

POLITICA ECONOMICA ECUATORIANA  
\*\*\*\*\*

Por: Dr. Eduardo Santos C.,  
Subdecano de la Facultad  
de Economía.

La República del Ecuador, como país independiente en el plano político, apenas tiene un poco más de un siglo, que en el devenir de los pueblos es un segundo en el reloj del tiempo, como lo calificara uno de nuestros mejores poetas.

Su línea de conducta económica ha sido la de todos los pueblos dependientes, - de economía débil, exportadora de artículos alimenticios y de materias primas; sujeta, en los primeros años de su vivir republicano, al dictado de militares extranjeros que se encargaron de forjar su independencia para contar con un feudo más, donde podían realizar toda clase de exacciones, sin restricción alguna.

Tuvimos como Primer Jefe del Estado a un militar extranjero, que para afianzar su predominio en el país, estuvo en constante demanda del auxilio europeo, pretendiendo implantar una nueva monarquía en América.

La guerra de Independencia le costó muy caro al Ecuador, pues, con motivo de los préstamos obtenidos por Simón Bolívar para la lucha por la libertad americana, al dividirse la Gran Colombia: Venezuela, Colombia y Ecuador, se endosó a este último país, una fuerte obligación a favor de los banqueros británicos. Deuda que se la mantiene hasta nuestros días y que a través de una serie de avatares, pesando sobre todo, en la arteria vital de comunicación ecuatoriana, el Ferrocarril Guayaquil-Quito, ha determinado que el Ecuador no hubiese podido contar con el apoyo tan necesario para un país de escasos ahorros por la debilidad de sus ingresos, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que ha exigido como requisito previo - la liquidación de la Deuda Externa antes de entrar a operar en la economía nacional.

El militarismo extranjero, que llegó a extremos irritables, absorbieron las escasas rentas provenientes de la exportación de productos agrícolas. El Ministro de Hacienda del Gobierno de Vicente Rocafuerte, señor Tamariz, ante la absorción de los ingresos por las fuerzas armadas en desproporción a los otros sectores sociales, propuso al Congreso la reducción de las fuerzas militares y disminución de la planta del ejército, por su excesivo y desproporcionado peso sobre la endeble economía nacional; mas, el Poder Legislativo, respondió a tan justa excitativa, privando al Ministro de los derechos de ciudadanía y exonerándole del Ministerio.

Con Vicente Rocafuerte, el segundo Presidente de la República del Ecuador, recién podemos hablar de una verdadera contabilidad fiscal, de un registro de ingresos y de gastos públicos.

Aunque un poco tardíamente, en el régimen del señor José María Urbina, se decreta la abolición de la esclavitud, mediados del siglo pasado, dándose un paso adelante en la libre contratación del trabajo. Muchos negros fueron importados del Africa desde la época colonial para los trabajos en las zonas tropicales, especialmente en el cultivo de la caña de azúcar. En el transcurso del tiempo, se ha llegado a un tipo racial conocido con el nombre de zambo, mezcla del indio con el tipo racial africano.

Gabriel García Moreno, sujeto místico y vaticanista, dió impulso extraordinario a la investigación científica y al desarrollo de las obras públicas. Fue el primero en conseguir e iniciar la construcción de una carretera que uniese los dos centros tentaculares del país: la Sierra y la Costa, o sea Quito y Guayaquil. Un observador norteamericano anotó que el motivo del insuficiente desarrollo ecuatoriano, se debía a su división geográfica y especialmente a que la Sierra y la Costa son dos países distintos. En verdad, en el plano sociológico, entre un hombre del altiplano y otro del trópico, existe muy escasa similitud: el uno, introvertido, señorial y frío; el otro, alegre, altivo y desprendido, aún de la vida misma. La falta de comunicaciones, de intercambio de bienes y servicios, de valores espirituales y materiales, ha hecho

que esta división que viene tomando caracteres regionalistas se la mantenga hasta nuestros días. Un gobierno no puede constituirse sin que estas dos fuerzas políticas y sociales como económicas estén representadas en él.

No es solamente una diferencia en el plano superestructural, sino que emerge de la misma economía nacional: la Sierra, produce los elementos esenciales para el sustento del hombre: maíz, trigo, cebada, patatas; la Costa, nos conecta con el Exterior y mantiene la balanza comercial: cascarilla, cacao, tagua, arroz, bananos, cueros, palo de balsa y paja toquilla.

Dependemos, como todo país semicolonial, extraordinariamente del Exterior y los ciclos económicos influyen profundamente en el Ecuador. La mayor parte del ingreso nacional proviene de las exportaciones y los gastos públicos se asientan sobre los gravámenes aduaneros.

El monocultivo ha llevado al país a una desenvocadura sin horizontes y a una quiebra de la economía fiscal. En el siglo pasado, asentamos nuestra economía sobre la exportación de la cascarilla y el caucho; a fines del siglo pasado y las dos primeras décadas del presente, sobre el cacao, hasta que la monilla y la escoba de bruja, obligaron a nuestros hacendados que llevaban vida mueble en Europa, a regresar al territorio nacional, por la merma y pérdida de sus rentas.

Sin que el pasado nos hubiese significado enseñanza alguna hacia la diversificación de la producción, hoy estamos viviendo sobre la exportación del banano.

Don Eloy Alfaro, extraordinario reformador, nos puso en contacto con el exterior. Rompió desde 1.895, las ataduras feudales y se iniciaron las inversiones extranjeras, ora en la construcción de vías férreas como en la explotación de minas, ya sean éstas de las vetas auríferas de Portovelo y en la extracción del petróleo en la Península de Santa Elena. El oro inglés y el norteamericano, comenzaron a avecindarse en el país. Alfaro quiso abrir la selva amazónica, a través del contrato Charnace, a la colonización europea, que hoy nos hubiese servido para la defensa nacional contra las ilícitas pretensiones extrañas y contar con una desembocadura natural al gran mar de agua dulce o sea al Amazonas; pero, cierto sentido de patriotismo intrascendente, nos hizo desechar tan magnífica iniciativa.

A mi entender, la gran reforma económica y financiera ecuatoriana, comienza con la Revolución de Julio de 1.925, en que un grupo de militares jóvenes, preocupados por la suerte de la nación, empuñaron el Poder para realizar reformas tendientes a mejorar las condiciones de vida del pueblo ecuatoriano; y, débese especialmente, a la intervención de un hombre honesto, empapado en el desenvolvimiento de la economía británica que desde Smith hasta Keynes, viene manteniendo la dirección espiritual de los asuntos económicos, el señor Luis Napoleón Dillon. Bajo la inspiración y el patrocinio de Dillon, se reformó la Hacienda Pública, la política fiscal y las contribuciones, se contrató al economista norteamericano Edwin Kemmerer para la estructuración de la Banca Central, privando a los Bancos particulares, como el Comercial y Agrícola, de la emisión monetaria. Dillon se expresaba así: "La facultad de emitir constituye por sí sólo privilegio que les permite doblar el capital sin nuevo desembolso, y doblar, por tanto, las utilidades sin que el Estado nada exija en compensación de semejante gabela. Ese privilegio debe desaparecer para otorgarlo sólo al Banco Central de la Nación, en cambio de ventajas bien claras y valiosas en beneficio del Fisco."

Con la Misión Kemmerer se creó, además, la Superintendencia de Bancos, simplemente para velar, por el cumplimiento de las leyes bancarias y sin mayor intervención en la vida económica nacional, especialmente, en el control de las sociedades anónimas, verdadero motor del desenvolvimiento económico en nuestros días, como también se estableció la Contraloría General de la Nación, para el control del ingreso y egreso públicos, en sustitución al viejo Tribunal de Cuentas.

En lo relativo a política monetaria la obra de Dillon apenas fué superada, en primer lugar, del economista mexicano señor Gómez Morín, quien hizo todo lo posible por articular la corriente monetaria con la producción y el crédito, dándole una verdadera unidad a la economía ecuatoriana, atendiendo de modo especial al aspecto agrario, fundamento de nuestra estructura económica. El señor Gómez Morín expresaba que "en ningún otro aspecto del crédito es tan importante, como en materia agrícola, la diversificación, y una sola Institución, aun cuando esté dotada de numerosas sucursales, jamás podía alcanzar la elasticidad necesaria a satisfacer esa variedad enorme de peculiaridades locales

que se reflejan en la diferencia de productos, de régimen de cultivos, de medios de producción, de facilidades de transporte y aún en las actividades mentales individuales y en las reacciones psicológicas colectivas de los agricultores ante problemas o necesidades que en otros grupos económicos fácilmente encuentran acomodo dentro de las soluciones standard".

El Ecuador participó en la Conferencia Económica y Monetaria de Bretton Wood y en un afán de modernizar y coordinar su política monetaria y crediticia, contrató al monetarista belga señor Robert Triffin, bajo cuyos auspicios se dictó la nueva Ley de Régimen Monetario, en Marzo de 1.948. En ella se establece que "El Banco Central del Ecuador tiene por objeto fundamental la ejecución de la política monetaria nacional, a fin de crear y mantener las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional". Lo más singular de esta Ley, estriba en la creación del Departamento de Investigaciones Económicas, dando término al empirismo, sobre el que se había mantenido la orientación económica nacional, para asentarla sobre basamentos científicos y reales, y el apoyo prestado a los Institutos de Investigaciones Económicas de las Universidades de Guayaquil y Central de Quito que funcionan anexos a las respectivas Facultades de Economía. Apoyados por el Banco Central, en búsqueda de nuevos horizontes y de orientaciones más definidas, han salido al Exterior, numerosos becarios, que están retornando al país con aporte de experiencias y espíritu creador.

La corriente monetaria y de crédito se canaliza a través del Banco Central del Ecuador, verdadero órgano orientador y coordinador; el Sistema de Bancos de Fomento y los Bancos Comerciales, estos últimos operando directamente con el público, especialmente el sector de la intermediación, ya que utilizan para ello los depósitos a la vista, siendo sus operaciones, por lo mismo, a corto plazo, lo que es incompatible para prestaciones a la industria o a la agricultura que ordinariamente demandan mayor lapso para poder iniciarse y desenvolverse normalmente.

El impacto de la post-guerra determinó que no pudiéramos descuidarnos de crear las bases para una determinada política económica de auto-abastecimiento, con el intervencionismo del Estado. La corriente manchesteriana había caído en desuso, y el "laissez-faire y laissez-passe" sólo había conducido al enriquecimiento de unos pocos y a la miseria de los más. Había llegado hasta nosotros la promisoría obra realizada por la Corporación de Fomento Chilena, como los sistemas de planeación económicos elaborados por muchísimos países europeos, asiáticos y americanos. Se impuso la necesidad de crear un organismo que canalizara el ahorro nacional y las inversiones extranjeras, capitalizase a la nación y elevase el nivel de vida de todos los ecuatorianos.

Nosotros, tuvimos una muy dura experiencia con motivo de los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos, en Río de Janeiro de 1.942- en que a más de privárenos ilegítimamente de la mayor parte de nuestro territorio, siendo el Ecuador un país productor y exportador de materias primas, materiales críticos y estratégicos, necesarios para el sostenimiento de la lucha armada contra los países del Eje, al fijarse precios topes para ellos, que no guardaban relación con los que se mantenían en los mercados internacionales, se ocasionó extraordinario perjuicio a la economía nacional, que pudo utilizar dicha emergencia internacional, como lo hicieron otros, para robustecer su economía y mejorar las condiciones de vida del pueblo, sumamente bajas, ya que según ciertos cálculos, la renta nacional per cápita es de cuarenta dólares por persona.

En efecto, se dictó en enero de 1.949, la Ley que fundó el Instituto de Fomento de la Producción con sus dos grandes ramales: La Corporación y el Sistema de Bancos de Fomento; la una encargada de promover el desarrollo económico, el establecimiento de nuevas industrias, y el otro, para a través del crédito, llegar a un incremento de la producción, especialmente agrícola y obtener una más equitativa distribución de la renta nacional.

Se incurrió en el mismo error que viene manteniendo en muchísimos organismos, ya sean de Derecho Público o de Servicio Público: privarle del carácter exclusivamente técnico que debe tener toda institución de esta naturaleza para dar representación a lo que se llama "las fuerzas vivas del país": agricultura, comercio, industria y obrerismo, manteniendo la tradicional representación de la Sierra y de la Costa, dando lugar a que continúe en vigencia la pugna entre dichas y distintas fuerzas económicas. Por esta enconada lucha de intereses, hasta hoy, no ha podido establecerse una fábrica de cemento en Riobamba, pese a contar con los dineros necesarios para dicho objeto.

La Corporación de Fomento dispersó sus fondos, o sea los ciento cincuenta millones de sucres contemplados en su Primer Plan de Inversiones hasta junio de 1.951, en obras de varia y distinta naturaleza, que iban desde la irrigación en la Sierra y en la Costa hasta el fomento del cultivo del café, continuando por la construcción de hoteles y restauración de pequeñas industrias. No se enmarcó la Corporación en obras de aliento nacional, de liberación atenuada de la dependencia extranjera, en definitiva, de fijar objetivos definidos de prosperidad y bienestar nacionales. Decía con razón John Stuart Mill "que las leyes de la producción participan del carácter de verdades físicas, en tanto que la distribución de la riqueza es una cuestión de instituciones humanas exclusivamente", remarcando en esta forma el sentido prometeico del hombre capaz de estructurar una nueva sociedad en que todos puedan participar de la cultura, del bienestar y de la paz.

Algún beneficio positivo pudo haberse obtenido de concentrar todos aquellos recursos, en una o dos grandes y trascendentales obras: electrificación a base la fuerza hidráulica que en tanta abundancia existe en el Ecuador, o iniciar una política de reforma agraria que hubiese conducido a la liquidación de las formas feudales que aún persisten en el país, en que la mayor parte de la población vive alejada del intercambio de bienes y servicios, en una economía de tipo consuntivo.

El aspecto novedoso de dicha Ley lo encontraremos, sin lugar a duda, en la fuente que alimentó dichos recursos para la gestión de la Corporación de Fomento, o sea de los recargos cambiarios, gravámenes especiales establecidos sobre las importaciones, a base de listas, fluctuando el recargo en mayor o menor grado, ora que se tratase de artículos de primera necesidad como de carácter suntuario.

Se estimó muy loable el fin de la preocupación estatal por promover mejores condiciones de vida, pero lo que se estimó como inconveniente es que a base de impuestos, que en definitiva, en eso consistía los recargos cambiarios, se establecieran nuevas industrias. La carga tributaria se la estimó a la sazón como elevada y no podía consentirse en otra alza mayor. El señor Víctor Emilio Estrada, uno de los economistas más serios del Ecuador impugnó los recargos cambiarios tomando en consideración la división geográfica del país y la irritante desigualdad entre el precio de compra del dólar al exportador ecuatoriano y venta al consumidor nacional de los productos importados con los recargos de ley. El señor Estrada decía: "La Ley que fija en trece sucres el valor del dólar y que recarga seis sucres al mismo dólar cuando lo usa el consumidor, tiene esta virtud aniquiladora: deprecia el valor del trabajo del exportador - medio país - y otra virtud alentadora: eleva el precio de los productos de la otra mitad, pues, por ley económica universal toda esa producción de la otra mitad se vende a tipos de costo que se acercan al del similar importado y gravado con esa diferencia de seis sucres. La injusticia patente de tal legislación no está en que el cambio sea de trece sucres para los productos de la exportación: está en que esos trece sucres - o cualquiera que fuese la cifra - al venderse se convierten en veinte sucres, es decir, se hipertrofian para crear de reflejo, el grandioso fenómeno del alza de precios para el resto de la producción nacional: bienestar, riqueza de un lado, pobreza y expoliación del otro."

Más desastroso resultaba el análisis desde el punto de vista del monto del ingreso nacional con respecto a la carga tributaria. Algunos estimaron dicho ingreso para el año de 1.946 en cinco mil doscientos veinticinco millones de sucres, que se distribuía así:

2'740.000	producción de bienes agrícolas,
710.000	producción industrial,
149.000	pesca, minería y construcciones,
1'344.000	producción de toda clase de servicios,
282.000	renta de los inversionistas.

Con un ingreso como el anotado en que más del cincuenta por ciento corresponde a la producción agrícola, se llega a determinar una renta sumamente exigua para la población ecuatoriana, la que si bien excede del cálculo hecho de 40 a 70 dólares per cápita en cambio si lo comparamos con otros países, como EE.UU., o Nueva Zelanda, cuya renta por persona pasa de los mil dólares, apenas el hombre ecuatoriano puede satisfacer las necesidades más vitales de alimentación, vestuario y vivienda.

El comercio de exportación, base de sustento de nuestra balanza de pagos, puede aclararnos aún más estas reflexiones. Tomemos como base el ingreso en dólares del año de 1.948:

Cacao	14.011.327
Arroz	13.704.444
Café	7.202.037
Sombreros	3.796.814
Bananos	2.038.397
Otros productos	2.845.319
Compañías extranj.	4.196.886
Otros conceptos	<u>744.375</u>
Total de ingresos	<u>48.539.599</u>

La Corporación de Fomento ha sido descapitalizada, habiéndose tomado sus rubros para subsidiar la exportación de arroz, a lo que se debe añadir que se estimaron como excesivos sus gastos administrativos, ya que la Corporación y el Instituto habían gastado por este concepto un millón trescientos veintidos mil sucres o sea el 2,1% de sus fondos disponibles, cifra excesivamente alta si se compara con la Corporación de Fomento Chilena que en el ciclo inicial de sus actividades había gastado 0,5%.

Con el objeto de estudiar los problemas económicos y orientar las finanzas del país, se estableció el Consejo Nacional de Economía, cuya integración se la hace mediante ternas formadas por colegios electorales constituidos por delegados de la industria, de la agricultura, del comercio y de obreros y empleados. El doctor Alberto Larrea Chiriboga, Presidente del Consejo de Economía, explica los objetivos fundamentales de este Organismo: "La creación del Consejo Nacional de Economía hecha por la Constitución de la República de 1.947, implica ya, de una manera concreta, el reconocimiento que nuestro Código Político hace del derecho que corresponde al Estado de intervenir en las economías privadas; todo lo cual no ha hecho sino poner nuestra organización estatal en armonía con las últimas corrientes modernas, que surgieron después de la primera guerra mundial y que se han generalizado más, después de la última conflagración cuyas desastrosas consecuencias aún padecen todos los pueblos. Y decimos la intervención del Estado en las economías privadas, porque queremos referirnos especialmente a la de los de organizaciones democráticas, del sistema llamado capitalista, igual a la de Estados Unidos de América y de las otras naciones que forman la Europa occidental, pues, en lo que se refiere a la organización comunista de Rusia y de los países orientales de Europa, el problema no hay para que citarlo, ya que él emana de la misma esencia de la organización política de aquellos Estados".

Para corregir situaciones económicas difíciles que en cualquier momento se presentan, tiene facultad el Poder Ejecutivo de dictar Decretos-Leyes, previa consulta al Consejo Nacional de Economía, debiendo, naturalmente, dar cuenta al Congreso sobre dichas medidas de carácter de emergencia. En esta forma se da movilidad al ejercicio económico del Presidente de la República, sin recurrir a trámites lentos, engorrosos y pesados que obstruyen el que los problemas se encaren con valentía, hondura y eficiencia.

Los países de economía insuficiente, productores en su mayor parte de materias primas y artículos alimenticios, están procurando integrarse dentro de los mercados regionales a base de la complementación de sus respectivas economías.

Vinculaciones geográficas y tradicionales han propiciado un acercamiento entre las naciones que tuvieron un campo de lucha común contra la explotación colonial y el monopolio ejercitado por España, siendo el Ecuador, el país que ha tratado de realizar un intercambio de valores y servicios sobre una economía regional como defensa de las naciones semicoloniales. Como antecedente fructuoso tenemos la constitución de la Flota Mercante Grancolombiana que pese a la oposición de los grandes trusts navieros americanos, está rindiendo magníficos servicios en el transporte de los principales artículos exportables de Colombia, Ecuador y Venezuela: café o textiles, arroz o frutas, petróleo y productos agro-pecuarios.

Una Unión Económica Grancolombiana entrañaba múltiples aspectos, no sólo referente al campo de la política estatal frente a la producción, a la distribución o al consumo, sino en el aspecto financiero, en su sistema de seguros y bancarios; pero, debía ante todo, atenderse al relativo a la interdependencia sobre las bases del comercio exterior.

De allí que se enfocó primordialmente la Unión Aduanera, el estudio de las tari-