

LA ECONOMIA Y LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN EL ECUADOR.

Por el Ing. Com. José C. Cárdenas.

El presente trabajo, se funda parcialmente en el Informe sobre el Desarrollo Económico del Ecuador, elaborado por la Comisión Económica para América Latina, con cuyo Grupo de Estudios, destacado para el objeto a nuestro país, colaboró el autor.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA,

Y LOS FACTORES DE LA PRODUCCION

Si hacemos abstracción de nuestra región oriental, de la cual se ha incorporado sólo una parte muy pequeña al sistema productor del país, existen en el Ecuador, debido a sus características geográficas, dos economías bien caracterizadas, la Sierra y la Costa, poco conectadas entre sí, pero cumpliendo funciones perfectamente compatibles para la satisfacción de las necesidades nacionales.

La Sierra, con una <sup>aproximada</sup> área de 64.000 kilómetros cuadrados, se caracteriza por una escasez de tierras agrícola-mente aprovechables, que alcanzarían en el mejor de los casos el 50% del área total, mientras se halla incorporado efectivamente al cultivo, apenas alrededor del 10% de ésta. En cambio, su población es de 1.856.000, o sea que contiene el 58% de la población total del país, con una densidad de alrededor de 29 habitantes por kilómetro cuadrado. Existe pues, en esta región, una presión del hombre sobre la tierra, y más aún del hombre sobre los alimentos, pues esta región debe vender a la otra, gran parte de su producción de subsistencia con el fin de obtener los ingresos monetarios adecuados para comprar los bienes de producción y de consumo que ella no produce y que, o son producidos por la otra región o deben importarse. La baja productividad del hombre de la Sierra, es un complejo resultante, de una parte, por la proporción en que se hallan los factores de producción, principalmente la tierra y la mano de obra, y de otra, por la deficiencia alimenticia, las enfermedades que, a causa de esto, agobian a la población, su bajísimo nivel educativo y el alto porcentaje de analfabetismo, la falta de educación técnica, las técnicas rudimentarias de cultivo, baja relación de capital por hombre ocupado, etc. Si hemos de atenernos a las cifras del Censo Nacional de 1.950, encontraremos que la población analfabeta de esta región fué del 46% en el referido año, lo que es más relevante si se considera que la mayor parte de la población analfabeta reside en los campos, y se concentra primordialmente en la población indígena, carente de todo incentivo de progreso, y en cuyas manos está principalmente el laboreo de la tierra, bajo formas de explotación verdaderamente primitivas. A esto se ~~agrega~~ el alto porcentaje de población activa de esta región, de alrededor del 41%, como si se tratase de un país altamente desarrollado, pero que obedece, en esencia, al bajo nivel de salarios, y especialmente a los salarios miserables por debajo del nivel de subsistencia, que se pagan en el campo serrano, en un régimen de trabajo casi esclavo, que obliga a mujeres y niños a intervenir en las faenas productivas, para compensar el bajo ingreso del jefe de familia.

La carencia de capital es otra de las características de esta región. La concentración de la propiedad y de la riqueza en pocas manos, determinan una defectuosa distribución del ingreso, y esto hace que el ahorro se concentre en pocas manos, de donde éste, en vez de dirigirse a la capitalización, al mejoramiento de las técnicas productivas, y en general a inversiones de alta productividad marginal, se dirige principalmente a inversiones de bajo rendimiento social, como la construcción de residencias de lujo, la importación de artículos suntuarios, si no a las inversiones y especulaciones financieras, y la compraventa especulativa de bienes raíces, para beneficiarse de la plusvalía que originan el progreso social y la inflación, y a los préstamos de usura, con lo cual el país se vé privado de una parte importante de sus ahorros para el desarrollo de su economía.

El alcoholismo, auspiciado y fomentado como negocio del Estado, es una de las plagas sociales más temibles que contribuyen a la decadencia biológica y baja

productividad del hombre serrano. El alcoholismo es fomentado, además, por muchos curas de parroquias y aldeas, que contribuyen a sembrar la ignorancia, el vicio y el fanatismo, en vez de despertar las conciencias dormidas de los hombres del agro serrano.

Aún cuando esta es una característica general de todo el país, el problema de la tenencia de la tierra, cobra un interés especial en relación con la economía de esta región, en donde las tierras agrícolas son completamente escasas. Una investigación de la tenencia de la propiedad rural en la sierra, a base de los catastros del Ministerio del Tesoro, con excepción de las provincias de Azuay y Loja, reveló que de un total de 24.000 propiedades catastradas en el período 1943-48, con una extensión total de 1.726.000 hectáreas-propiedades que iban de 400 metros cuadrados a más de 6.000 hectáreas- el 1.7% de los propietarios (486 personas) poseían el 73.2% de la tierra sobre la cual se pagaba el impuesto predial en las ocho provincias indicadas, mientras el 88.4% del número de propietarios poseían apenas el 7.5% de la superficie total considerada. Esto revela claramente el terrible problema del latifundio en el Ecuador, acompañado de otro no menos terrible e inquietante problema, el minifundio. Ambos contribuyen al retraso económico del país. El latifundio, con su régimen de trabajo casi esclavo, con técnicas de cultivo atrasadas en siglos, realiza una explotación irracional de la tierra, y el latifundista, generalmente ausente de la propiedad carece de incentivos morales y económicos para cambiar su sistema de explotación de la tierra y el hombre, debido a la amplia oferta de mano de obra en millares de gentes sin tierra que vegetan alrededor de la heredad del dueño de la tierra. Tal es el caso de los yanaperos o de los indígenas de comunidades con tierras pobres. Esto se traduce en rendimientos marginales bajos, atraso técnico, ingreso per-cápita bajo, capitalización incipiente y mayor sujeción a los azares de la naturaleza. Esto induce también la competencia de la mujer y los niños en la oferta de mano de obra, pues con salarios reales (si tal podemos llamar a la mísera asignación de huasipungero o del yanacona) por debajo del nivel de subsistencia, debe trabajar toda la familia para poder subsistir. La desigual proporción de los factores (capital, tierra, hombre), favorece a la tierra y da una renta adicional no ganada al propietario de ella, por el solo hecho de ser propietario. Es así la mentalidad retrasada y feudal del latifundista, la que regula la producción y la que ha determinado que los medios de subsistencia que se originan en la Sierra, no hayan crecido en proporción al aumento de la población. En efecto, podremos creer que de 1921 a 1951, en que la población ha aumentado en un 109% (1), la producción de alimentos en el país, y especialmente en la Sierra, haya aumentado en igual proporción?

Respecto del minifundio, el efecto sobre la erosión de los suelos es innegable. El propietario necesita arrancar al mísero pedazo de suelo el sustento para él y su numerosa familia, y ejercita prácticas intensivas de cultivo, sin devolver a éste, en forma de abonos u otros medios, los elementos básicos que le ha arrancado en forma de alimentos. El sistema de abonos por ovejas no es suficiente para revitalizar el suelo. En el latifundio, el problema de la erosión es agravado por el huasipungero, y por las malas prácticas de cultivo y la ninguna defensa contra la erosión mecánica ocasionada por la lluvia y el viento en las tierras de laderas.

En suma ambos sistemas son inconvenientes para la economía nacional y deben ceder el paso a una reforma agraria amplia y comprensiva, que comience por reconocer el derecho del hombre a la tierra que cultiva y a los productos que deriva de su esfuerzo. La reforma agraria, en este sentido, no es una bandera de subversión, sino el reconocimiento de que la tierra debe explotarse en forma económica, en función del país y no en función exclusiva de unos pocos.

El régimen de trabajo de la Sierra, en la agricultura, se caracteriza fundamentalmente por el gran papel que el indio desempeña como factor de producción. A base de investigaciones estadísticas recientes, podemos afirmar, sin temor a ser desmentidos, que la fuerza animal y la fuerza humana constituyen el 99% de la maquinaria productiva de la agricultura serrana, y que es evidente la escasísima importancia que el latifundista concede a la mecanización agrícola, así como al empleo de la técnica en la producción agrícola. El esfuerzo que en este sentido ha hecho el Estado en nuestro país a través de sus bancos y otros organismos oficiales, por inducir al agricultor serrano a mejorar sus técnicas de producción mediante el empleo de máquinas en donde

(1) Sobre la base de las cifras definitivas del Censo de 1950, tendríamos que a fines de 1921 la población fué de 1'576.000 habitantes, y a fines de 1951, es de 3'299.600.-

éstas puedan adaptarse, a la utilización de abonos, mejores tipos de semillas, y en general mejores prácticas de manejo del suelo para evitar o controlar la erosión, y tender al aumento de la productividad por área cultivada, ha encontrado muy poco eco, y de allí la impostergable necesidad de que el Estado planifique e imponga soluciones urgentes al problema de la tierra en esta región, pues es nuestro íntimo convencimiento de que la técnica tiene un gran papel que jugar en el agro serrano, que esta región tiene todavía su porvenir económico en la agricultura y que para el desarrollo general de la economía nacional como un todo, el desarrollo de la economía regional de la Sierra es necesario y perentorio.

El huasipungo, que constituye la piedra angular de la oferta de la mano de obra en el agro serrano, es una vergüenza nacional, y es realmente sensible que todavía permanezca como institución de nuestra legislación social. Por un pedazo de mala tierra, el huasipunguero y su familia deben compensar en cuatro jornadas de trabajo al dueño de la hacienda. En esta forma, no existe incentivo que estimule el progreso económico, y se transforma así el huasipungo en una economía primitiva, que debe desaparecer si queremos derribar uno de los principales obstáculos que se oponen al progreso económico del país. Aún más, podemos afirmar que el huasipunguero ha pagado ya hace tiempo, en salarios no percibidos y de los que se ha beneficiado el latifundista, la pequeña propiedad que le hace esclavo desde hace cuatro siglos.

Finalmente, en este aspecto, queremos sentar otra afirmación. El latifundismo, haciendo más escasa la tierra donde labora casi la mitad de la población ecuatoriana, otorga al latifundista una participación adicional en los beneficios del trabajo agrícola, sin más razón que ser el dueño y mantenedor de un sistema feudal que debe desaparecer para bien del país.

No cabe duda que la población serrana, aunque está creciendo a una tasa de 2.5% anual, inferior a la del crecimiento promedio de la población ecuatoriana, que ya casi llega al 3% anual y coloca a nuestro país entre los primeros del mundo en cuanto a su crecimiento vegetativo, mantiene una proporción desigual con la creación de nuevas oportunidades de trabajo dentro de la misma región, y que la producción de la Sierra no ha sido paralela al crecimiento demográfico. En consecuencia, nos encontramos ante la evidencia de una región en la que existen focos de decadencia económica estructural y secular, y en general, síntomas alarmantes de desocupación estructural, velada con frecuencia en empleos de bajísima productividad marginal, especialmente en las ciudades y centros urbanos más importantes de la región, con la grave secuela de problemas sociales urgentes que el Estado debe afrontar, como el aumento de la delincuencia y la prostitución. En cambio, la Costa, que está creciendo a una tasa del 3.6% anual, que es muy superior a la tasa de crecimiento demográfico de la Sierra y a la del país en general, sufre todavía la escasez de mano de obra, debido al rápido desarrollo de su economía.

La industria serrana nació y vive al amparo del proteccionismo estatal. No podía ser de otra manera; pero con frecuencia se alude a este tipo de desarrollo industrial como un privilegio para el que se sacrifica a las grandes mayorías nacionales. El problema reside fundamentalmente en la pequeñez del mercado, la escala reducida en que deben operar las diversas empresas, y la magnitud de éstas, factores que se reflejan en altos costos, imposibilidad de aprovechar el progreso técnico, a lo que debe agregarse la idiosincracia del empresario serrano, que prefiere efectuar inversiones de poco rendimiento marginal o de carácter especulativo, como las efectuadas a base de los altos beneficios de la industria serrana durante la guerra, sin importarle el mejoramiento de sus procesos y técnicas productivas. Un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina sobre la productividad de la mano de obra en la industria textil ecuatoriana, reveló que ésta es tres veces menos productiva que la industria textil de otros países estudiados -México, Chile, Brasil y Perú- como consecuencia de su mala organización y de la mala calidad de la materia prima. Respecto de la industria harinera de esta región, con una capacidad de molienda superior a 60.000 toneladas anuales, sin considerar más de 200 molinos de piedra, utiliza apenas el 56% de dicha capacidad, para lo cual ha debido importar trigo, pues el trigo nacional apenas alcanzaría para ocupar el 35% de dicha capacidad. Y en cuanto al molino recientemente instalado en Guayaquil, con una capacidad de molienda de 48.000 toneladas, está trabajando apenas al 20% de su capacidad.

Existen otras causas fundamentales para el atraso técnico y deficiencia in-

dustrial en la Sierra. Una de las causas reside en el bajo ingreso per-cápita de la población serrana, que es la principal consumidora de los productos de la industria de esta región, cuya causa radica en la mala organización de la economía regional y sus malos métodos de producción, principalmente en la agricultura. Otra causa sería la de que el país no ha realizado, en forma estructurada y sistemática, las obras de desarrollo básico que son el antecedente necesario de lo que podríamos denominar el desarrollo económico secundario. Mientras el desarrollo básico -carreteros, riego, electrificación, (1) sanidad pública, erradicación del analfabetismo, extensión de la enseñanza técnica, investigación y experimentación agrícola, pecuaria e industrial, etc., que exige cuantiosas inversiones, no se realice en la extensión deseada y de acuerdo con programas bien meditados en que existan las debidas prioridades, no será posible que el desarrollo secundario se realice en la escala deseada, en las direcciones más adecuadas y sin costosos subsidios por parte del Estado. El objetivo primordial del desarrollo primario, es crear las condiciones adecuadas bajo las cuales los capitales e iniciativa privados puedan emplearse con un mínimo de riesgo, sin el incentivo de beneficios extraordinariamente altos. Además, el desarrollo primario, al elevar el Ingreso real per-cápita, amplía el mercado nacional y crea las condiciones de demanda adecuadas, bajo las cuales es posible el establecimiento de industrias que pueden trabajar en condiciones más económicas y empresas de magnitud adecuada, que faciliten no solamente alcanzar costos de producción más bajos, sino también permitan aprovechar el progreso técnico de los países más adelantados, evitando el subsidio y la protección permanente, como es el caso actual con algunas de nuestras industrias, que necesitan de una protección no sólo permanente, sino también creciente para sobrellevar la competencia extranjera que vende cada vez más barato porque aprovecha del progreso técnico y de la producción en gran escala.

El desarrollo económico de un país debe ser armónico e integral, y en el caso del Ecuador, los programas que se elaboren deben tomar en cuenta no solamente la realidad existente, el desarrollo defectuoso e inarmónico, efectuado hasta ahora, sino también la necesidad de dar a la economía una fisonomía y una estructura que tomen en cuenta los intereses permanentes de la población, y de ninguna manera los intereses de los grupos hegemónicos que hoy controlan la economía, y que se hacen presente no sólo en la dirección de la política económica nacional, sino también en las luchas por el poder político, dándose el triste espectáculo de que el pueblo gana las elecciones, pero son los grupos oligárquicos los que ganan la confianza de los Gobiernos y orientan la acción de éstos, conforme a sus particulares intereses.

#### LA ECONOMIA DE LA COSTA

Esta es una región que abarca alrededor de 70.000 kilómetros cuadrados, y que a pesar de ser en su mayor parte una región de gran fertilidad natural, contiene algunas áreas que hoy en día están vedadas al laboreo agrícola porque requieren grandes obras de irrigación, de drenaje y vialidad.

Desde el punto de vista agrícola, se ha dividido la Costa en varias Zonas, que mencionaremos a continuación: (\*)

a) El llamado cinturón de Bucay-Santo Domingo, que comprende aproximadamente 700.000 hectáreas, corre a lo largo de las estribaciones de la Cordillera Occidental, y contiene tierras profundas arcilloso-arenosas, ricas en humus y aptas para el cultivo de cacao.

b) La Hoya del Río Guayas, que comprende alrededor de 2.000.000 de hectáreas, y está ubicada entre la anterior y las pequeñas montañas que quedan al occidente del río Daule, terminando al sur en el Golfo de Guayaquil y al norte en el comienzo de la

(1) Aquí cabe mencionar que, según el Ing. Roger Ouvrard, técnico de la Unesco, actualmente en nuestro país, el Ecuador tendría en servicio una potencia de producción instalada de 35.000 Kw. y una producción anual de 120.000.000 Kwh, o sea de 37 Kwh por habitante, lo que se compara con 410 en Puerto Rico, 400 en Chile, 195 en México, 135 en Colombia, 105 en Perú y 75 en Bolivia. Chile tenía hace 25 años el mismo consumo per capita que tiene actualmente el Ecuador. Sobre esta base el Ing. Ouvrard ha planteado necesidad de un plan de desarrollo de los recursos hidroeléctricos del país, mediante un plan quinquenal de emergencia, para instalar 40.000 Kw más a un costo total de 20 millones de sucres.

(\*) De acuerdo con el estudio sobre los recursos agrícolas del Ecuador, efectuado por la Misión del Departamento de Agricultura de EE.UU. presidida por el Sr. Ernest Holh. 1942.

Hoya del Río Esmeraldas. Esta zona es la de mayor porvenir inmediato para la agricultura ecuatoriana, pues en su mayor extensión está constituida por tierras cultivables bajo condiciones climáticas adecuadas. Allí están las mejores tierras arroceras, casi siempre a las riberas de los ríos; están las principales zonas/cacaoteras que podrían rivalizar con el llano venezolano para el desarrollo de la ganadería; zonas adecuadas para el cultivo del algodón; las mejores tierras que puedan encontrarse en el país para el cultivo del abacá y otras fibras como el Kenaff, etc.; allí también se han desarrollado las mayores plantaciones de bananos del país. En fin, ésta es la zona que presenta las mejores y más inmediatas posibilidades para el desarrollo agrícola del Ecuador.

c) La tercera zona comprende el área costanera, que puede dividirse en tres sectores: 1) el sector de manglares, alternado con fajas semi-secas o semi-áridas como la de Huaquillas en la provincia de El Oro; 2) la zona de Santa Elena-Bahía, en su mayor parte semi-seca, pero alternando también con zonas boscosas y de gran fertilidad y humedad como las de Manglaralto; y 3) el sector de Esmeraldas, que comprende el norte de la provincia de Manabí y la mayor parte de la provincia de Esmeraldas, en que se alternan fajas relativamente planas y bajas con sectores de topografía muy ondulada, pero en todo caso promisoras para el desarrollo agrícola, como lo han demostrado recientemente con la gran expansión de los cultivos de bananos y las perspectivas para la producción de cacao y café, así como para el desarrollo ganadero.

d) Finalmente, debemos mencionar el área que queda inmediatamente debajo de la Hoya del Río Guayas y del cinturón de Bucay-Santo Domingo, cuyo límite norte podemos ubicarlo a lo largo del carretero Durán-Tambo, y que va hacia el sur incluyendo la mayor parte de la provincia de El Oro. Esta región contiene tierras agrícolas inmejorables, y en la época del auge del cacao fué tan floreciente como lo es hoy con el auge del banano, y como continuará siéndolo si se expanden de nuevo los cultivos de cacao dentro de su perímetro. Su ubicación a lo largo de la Costa, con vías naturales de salida al mar, contribuye a hacer de ella una de las más prometedoras fuentes de la riqueza agrícola nacional.

La Costa tiene en cultivo, actualmente, alrededor de 700.000 hectáreas, o sea el 10% del área total. Más de las dos terceras partes de su tierra están cubiertas de bosques, y se estima que alrededor del 90% de la superficie total, es económicamente aprovechable.

Podemos, en consecuencia, caracterizar la Costa por su abundancia de tierras agrícolamente aprovechables, y por la escasez del elemento humano, ya que su población alcanza solamente a 1'300.000 habitantes, equivalente al 40.5% de la población total del país, según el Censo de 1.950, con una densidad de 19 habitantes por kilómetro cuadrado. Solamente la provincia del Guayas contiene el 40% de la población total de la Costa.

El capital es escaso, al igual que en la Sierra, con relación a las cuantiosas inversiones requeridas para el desarrollo; pero el ingreso per-cápita es indudablemente superior al de la Sierra. Una estimación efectuada por la Comisión Económica para América Latina sobre la producción agrícola-ganadera y forestal per-cápita para 1950, en las dos regiones, revela que la producción per-cápita en la Costa, fué de 1.073 sucres, mientras que la de la Sierra fué apenas de 520 sucres, o sea la mitad de aquella, lo que es explicable por la desigualdad en la distribución de los factores, el grado de productividad de éstos y las condiciones de desarrollo en una y otra región. Limitando la estimación a la producción por persona activa, la diferencia se acentúa, pues mientras en la Costa alcanzó a 4.170 sucres para el año citado, en la Sierra fué apenas de 1.740 sucres, o sea alrededor del 40% del valor de la producción por persona ocupada en la otra región. En cuanto a la población activa y al analfabetismo, la Costa está en una mejor posición que la Sierra, pues la población activa de la Costa fué el 35% de la población total de esa región, según el Censo de 1.950, con una productividad marginal más alta, como lo acabamos de demostrar, lo que se debe sin duda a la mejor proporción entre hombre y tierra y otros recursos naturales, productividad marginal que parece también ser más favorable en la industria, en la cual el capital en giro por persona ocupada es de alrededor de 52 sucres, mientras en la Sierra es apenas de 42 sucres, según la estimación de la CEPAL, que alcanza hasta 1.951.

La forma de tenencia de la tierra en la Costa, donde también existe el latifundio, no influye tanto en la productividad marginal per-cápita, como en la Sierra,

pues el problema fundamental radica más bien en cómo utilizar los inmensos recursos naturales, que exigen no solamente cuantiosas inversiones de capital, sino también una mayor proporción de mano de obra.

El analfabetismo en la Costa es también inferior al de la Sierra, aún cuando hay provincias como la de Los Ríos con un porcentaje tan elevado como el 58%, que rivaliza con el de las provincias del Chimborazo y Cotopaxi, con el 60 y 61% respectivamente, mientras otras provincias como la de El Oro, tienen apenas el 27%, con un promedio para toda la Costa del 40%. El principal problema que se presenta al progreso económico del País, es el de planear un desarrollo adecuado de los recursos agrícolas de la Costa, a base de vías de comunicación, irrigación y drenaje, y un desplazamiento gradual de mano de obra hacia las nuevas zonas de colonización, desde las zonas superpobladas de la Sierra, para lo que hay que vencer los obstáculos que hoy se oponen a este desplazamiento, entre los cuales el combate de las enfermedades tropicales y el crédito adecuado de colonización deben merecer una preocupación especial.

Sólo desde hace unos pocos años los Gobiernos han tomado un interés más decidido en la defensa biológica del hombre costeño y merece destacarse lo que se ha hecho en materia de campaña antimalárica y antituberculosa; pero esto no es suficiente, por que el hombre costeño sigue todavía agobiado por las enfermedades tropicales y debe emplear una gran parte de sus ingresos en combatir estos flagelos, sin que haya sido posible darle todavía la protección que necesita no solamente para defender a quienes actualmente laboran en la producción de esa región que produce alrededor del 95% de la producción exportable, sino también especialmente para crear condiciones sanitarias adecuadas que permitan un desplazamiento en mayor escala y en forma permanente, de la población sobrante de la Sierra.

La industria en la Costa se ha desarrollado en mejores condiciones de ventaja comparativa que en la Sierra, con una mejor localización y mejores inversiones de capital exigidas por la misma industria, como en el caso de la industria azucarera, del cemento, de las piladoras de arroz, y otras industrias, la mayor parte alimenticias, ya sea para el mercado interno, principalmente de la Costa, ya también para el mercado internacional. Pueden caracterizarse las industrias de la Costa por su gran dinamía de crecimiento y por mercados más adecuados. Tal es el caso del azúcar, que de 23.151 toneladas en 1.944, llevó su producción a 52.326 en 1.950; y de la industria del cemento, cuya producción pasó de 34.691 toneladas que producen en el mismo año, a 78.964, en 1951, esperándose que en el presente año llegué a 85.000 toneladas.

La diferencia de salarios promedios que existe entre Costa y Sierra, es el reflejo de las diferentes condiciones de la producción y grado de desarrollo de las dos regiones que determinan una productividad marginal que es superior en la Costa.

Esta última región, por la misma índole de su producción agrícola, se halla estrechamente ligada al mercado internacional, y por lo mismo está sujeta a las fluctuaciones de ese mercado, que determinan simultáneamente condiciones de prosperidad o crisis en esa región, transmitidas en forma secundaria a la economía serrana, a través del presupuesto nacional y de la demanda del mercado costeño por los productos agrícolas e industriales de la Sierra.

La Costa tiene también una alta propensión marginal a importar y esto se traduce primordialmente en las altas importaciones que son la secuela inevitable de todo período de prosperidad en los países industriales donde el nuestro coloca sus productos, como aconteció durante la guerra, como ocurrió en 1.950, y como sucede actualmente, en <sup>que</sup> las importaciones han alcanzado el nivel más alto de la historia económica del país, siguiendo el ritmo de las exportaciones que también se hallan en su nivel máximo.

Es también conveniente anotar el grado de elasticidad que ha demostrado la economía costeña para adaptarse a las fluctuaciones de los mercados internacionales y a los cambios estructurales en la oferta de nuestra producción exportable. Cuando se abandonaron las huertas de cacao, debido a las enfermedades que bajaron la producción de 50.000 toneladas en 1916 y 1917 a 10.000 toneladas en 1933, la Costa se transformó en productora de arroz y de frutas tropicales; en la última guerra produjo materiales estratégicos, y en la postguerra volvió al cacao, al café y al banano, en un

esfuerzo de recuperación y expansión que realmente abre las más brillantes perspectivas para el desarrollo agrícola de esa región. Al respecto el caso del banano es excepcional. Iniciado el plan de fomento de las plantaciones bananeras en 1948, la exportación en 1952, será de alrededor de 17 millones de racimos, en comparación con 3,9 millones en 1948. En este aspecto, el crecimiento ha sido rápido e intenso, y es probable que nuestro país ocupe desde el presente año el primer lugar entre los países exportadores de bananos del mundo. El programa del cacao y del café se halla en marcha, pero es menester vincularnos a un programa general de desarrollo, para que se determine claramente sus objetivos y se efectúen las inversiones adecuadas.

Volando sobre la Costa, puede uno apreciar la abundancia de <sup>sus</sup> recursos agrícolas todavía inexplorados, la despoblación en que se halla, la falta de vías de comunicación, las inundaciones en invierno y las sequías en verano, y las inmensas posibilidades que ofrece al futuro económico del país.

### LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO ECONOMICO

En Guayaquil, centro de la economía exterior del país, se ha creado una clase importadora y exportadora fuerte y agresiva, que impone a los Gobiernos gran parte de la política económica, con poder financiero extraordinario y con una concepción libre cambista de los problemas de la economía nacional. Frente a ella se levanta en la Sierra una clase industrial fuertemente proteccionista, que también impone a los Gobiernos políticas favorables a su supervivencia, mientras la clase terrateniente de la Sierra quiere también el mantenimiento de sus privilegios que hasta el momento se han considerado inmovibles. Es mi opinión que si deseamos el progreso nacional, por sobre los intereses minoritarios de esos grupos, debemos pensar seriamente en la estructuración de un programa para el desarrollo armónico de las dos regiones, contemplando únicamente las necesidades del país, de sus grandes mayorías y, sobre todo, la necesidad de que ese desarrollo supere a la tasa de crecimiento de la población, que con ser tan alta, plantea gravísimos problemas de prioridad en la utilización de los recursos y sobre todo exige un ritmo más acelerado de capitalización, que deberá resolverse primordialmente por un aumento en la producción y en el volumen de la importación de bienes de capital, y en la utilización en mayor escala, del ahorro forzoso como sistema de política fiscal a través de impuestos más acentuadamente progresivos que los actuales, y que recaigan primordialmente en los ingresos de las clases ricas, sin permitir que su incidencia se traslade a los ingresos de las grandes mayorías consumidoras, ya gravadas con un sistema tributario en que los impuestos indirectos constituyen el 90% de los gravámenes que les impone el sector público de la economía, precisamente en este país donde el ingreso per-cápita es uno de los más bajos del mundo, ya que no alcanza a cien dólares por año, y que tiene grandes variaciones de año a año, no solamente por la fluctuación en el valor y en el volumen de nuestras exportaciones que aportan por lo menos el 20% del ingreso nacional, sino también por el gran peso que la agricultura tiene en la producción nacional bruta, que es de alrededor del 60%, sujeta como está a los azares de la naturaleza, debido al escaso aprovechamiento de la técnica.

### RECURSOS PARA EL DESARROLLO

El análisis de los recursos con que cuenta el país para un programa de desarrollo ordenado de la economía, que disminuya al máximo la posibilidad de un proceso inflacionario, lleva inevitablemente al estudio de los siguientes aspectos:

- a) Posibilidades de existencia de recursos reales en la economía, tales como tierras agrícolamente aprovechables, mano de obra, técnicos y elemento capacitado para la realización del programa, etc.;
- b) Posibilidad para financiar las inversiones de los programas de desarrollo a base del ahorro nacional, lo que incluye la revisión del sistema fiscal y tributario y la evaluación de la inversiones actuales del sector público, a fin de eliminar las de bajo rendimiento marginal en favor de aquellas de mayor productividad;
- c) Evaluación de las inversiones privadas en los diversos sectores de la economía, con el fin de eliminar o disminuir las inversiones de bajo rendimiento marginal como la construcción de residencias de lujo, en favor de las nuevas inversiones

de alto rendimiento marginal proyectadas;

d) Posibilidad de la utilización de empréstitos extranjeros, principalmente para los gastos de importaciones, sea de bienes de capital o de consumo, requeridos por la ejecución del programa;

e) Evaluación de la política de importaciones con el fin de discriminar acerca de aquellas importaciones de bienes de capital o de consumo, que significan un derroche de los recursos reales del país, y que se emplearían con mayor productividad en la ejecución del programa de desarrollo;

f) Evaluación de la política de exportaciones, con el fin de evitar el desperdicio de recursos reales en producciones marginales inconvenientes para el programa de desarrollo; y

g) Apreciación exacta del tamaño de las reservas internacionales del país en relación con las fluctuaciones previsibles en la demanda internacional, que puedan provocar déficit en la balanza de pagos, aún sin el programa de desarrollo; y de la presión que el programa de desarrollo pueda ejercer sobre dichas reservas, especialmente a corto plazo, a lo que debe sumarse la capacidad para servir empréstitos extranjeros de una magnitud adecuada a las inversiones requeridas por el programa de desarrollo.

Hemos sostenido en diversas oportunidades que el país no solamente tiene recursos naturales y mano de obra en excedentes virtuales para un programa de desarrollo, sino principalmente dispone de una suma de ahorros que, aunque pequeña, puede permitir la iniciación de un vasto programa de desarrollo, si se sujeta a prioridades tanto las inversiones públicas como privadas, poniendo orden en tales inversiones, y orientándolas a las de mayor productividad para la economía.

De acuerdo con nuestras estimaciones, el ahorro nacional tuvo las siguientes oscilaciones, en los años que se indica:

( Millones de sucres )

	<u>Voluntario</u>	<u>Forzoso</u>	<u>Total</u>
1946	37.3	73.5	110.8
1947	33.1	159.3	192.4
1948	58.6	170.9	229.5
1949	56.4	179.1	235.5
1950	62.3	122.0	184.3
1951	56.0	120.6	176.6

Es de anotar el gran papel que juega en nuestro país el ahorro forzoso, situación que debe continuar, tratando aún de superar las cifras máximas alcanzadas, pues es indudable que el país tiene todavía posibilidades tributarias no agotadas, como las que se derivan de un aumento de la tributación directa, en que paguen más impuestos los que tengan mayor capacidad para pagarlos, y que hoy en su mayoría evaden el impuesto a la renta no obstante las bajas tasas marginales aplicadas y las cuantiosas utilidades obtenidas. Otra fuente está en las exportaciones en auge, que deben ser gravadas para aprovechar en un programa de desarrollo <sup>económico</sup> las altas utilidades obtenidas por grupos minoritarios, para que no suceda lo que sucedió en la época del auge del cacao, en que las castas cacaoteras vivieron en Europa y el país no recibió de ese auge el más pequeño impulso en su desarrollo económico. También se debería pensar en una tributación que acelere el proceso del aprovechamiento y distribución de las tierras ociosas o in convenientemente utilizadas.

Todo esto tendería a incrementar los recursos financieros necesarios para el programa de desarrollo y permitir su ejecución ordenada sin el peligro de iniciar o estimular un proceso inflacionario como consecuencia del aumento de las inversiones. Especialmente, si se desplaza recursos reales de las inversiones de baja productividad a las de mayor productividad marginal, no hay por qué temer impactos inflacionarios en la economía, mayores que los que existen actualmente, provenientes de la mala utilización de los recursos.

Además, tal impacto inflacionario sería prontamente contrarrestado si el plan

general de desarrollo consulta no solamente el fomento de la producción exportable, sino también el de la producción de consumo interno, que debe merecer una consideración tan preponderante como la de aquella.

### LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA

Este es uno de los grandes males que gravitan sobre la economía nacional y se opone a la programación del desarrollo general de ésta. Según la Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, existen en el país de 250 a 300 impuestos, generales y especiales, nacionales, regionales o locales, recaudados por el Fisco, las entidades autónomas y aún simples corporaciones privadas. Esta anarquía tributaria cobra un ritmo inusitado en la última década, y particularmente a partir de 1944, acentuándose desde 1946, pero en vez de tratarse de impuestos fiscales, recaudados y gastados por el Gobierno Central, conforme a un plan único de gastos, se trata de impuestos en favor de alrededor de 200 entidades, incluyendo el Gobierno Central, los Gobiernos locales y provinciales y las entidades autónomas, las cuales proliferan en la medida en que el país, debido al auge de la economía estimulada por factores externos, es capaz de soportar una carga tributaria mayor, y en la medida en que el Gobierno Central es cada vez más incapaz de satisfacer las innumerables necesidades locales y regionales, salvo acudiendo al empréstito interno o externo, procedimiento no exento de peligro.

No es sin embargo, esta anarquía y localismo, un mal reciente. Es un mal que tiene su origen en el aislamiento regional, duplicado con el aislamiento entre provincias y zonas dentro de cada región, en que ha vivido el país desde sus mismos orígenes. A esto se agrega la falta de un criterio nacional de Gobierno y administración, en un país falto de unidad económica y orgánica, indiferencia a las necesidades provinciales, regionales y locales; y con un centralismo político exagerado, producto de la falta de continuidad democrática.

Cuando Luis Napoleón Dillon asumió la Cartera de Hacienda a raíz de la revolución del 9 de julio, que él inspiró y prestigió, uno de los primeros afanes fué acabar con la anarquía tributaria y la descentralización financiera, y puede decirse que fué la obra de Dillon la que facilitó la reforma Kemmeriana. La reforma financiera de Dillon se tradujo en mayores ingresos ordinarios efectivos, a partir de 1925, ingresos que crecieron ininterrumpidamente hasta 1930, en que la crisis iniciada en 1929 desarticuló a la economía ecuatoriana.

De un promedio de 24.5 millones en el quinquenio 1920-24, las recaudaciones se elevaron a un promedio de 52.3 millones de sucres anuales en el sexenio de 1925-30, en parte debido a la obra reorganizadora de Dillon, y en parte al período de auge por el que atravesaba entonces la economía.

Pero lo más interesante es que esto permitió al Gobierno Central la iniciación o continuación de obras fundamentales para el desarrollo económico del país, como la construcción de los ferrocarriles Quito-Ibarra, Puerto Bolívar-Piedras, Sibambe-Tambo y Guayaquil-Salinas, la construcción de carreteros como el de Ibarra-Tulcan, Guaranda-Babahoyo, Quito-Santo Domingo y otros, el saneamiento y pavimentación de las principales ciudades del país, como Quito, Guayaquil y Ambato; la construcción de escuelas y colegios, hospitales, etc. En el referido sexenio se gastaron aproximadamente 56.4 millones de sucres en este tipo de inversiones necesarias para el desarrollo básico del país, o sea, alrededor del 16% de los ingresos del período, sin que se originaran serios peligros de inflación, y lo que es más aún, sin acudir al crédito interno o externo, excepto los que se hicieron para la capitalización del Banco Hipotecario, atendiendo las necesidades del último villorio del país, administrando con honestidad y eficiencia, y estableciendo las necesarias prioridades en obras de legítimo interés nacional. Al mismo tiempo, fué posible cubrir las deudas de los Gobiernos prejulianos a la banca privada, deudas que al 9 de Julio de 1925, ascendían aproximadamente a 36 millones de sucres, con el producto de la devaluación del sucre en 1927, que fué impuesta por las circunstancias económicas de la época y no por los intereses creados, y se compraron 2.7 millones de sucres en acciones del Ferrocarril del Sur. Los pagos por la deuda interna y externa ascendieron en el período a 58.5 millones de sucres, suma en la que se incluyen 14 millones de sucres, provenientes de las utilidades de la devaluación. Sumados los pagos por la deuda pública y las inversiones en obras públicas, tenemos un total de 115 millones de sucres, que con relación a los ingresos totales del Estado en ese período, ordinarios y extraordinarios, ascendentes a 359,3 millones de

sucres, representan el 32%, suma que se compara con un promedio de un 9.4% de inversiones públicas en el período 1941-1950, con relación a los ingresos totales del Estado en el mismo período ordinarios y extraordinarios, y que obedece principalmente a las altas inversiones del período 1944-47, que elevaron dicho promedio en ese cuatrienio a 13.9% de los ingresos totales del Gobierno Central, pero a base de un empréstito forzoso al Banco Central del Ecuador, con los consiguientes efectos inflacionarios, que fueron mucho más intensos que los provocados por la guerra misma. En la referida década también se contó con un aporte considerable de empréstitos extranjeros del Eximbank, principalmente para la construcción de carreteros, que se incluye en la referida estimación.

Pero lo que conviene hacer resaltar es que el Gobierno Central sólo percibe actualmente alrededor del 35% de los ingresos totales del sector público, mientras el 65% se distribuye en alrededor de 200 entidades autónomas, cada una con su plan de inversiones específico, sin coordinación entre sí ni con los planes del Gobierno Central. El Estado en el Ecuador ha perdido, pues el control de las inversiones públicas, y su peso en la política fiscal, es hoy relativamente menor que por ejemplo en el período 1925-30, ya que sólo le ha quedado la posibilidad de contratar empréstitos internos o externos para realizar las inversiones exigidas por el desarrollo económico, y aún esta posibilidad está seriamente restringida por la capacidad financiera para servir los empréstitos a base de los ingresos corrientes, a no ser que se creen nuevas fuentes de tributación que, como dijimos más arriba, den al Estado la posibilidad de poder realizar las referidas inversiones y atender normalmente al servicio de sus empréstitos, en tanto la capacidad tributaria del país crezca en la medida de su desarrollo económico. Esto trae como corolario la necesidad de impedir en el futuro la creación de nuevos tributos que no sean percibidos y gastados por el Gobierno Central e impedir también el establecimiento de nuevas entidades autónomas, excepto los departamentos y organismos requeridos por la ejecución del plan general de desarrollo. Asimismo, deben desaparecer aquellas entidades autónomas creadas con fines transitorios, y la Contraloría General de la Nación debe realizar un control estricto de los fondos de todas aquellas entidades privadas o semipúblicas constituidas con fines transitorios, como las que manejan fondos a base de impuestos para la construcción de iglesias y catedrales, escuelas, colegios, carreteras vecinales, irrigación, agua potable, etc., etc.

Por lo demás, se impone de urgencia la coordinación, dentro del plan general, de las inversiones y gastos en obras públicas que realizan los Consejos Provinciales y todos los organismos autónomos que existen actualmente en el país, pues es la única manera de evitar el despilfarro de recursos reales, en programas muchas veces mal concebidos y peor ejecutados, o insuficientemente financiados que impiden la terminación de las obras, que de este modo comienzan no sólo una sino varias veces. Esta coordinación tendría <sup>también</sup> como uno de sus objetivos fundamentales el impedir o aminorar el efecto inflacionario de las nuevas inversiones requeridas por el plan general de desarrollo, evitando la iniciación o realización simultánea de programas que, mal concebidos y ejecutados, no tienen otro efecto que el aumentar la demanda efectiva sobre la escasa disponibilidad de recursos del país y ejercer una presión indebida sobre la balanza de pagos, con los consiguientes efectos inflacionarios.

No cabe duda que el país tiene actualmente recursos tanto reales como financieros que puede y debe dedicar a un plan coordinado de desarrollo, que las inversiones que actualmente se realizan pueden y deben ajustarse a los lineamientos y objetivos primordiales de ese plan, y que antes de acudir al empréstito extranjero, podemos y debemos hacer los esfuerzos necesarios para demostrar, por sobre todas las cosas, que existe en el pueblo y los gobernantes la voluntad de progreso. A este respecto, conviene recordar las palabras del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Eugene Black, pronunciadas en el Informe a la reunión anual de gobernadores celebrada en Washington en 1951:

"El desarrollo es primordialmente la responsabilidad misma del país que quiere desarrollarse. No hay, ni puede haber sustituto alguno para el esfuerzo interno. El capital extranjero no puede ser ampliamente efectivo en la ausencia del capital local. El consejo extranjero será inútil a menos que eche raíces y se desarrolle. En el mejor de los casos, la ayuda extranjera puede apenas proporcionar un margen sobre aquello que los pueblos están haciendo por sí mismos. Este puede ser el margen entre el fracaso y el éxito, pero solamente cuando hay un esfuerzo nacional suficiente, y

puede haber tal esfuerzo solamente cuando una nación tiene la voluntad y el deseo de desarrollarse, esto es, cuando hay un movimiento sólido dentro del país mismo para mejorar los niveles de vida en su pueblo, y un Gobierno que refleje esa voluntad".

Esto nos trae a la mente dos problemas fundamentales que debe afrontar el país:

a) La mala utilización que actualmente se efectúa, especialmente por las clases ricas de la Sierra, de gran parte del ahorro nacional y aún del crédito bancario que obtienen por su posición preponderante en la dirección de la política económica nacional. Todos sabemos de la amplia difusión del crédito usurario o "chulco" en nuestro país, al extremo de haberse constituido en uno de los principales obstáculos al desarrollo económico nacional y sus intermediarios en verdaderos delincuentes que operan al margen de toda ley y de todo principio de humanidad, aherrrojando en sus tentáculos de explotación y de miseria, principalmente al pequeño industrial o comerciante, a los empleados públicos y privados y a los obreros y gentes de modestos recursos. Las Cajas de Previsión, que debieron haber enfocado en mejor forma el problema, no lo han hecho, sea por incapacidad de sus dirigentes, o por temor a tocar este terrible problema social. En nuestra opinión, la solución estaría en fundar, con los recursos de las mismas Cajas de Previsión, cajas de crédito popular, que sustituyan el odioso régimen de las contadurías, y derogar las disposiciones del Código Civil que amparan los pactos de retroventa, concediendo acción popular para denunciar todos aquellos casos de práctica de la usura. Además conviene dar al crédito oficial una mejor orientación social, dotando del capital necesario a las organizaciones bancarias del Estado, a fin de que puedan extender el radio de sus operaciones, especialmente concediendo capitales a mediano y largo plazo, pues en la actualidad los bancos privados distribuyen el 96.5% de sus préstamos en operaciones a corto plazo (hasta de 1 año), mientras los bancos de fomento distribuyen en la misma clase de operaciones el 86.6% de sus créditos, el 12.7% en operaciones a plazo mediano y el 0.7% para las típicas operaciones a largo plazo.

Un plan de desarrollo debe contemplar fundamentalmente los problemas del crédito, y especialmente las necesidades del crédito a mediano y largo plazo, únicas capaces de permitir una capitalización privada compatible con un desarrollo armónico y gradualmente creciente de la economía nacional. La inflación crónica de que ha venido padeciendo el Ecuador como consecuencia de la anarquía de sus inversiones de desarrollo, de la influencia de los períodos de expansión en la demanda internacional por sus productos exportables y la mala política fiscal y económica de sus gobiernos, han determinado el que los ahorros privados se orientan también, en una gran parte y especialmente en la Sierra, a las inversiones de carácter especulativo, o meramente financieras, tales como la construcción de residencias y la compra-venta de bienes raíces, ejerciendo una presión indebida sobre la oferta de tierras urbanas y rurales, y elevando los precios en forma antisocial. La explicación es sencilla: los que tienen los ahorros, desean precaverse contra la desvalorización monetaria, y nada mejor para esto que invertir en bienes raíces, que son inversiones de seguridad, puesto que compensan su escasa rentabilidad con el aumento acelerado de sus precios, debido a la plusvalía originada en la inflación y el progreso social. Esto fué especialmente cierto en los años de la guerra y la inmediata postguerra, cuando el índice de precios de 22 artículos de primera necesidad en Quito, subió aceleradamente a casi cinco veces su nivel de 1939.

Otro destino antieconómico de los ahorros nacionales, ha sido la fuga de capitales del país, como fondos de seguridad colocados en el exterior, a lo que han contribuido el estado de desconfianza acentuado en determinados momentos por razones políticas, medidas de política económica de los Gobiernos, debiendo incluir también el caso de las clases ricas ausentes en el exterior malgastando los ahorros del país en un turismo permanente innecesario.

b) El país está y ha estado recibiendo asistencia técnica de las Naciones Unidas y de sus diversos organismos y agencias especializadas, así como de parte del Gobierno de los Estados Unidos a través de la organización del Punto Cuarto. Debemos sin embargo, señalar francamente que esta asistencia técnica ha estado operando en forma anárquica, con despilfarro manifiesto de los recursos de las Naciones Unidas y del país y con poco resultado efectivo, no por culpa de las Naciones Unidas sino de nuestros Gobiernos, que no han prestado la atención necesaria a las condiciones adecuadas para que los técnicos desarrollen en forma eficiente sus labores en el país, ni para

aprovechar debidamente los consejos dados en numerosos informes. Baste decir que muchos de esos informes son totalmente desconocidos, salvo por un reducidísimo número de personas, a quienes muchas veces no interesa siquiera el problema.

No se ha planificado ni la petición de técnicos, ni el aprovechamiento de sus consejos, ni se están utilizando adecuadamente las becas concedidas por las Naciones Unidas para la preparación de técnicos nacionales, y así no ha sido posible distinguir entre la utilidad que presta la venida de un técnico en reparaciones de automotores y la que presta la de un técnico en erosión de suelos, por lo que se ha preferido al primero.

Por el país han desfilado decenas de técnicos extranjeros, creando la falsa impresión de que sólo la técnica es capaz de remediar los males de este país, y sembrando la falsa esperanza de que el técnico, por muy hábil que sea, puede con su sola presencia o con la presentación de un informe, suplir el esfuerzo que debemos realizar nosotros y nuestros gobernantes por el progreso del país.

Precisa, por tanto, que planeemos la ayuda técnica que podamos estar en capacidad de recibir, de acuerdo con la capacidad del país para absorberla, y únicamente en la medida necesaria para trazar y llevar a feliz término nuestros planes de desarrollo. De otra manera, corremos el peligro de que las fuentes de la asistencia técnica se agoten para este país en el momento en que más las necesite, y aquello sea un obstáculo insalvable para la ejecución de nuestros programas de desarrollo.

Por lo demás, un plan real de desarrollo económico tiene que consultar necesariamente la preparación de técnicos nacionales, en la cantidad y calidad adecuadas. Quizás el período de duración de las becas de las Naciones Unidas, en su mayoría de cuatro meses, y la forma de selección de los becarios, deben ser objeto de una reglamentación adecuada, así como debe seleccionarse cuidadosamente las especialidades y los países de entrenamiento. Cabe observar, desde luego, que muchas de esas becas han sido por fortuna aprovechadas por elemento idóneo; pero nuestra aspiración es que estas becas se sujeten a un plan general, del que pueda el país sacar un provecho mejor.

### LAS REPRESENTACIONES FUNCIONALES

Uno de los males que soporta el país desde que la Misión Kemmerer, siguiendo el ejemplo de los grandes países industriales, lo implantó en nuestro país, es el de las representaciones funcionales, en virtud de las cuales las llamadas fuerzas vivas del país se han adueñado de la dirección de la política económica nacional y están en posición de decidir el futuro de los tres y medio millones de ecuatorianos.

La clase trabajadora, que tenía por lo menos un representante en cada uno de esos organismos, ha sido lentamente desplazada de ellos, especialmente en los últimos años. Las llamadas fuerzas vivas del país manejan de esta suerte la política económica, en beneficio de sus particulares intereses, y es curioso ver cómo hoy se improvisan expertos solamente con el golpe de unción que confiere la sapiencia mágica de la ciencia económica a quienes resultan favorecidos con las representaciones funcionales.

Fueron estos representantes de la actividad económica privada quienes hicieron fracasar la Corporación de Fomento, quienes han manejado los Bancos de Fomento y son responsables en gran parte del poco acierto en el manejo de algunos de ellos; son ellos quienes han constituido el Consejo Nacional de Economía hasta la reciente reforma legislativa, y son responsables de que esa Institución no haya hecho materialmente nada por cumplir el papel de planificación, orientación y coordinación que le trazó la ley.

No se concibe en el Estado moderno, que las políticas públicas sean trazadas y ejecutadas por los representantes de los sectores privados que muchas veces son el objeto de esas políticas. Esto coloca a ciertas actividades privadas en situación preponderante, no sólo dentro de la colectividad nacional, sino dentro del Estado mismo, estableciendo privilegios odiosos que van contra el sentido mismo de nuestra democracia.

Si deben subsistir las representaciones funcionales, su subsistencia debe estar condicionada a un mero papel informativo dentro de las instituciones de las cuales forman parte.

man parte, y de ninguna manera debe permitírseles una ingerencia mayor en la dictación de las políticas respectivas, ni menos una participación activa en su ejecución ni en el manejo de los organismos llamados a ejecutar dichas políticas, todo lo cual debe estar confiado a funcionarios responsables y altamente seleccionados.

### CONCLUSIONES

Si definimos el desarrollo económico de un país como el "aumento de la capacidad productiva y de la producción de un país en una magnitud superior al crecimiento de su población", (1) o mejor dicho como un aumento del ingreso real per-cápita, que no se deba a un mejoramiento en las relaciones de precios del intercambio comercial, debemos concluir en que necesariamente esto exige un aumento de la relación de capital disponible per-cápita, esto es, la aceleración del proceso de capitalización nacional a una tasa superior al crecimiento de la población y al de la incorporación de los grupos culturales atrasados a la economía del mercado, con particular referencia a nuestro país. Como los ahorros disponibles y corrientes no son suficientes para financiar las inversiones requeridas por un programa de desarrollo de esta magnitud, es necesario recurrir al ahorro forzoso mediante una política fiscal adecuada, principalmente de carácter tributario, y al concurso del capital extranjero, público y privado, como complemento de los recursos nacionales.

Consecuentes con lo dicho anteriormente y con la orientación que una política de desarrollo debe perseguir, anunciaremos a continuación algunas de las conclusiones generales que parecen estar de acuerdo con estos pensamientos:

- a) Un plan general de desarrollo económico debe consultar tanto el desarrollo de la Costa como el de la Sierra, y prestar atención preferente al mejoramiento de la productividad en la agricultura de ambas regiones, mediante la aplicación de nuevos sistemas de trabajo, producción y manejo del suelo, y las inversiones de capital adecuadas, así como a la mejor integración regional. El haber declarado vías nacionales a las que se está dedicando todo esfuerzo, las de Quinindé-Esmeraldas, Latacunga-Quevedo-Manta, Durán-Tambo y Pasaje-Girón, es ya un principio de comprensión de parte de los gobernantes, acerca del problema de integración de la economía nacional:
- b) Tal plan debe consagrarse tanto al desarrollo de las exportaciones como al del desarrollo de la producción de consumo doméstico, y aprovechar adecuadamente las posibilidades de sustitución de importaciones que actualmente existen. Así mismo debe comprender el mejoramiento técnico de las industrias existentes;
- c) El Ecuador tiene recursos reales y financieros suficientes para iniciar un plan general de desarrollo, pero esto exige, de una parte, la coordinación de las inversiones públicas realizadas a través de multitud de entidades, y de otra, la mejor utilización de los ahorros nacionales, tanto públicos como privados;
- d) El país requiere el concurso de capitales extranjeros, públicos y privados, para su desarrollo; pero es menester que los recursos nacionales se aprovechen al máximo en inversiones de alta productividad marginal, y que el recurso al empréstito extranjero no sea la base inicial sino el complemento de la financiación de los programas;
- e) Que tanto la política monetaria como la fiscal se asocien en una acción común para evitar los efectos inflacionarios de un programa general de desarrollo;
- f) Que se despierte en el país una fuerte conciencia de progreso, y que su Gobierno, como mandatario democrático del pueblo, se haga eco de ese mandato y lo cumpla al margen de razones políticas;
- g) Puesto que la anarquía financiera actual, tanto en materia de ingresos como de gastos, y la proliferación de entidades autónomas, constituyen un serio obstáculo a la planificación del desarrollo ordenado y armónico de la economía, es imperioso que este problema merezca una atención preferente de parte de los Poderes Públicos, a fin de que se planee la realización de una reforma financiera integral; y,
- h) Finalmente, que los ecuatorianos nos hagamos la promesa de trabajar y de luchar por una reforma agraria amplia y comprensiva, que reconozca el derecho del hombre que trabaja la tierra, al producto de su esfuerzo, y que hagamos todo cuanto sea posible por derribar los obstáculos institucionales, legales, y especialmente aquellos de carácter histórico, psicológico y ambiental, que se oponen al progreso del país.

(1) Felipe Pazos y Roque. - Desarrollo Económico y Estabilidad Financiera. - El Trimestre Económico, México, N° 2, Vol. IXX, Abril-Junio. 1952. Pág. 194.