditos congelados otorgados por el Banco Central a los Bancos de Fomento, con la provisión de que cuando se haya cubierto esta deuda, el recargo se destine a mejorar la capitalización de dichos Bancos; el 15% restante se destinó a financiar la organización y mantenimiento de una Policía Rural. Fueron, pues, finalidades fiscales, teniendo en esta vez como objetivo el desarrollo económico, al financiar la capitalización del sistema bancario de crédito agrícola e industrial del país, las que inspiraron fundamentalmente el establecimiento del recargo. Pero es de anotar que, al mismo tiempo, al igual que en 1944, al destinarse una parte de los recursos provenientes del recargo al pago de la deuda congelada de los Bancos de Fomento al Banco Central, por concepto de redescuentos no pagados, se creaba un efectivo instrumento anti-inflacionario, en mayor escala que en la vez anterior, puesto que, entre 1944 y 1946, la deuda del Gobierno al Banco Central había tenido un aumento considerable. Sin embargo, subsistían las características cuantitativas de las

restricciones, bajo la modalidad de cuotas individuales de cambios, que atendían primordialmente a la posición financiera del importador (tiempo de trabajo en su campo, capital declarado, impuestos pagados, contribuciones al Seguro Social, etc), que en nada aliviaban al sistema de su distintivo básico de ser estrictamente de carácter discrecional y administrativo, consiguientemente sujeto a la presión de los intereses creados, y fuente permanente de descontento y corrupción.

A fines de 1946, se decreta la libre importación de ciertos artículos indispensables para el país, principalmente bienes de capital. Bajo la presión de las necesidades impuestas por el desarrollo agrícola e industrial del país, fue éste el primer paso hacia la liberalización de las restricciones cuantitativas en que acaso imprudentemente había vivido el país durante la guerra, y constituyó el antecedente para la medida de febrero de 1947, en que se faculta la libre importación de una lista de artículos llamados "necesarios", que sin embargo incluye artículos tales como cigarrillos y automóviles. Mediante reformas sucesivas, se suprimieron los recargos cambiarios antedichos, por ser contrarios a los principios adoptados por el Ecuador al suscribir el Convenio del Fondo Monetario Internacional, y se los sustituyó por un impuesto de 4% y la tasa de un sucre por dólar sobre los permisos de importación y ausentismo, y un impuesto del 2% sobre los permisos de exportación, que debía tener sólo carácter temporal. Se dió en esta oportunidad una garantía cambiaria a las inversiones extranjeras que llegasen al país y se registrasen en el Banco Central, que consistía en la concesión de divisas no afectas al pago de los impuestos antedichos, para el retiro de dichos capitales y para la remesa de utilidades, dividendos e intereses relacionados con tales inversiones. En Marzo siguiente se estableció un mercado libre de cambios, tanto para ciertos invisibles como para las transacciones fronterizas, liberándose especialmente al mercado oficial del rubro llamado de "ausentismo" que constituyó una fuente de aprovisionamiento del mercado negro.

El nuevo régimen, que se inició prácticamente en Diciembre

de 1946, unido a un alto grado de liquidez de la banca privada y de los sectores comerciales, determinó una afluencia de importaciones que hizo peligrar la estabilidad de la balanza de pagos, y originó al mismo tiempo, una violenta contracción de los medios de pago interno. Fue en estas circunstancias, que el Banco Central solicitó la ayuda técnica del Fondo Monetario Internacional, institución que envió una misión presidida por el eminente economista doctor Robert Triffin, que sugirió la reforma monetaria y cambiaria realizada en 1947 y 1948.

La Reforma Cambiaria de 1947.

La Segunda Guerra Mundial produjo en el Ecuador una situación inflacionaria relativamente aguda, al extremo que entre 1939 y 1944, se cuadruplicaron los medios de pago a disposición del público (de 137.9 millones de sucres a fines de 1939, subieron a 574.4 millones a fines de 1944), y el índice de precios de 22 artículos de primera necesidad en Quito, con base Enero-Junio de 1939 = 100, sufrió más que una duplicación en el mismo período. La causa de la expansión monetaria interna radicó principalmente en el aumento de las reservas internacionales del país, que de 2.7 millones de dólares a fines de 1939, se elevaron a 34.7 millones a fines de 1944. Los medios de pago de origen externo pasaron, en consecuencia, de 41.3 millones a 467.7 millones de sucres entre ambas fechas.

Al mismo tiempo, y como efecto de este período de auge en el comercio exterior, el crédito a corto plazo e inversiones de la banca privada subieron de 92 millones de sucres a fines de 1939, a 215 millones al terminar 1944, y la cartera hipotecaria creció de 37 a 97 millones de sucres en igual período. Los depósitos monetarios de la banca privada se cuadruplicaron en ese lapso, mientras los excedentes del encaje legal pasaron de 6 a 67 millones de sucres entre las dos fechas citadas.

Fue solamente en 1943 que comenzaron a adoptarse medidas destinadas a contrarrestar la inflación, principalmente aquellas de tipo cuantitativo, como el alza de los porcentajes del encaje legal, que pasaron de un promedio de 14% en 1939-42, al

23.6% en 1943, hasta llegar al 35% en 1944. Simultáneamente, se ensayó una medida novedosa, que fue la de efectuar en la banca privada colocaciones de Certificados Oro emitidos por el Banco Central con cargo a sus activos internacionales, medida con la que se logró absorber un porcentaje significativo de las reservas líquidas de los bancos privados. Al derogarse esta medida en 1944, se restableció para la banca privada una alta posición de liquidez, que le permitió expandir el crédito en otras direcciones.

Los ingresos del sector público crecieron de 196.7 millones de sucres en 1940 a 512.1 millones en 1944, con un aumento correlativo de los gastos públicos. De la posición de déficits mantenida hasta 1939, el presupuesto fiscal pasó a otra de pequeños superávits en el período 1940-44, aunque no de magnitud suficiente para ser utilizados como instrumento anti-inflacionario significativo, puesto que al mismo tiempo las Cajas de Previsión emprendían en planes de construcción de viviendas para sus afiliados, a base de los recursos acumulados y de los ingresos corrientes.

Presentaba el Ecuador entonces el caso de una economía imposibilitada de aprovechar el aumento de sus ahorros en inversiones de desarrollo, con excepción de aquellas destinadas a satisfacer las necesidades transitorias de la guerra mundial, mientras al mismo tiempo encontraba dificultades para atender debidamente la demanda interna con importaciones adecuadas, estimulándose así la espiral inflacionaria. Era evidente el caso de un desajuste entre la oferta y la demanda globales en el mercado interno, lo que fue el factor principal de la elevación del nivel en la estructura de los precios internos.

Fue en estas circunstancias que se trató de llevar a cabo, al final de la guerra, un programa de desarrollo, encaminado por una parte a construir una red de carreteras y resolver el problema del riego, y por otra, a estimular el desarrollo agrícola e industrial a base de créditos especiales a largo plazo. Con este objeto, mediante un Decreto Ley de la Función Legislativa, el Ban-

co Central concedió al Gobierno, en 1945, un crédito de 6½ millones de dólares, que sirvió para financiar ese programa.

Simultáneamente, se operaba un cambio importante en la estructura fiscal del país, en el sentido de una mayor descentralización de los ingresos y gastos, con la creación de numerosas entidades autónomas, cada una de las cuales, a base de sus propios recursos, formulaba y ejecutaba planes aislados de inversiones. Este proceso se inició prácticamente desde 1940, en que el Gobierno Central participaba todavía del 59% de los ingresos públicos totales, hasta descender al 35% en 1952, contra una participación municipal del 18%, y del 47% por las entidades autónomas, en el mismo año.

Este proceso tomó impulso en 1945, imposibilitando al Gobierno Central para efectuar el escrutinio adecuado en las inversiones totales del sector público, establecer prioridades y permitir que sus propios programas de desarrollo se ejecutasen sin una presión inflacionaria exagerada.

De allí que los efectos inflacionarios resultantes del programa de desarrollo iniciado en 1945, no se hicieron esperar. Bajo la liquidez existente en la banca y en los particulares, el aumento de la demanda total, derivado de las nuevas inversiones públicas a base de la política fiscal deficitaria del Gobierno Central, produjo, como era de esperarse, un impacto inflacionario violento, que repercutió en el costo de la vida y en la balanza de pagos, y anuló, en gran parte, al elevar el costo de la administración y de las inversiones, el objetivo inicial del programa. Una comprobación de nuestro aserto es que el índice de precios de artículos de primera necesidad en Quito, se elevó más de 26% en 1945, y más de 20% en 1946, para declinar de allí en adelante. La balanza de pagos experimentó, asimismo, su primer déficit en 1945, y el circulante de origen interno creció en un 150% entre 1944 y 1945.

Desde luego, el programa tuvo algún éxito, principalmente en cuanto se aplicó al desarrollo agrícola e industrial, y en tanto fue posible obtener en los restringidos mercados de abastecimiento extranjeros, los bienes de capital necesarios para llevar

adelante el programa. Sin embargo, la deuda pública interna creció de 36.3 millones de sucres a fines de 1944, a 165.8 millones a fines de 1946.

Al mismo tiempo subsistían las condiciones impuestas por la guerra en la economía exterior del país: estructura de las exportaciones orientada a satisfacer las necesidades de los beligerantes casi hasta 1946, importaciones de bienes de consumo escasas y racionadas, y altos precios de las mismas, mientras que muchas de las exportaciones estaban sujetas a precios topes en los mercados de consumo. Cabe recordar que sobre la base de 1928-29 = 100, la relación de precios del intercambio recién en 1946 superó por primera vez en 17 años su posición desfavorable, debido a la transformación de una economía de guerra a una de tiempos normales. Por otra parte, no fue prácticamente hasta 1948, que se hizo posible obtener sin dificultad alguna, los bienes de capital indispensables para un programa de desarrollo.

Al mismo tiempo, como lo hemos expresado anteriormente, el país sufrió hasta 1946 el efecto de los controles cuantitativos y discrecionales, que no le permitieron obtener abastecimientos en volumen suficiente para neutralizar, siquiera en parte, las presiones inflacionarias heredadas de la guerra y del plan de fomento de 1945, y cuando al final de 1946 y comienzos de 1947, se abrieron las puertas de la libre importación, el país se vió súbitamente lanzado a una corriente incontrolada de importaciones, que motivó, por una parte, un serio desequilibrio en la balanza de pagos, y por otra, una severa reducción de la oferta de dinero y una restricción crediticia que amenazaba en convertirse en una abierta deflación, mientras al mismo tiempo las importaciones alcanzaban un nivel no igualado antes.

La reforma implantada en Junio de 1947, que sigue los lineamientos de las reformas establecidas por el Dr. Triffin en Paraguay y Guatemala, aunque no aplicada en este último país, comprendía diversos aspectos, que trataremos de sistematizar en los acápites que siguen:

Administración del Sistema.—El Banco Central del Ecuador recibió el encargo legal de administrar el sistema, el que por este hecho se benefició desde un comienzo, del prestigio y autonomía de que goza el Banco, lo que ha constituido un elemento de imponderable valía en el éxito del sistema.

Paridad Oficial.—Se mantuvo la paridad oficial de 13.50 sucres por dólar, que fue la paridad declarada al Fondo Monetario Internacional, aun cuando parece haber habido indicios de una sobrevaluación; sin embargo, como hemos visto, desde que se estableció dicha paridad en 1944, la tasa de importaciones fue más bien una tasa nominal que servía principalmente para atender los gastos del Gobierno. En cuanto a la tasa de exportaciones, que era en realidad inferior a la paridad oficial, dadas las condiciones de competencia en los mercados internacionales, resultaba adecuada a las circunstancias. Teniendo en cuenta las condiciones de inflación existentes en el país, una de las causas que impulsaron las importaciones en el breve período 1946-47 que precedió al nuevo sistema, fue con toda probabilidad el tipo de cambio sobrevaluado respecto de las importaciones, aún al nivel real de 15.04 por dólar, y el alto grado de liquidez de los sectores comerciales y bancarios.

Tipo de restricciones.—El país pasó del tipo mixto de restricciones cuantitativas y de costos, con alto grado de manejo administrativo y discrecional, que hemos analizado, a uno exclusivamente a base de restricciones de costos, con la mínima interferencia posible de carácter administrativo y discrecional. El sistema se estableció con carácter temporal, y se ligaron a él, medidas de carácter monetario y fiscal, que analizaremos más adelante. Los cambios múltiples, que como hemos querido demostrar, habían sido ya adoptados por el país desde 1944, en el nuevo sistema regían fundamentalmente para las importaciones, y en grado mucho menor para las exportaciones.

Egresos de Divisas.—Se establecieron tres grupos de importaciones autorizadas y uno de importaciones prohibidas.

Lista A.—Comprendía las importaciones esenciales, principalmente constituídas por alimentos, maquinarias, equipos y repuestos de uso industrial y agrícola, medios de transporte, excepto automóviles y camiones ligeros, productos químicos y farmacéuticos, materias primas para ciertas industrias, etc.

Lista B.—Comprendía las importaciones semiesenciales, esto es, algunos bienes de consumo durable y semidurable, ciertos alimentos, textiles, camiones ligeros, materiales de construcción, sanitarios, materias primas para industrias no esenciales, etc.

Lista C.—Incluía algunos bienes de consumo durable y otros llamados de lujo, como los automóviles, radios de gran valor, ciertas clases de alimentos y textiles, licores, perfumes, etc.

Las listas antedichas comprendían la mayor parte de los párrafos del Arancel, pero los que no fueron incluidos, se consideraron como de prohibida importación. Sin embargo, la Junta Monetaria fue autorizada para incluir algunos de esos artículos en la Lista C, transfiriéndolos de la lista prohibida, cuando lo juzgase conveniente de acuerdo con las condiciones del mercado libre.

Se adoptó, como un solo acto, el régimen de licencias tanto para autorizar las importaciones como para la concesión de divisas. La solicitud de licencia debía ser despachada dentro de tres días de su presentación, siempre que estuviese ajustada a la ley, y no se fijaron restricciones sobre quién podía importar ni de dónde se podría importar.

El Banco Central fue autorizado para vender divisas, sin limitaciones, para las importaciones incluidas en las Listas A y B, para las necesidades del Gobierno y entidades oficiales, y para los pagos de seguros cuyos contratos hubiesen sido previamente registrados en el Banco Central, servicio de obligaciones contractuales registradas previamente en el Banco Central, siempre que no estuviesen en contradicción con los intereses de la economía nacional; para el servicio de dividendos, utilidades e intereses sobre inversiones extranjeras registradas, hasta el 15%

anual de la inversión original, (1) gastos de estudios en el extranjero e importación de libros.

Las importaciones de la Lista C, así como los pagos por otros invisibles, debían efectuarse con cargo al mercado libre

Ingresos de Divisas.—La principal fuente de ingresos del mercado oficial, fueron los provenientes de las exportaciones y otras fuentes de fácil control, como las importaciones de capital registradas en el Banco Central, empréstitos extranjeros de carácter público, etc.

Se mantuvo la concesión de permisos previos para las exportaciones, y la Junta Monetaria fue autorizada para establecer valuaciones ad-hoc (aforos) de los principales productos de exportación, de acuerdo con los precios reales vigentes para los mismos en los mercados internacionales.

Mercado Libre.—El nuevo sistema consagró la legalización del mercado libre, y se facultó al Banco Central para comprar y vender divisas en dicho mercado, con el fin de regular las fluctuaciones y mantener tipos de cambio relativamente estables.

Las fuentes de la oferta en este mercado, fueron las importaciones de capital no registradas, el retorno de capitales nacionales, gastos de viajeros, las divisas provenientes de las exportaciones de oro, cuando la Junta Monetaria, para estimular la industria aurífera nacional, así lo decidiese, y las de otras exportaciones menores.

La demanda estaba constituida principalmente por las importaciones de la Lista C, exportaciones de capital, gastos de na-

(1) En la reforma de Noviembre de 1950, se fijó un mínimo de 12% para estos servicios, en vez del máximo vigente hasta entonces.

cionales en el extranjero, remesas privadas, y otros gastos no servidos por el mercado oficial.

Con la creación de este mercado, se liberó al mercado oficial de movimientos de carácter especulativo, y especialmente de los movimientos de capital, dejando su correctivo al mecanismo del mercado libre.

Instrumentos del Sistema.—Los instrumentos del sistema, destinados a controlar las importaciones, fueron:

a) El desplazamiento de importaciones de una lista a otra, según convenga a la política cambiaria. Esto, en buenas cuentas, equivalía en la práctica, a devaluaciones o revaluaciones, como veremos más adelante. Este instrumento devino posteriormente elemento proteccionista, pues por ejemplo, ciertas manufacturas textiles, incluídas originalmente en la Lista B, fueron más tarde desplazadas a la Lista C, y aún prohibidas, para proteger la producción nacional. La experiencia desde 1947, hay que decirlo con franqueza, confirma los temores de los autores de la Ley, de que este instrumento se transformaría, en ciertos casos, en reflejo de los intereses creados.

b) El depósito anticipado de los impuestos y recargos cambiarios, en las importaciones de las Lista B y C, previamente a la concesión del permiso de importación.

c) El depósito de importaciones, consistente en un depósito exigido previamente a la concesión del permiso correspondiente, y que podía oscilar entre el 0 y el 100% del valor CIF de la importación respectiva, según lo decidiese de manera general y para todos los casos la Junta Monetaria, instrumento del cual se ha hecho un uso bastante limitado, no obstante su efectividad para restringir las importaciones. Es conveniente anotar que para las importaciones de la Lista C, se estableció la obligación ineludible por parte del importador, de entregar al Banco Central las divisas necesarias para el pago de su importación, como un requisito previo para la concesión del respectivo permiso.

Tipos de cambio.—Los tipos reales de cambio establecidos por la mecánica de la Ley, fueron los siguientes:

Importaciones:	Tipo básico Sucre por 1 dólar)	Impuestos de impor- tación (*)	Recargo Cambia- rio.	Total
Lista A (Tipo oficial)	13.50	1.675	—	15.175
Lista B (Tipo oficial)	13.50	1.675	5.	20.175
Lista C (Tipo promedio del mercado li- bre)	17.98	1.675	5.	24.655

Exportaciones.—El Banco Central debía adquirir las divisas provenientes de exportaciones, al tipo de compra de 13.40 sucres por dólar menos un impuesto del 2% sobre la paridad oficial, lo que daba un tipo real de 13.13.

Es decir que, inicialmente, hubo 6 tipos de cambio: la paridad oficial de 13.50 por dólar, utilizada para importaciones y servicios del Gobierno y entidades oficiales, servicio de inversiones y obligaciones privadas extranjeras registradas en el Banco Central, gastos de estudios en el extranjero e importaciones de libros; los 3 tipos de cambios para importaciones, el tipo de cambio de mercado libre, y el tipo de cambio de exportaciones. En la práctica, del lado de las exportaciones, aparecieron nuevos tipos de cambio reales, como resultado de las facilidades cambiarias, aforos y otras decisiones de la Junta Monetaria.

Este régimen sufrió algunas alteraciones y modificaciones desde su implantación en 1947. Así, en Diciembre de 1949 se estableció un régimen de importaciones-exportaciones en compensación, con el fin de subsidiar ciertas exportaciones marginales a costa de la importación de ciertos rubros de suntuarios. Al mismo tiempo, para evitar una devaluación en ese año, se hicieron alteraciones en las listas de importaciones, y se establecieron

(*)—Incluyen el recargo cambiario de un sucre por dólar, establecido en Mayo de 1946, y el impuesto del 4% a las importaciones.

dos clases de subsidios: uno de 3.87 por dólar para las exportaciones de arroz, y uno de 1.87 por dólar para las restantes exportaciones. El resultado de estas modificaciones es que prácticamente se efectuó una devaluación selectiva en el tipo de compra, similar a la devaluación selectiva practicada en el tipo de venta en 1947.

En 1950 se efectuó la devaluación legal a 15 sucres por dólar, es decir, de alrededor del 11% sobre el nivel anterior de la paridad oficial, eliminándose, al mismo tiempo, el impuesto de 2% a las exportaciones, y los impuestos de 4% y 1% a las importaciones, y los recargos cambiarios de 1 sucre y 5 sucres por dólar. En su reemplazo, se establecieron dos impuestos a las importaciones: uno de 33% sobre el valor CIF en las importaciones de la Lista B, y otro de 44% sobre el valor CIF en las importaciones de la Lista C. Los tipos de cambio respectivos, quedaron como sigue:

Lista	Tipo Básico	Impuesto de Importación	Total
A	15.15	—	15.15
B	15.15	4.9995	20.1495
C	18.60 fluctuante	6.666	25.266
Compensación (*)	20.20 fluctuante	7.415	27.615

Las exportaciones sujetas al régimen de compensaciones, gozaron en la práctica de un tipo de cambio superior en un margen apreciable, al tipo de mercado libre, como puede apreciarse en el cuadro precedente.

El régimen de compensaciones fue suspendido en febrero de 1952, y las importaciones y exportaciones incluidas en él, pasaron al mercado libre.

(*) El tipo de cambio de compensación, después de alcanzar un máximo de alrededor de 23 sucres por dólar, se acercó al nivel del mercado libre en Febrero de 1952, precisamente cuando procedía la eliminación del sistema de compensación.

Frecuentemente, durante el período de vigencia del nuevo régimen de cambios, se han efectuado modificaciones sustanciales a las listas, ya sea mediante transferencias de una lista a otra de las importaciones autorizadas, o entre las autorizadas y las no autorizadas, con la finalidad de restringir importaciones o estimularlas, o de proteger la producción nacional de similares, o también con el fin de conseguir el abaratamiento en el mercado interno, de ciertos rubros esenciales para el consumo de la población, lo cual ha significado en la práctica una devaluación o revaluación **de facto** en el tipo promedio de cambio para importaciones.

Finalmente, a partir de Enero de 1954, al entrar en vigencia la nueva Ley Arancelaria de Aduanas, fueron suprimidos los impuestos de importación del 33% y 44%, y absorbidos en el Arancel. De este modo, subsisten los dos mercados, el oficial y el libre, éste con un tipo de cambio que fluctúa entre límites moderados, impuestos por la intervención del Banco Central, según veremos más adelante, y el mercado oficial con la nueva paridad legal de 15 sucres por dólar, adoptada en 1950. Continúan, sin embargo, ciertos tipos de cambio diferenciales para ciertas exportaciones, como en el caso de las divisas provenientes de las exportaciones de productos farmacéuticos, cuyo 40% va al mercado libre, dando un tipo de cambio real de 15.92, o el de los sombreros de paja toquilla, cuyas divisas van en un 100% al mercado libre, pero deben satisfacer un impuesto específico, que reduce la ventaja, dando un tipo de cambio real de alrededor de 16 sucres por dólar, mientras otras exportaciones menores tienen completo e irrestricto acceso al mercado libre. En el caso del banano, en que a partir de 1947 se han venido estableciendo aforos o valuaciones ad-hoc, que han ido elevándose progresivamente, parece haberse alcanzado un límite razonable de captación de divisas por el mercado oficial, por razones de índole administrativa como económica, inherentes a las características de esta exportación.

Instrumentos de control monetario.—Es interesante anotar

como, aprovechando la experiencia que ya existía al respecto en el país, el nuevo sistema utilizó hábilmente los tipos de cambio múltiples, para vincularlos a medidas de carácter monetario y fiscal, tendientes a controlar la inflación que venía padeciendo el país. El principal instrumento fue el recargo cambiario de 5 sucres por dólar, equivalente al 37% de la paridad oficial, aplicable a las importaciones semiesenciales y suntuarias, y cuyo producto se destinó a dos fines esenciales: a) No menos del 75% del recargo, debía retenerlo y esterilizarlo el Banco Central, en pago de la deuda del Gobierno a dicha institución, creando así un instrumento adecuado y selectivo de control de la inflación; b) El resto del producto del recargo debía destinarse a la capitalización del llamado Fondo de Regulación de Valores, que, de acuerdo con sus creadores, tenía el propósito de regular el mercado para los valores del Gobierno, tonificando sus cotizaciones y estando dispuesto a comprar y vender a precios más altos que aquellos que entonces prevalecían, de modo de estimular a los ahorristas privados a invertir en dichos valores. Es decir, que el propósito primordial era dar a los valores del Gobierno la liquidez de que hasta entonces habían carecido creando un mercado adecuado para ellos (*); c) El recargo tenía, al mismo tiempo, un efecto redistributivo del ingreso, y constituyó una forma de capturar los beneficios inesperados que cualquier limitación de la oferta de bienes importados, podía dejar a los importadores. El efecto redistributivo pudo apreciarse en el hecho de que el correctivo de las condiciones monetarias imperantes, en procura de una mayor estabilidad, se hacía en buena parte a expensas de las ganancias de los importadores, que en un primer momento debieron soportar el recargo, por la imposibilidad en que se hallaban, debido al alto nivel de los stocks de bienes importados y la contracción crediticia resultante,

(*) Al 31 de Diciembre de 1953, el Fondo contaba con recursos superiores a 100 millones de sucres, y estaba sirviendo eficazmente para la colocación entre el público, instituciones oficiales y empresas privadas, de valores destinados a financiar ciertos programas de desarrollo agrícola e industrial.

de transferir la incidencia del recargo a los consumidores, cosa que no han podido efectuar sino gradualmente, en el curso de varios años; d) Finalmente, el recargo tuvo por objeto penalizar las importaciones de carácter suntuario, controlando la propensión a consumir bienes suntuarios importados, de las clases ricas del país, en todo cuanto fué posible transferirles el recargo, de acuerdo con el grado de elasticidad de la demanda por estas importaciones. En ciertos casos, sin embargo, tratándose de importaciones semiesenciales, debido a la dificultad de establecer un criterio acertado sobre el grado de esencialidad, resultaron penalizados los consumos populares.

Resultados de la aplicación del nuevo sistema.—En los párrafos que siguen, describiremos aunque sea en forma somera, los aspectos más interesantes de la experiencia vivida por el Ecuador a partir de la reforma cambiaria de 1947. Debido a que en esta experiencia lograda tiene una intervención significativa la reforma monetaria de 1948, diremos brevemente en lo que consistió ésta.

Reforma Monetaria de 1948.—Dicha reforma tuvo por objeto modificar la estructura del Banco Central del Ecuador, y dar a las autoridades monetarias mayor independencia y mayor flexibilidad en la administración de la política monetaria, para que ésta sirviese en mejor forma las necesidades de una economía en desarrollo y para contrarrestar eficazmente los efectos de las fluctuaciones de la demanda internacional en la economía interna, transmitidas a través de la balanza de pagos. La oferta de dinero debía ajustarse más bien a las necesidades del crecimiento interno, y no solamente a las fluctuaciones de las reservas internacionales del país. Consecuentemente, se dió al Banco Central una estructura más adecuada a los conceptos de una política monetaria flexible, moderna y en consonancia con la necesidad de acelerar el desarrollo económico nacional, dotándole de nuevos medios de acción e instrumentos destinados a procurar tanto la estabilidad interna como externa y a lograr una mejor coordinación

con la política fiscal. Los clásicos instrumentos cuantitativos de la política monetaria, a pesar de su vindicación en los años recientes, tanto en Europa como en los Estados Unidos, juegan un papel muy poco significativo en las economías de los países poco desarrollados, en los cuales es necesario disponer de nuevos elementos que sustituyan con eficacia al objetivo que aquellos persiguen en economías de un alto nivel de desarrollo. Si no existe un mercado organizado de valores, donde se transen primordialmente los valores del Gobierno, que constituyen la base de una eficiente política de mercado abierto en el sentido tradicional, es necesario dar al Banco Central la posibilidad de realizar dicha política, a base de la emisión de bonos de estabilización o certificados de participación, respaldados por activos del propio Banco, a fin de corregir situaciones inflacionarias, o conceder créditos de emergencia, para contrarrestar tendencias depresivas en la economía, interviniendo directamente en el mercado crediticio no solamente para moderar los efectos cíclicos y estacionales de carácter monetario, sino principalmente para orientar en forma selectiva el crédito y suplir las deficiencias de su distribución, en un país en que, como el nuestro, el crédito de la banca privada se orienta principalmente a los negocios de importación y exportación y al comercio interno, dejando muy escaso margen para el desarrollo agrícola e industrial, en el cual los modernos bancos centrales tienen un papel decisivo.

Control de las importaciones.—La liberalidad exagerada que sucedió a las restricciones del período de la guerra y los primeros años de la post-guerra, estimuló un aumento extraordinario de las importaciones, al extremo de que en sólo seis meses, los permisos de importación sumaban 60 millones de dólares, en un país que solamente había importado un promedio de 20 por año. A pesar del drenaje de 14% en los medios de pago y de la restricción crediticia, todavía existía liquidez para continuar este ritmo de importaciones, que era necesario reducir. En este sentido, el nuevo régimen actuó como un moderador eficaz, estableciendo al mismo tiempo un criterio de selección de las importaciones, el mismo que,

a pesar de sus fallas, dió preferencia a la importación de bienes de consumo generalizado y de capital, y especialmente de estos últimos, tan esenciales en un período en que el país había logrado, por fin, superar el nivel de su capacidad para importar per cápita, desde 1928-29, y en que libre ya de las trabas impuestas por la guerra, podía crecer a un ritmo más rápido.

Puede decirse que, sin entorpecer el mecanismo del sistema de precios, el país ha visto crecer sus importaciones, de acuerdo con el crecimiento de su ingreso, manteniendo en esta forma un abastecimiento regular de bienes importados, y eventualmente altos niveles de stocks, lo que ha constituido un elemento importante en la estabilidad que ha mantenido el Ecuador en los últimos años. Las siguientes son las cifras de importaciones efectuadas desde 1940:

Años	Importaciones	Años	Importaciones
(Valores FOB en millones de dólares)		(Valores FOB en millones de dólares)	
1940	10.7	1949	46.1
1940-44 (prom. an.)	14.6	1950	41.3
1945-46 " "	27.2	1951	52.1
1947	44.8	1952	58.0
1948	49.7	1953 (*)	72.7

Las cifras son una revelación elocuente de que el nuevo sistema no disminuyó sino más bien aumentó el volumen de las importaciones ecuatorianas. Esto puede verse mejor en las cifras de importación por habitante, que con una base de 1928 = 100, crecieron de un promedio de 54.5 en 1940-44 a 70.4 en 1945-46 y 90.6 en el período 1947-50, para sobrepasar el nivel del período base, en 1951-53.

Con respecto a la composición de las importaciones, puede apreciarse un cambio radical en el período, en relación con los años anteriores, si bien es verdad que debemos tomar en cuenta

(*)—Cifra provisional.

el hecho de que, especialmente a partir de 1947, la economía americana estuvo ya preparada para satisfacer la creciente demanda por bienes de capital en el resto del mundo, particularmente la proveniente de los países en proceso de desarrollo. El siguiente cuadro ilustra sobre este problema con respecto al Ecuador.

Composición básica de las importaciones

Años	Bienes de Capital	Bienes de Consumo
1928-30	23.8	76.2
1931-35	19.6	80.4
1936-40	30.7	69.3
1941-45	21.9	78.1
1946-47	30.1	69.9
1948-50	37.5	62.5

FUENTE: Estimaciones de la Comisión Económica para América Latina, en las cuales se han eliminado las importaciones de maquinaria petrolera.

En 1951-53, la situación no ha variado con relación al promedio de 1948-50, y antes bien, a partir de 1954, se espera un aumento sensible en las importaciones de bienes de capital, debido a la ejecución de un programa de desarrollo básico en que ha emprendido el Gobierno.

Con relación a las listas, los cambios en la composición pueden apreciarse como sigue:

PERMISOS DE IMPORTACION LIQUIDADOS

Años	Total en millones de dólares	Lista A (% del total)	Lista B	Lista C	Fuera de Lista y en compensación
1948	45.1	64.6	31.6	2.7	1.1
1949	44.3	61.4	32.9	5.2	0.5
1950 (Enero-Novb.)	39.0	58.8	30.6	10.6	0.0
1950 (Dicb.) (*) ..	4.6	58.7	32.6	6.5	2.2
1951	59.0	59.5	30.6	4.8	5.1
1952	63.8	60.8	27.9	10.5	0.8
1953	81.1	63.2	25.0	11.8	—

Desde luego, es interesante anotar que, en ciertos períodos en que, por una razón u otra, ha sido necesario restringir las importaciones, o estimularlas, se han usado alternativamente los diversos métodos establecidos como parte del sistema, tales como el pago anticipado de los recargos cambiarios (o impuestos de importación, en su caso), y el depósito anticipado de una parte o del total del valor CIF de las importaciones, medida esta última de gran efectividad, pero a la que se ha recurrido sólo en contadas oportunidades, debido a su impopularidad entre los importadores.

Uno de los instrumentos principales ha sido, sin embargo, el reajuste en la composición de las listas, medida que ha incidido directamente en el tipo de cambio efectivo promedio de las importaciones, pues las transferencias de rubros de los grupos menos gravados a los más gravados, han equivalido a una devaluación, y lo contrario ha ocurrido en los casos opuestos. Esto puede apreciarse en los cuadros 1 y 2, en los cuales tratamos de dar una idea de la flexibilidad que en realidad alcanza el tipo de

(*)—Vigencia de la nueva Ley de Cambios Internacionales, modificada, devaluación de la paridad oficial, y cambios fundamentales en las Listas.

cambio efectivo promedio en un régimen de restricciones de costos a base de tipos de cambios múltiples, y la relativa facilidad para ajustar dicho tipo promedio a las fluctuaciones de la balanza de pagos, ventaja que no se consigue con otros sistemas de cambios fluctuantes, que al mismo tiempo no tengan desventajas que los hacen inconvenientes, sobre todo en períodos de gran inestabilidad en los mercados internacionales. Este es un aspecto que parece haberse pasado por alto, por quienes han estudiado este tipo de restricciones.

Cuadro N° 1.

COTIZACIONES DEL DOLAR DE IMPORTACION

Años	Lista A	Lista B	Lista C	Fuera de lista	Compensación	Libros y revistas
1948 ..	15,175	20,175	24,655	24,655	—	13,635
1949 ..	15,175	20,175	25,005	25,005	—	13,635
1950 ..	15,175	20,175	25,275	25,275	27,615	15,635
Enero - Noviembre						
1950 ..	15,150	20,1495	25,266	25,266	25,786	15,150
Diciembre						
1951 ..	15,150	20,1495	24,116	24,116	25,446	15,150
1952 ..	15,150	20,1495	24,106	24,106	24,106	15,150
1953 ..	15,150	20,1495	24,086	—	—	15,150

PERMISOS DE IMPORTACION LIQUIDADOS

Porcentajes sobre el total

Años	Lista A	Lista B	Lista C	Fuera de lista	Com-pen-sación	Libros y Re-vistas	Tasa promedio dólar
1948	64,6	31,6	2,7	0,4	—	0,7	17,038
1949	61,4	32,9	5,1	0,1	—	0,5	17,323
1950 En. - Nov..	58,8	30,6	10,5	0,0	—	0,1	17,778
1950 Dic.	58,0	33,7	5,8	0,2	2,3	—	17,686
1951	59,5	30,6	4,8	0,3	4,8	—	17,631
1952	60,8	27,9	10,5	0,0	0,8	—	17,557
1953	63,2	25,0	11,8	—	—	—	17,454

FUENTES:

Cuadros 1 y 2 estadísticas del Banco Central del Ecuador.

El cuadro N° 1 demuestra los tipos de cambio vigentes para cada lista de importaciones de 1948 en adelante, y el cuadro N° 2, los cambios que han habido en la posición relativa de las listas según el valor de los permisos de importación liquidados por el Banco Central, y la tasa promedio del dólar de importaciones, estimada de acuerdo con las ponderaciones que arrojan las listas.

Se observan claramente en el segundo cuadro, tres etapas bien definidas:

a) —De 1947 a 1948, en que el sistema funcionó normalmente, sin cambios sustanciales en las listas, a un promedio de 17,038 por dólar. Fue un período de ajuste y hasta cierto punto de equilibrio en la balanza de pagos, obtenido en gran parte merced a los métodos de desinflación selectiva, implicados en el recargo cambiario de 5 sucres por dólar y su subsecuente esterilización, y en la aplicación pura de la reforma "triffiniana".

b) —De 1949 a 1950, se nota una variación hacia arriba de

la tasa promedio del cambio para importaciones, originada en parte en la reclasificación de las mercaderías incluídas en las listas, llevando mayor cantidad de artículos a las Listas B y C y prohibidas, y al sistema de compensaciones. La devaluación legal sólo se efectuó en Noviembre 30 de 1950, de modo que prácticamente su influencia es mínima en este aspecto. La importancia relativa de la Lista A en el conjunto de importaciones reembolsadas por el Banco Central, baja de 64.6% en 1948, a 58% a fines de 1950, y cosa igual sucede con la Lista B, mientras la Lista C sube de 2.1% en 1948, a 5,1% en 1949 y 10,5% en el período Enero-Noviembre de 1950. Es conveniente anotar también que, pese a que en el segundo semestre de 1950 se inició ya una tendencia francamente expansionista en las exportaciones, y una política de estímulo a las importaciones de ciertos productos esenciales y necesarios, los efectos de las restricciones a las importaciones, implantadas en 1949, se dejaron sentir en casi todo el año 1950, en parte debido a la más alta tasa promedio de cambio alcanzada con las modificaciones de fines de 1949, que llegó a 17,78 por dólar en el período Enero-Noviembre de 1950, a las restricciones crediticias, y también debido al bajo nivel del ingreso nacional en 1949.

c) —En 1951, con los resultados de la balanza de pagos y un ingreso nacional excepcionalmente alto en 1950, y la política de estímulo a las importaciones iniciada a raíz de la Guerra de Corea, la posición de la Lista A comienza un ascenso que la lleva de 58% en Diciembre de 1950, a 63.2% en 1953, mientras la Lista B sigue perdiendo importancia, porque a expensas de ella se desplazan productos a las Listas A y C, y del 33.7% que fue su posición máxima en Diciembre de 1950, pasa a un modesto 25% en 1953. La Lista C, crece en importancia absoluta y relativa durante todo el período, incluyendo las importaciones en compensación, hasta llegar a 11,8% en 1953, por las razones ya anotadas.

El tipo promedio del cambio de importaciones experimenta un descenso en Diciembre de 1950, para continuar bajando en 1951, 1952 y en 1953, siguiendo el proceso de liberalización de

importaciones privilegiadas, hasta alcanzar el mínimo de 17.45 sucres por dólar, en 1953. El aumento absoluto y relativo de las importaciones suntuarias, de ninguna manera pudo compensar el ocurrido en las importaciones privilegiadas.

Influencia sobre las exportaciones.—En general, al tipo de cambio real de 13.13 sucres por dólar, recibido por los exportadores en 1947, más del 90% de las exportaciones eran competitivas, y si bien el sistema, en su estructura original, no contemplaba prácticamente tipos de cambio diferenciales, éstos aparecieron en la práctica, con la determinación de aforos o precios mínimos para ciertos productos como el banano, y con los privilegios de que gozaban ciertas empresas extranjeras, principalmente bananeras, mineras y petroleras, para disponer libremente de la mayor parte de las divisas provenientes de sus exportaciones.

Al igual que lo ocurrido respecto de las importaciones, el tipo de cambio promedio efectivo de las exportaciones ha tenido fluctuaciones a partir de 1950.

La causa de las fluctuaciones, parte fundamentalmente de la existencia de dos mercados, pues a menos que el tipo oficial esté subvaluado, los exportadores tienden a vender una parte de sus divisas en el mercado libre, ya se trate de un mercado autorizado o ilícito. En el caso del Ecuador, los tipos del mercado libre, muy por encima de los oficiales, constituyeron un incentivo, no sólo para la evasión de la ley, sino para ejercer una fuerte presión sobre las autoridades, en forma de aforos más bajos, o permitiendo el acceso del todo o parte de dichas exportaciones al mercado libre.

En 1947 y 1948, no ocurren modificaciones sustanciales en este aspecto, excepto en el caso de las exportaciones de bananos, sujetas a precios mínimos que dejan una apreciable cantidad de divisas en manos de los exportadores, con lo cual obtienen éstos un tipo de cambio real más alto, y de las exportaciones de oro de producción nacional, cuyas divisas tienen acceso en su totalidad al mercado libre.

En 1949, sin embargo, se decretaron los subsidios al arroz

y a toda la exportación en general, y se adoptó, por parte de la Junta Monetaria, el sistema de compensaciones para exportaciones marginales, lo que prácticamente significaba un subsidio a través del tipo de cambio, a esta categoría de exportaciones. Aún desde 1948, la Junta Monetaria había adoptado medidas similares, tales como la de permitir la venta en el mercado libre de un porcentaje de las divisas provenientes de exportaciones consideradas como marginales y poco competitivas en los mercados extranjeros al tipo oficial de cambio.

En 1950, como ya dijimos, se decretó la devaluación legal del sucre, y con esto desaparecieron los subsidios, así como el impuesto del 2% a las exportaciones, pero continuó el sistema de compensaciones hasta febrero de 1952, en que las exportaciones e importaciones correspondientes pasaron al mercado libre y la Lista C, respectivamente. En 1952, se decretaron subsidios a la exportación de arroz y a la de sombreros, tanto directos como a través de cambios múltiples.

En Enero de 1953, la Junta Monetaria dispuso un subsidio especial para el banano, a través de cambios múltiples, pues el Banco Central fue autorizado para pagar al tipo de mercado libre, el 33% de las divisas correspondientes al precio mínimo fijado para estas exportaciones. Esta medida tuvo carácter temporal, y fue derogada en Mayo del mismo año.

La tasa promedio de exportaciones fue indudablemente más alta en 1950 que en los años inmediatamente anteriores, y ello se debe al propósito deliberado de practicar, primero una devaluación selectiva **de facto**, a base del sistema de compensaciones y de los subsidios directos, y luego la devaluación legal de Noviembre de 1950. En 1951, en que el arroz se exportó sin subsidios, bajó el tipo promedio de exportación, para nuevamente subir en 1952, al decretarse los nuevos subsidios para el arroz, que promovieron un deseo especulativo de exportar a costa del consumo interno, lo que originó una crisis en el abastecimiento de esta graminea, que se resolvió en la importación tardía y a precios muy por encima de los de exportación, de una parte del déficit.

En 1953, el tipo promedio sufre una nueva variación al al-

za, debido principalmente al régimen especial para las exportaciones de bananos, a las que, como vimos arriba, se concede nuevos subsidios a través del mercado libre, que quizá en verdad no eran necesarios, dados los precios de la fruta en el mercado americano, de 6 y medio a 7 centavos por libra, contra un costo CIF de 5 centavos. Otra de las causas fue el hecho de haber transferido al mercado libre la totalidad de las exportaciones de sombreros.

En el cuadro N° 3 puede apreciarse claramente la fluctuación de los respectivos mercados (oficial, libre y de compensaciones) en el período 1950-53, que influye decisivamente en la fluctuación del tipo de cambio promedio de exportación para esos años, mientras que en el cuadro N° 4, puede apreciarse la variación de los tipos promedios de exportación.

CUADRO N° 3

PERMISOS DE EXPORTACION

Años	Mercado Ofical	Mercado Libre		Compensa- ción	TOTAL (2)
		(1)	(2)		
1950	50.357.779	.....	9.477.848	3.272.113	63.107.740
1951	48.802.953	.....	7.500.000	4.258.724	60.561.677
1952	66.035.344	12.298.051	25.497.236	632.021	92.164.601
1953 I—IV	16.839.818	4.343.815	11.814.945	.....	28.658.763
					53.629.892 (1)
					53.061.677
					78.965.416
					21.183.633 (1)

(Dólares)

PORCENTAJES (ajustados)

Años	Mercado Oficial	Mercado Libre	Compensación	Total
1950	79.80	15.02	5.18	100.00
1951	80.58	12.39	7.03	100.00
1952	71.65	27.66	0.69	100.00
1953 I—IV	58.76	41.24	—	100.00

(1) —Ingresos de divisas.

(2) —Ajustado para incluir la subvaluación de bananos.

Cuadro N° 4

TASA PROMEDIA DEL DOLAR DE EXPORTACION

Años	Oficial	Libre	Compensación	Promedio (1)	Subsidios directos \$
1950, En. - Nov.....	13.130	.....	.....	.....	114.553.182
1950, Dic.....	15,000	18,173	20,778	15,776	.....
1951	15,000	17,250	18,823	15,548	.....
1952	15,000	17,330	17,307	15,660	12.287.251
1953 Abril	15,000	17,290	.....	15,944	.....

El mercado oficial disminuye paulatinamente a partir de 1949, y de alrededor de 80% que fue su promedio en 1950 (y posiblemente alrededor del 90% en 1949), alcanza apenas el 58,8% en 1953 (Enero-Abril), mientras el mercado libre (2) aumenta de 15.0% en 1950 (y alrededor del 10% en 1949) a

(1) —Ponderado por los valores ajustados en cada uno de los mercados.

(2) —Al hablar de mercado libre, nos referimos únicamente a un sector de dicho mercado, el alimentado por divisas procedentes de exportaciones, que deliberadamente la política cambiaria asignó a dicho mercado.

más del 40% en 1953. El mercado de compensación alcanza su máximo en 1951, con 7.0%, para desaparecer después de febrero de 1952.

Control de la inflación.—Uno de los resultados prácticos de la reforma, fue indudablemente el control de la inflación abierta que sufría el país, mediante la esterilización del recargo cambiario de 5 sucres por dólar. Al 31 de Mayo de 1947, la deuda consolidada del Gobierno al Banco Central, uno de los factores inflacionarios más fuertes en la inmediata postguerra, ascendía a 133.1 millones de sucres, y hasta el 31 de Diciembre de 1948, se había reducido a 49.5 millones, con una esterilización de 83.6 millones. Si bien coincidió esta medida con un déficit apreciable en la balanza de pagos, como efecto de la política de libre importación, puede acreditarse en su favor la estabilidad alcanzada a partir de 1948, y que se evidencia en el nivel de precios. En efecto, el índice de precios de 22 artículos de primera necesidad en Quito, con base 1939, Enero-Junio = 100, tuvo las siguientes fluctuaciones en el período de guerra y en la postguerra, hasta 1952:

CRECIMIENTO ANUAL DEL INDICE DE PRECIOS

(En porcentajes)

1940	.....	—1.1	1946	20.6
1941	.....	14.0	1947	1.9
1942	.....	29.4	1948	12.1
1943	.....	26.3	1949	—11.6
1944	.....	19.1	1950	11.5
1945	.....	26.3	1951	7.2
			1952	—

Es decir, que a partir de 1947 disminuye decisivamente la tasa de crecimiento, y en 1952, la variación fue prácticamente cero. Si tomamos en cuenta los índices de precios del consumidor

en Quito, calculados por la Dirección General de Estadística, con base Agosto de 1950-Julio de 1951 = 100, encontramos que entre fines de 1950 y cada uno de los años siguientes, hasta 1953, el promedio de dichos índices aumentó alrededor del 4.5% en 1951, alrededor del 1.7% en 1952, y alrededor del 1% en 1953, lo que es una evidencia más de la estabilidad que vivió el país en esos años, con excepción de 1949, en que debido a las repercusiones en la economía ecuatoriana, de la recesión menor ocurrida en los Estados Unidos, entre el segundo semestre de 1948 y el primer semestre de 1949, el índice de precios internos mostró bajas sensibles, paralelas a las bajas en la demanda internacional por el arroz, que entonces estaba a la cabeza de las exportaciones, y de otras exportaciones menores.

Uno de los aspectos más interesantes de la reforma, que se reforzó a medida que se apreciaban sus resultados, fue la conciencia que surgió tanto en las autoridades monetarias como fiscales, y en el público, acerca de la necesidad de mantener la estabilidad monetaria con el fundamento esencial de un desarrollo ordenado, que beneficie a todos los sectores económicos, sin acentuar las injusticias existentes en la distribución del ingreso, y más bien tendiendo a atenuarlas en lo posible.

Al mismo tiempo, con un Banco Central dispuesto a estimular el desarrollo mediante una política monetaria y crediticia adecuada, fue posible mantener la oferta de dinero a niveles siempre crecientes, compatibles con el crecimiento que experimentaba la economía, mientras al mismo tiempo, a corto plazo, la política monetaria se orientaba a compensar los déficits y superávits de la balanza de pagos, para mantener el ambiente de estabilidad favorable al desarrollo. Esto se compara con lo que sucedió durante la guerra, en que la demanda en términos monetarios creció sin un correspondiente crecimiento en la oferta de bienes y servicios, o en los primeros años de la post-guerra, cuando la imposibilidad de llevar a feliz término los programas de desarrollo, no hizo sino acentuar la inflación del período de guerra. A largo plazo, el Banco Central ha procurado que la expansión de los medios de pagos guarde relación con el crecimen-

to del ingreso real, y a corto plazo, ha compensado los efectos que las fluctuaciones de déficits y superávits de la balanza de pagos, pudieran tener en la economía interna. Por otra parte, mediante una política selectiva de importaciones, como la mantenida en virtud del sistema de restricciones de costos y listas de importaciones, se ha podido compensar cualquier desnivel entre la demanda en términos monetarios y la oferta interna de bienes y servicios, eliminando así cualquier presión inflacionaria en la economía, resultante de dicho desnivel. Se ha evidenciado así otro aspecto importante del sistema implantado en 1947, y es el de que las autoridades monetarias deben estar en posibilidades de ejercer una influencia decisiva en el control y administración de algunas de las variables más importantes de la balanza de pagos (importaciones, exportaciones, movimientos de capital, etc.)

Cuadro N° 5

Años	Fluctuación anual de la Reserva Internacional Neta (*)	Fluctuación anual de los medios de Pago (*)	Fluctuación anual del Índice de precios (*)	Fluctuación anual de las importaciones por habitante. Suces de 1937	Fluctuación anual del Crédito del Banco Central. (*)	Fluctuación anual del crédito de los Bancos de Fomento (*)
(En porcentajes)						
1940 .	96.3	26.3	— 1.1	0.9	— 6.6	11.9
1941 .	45.3	28.8	14.0	—22.6	35.6	3.0
1942 .	92.2	41.6	29.4	22.4	6.4	5.7
1943 .	45.3	42.6	26.3	—15.4	4.9	5.9
1944 .	61.4	26.7	19.1	29.9	35.1	94.8
1945 .	— 21.9	10.0	26.2	— 0.3	75.5	51.1
1946 .	8.5	10.5	20.6	27.4	24.4	14.7
1947 .	— 12.9	—13.8	1.9	15.1	— 9.8	6.4
1948 .	5.1	8.1	12.1	2.7	1.1	17.7
1949 .	— 45.0	9.5	—11.6	— 4.1	70.6	53.3
1950 .	139.9	28.5	11.5	— 0.7	—27.8	1.5
1951 .	— 23.9	— 7.9	7.2	9.9	24.2	— 0.8
1952 .	45.9	23.1	0.0	....	0.1	12.5
1953 .	— 17.8	6.1	....	....	41.0	12.6

(*) Las variaciones relativas se han medido a base de los saldos al final de cada año. Respecto de los precios, la variación se ha hecho sobre la cifra de Diciembre de cada año.

Cuadro N° 6

Fechas	Reserva Monetaria Internacional. Millones de Dólares	Medios de Pago. Millones de sucres	Indice Precios Artículos 1ª necesidad Quito. Base 1939—I—VI=100	Volumen Físico importaciones por habitante. Sucres de 1937.	Operaciones crédito Banco Central a Diciembre 31. Miles de sucres.	Operaciones Crédito Bancos Fomento a Diciembre 31. Miles de sucres.
1939 ...	2.7	138.0	103.82	57.1	63.599	33.059
1940 ...	5.3	174.3	102.72	57.6	59.374	36.997
1941 ...	7.7	224.5	117.07	44.6	80.489	38.115
1942 ...	14.8	317.9	151.52	54.6	85.658	40.305
1943 ...	21.5	453.5	191.38	46.2	89.845	42.684
1944 ...	34.7	574.4	227.89	60.0	121.362	83.169
1945 ...	27.1	631.6	287.66	59.8	213.049	125.672
1946 ...	29.4	698.1	346.85	76.2	265.012	144.172
1947 ...	25.6	601.8	353.38	87.7	239.118	153.440
1948 ...	26.9	650.7	396.25	90.1	241.833	180.570
1949 ...	14.8	712.5	350.13	86.4	412.652	276.817
1950 ...	35.5	915.3	390.31	85.8	297.810	280.939
1951 ...	27.0	843.1	418.43	94.3	369.773	278.678
1952 ...	39.4	1.037.8	418.48		370.238	313.631
1953 ...	32.4	1.100.7			521.894	353.122

FUENTES:

Cuadro N° 5: Cifras del cuadro N° 6.

Cuadro N° 6.—Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

Los cuadros Nos. 5 y 6 describen lo ocurrido en el campo monetario y crediticio, y en los precios, a partir de 1947. En dicho año, al déficit en la balanza de pagos, evidenciado en la disminución del 12.9% en las reservas internacionales del país, se sumó la disminución de los medios de pago, derivada del déficit,

en parte, y autónoma en cuanto fue el resultado de la política de esterilización puesta en práctica por el Banco Central. Por otra parte, éste restringió sus operaciones de crédito en comparación con el año anterior, en 9.8% mientras los Bancos de Fomento las aumentaron; al mismo tiempo, las importaciones per-cápita continuaron su ritmo de crecimiento, con un aumento de 15% en dicho año, sobre su nivel del año anterior. Esta fuerte frenada de la inflación, que en ciertos momentos tuvo marcados caracteres deflacionarios, redujo a menos de 2% el alza de los precios, contra un promedio de 23.4% en los dos años anteriores.

Entre fines de 1947 y fines de 1953, los medios de pago se elevan en 82.9%, de este aumento, menos de un 25% corresponde a la creación de medios de pago de origen externo, mientras el resto corresponde a creación de origen interno, motivada por la expansión del crédito del Banco Central, de los Bancos de Fomento y de la banca privada, en armonía con el crecimiento del ingreso. Al mismo tiempo, las importaciones per-cápita aumentaron en una proporción superior al 30% entre 1947 y 1953. Como consecuencia, pudo mantenerse una relativa estabilidad en el índice de precios, cuyo crecimiento se reduce ostensiblemente en 1952 y 1953, que son también los años en que el ingreso nacional alcanzó sus máximos niveles.

El mercado libre y los subsidios.—El mercado libre de cambios, que formó parte de la reforma de 1947, tuvo varios objetivos. Si bien al comienzo fueron limitados dichos objetivos, conforme se afianzó institucionalmente la dualidad del mercado de cambios, el mercado libre vino a considerarse como una parte fundamental del sistema, cumpliendo las siguientes funciones:

1).—Servir como medio para aislar las reservas oficiales de todo movimiento especulativo de capitales.

2).—Ofrecer un ambiente legal y económico adecuado, para estimular la utilización de las transacciones de capital en interés del país. Se estima que son importantes los fondos de ecua-

torianos depositados en el exterior, los que cumplen en parte la función de **capital de trabajo y fondo de seguridad** de importadores, exportadores y hombres de negocios en general, y que estacional o eventualmente son traídos al país para ayudar a movilizar la producción nacional, o para fines de inversión permanente.

3).—Al legalizar el mercado negro, se quitó incentivo a la evasión de la Ley, y el Banco Central tuvo la posibilidad de un control indirecto sobre toda transacción cambiaria, estableciéndose, al mismo tiempo, un mercado sistemático para las transacciones cambiarias de invisibles (movimientos de capital, turismo, etc.) que son difíciles de controlar.

4).—Facilitar una redistribución del ingreso, al penalizar la importación de productos menos esenciales con el tipo de cambio del mercado libre, y utilizar el producto de los recargos en la financiación de obras de desarrollo, servicios sociales, subsidios, etc.

5).—Permitir el subsidio de ciertas exportaciones, con diversos propósitos: a) Diversificar la producción, especialmente en tratándose de industrias de exportación nacientes, que tienen grandes posibilidades de desarrollo, como fue el caso del banano, al que se aplicaron en un principio aforos bajos, a fin de estimular su desarrollo, aforos que fueron elevándose paulatinamente en la medida en que crecía la industria; b) Hacer frente a los problemas estructurales de algunas industrias de exportación en estado de decadencia, como el caso de los sombreros de paja toquilla, en que al mismo tiempo que se atenúa la caída del ingreso de los grupos sociales que viven de esa industria, se permite un margen de tiempo necesario para una reorganización de la economía regional correspondiente; c) Para compensar la caída de precios de ciertas exportaciones menores, especialmente cuando esto coincide con disminuciones en el ingreso provenientes de cosechas escasas de las exportaciones mayores; d) Para afrontar la

competencia en los mercados extranjeros, que experimentan ciertas industrias nacientes; tal es el caso de la industria farmacéutica, que constituye el ejemplo típico de una industria hecha a base de materias primas importadas, que utiliza la habilidad de la mano de obra ecuatoriana y una eficiente técnica extranjera y nacional, para transformar dichas materias primas y exportar productos manufacturados de alta calidad.

Por lo demás, el mecanismo del doble mercado ha venido a ser una especie de margen de seguridad para afrontar las presiones provenientes de un desequilibrio de la balanza de pagos, de cualquier naturaleza, mediante devaluaciones selectivas de facto, a través del sistema de listas, subsidios y arreglos cambiarios, con lo cual el tipo de cambio promedio resultante, tanto para importaciones como para exportaciones, adquiere una flexibilidad que debe ser objeto de la más cuidadosa administración, para evitar la intervención peligrosa de los intereses creados en la política cambiaria.

Como instrumento proteccionista general, un sistema de cambios múltiples como el del Ecuador, tiene algunas ventajas. En varias ocasiones se lo ha utilizado en sentido proteccionista, como por ejemplo, cuando se transfirieron los textiles a la Lista C, con el fin de permitir la expansión de la industria textil nacional, amenazada por la competencia extranjera. Es curioso anotar, como un simple hecho, que no ha sido estudiado a la luz del nuevo régimen cambiario, que es precisamente de 1947 en adelante, que la industria textil ecuatoriana adquiere un notable impulso, que corre paralelo al aumento acelerado del ingreso real per-cápita, ocurrido en los últimos años.

La producción textil ha seguido el siguiente ritmo de crecimiento a partir de 1946:

PRODUCCION TEXTIL DEL ECUADOR (1)

Año	Producción medida en metros (Indices)	Producción medida en kilos	Valor de la Producción (En millones de sucres)	Monto de ventas	Valor de Stocks
1946	100	100	—		
1947	108.5	102.4	—		
1948	110.7	90.2	—		
1949	90.4	97.6	—		39.0
1950	93.5	111.3	114.2	117.5	39.6
1951	128.4	119.1	138.3	135.5	55.3
1952	127.9	127.9	146.9	146.8	60.1
1953	148.7	144.1	166.2	166.1	77.9

FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador, a base de informaciones proporcionadas por las fábricas.

Las cifras expresan claramente un crecimiento rápido de esta industria, que se hace ostensible a partir de 1950, y que lleva la producción entre 44% y 49% sobre su nivel de 1946. Esto se refleja también en el valor de la producción, que tiene un ascenso de 45.5% entre 1950 y 1953, mientras las ventas crecieron en alrededor de 40% en el mismo período. Como es lógico, el valor de los stocks, que guarda proporción con las ventas, se duplicó en el mismo período.

A fines de 1953, la industria disponía de 56.214 usos, con 1.827 telares, y ocupaba 5.300 trabajadores. El capital y reservas a la misma fecha, ascendían a 138.8 millones de sucres.

En suma, la industria textil ha llegado a ocupar un lugar preponderante en la industria nacional, y dado su modernizamiento progresivo, tiene por delante grandes posibilidades en el campo

(1)—La división por peso y por longitud obedece a que por la índole de su producción, las fábricas efectúan sus declaraciones en esa forma.

de la sustitución de las importaciones que todavía es necesario efectuar en el país, para satisfacer la demanda interna.

No dudamos que existen también otras causas para esta expansión en la industria textil, pero es innegable que el sistema de cambios múltiples, al intensificar la protección en un mercado en proceso de crecimiento, ha estimulado la modernización y ampliación de las fábricas, mediante nuevas inversiones.

Los cambios múltiples y la financiación del desarrollo.—Uno de los aspectos interesantes que han tenido en el Ecuador los tipos de cambio múltiples, es su incorporación al sistema fiscal del país como medio de contribuir al financiamiento de programas de desarrollo y de subsidios para la exportación.

El Cuadro N° 7 contiene el detalle de los diferenciales de cambio cobrados a partir de 1944, cuyo resumen es como sigue:

Tipo de Impuesto o Recargo	Período de Vigencia	Valor Recaudado (Millones Sucres)
4% Import. y 2% Export.	Nov/44—Nov/50	189.4
1 sucre por Dólar	May/46—Nov/50	210.7
5 sucres por Dólar	Jun/47—Nov/50	282.6
33% y 44% sobre permisos de Importación	Dic/50—Dic/53	360.7
TOTAL:		1.043.4

Es decir, que al tipo actual de cambio, se ha recaudado el equivalente de cerca de 70 millones de dólares, destinados a diversas finalidades, que se resumen así:

Objetivos	Monto (Millones de Suces)	% del Total
Para fines de estabilización monetaria	83.4	8.0
Fomento, Investigaciones y Vialidad	324.7	31.1
Subsidios de Exportación ..	95.1	9.1
Servicios Sociales y Subsidios al consumo	74.1	7.1
Fondo de Regulación Valores	96.1	9.2
Gobierno Central	332.8	31.9
Fines especiales	37.3	3.6
TOTAL:	1.043.5	100.0

RECAUDACIONES DE LOS RECARGOS CAMBIARIOS
(Miles de Sucres)

BENEFICIARIOS	Recargo de Estabilidad Monetaria.—\$ 5 por Dólar	Recargo Cambiario.—\$ 1 por Dólar.—Período: Ma-	4% sobre Permisos Import. y 2% sobre Permisos Export. Período: Noviembre	33% y 44% sobre Permisos de Import. Período: Diciembre	TOTAL
	Período: Junio 47—Noviembre 50.	yo 46—Noviembre 50.	44 — Noviembre 50.	50—Diciembre 53	
Empréstito Consolidado de 1945	82.224				82.224
Fondo Fomento de la Producción (Capitalización Bancos Fomento)	77.483	113.434		46.965	237.882
Subsidios Exportación Fondo Regulación de Valores	82.060			13.000	95.060
Fondo Estabilización ..	40.830			55.236	96.066
Campaña contra langosta		1.223			1.223
Policía Rural		7.000			7.000
Importación Azúcar ..		25.619		3.454	29.073
Junta Benefic. Gquil. LEA		8.930		232	9.162
Fondos Propiedades Bloqueadas		13.429		12.998	26.427
Carretera Quinindé Esmeraldas		6.714		6.499	13.213
Carretera Girón-Pasaje		3.256		1.625	4.881
Carreteras del Carchi .		4.940		4.604	9.544
Campaña Antipalúdica		4.940		4.604	9.544
		1.482		1.727	3.209
		9.880		13.288	23.168
Pasan .....	.....	.....	.....	.....	.....

BENEFICIARIOS	Recargo. de. Estabilidad Monetaria.—\$ 5 por Dólar Período: Junio 47 — Noviembre 50.	Recargo Cambiario.—\$ 1 por Dólar.—Período: Mayo 46—Noviembre 50.	4% sobre Permisos Import. y 2% sobre Permisos Export. Período: Noviembre 44 — Noviembre 50.	33% y 44% sobre Permisos de Import. Período: Diciembre 50—Diciembre 53	TOTAL
Viene .....	.....	.....	.....	.....	.....
Junta Central de Asistencia Pública		2.964		4.062	7.026
Juntas Provinciales Asistencia Pública		6.916		8.936	15.852
Cuenta General del Tesoro			170.460	162.383	332.843
Fondo de Estudios e Investigaciones Econ. .			11.648	813	12.461
Censo Nacional			3.017	599	3.616
Consejo Nacional Economía			1.811	1.462	3.273
Importación de Sementales			2.464		2.464
Corporación Fomento .				10.486	10.486
ONU				933	933
SAREC				415	415
Comisión Nacional del Trigo				1.462	1.462
Dirección Subsistencias				2.100	2.100
Concejo Mun. Loja ...				2.762	2.762
TOTALES:	282.597	210.727	189.400	360.645	1.043.369

FUENTE: Contabilidad del Banco Central del Ecuador.

Si sumamos a los recursos para fomento, los capitales del Fondo de Regulación de Valores (420.8 millones de sucres), encontraremos que se ha destinado a finalidades relacionadas con el desarrollo, algo más del 40% del total. Sin embargo, debido a la descentralización financiera que se había agudizado en los últimos años, el Gobierno Central exigió una participación creciente en el producto de los recargos cambiarios, y así podemos observar que, en el conjunto, esta participación fué del 31.9%, que sube al 40%, si le agregamos lo que se destinó a pagar la deuda del Gobierno al Banco Central, más como medida anti-inflacionaria que fiscal. Prueba de ello es que al eliminarse los impuestos de importación con motivo de la reforma aduanera, y refundirlos en el nuevo Arancel, el Estado se fijó una alícuota de más del 64% del producto de dichos impuestos, mientras se han estabilizado los ingresos de las entidades copartícipes a su nivel de 1952, o se les ha fijado una participación que en ningún caso va en desmedro de la posición predominante que debe tener el Gobierno Central, principalmente si se tiene en cuenta que sobre él descansa el peso principal de financiar los programas de desarrollo fundamentales. Los subsidios de exportación alcanzaron a más del 9% del total, siendo también preponderante lo gastado en fines sociales y subsidios al consumo, lo que en parte es el reflejo de la filosofía social que generalmente prevalece entre los gobiernos democráticos de los países subdesarrollados.

Nos encontramos así frente a una nueva fuente de tributación indirecta, que sigue las normas de fácil recaudación y fácil determinación de la materia imponible, que para un país subdesarrollado representa su comercio exterior y, en el caso presente, su sistema cambiario. El propósito de emergencia con que se creó el recargo de 5 sucres por dólar en 1947, cedió a los intereses seccionales, a las necesidades del desarrollo y a las exigencias perentorias del Gobierno Central y de otras Entidades por nuevos recursos para financiar sus gastos siempre crecientes, lo que hizo permanente dicho recargo. La supresión de los impuestos de importación, sólo ha sido posible a cambio de su consolidación en los derechos aduaneros, y al menos en teoría, ha subsistido el ni-

vel de restricciones de costo a las importaciones en el nuevo Arancel, exigido más que por consideraciones de balanza de pagos o protección al desarrollo industrial del país, por razones exclusivamente de tipo fiscal.

En suma, se ha demostrado en el caso del Ecuador, que los tipos de cambio múltiples son un instrumento eficaz para obtener recursos que pueden y deben destinarse fundamentalmente a financiar los programas de desarrollo económico, constituyendo así un método de ahorro público altamente eficiente, especialmente si, como ha sucedido en el presente caso, se confía su administración al Banco Central. El resultado práctico de los objetivos de fomento perseguidos hubiese sido mayor, de no haberse distribuído los recursos provenientes de los recargos e impuestos, entre numerosos entes autónomos, y de haberse aplicado a un programa central de inversiones, de acuerdo con un orden de prioridades adecuado.

Irreversibilidad del Sistema.—Lo anterior nos lleva a la consideración del carácter de emergencia con que fué establecido el nuevo régimen cambiario en Junio de 1947, y que, en suma, se fundamentaba en la reversibilidad de los diferenciales de cambio. Vuelta la economía a un período normal, se haría innecesario el recargo. Sin embargo, y evitando en lo posible en este trabajo toda complicación teórica que oscurezca su carácter descriptivo, pueden hacerse algunas objeciones preliminares a ese criterio.

a) —La evidencia de una sobrevaluación de la unidad monetaria ecuatoriana con relación al dólar, hubiese impedido que, a menos que se afrontase el riesgo de una deflación en forma, se retorne a ese período "normal" en que hubiesen sido innecesarios los recargos.

b) —De todas maneras, el crecimiento de la economía de un país subdesarrollado, lleva consigo, aún en los casos en que se pueda mantener una alta proporción de estabilidad monetaria, cierta propensión a que la oferta monetaria exceda a las necesidades dimanadas del crecimiento, y esto permite a la larga que los importadores trasladen a los consumidores la incidencia del

recargo, aún en el caso de mercancías con mucha elasticidad en la demanda, al amparo de un nivel de precios gradualmente creciente.

Este desplazamiento de la incidencia resultó relativamente fácil en la medida en que los precios de un gran número de bienes importados se redujeron en los mercados extranjeros, una vez que volvió la normalidad a dichos mercados. Contribuyó a facilitar el desplazamiento, el carácter oligopolístico del comercio de importación del país.

c) —Los acontecimientos de 1949, que condujeron a la devaluación **de facto** en ese año, como antecedente de la devaluación **de jure** en 1950, demuestran claramente que, al igual que las críticas que pueden formularse desde el punto de vista teórico, un sistema de cambios múltiples es, en general, un primer paso hacia una devaluación general de la unidad monetaria. Por lo demás, al haber decidido la Junta Monetaria su intervención en el mercado libre, fijando un mínimo a las fluctuaciones del dólar en dicho mercado, introdujo un elemento de rigidez en el sistema, que impedía su reversibilidad.

Más aún, desde el momento en que el sistema cambiario fué utilizado como instrumento fiscal para obtener ingresos, y éstos se distribuyeron entre todo género de instituciones y objetivos, hubo interés en mantenerlo y perpetuarlo.

Quito, Abril 24 de 1954.