

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS E INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL

BOLETIN TRIMESTRAL DE INFORMACION ECONOMICA

Año XII

ABRIL - DICIEMBRE 1960

Nos. 45-46 y 47

QUITO - ECUADOR

**CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL**

Dr. MANUEL AGUSTIN AGUIRRE
Decano

Econ. BOLIVAR BOLAÑOS M.
Subdecano

Ing. GALO PAZMIÑO
1er. Vocal

Ing. Com. JACK BERMEO
2º Vocal

Srta. MIRTHA CARRERA
Representante estudiantil

Srta. LAURA ALMEIDA C.
Secretaria

NOTA: Para todo lo relacionado con este
BOLETIN sírvase dirigirse a:
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD
CENTRAL
Casilla 1088
Quito, Ecuador, S. A.

SE SOLICITA CANJE

No se continuará enviando esta publicación sino a las
personas que acusen el recibo correspondiente,
avisándonos su dirección correcta

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS E INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL

BOLETIN TRIMESTRAL DE INFORMACION ECONOMICA



Año XII

ABRIL - DICIEMBRE 1960

Nos. 45-46 y 47

QUITO - ECUADOR

BOLETIN TRIMESTRAL DE
INFORMACION ECONOMICA

IMPRESO EN EL ECUADOR

SUMARIO:

	Páginas
IMPORTANCIA, OBJETIVOS Y PROGRAMA DE LOS CENSOS NACIONALES.— Ing. Com. Jack Bermeo C.	8
EL MERCADO COMUN COMO FACTOR DE DESARRO- LLO ECONOMICO.— Prof. Luis Torres	26
JORNADAS ECONOMICAS.— Econ. Juan Casals M. ...	43
LA FORMACION DE CAPITAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO.— Econ. Néstor Vega	56
LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA.— Econ. José A. Moncada Sánchez	66
EXPLOTACION, PLUSVALIA Y EL SALARIO JUSTO.— Charles J. Stokes	84
EL CREDITO AGRICOLA EN LOS ESTADOS UNIDOS.— J. Guillermo Mosquera C.	121
LA DEUDA PUBLICA EN EL ECUADOR.— Fausto Alvaro Muñoz	167

IMPORTANCIA, OBJETIVOS Y PROGRAMA DE LOS CENSOS NACIONALES (1)

Ing. Com. Jack Bermeo C.

El Consejo Técnico y la Dirección General de Estadística y Censos han gestionado y trabajado desde hace mucho tiempo para tratar de realizar los censos básicos del país, pero por las circunstancias que me voy a permitir enumerar a continuación, se ha venido postergando indefinidamente esta importante obra:

1.—La penuria económica del Fisco en estos últimos años y los déficits presupuestarios han cohibido a los poderes públicos para comprometerse en estas investigaciones.

2.—La Conferencia Interamericana que debió realizarse en Quito el presente año, absorbió la preocupación del Gobierno durante el año pasado; y,

3.—La intensa campaña que se desató en el período de elecciones del nuevo Régimen así como la agitada política actual, han mantenido a la población y al gobierno en tensa expectativa, impidiendo hasta ahora, orientar la decisión de éste y la

(1).—Conferencia sustentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas el 28 de Octubre de 1960.

atención popular para reconocer la necesidad que tiene el país de realizar los inventarios nacionales. Sólo a fines del gobierno que terminó este año y, debido a la presión internacional y a reiteradas gestiones del Consejo Técnico y de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía, se consiguió el dictamen del Decreto N° 1056, de 22 de junio de 1960, que declara a los Censos de utilidad nacional e interés público, encargando al Consejo Técnico la planificación y ejecución de los mismos en 1961; pero, no se le asignan los fondos necesarios a pesar de que se pudo contar con una suma razonable para iniciar ya que, por intervención de uno de los miembros del Consejo, se consiguió que conste en el proyecto de presupuesto nacional del ejercicio de 1959, la suma de \$ 3'000.000,00; pero, lamentablemente, las autoridades respectivas de entonces, no demostraron interés alguno por defender esa asignación y es así como quedó reducida la partida a \$ 1'000.000,00, suma que, tampoco fue utilizada en el curso de dicho año, revirtiendo nuevamente a los fondos comunes del Estado, quedando para este año sólo una partida de \$ 50.000,00.

Esa suma del millón de sucres, debió utilizarse en el levantamiento y actualización de la cartografía censal, en la determinación y ubicación de los centros poblados con la estimación preliminar de población, datos que son necesarios para todo plan de censo próximo y útil para todo tipo de investigaciones, sean éstas de orden económico, sanitario, educacional, militar, etc. Es decir que si el dinero se hubiera gastado en esta labor precensal se hubiera contado con una obra de imponderable valor, justificándose plenamente este gasto aun cuando no se lleguen a levantar los censos. Con justa razón la partida puntualizaba la exigencia de que los gastos que se hagan con cargo a ella no han de tener otro destino que el Censal y como los proyectos manifestaban la tendencia de simples mejoras burocráticas, la Dirección de Presupuesto y el Consejo Técnico de Estadística y Censos observó esta situación sin que se diera el giro oportuno, hasta que corrió el tiempo, quedando frustrada la buena intención del Consejo por haberse desaprovechado esos fondos que pudieron finan-

ciar el levantamiento y actualización de los centros poblados que hoy en día, nos hubiera servido de base y habríamos adelantado mucho en la obra censal, permitiéndonos realizarla el próximo año. Ahora no nos queda sino comenzar desde el principio y seguramente postergar la fecha del empadronamiento para el año 1962. Por las condiciones censales en que se encuentra el país, se necesita no menos de un año y medio de labor precensal, a menos que se arriesgue bajar la calidad de los datos y tal vez fracasar en la empresa, lujo que no puede darse el Ecuador, motivo por el cual tendremos que hacer correctamente los censos y probar bien su consistencia, instruyendo al máximo a la población y a no menos de 50.000 empadronadores, para sacar un resultado satisfactorio que compense el sacrificio y la inversión de nuestros escasos recursos, lo cual requiere de un tiempo suficiente y acaudado trabajo.

En cumplimiento de la disposición legal del Decreto 1056, el Consejo Técnico de Estadística y Censos dictó un reglamento por el que se constituyó la Comisión de trabajo para que elabore un plan, el mismo que próximamente será sometido a consideración del Poder Ejecutivo, cuyas autoridades parece que comienzan a demostrar interés, después de la entrevista que el señor Ministro de Economía y el señor Subsecretario de la misma cartera, tuvieron con el señor García Frías, Técnico de Programas del Instituto Interamericano de Estadística, en su visita a Washington.

En todo caso, es conveniente llegar al pueblo para convencerle de la necesidad de levantar los Censos Nacionales; sólo así tendrá fuerza esta idea para que la acoja el Gobierno, cuyos representantes nunca la desechan; pero en el fondo, no les despierta interés ya que por lo general, quienes rigen el Gobierno, son gentes políticas a quienes más les conviene demostrar obras tangibles, obras materiales y visibles antes que la simple acumulación de tablas, aun cuando reconocen que, este tipo de investigaciones dan los elementos necesarios para estudiar la estructura básica del país y orientar su política.

El Ecuador ha adquirido en forma directa o indirecta un formal compromiso de levantar los censos alrededor del año 1960.

Es así como al participar en muchas reuniones internacionales ha venido aceptando de una u otra manera la necesidad que existe por nuestra parte de participar en los censos mundiales y en los censos de América para 1960. Así por ejemplo: la Declaración de Panamá de 1956 se refiere a la cooperación interamericana para resolver los problemas económicos y la necesidad de elevar las condiciones de vida en el Continente partiendo de los Censos de América; en la Cuarta Conferencia Interamericana de Buenos Aires, ratificada en la Quinta Conferencia de Santiago, es decir desde hace unos cincuenta años ya se consideró la necesidad y la importancia trascendental que entraña el levantamiento de los censos en América; el Primer Congreso Demográfico de México de 1943 recomendó levantar los censos nacionales en el transcurso de los años 1950 y 1951, habiéndose establecido que en América ya se habían levantado hasta aquella fecha 121 censos de orden nacional; se organizan varios seminarios y centros de especialización y estudio tendientes a promover y preparar personal para la realización de los censos en América, como el Centro de Adiestramiento Censal de Lima, que se llevó a cabo entre Agosto y Noviembre de 1958, con la asistencia de más de setenta delegados de países americanos, representantes de las Direcciones de Estadística y Censos o de organismos de esta especialidad; desde 1958 viene funcionando un seminario de demografía en Santiago con asistencia de becarios de toda la América, habiéndose realizado muchas otras reuniones de estudio en distintas ciudades de América, tendientes a la organización de los censos de 1960; en la mayoría de las reuniones de COINS, las resoluciones se refieren a los censos del continente, dando recomendaciones e instrucciones especiales para este evento; por último, ya en forma directa el señor Herbert Marshall, Presidente del Comité Ejecutivo del Instituto Interamericano de Estadística (IASI), dirigió una comunicación al doctor Gonzalo Escudero, Embajador del Ecuador ante el Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA), quien transcribe esta comunicación al señor Carlos Tobar Zaldumbide, entonces Canciller de la República, quien a su vez, dirige la misma comunicación al señor Ministro de Economía; la que

recomienda al Ecuador no deje de participar en el levantamiento censal de América de 1960. Por efecto de esta comunicación y por las reiteradas gestiones del Consejo Técnico de Estadística y Censos se dicta el Decreto N° 1056 de 2 de junio de 1960 a que antes hice referencia, declarando la necesidad que tiene el país de levantar estos censos en 1961. Es de anotar que, otros países de América ya están realizando la labor censal y muchos hasta la presente fecha ya han levantado los censos: Colombia levantó sus censos de prueba entre Julio y Agosto del presente año, según el IASI; Estados Unidos efectuó su censo agropecuario en octubre-noviembre de 1959 y su censo de población y habitación en abril del presente año; México levantó su censo agropecuario y ejidal en mayo-junio y su censo de población y habitación el 8 de junio del presente año; la República Dominicana levantó su censo de población el 7 de agosto. Los censos de estos tres países constituyen las primeras fuentes de datos para el ciclo social del Programa del Censo de América de 1960. Argentina levantó los censos de población, habitación y agropecuario el 30 de setiembre último; y, los que no lo han hecho hasta la fecha, están en franca y plena elaboración.

Las recomendaciones internacionales para levantar los inventarios de América se refieren a los censos de población, habitación y agropecuario y parece que el país abarcará la investigación de estos tres censos por considerarlos fundamentales, llamándose por esto los censos "básicos".

Las investigaciones que efectúa el hombre siempre tienen relación directa o indirecta con él. En el caso de los censos de población se investiga la estructura de la sociedad de un país porque es el hombre quien constituye ésta y, como gran parte de la vida del hombre lo hace protegido contra el medio ambiente en habitaciones, sean estas de la condición que fueran, es necesario determinar también la forma cómo el hombre habita, porque son determinantes de la estructura social y económica de los distintos estratos de la población. En el caso de los países americanos y en especial del Ecuador, la mayor parte de la población se dedica y vive de la agricultura, correspondiendo a esta actividad el más

alto porcentaje del ingreso nacional, sirviendo su producto para satisfacer las necesidades más importantes del hombre: la alimentación y el vestuario; es por esto que, se considera a la investigación agropecuaria también como investigación básica, en contraste con los llamados censos económicos que comprenden: industria, artesanía, pesca, minería, comercio, transporte, etc., siendo todos éstos muy importantes pero que sólo afectan a un sector de la población.

Los censos de población tienen una importancia trascendental para conocer la distribución demográfica en su aspecto geográfico, biométrico, social, etc.; son necesarios para la solución de problemas políticos, así por ejemplo, las representaciones legislativas están dadas de acuerdo al número de habitantes de cada provincia; la división política del país varía de acuerdo con el crecimiento sectorial de la población. En el orden social, el censo de población permite conocer los distintos estratos y sus magnitudes, y en el orden económico sirve, fundamentalmente, para la programación del desarrollo. Los censos de población permiten determinar la magnitud de los problemas de urbanización en los lugares de grandes concentraciones humanas, tales como: higiene, servicios, obras de embellecimiento, etc., en lo que se refiere al aspecto material. En instrucción pública establece la medida del problema que debe afrontar el Gobierno sobre el analfabetismo por edad y sexo, el número de niños en edad escolar, el nivel de educación alcanzado, etc. De acuerdo a los desplazamientos de población, es necesario resolver los problemas laborales, dando ocupación y creando fuentes de trabajo en aquellos lugares de atracción popular, sin descuidar el problema del avituallamiento para satisfacer la alimentación de pueblos que crecen por efectos de estos centros de atracción. Debe tomarse en cuenta que las exigencias de los centros urbanos son más que proporcionales al simple crecimiento de su población ya que por lo general estas crecen por el desplazamiento de habitantes del campo o de centros urbanos menos importantes en donde sus necesidades están limitadas al medio ambiente, haciéndose en la ciudad mucho más rigurosa por el mismo efecto de comparación, lo que exige en el

individuo un ingreso más elevado que en el campo a fin de no sentir la frustración de los nuevos deseos y necesidades que surgen en la ciudad.

Los censos de habitación están íntimamente ligados con el de población y tienen una gran importancia social, ya que el hombre habita en las más variadas formas, cuevas, cabañas, carros viejos, embarcaciones, balsas, chozas, casas individuales, casas colectivas, conventos, cuarteles, residencias, etc., determinando por esto la condición social y la magnitud de los problemas que tiene que afrontar el gobierno frente a las necesidades de habitación, especialmente en las clases pobres. Malas condiciones de habitación, traen consecuentemente el problema de la promiscuidad y la degeneración moral, provocando gravísimos problemas sociales, políticos y económicos.

El Gobierno tiene necesidad de resolver el problema de la vivienda popular antes de verse abocado a situaciones como las que vemos en ciudades de América tales como: la población "callampa" de Santiago, la población "estera" de Lima, la población "paracaidistas" de la ciudad de México, la población "pantano" de la ciudad de Guayaquil y, por qué no hablar de la población "tapiales" de la ciudad de Quito. Pero, es necesario armonizar sus inversiones ya que, el gasto en vivienda es poco reproductivo aún cuando reconozco que es socialmente necesario; es por esto que la inversión debe ser bien ponderada para no caer en el defecto de dar un gran impulso oficial a este tipo de trabajos, descuidando la inversión reproductiva que permite un más acelerado proceso de desarrollo y enriquecimiento del pueblo, con lo cual crece el incentivo privado hacia la edificación de viviendas, siendo necesario no caer en el error de determinar precios topes al valor del arrendamiento, lo que provoca una disminución de incentivos en este tipo de inversiones, como le sucedió a Italia —que tuvo que cambiar de política— y le sucedió a la ciudad de París en donde el propietario no tiene el menor interés de invertir en viviendas dada la limitación del valor de los arrendamientos. Por otra parte, debe evitarse el crecimiento extensivo de barrios urbanos en países como el nuestro de escasos recursos,

ya que una urbanización extensiva es cara y lujosa, encareciendo los costos de redes de distribución de energía eléctrica, agua potable, teléfonos, etc., pavimentación de calles, mantenimiento e higiene se hacen más costosos, entre nosotros debe tenderse a una urbanización concentrada por ser más económica.

Por ser la agricultura la actividad económica más importante del país, porque ocupa la mayor parte de la población, porque esta actividad entrega el mayor aporte al ingreso nacional y, porque su producción satisface las necesidades primarias de nuestro pueblo, se considera que el inventario agropecuario es indispensable para dar un mejor ordenamiento social y procurar una mejor distribución de la renta proveniente de este sector. Elevando el nivel de vida del campesino, automáticamente alcanzaremos un desarrollo más acelerado para nuestro país, ya que se incorporará éste al régimen económico convirtiéndose en consumidor que alienta los demás ramos de la actividad económica nacional.

La investigación agropecuaria nos dará la razón de la estructura económico-social del campesinado, nos permitirá un conocimiento de la distribución de la tierra, las distintas formas de tenencia en sus calidades de propietario, arrendatario, aparcerero, huasipunguero, etc. Conoceremos además, los distintos tipos de explotación y la magnitud de las mismas ya sean agrícolas, ganaderas, mixtas; su forma de explotación, esto es intensiva o extensiva; la relación de la tierra con respecto a las áreas cultivadas y el desperdicio de este recurso. Por otra parte, determinaremos los rendimientos agrícolas y conoceremos la parte aprovechada del factor tierra, que en cierto modo, se lo puede considerar como factor limitante en la economía.

Bien se puede decir que en el Ecuador existen grandes extensiones de tierras baldías, incultas e inexploradas, que pudieran aprovecharse; pero, para que este elemento pueda incorporarse a la economía tiene que disponerse de medios que la vuelvan utilizable tales como vías de comunicación, desde y hacia centros de consumo, necesita de capitales, de aplicación técnica, lo cual determina una canalización adecuada del ahorro nacional y una educación especializada previa, respectivamente.

Muchas veces se habla de reformas agrarias, pero no comprendo cómo pueden planearse estas reformas si no se conoce la verdadera magnitud de los problemas, de las tendencias en las variaciones estructurales del sector agropecuario.

El primer censo agropecuario que se levantó en 1954 dió los elementos de estudio para orientar una política agraria, y un segundo censo permitirá corregir los errores y orientar en debida forma la política agraria que debe ser planeada por etapas, atendiendo a un primer plan inmediato para resolver los problemas salientes en la forma más rápida posible, coordinada con un plan general futuro a realizarse en gran escala y en un plazo más largo, puesto que para capitalizar al sector agropecuario, instruir y preparar técnicamente a la población que extraiga de la tierra sus beneficios se requiere de una obra tenaz y prolongada para vencer la inercia y los prejuicios atávicos de nuestros campesinos.

Toda reforma debe tener como principio, sacar el máximo rendimiento de cada unidad de superficie de tierra de labranza, elevando el ingreso general del sector agropecuario. Si la política agraria no consigue los más óptimos rendimientos y baja el total del ingreso; en vez de enriquecer al pueblo estaría empobreciéndolo aún cuando hubiéramos aumentado el número de tenedores de explotaciones agrícolas sin técnica y sin capitales, deteriorando el producto nacional bruto agropecuario.

Como ustedes ven, el problema no es sólo el del reparto de la tierra, sino, fundamentalmente, el de elevar el producto bruto de este sector y mejorar la distribución de los ingresos mediante un plan coordinado que consulte múltiples factores; entre éstos: la tecnificación de la explotación agropecuaria, el desplazamiento de la población que debe encontrar trabajos en centros de industrialización que lo absorben y otros que ya se indicaron anteriormente.

Entre nosotros, el censo de población y el censo agropecuario que se levantarían próximamente, constituyen la segunda investigación en orden nacional, siendo tan importante o aún más que los primeros, porque no sólo hacen el inventario y nos dan cifras

estáticas que nos permiten conocer la estructura y distribución de los distintos caracteres que investigan, determinando la fisonomía demográfica y agraria en un momento dado; sino que de la comparación de los resultados de los censos levantados en distintos momentos se pueden analizar los cambios estructurales, los desplazamientos y movimientos que han existido en cada uno de los caracteres que se analiza, es decir, que se puede sacar resultados del comportamiento dinámico de los fenómenos y medirlos con factores que sirven para proyectar al futuro los cambios estructurales que sufren la población, así como la producción y la composición agraria; radicando, principalmente, en esto la gran importancia de los segundos censos nacionales. No es posible pensar que el país ha crecido en su población armónicamente siguiendo una tasa de incremento por igual en todos los centros poblados, en las zonas urbanas y rurales y en su composición demográfica; tenemos la sensación objetiva de que hay ciudades que han crecido grandamente a cambio de otros lugares que se han mantenido invariables o han disminuído en el volumen de su población, pero estas sensaciones tienen que ser medidas; las autoridades del país tienen que conocer la intensidad de estos movimientos, y sólo con la repetición de los censos podremos comparar datos para determinar las tasas o factores de variación; porque de la comparación efectuada de datos de dos momentos distintos separados por un lapso, tenemos las variables valor y tiempo cuya relación nos dan los factores dinámicos a que hice referencia, en la misma forma como se representa a la velocidad en kilómetros por hora. Sólo así puede el planificador determinar metas y a plazos relativamente cortos que se aproximen a la realidad ecuatoriana, por lo menos en lo que concierne a los problemas demográfico y agrario.

En lo que se refiere a la vivienda, el país no ha levantado un censo de habitación a nivel nacional. Solamente en 1957 se realizaron investigaciones de este tipo en las ciudades de Quito y Guayaquil, y en 1958 en la ciudad de Loja, de las cuales se extrajeron valiosas experiencias para proyectar el primer censo de habitación nacional que se espera se levantará simultáneamente

con el censo de población a igual que lo están haciendo los demás países, por su conveniencia y por recomendación de los organismos internacionales especializados.

En la misma forma como se habla de reforma agraria, oímos de grandes planes y grandes inversiones en vivienda popular, sin que se conozca la verdadera magnitud del problema ni dónde ni cómo debe aplicarse esta política. Para dar una idea de la necesidad imperiosa de realizar estos inventarios, de conocer la nueva estructura y la distribución de nuestra población, voy a aprovechar de los resultados que proporcionó el censo que levantó la Dirección General de Estadística en la ciudad de Guayaquil el 5 de Octubre de 1957 y que determinó la población de esa ciudad en casi 400.000 habitantes contra 260.000 enumerados en noviembre de 1950, lo que da una tasa de crecimiento superior al 6% anual, cifra que ha sido ratificada en los estudios hechos por el señor Saunders. En términos más claros, esto significa que la población se duplica entre los 10 y los 11 años, no sólo por efecto del crecimiento vegetativo sino también por la inmigración interna que provoca nuestro puerto principal. Preguntémonos nosotros mismos si las autoridades locales y nacionales conocieron la magnitud dinámica de este problema y si la ciudad estuvo preparada para receptor este volumen de inmigrantes, trayéndole como consecuencia a la ciudad un crecimiento desmedido de población que jamás se esperó y que exige toda clase de servicios: viviendas, agua, canalización, alumbrado eléctrico, relleno de calles, pavimentación y, en fin, todos los problemas relacionados con urbanización, salubridad, educación, servicios de todo orden, planeación, etc., etc. Es natural que si la ciudad no estuvo preparada para este impacto, se desarrollaron problemas de orden social, moral y económico que muy pronto se transformaron en manifestaciones políticas, teniendo luego que lamentar convulsiones y hechos de sangre como los producidos en junio de 1959. He aquí como el desconocimiento de un problema de orden demográfico tiene trascendencias insospechables.

Inversamente al caso que acabamos de ver, se dice que en la provincia del Azuay existen grandes éxodos de población hacia

la Costa y se habla y se especula de este problema, pero nadie puede determinar la magnitud del mismo ni a dónde se desplaza. ¿Cómo puede entonces el Centro de Reconversión Económica del Azuay hacer planes para su provincia si no conoce cuál es la verdadera fuerza de trabajo de que dispone o los momentos estacionales que ésta tiene de acuerdo a las épocas de cosecha de otros sectores del país?

La Junta Nacional de Planificación, las instituciones especializadas, el comercio, la industria y toda investigación necesita del conocimiento de nuestros inventarios, del análisis de los mismos, de los resultados estáticos y dinámicos, para poder desarrollar sus actividades con el verdadero conocimiento de su propio campo. Admiro a la Junta Nacional de Planificación que se debate en investigaciones para desentrañar nuestra realidad sirviéndose de encuestas más o menos rápidas realizadas por ella, para tener una idea más o menos aproximada a la realidad, que le permita orientar sus planes.

El Gobierno debe dar, para su propio uso, para el de la Junta Nacional de Planificación y para el de los demás investigadores, todas las facilidades a fin de que se realicen los censos nacionales, iniciando lo más pronto posible la preparación de estos trabajos que no pueden ser hechos de un momento a otro, ya que para poner alerta y preparar cerca de cuatro millones y medio de habitantes del país para que colaboren con su información en estas grandes encuestas, es necesaria una labor pre-censal para actualizar la cartografía, ubicar los centros poblados y determinar aproximadamente la población distribuída en el país; labor que debe cubrir toda la república antes del empadronamiento, armando toda la maquinaria de empadronadores bien instruídos distribuídos convenientemente en las diez Provincias de la Sierra, las cinco Provincias de la Costa y las cuatro provincias del Oriente y el Archipiélago de Colón.

La síntesis del estudio de los tres censos propuestos, de las series del ingreso nacional y de todos los datos económicos de que pueda disponer el investigador, serán preciosos factores que faciliten el refinamiento de las proyecciones y del conocimiento de

los recursos que deben canalizarse siguiendo un plan previamente elaborado sobre bases de datos reales para alcanzar las metas económicas a corto o a largo plazo, al que debería sujetarse el programa de Gobierno para disminuir la pobreza ecuatoriana tendiendo a mejorar las condiciones de vida de su población.

Para quien no conoce la labor previa al levantamiento de los censos y para la gran mayoría del vulgo, en general, se cree que esta tarea se reduce simplemente al contaje de la población y a la determinación de ciertos caracteres en un día o en una fecha señalados, pero no saben que para llegar al día del empadronamiento existe una gran labor previa, que comienza desde la planificación total del levantamiento de los censos elaborada sobre bases discutidas y aprobadas por el organismo encargado de esta empresa. Así por ejemplo, en el censo de población habrá que determinar si ha de ser un Censo de hecho o un censo de derecho, es decir si se ha de enumerar a las personas que viven en un país en un momento determinado en las circunstancias en que se les encuentre, o se han de considerar las condiciones de la residencia habitual y de otros factores legales. Asimismo, se ha de determinar entre las bases antes indicadas, si el censo se realizará por el método de encuesta directa o de autoempadronamiento sujeto, naturalmente, a las condiciones de cultura de la población que se investiga. En nuestro caso en que el 43,7% de la población es analfabeta, según el Censo de 1950, no se puede considerar otro método que el de enumeración directa. Entre las bases previas se establecerá la técnica que se aplique, así por ejemplo se estudiará si debe hacerse un censo por enumeración total o se aplicará el método de la muestra, el mismo que puede usarse en muy variadas formas: muestra sistemática, aleatoria, estratificada, por conglomerados, mixto, etc., aplicada a toda o parte de la investigación o del proceso, pudiendo el técnico escoger el sistema más efectivo y económico para diseñar la muestra.

Todo este conjunto de bases tiene que corresponder y armonizar con el tiempo disponible, personal adiestrado, bases jurídicas suficientes y recursos económicos necesarios para la ejecución de cada una de las fases que demandan los censos. Por úl-

timo, se requiere de la aceptación de un sistema orgánico legal que ha de regir la administración de los censos. Sólo cuando estas bases quedan determinadas, el grupo de trabajo está en posibilidades de desarrollar el plan general para el levantamiento.

En el caso del Ecuador, se ha establecido, en principio, gran parte de estas bases, resultado de las experiencias del censo de población de 1950, del censo agropecuario de 1954 y de las investigaciones de prueba realizadas en las ciudades de Quito y Guayaquil en 1957 y de Loja en 1958, referentes a los censos de población, habitación y edificaciones; pero, por mucho que se investigue, las nuevas técnicas y las nuevas modalidades que pueden surgir, exigen al planificador un estudio a fondo para saber escoger los mejores métodos y condiciones que satisfagan los objetivos de los censos con igual calidad de resultados al menor costo posible.

He aquí la gran responsabilidad que tiene el grupo de trabajo para escoger los elementos sobre los que se ha de elaborar el proyecto que, aplicado, ha de dar los mejores resultados al más bajo precio y, más aún, en países de escasos recursos como el Ecuador y en donde el costo de estas investigaciones representa un gran sacrificio para nuestro pueblo, es razón por demás justificada para exigir el máximo rendimiento de la técnica censal. La elaboración del proyecto tiene que consultar las distintas fases de los censos, comenzando por establecer los objetivos de estos que determinan las tabulaciones necesarias para satisfacer las exigencias del país. Luego después, hay que programar la actualización y levantamiento cartográfico que en nuestro caso es total ya que la cartografía disponible especialmente en lo que se refiere a planos de centros poblados, necesita de una revisión completa porque los existentes son los que se hicieron con motivo del censo de 1950, los mismos que a la presente fecha, han variado, debido al crecimiento vegetativo y a los desplazamientos de la población. Quienes conocieron podrán apreciar la diferencia que existe entre las poblaciones de 1950 y lo que es hoy en día Santo Domingo de los Colorados, Quevedo y otros poblados medianos. Ahora imaginen ustedes el cambio que se ha producido

en las grandes ciudades como Quito y Guayaquil en el mismo lapso.

Para poder levantar los censos se requiere de una cartografía completa, con planos de centros poblados bien trazados que faciliten la zonificación, labores árdidas y penosas que requieren de la cobertura íntegra del país, etapa en la que se toman también los datos preliminares para conocer la distribución de habitantes según la división política y según sitios y centros poblados a fin de poder organizar en debida forma la distribución de personal y materiales necesarios para el empadronamiento. Pero, sólo con este trabajo que como ustedes ven, tiene grandes proporciones, no podríamos arriesgarnos a la empresa definitiva del empadronamiento en que es necesario prevenir y preparar a millones de habitantes, para lo que se requiere no menos de cincuenta mil personas, como dejé indicado, entre empadronadores, instructores y gente de administración, quienes deben estar adiestrados y conocer a cabalidad las funciones que en un momento dado deben desarrollar.

Para no arriesgarnos a un fracaso y salvar esta preocupación es necesario proceder a realizar un "censo piloto" (un censo de prueba) en sectores representativos de nuestra población y que en ningún caso podrán ser parroquias de menos de diez mil habitantes en la Sierra y de diez mil habitantes en la Costa, para que nos reflejen la bondad o las fallas del plan que se pretende aplicar, de las boletas, de la organización y de los sistemas. Esta investigación piloto tiene que seguir todo el proceso con el mismo sistema y organización que ha de aplicarse al censo nacional hasta la tabulación y publicación de los datos, a fin de poder hacer los análisis de todas las fases y de todos los aspectos que encierra la labor censal y corregir a tiempo aquello que no es conveniente; sólo cuando la prueba satisfaga podremos imprimir las cédulas y formularios definitivos y adiestrar a los miles de empadronadores que se necesitan, distribuir las boletas, formularios, manuales de instrucción y más materiales de control, contando con los recursos económicos a fin de estar listos para actuar en la fecha misma del empadronamiento.

No se crea que con esto ha terminado la labor; debe tenerse presente que no hay censo si los datos no se publican; y, para esto, se requiere de una cuidadosa y ordenada recolección y centralización de los datos, iniciándose un trabajo gigantesco en la oficina central que tiene que procesar casi cuatro millones y medio de tarjetas o sea un mínimo de una por cada habitante y, como existe el proyecto de levantar simultáneamente con el censo de población el censo de habitación, es fácil colegir que las labores de crítica, codificación, perforación, verificación, clasificación, tabulación y publicación, se multiplican y complican más todavía si sabemos que se está proyectando incluir en la encuesta nacional la investigación de productores agropecuarios para registrar las explotaciones agrícolas que han de servir de base —como en el censo de 1954— para tomar la muestra que ha de dar los resultados agropecuarios. Debe pensarse que sólo la boleta de población investigará no menos de unos 15 caracteres generales: edad, sexo, nacionalidad, estado civil, ocupación, etc., y que estos a su vez agrupan a muchas otras subdivisiones y es así como en el caso de la ocupación, la VI Conferencia de la Comisión para el Mejoramiento de las Estadísticas (COINS), ha previsto cuatro dígitos para su codificación, esto significa que el código tiene capacidad para 9.999 distintas ocupaciones, sin contar los espacios 10, 11, y 12 de la tarjeta perforada que también utiliza el código.

Con esto creo que ustedes ya alcanzan a ver la magnitud de la labor censal y del proceso por el que tienen que pasar millones de datos correspondientes a cada característica de toda la población, de todas las viviendas y de todas las explotaciones agropecuarias, si nos proponemos hacer los tres censos nacionales, que es lo que más nos conviene desde el punto de vista del rendimiento económico, ya que el censo de población absorbe la mayor parte de los gastos generales sirviendo la misma cartografía y la misma investigación precensal para los tres censos.

Como acabo de explicar, ven ustedes que los censos se hacen a través de muchas etapas: la primera se refiere a la planeación de los mismos, la segunda a los trabajos precensales que

preparan los elementos necesarios para determinar las necesidades efectivas para actuar en el empadronamiento; luego después, en la tercera etapa de análisis de los resultados de la investigación precensal que permite corregir boletas, formularios, procedimientos y organización que se han de poner en práctica en el levantamiento mismo de los censos. A continuación viene la etapa de la investigación del "censo de prueba" que ha de reunir las mismas condiciones del censo nacional. Una vez analizado y procesado este censo de prueba, se tienen las conclusiones que han de corregir las fallas que se anotaran, para entonces levantar el censo nacional, etapa a la que se llega después de preparar personal y materiales que se distribuyen en toda la república dando las instrucciones correspondientes en tiempo oportuno previo al empadronamiento mismo. La segunda labor, esto es el reconocimiento precensal, tiene que hacerse con gente especializada en cartografía y levantamiento de los datos previos necesarios para la organización del censo. Esta labor cubre todo el país y tiene que ser cuidadosa, requiriendo largo tiempo de investigación ya que quienes lo elaboran forman un grupo que no puede ser muy numeroso debido al grado de especialización, al control, a la necesidad de armonizar la producción de los trabajos de campo con los de oficina y, principalmente, al costo; y, tienen que ir de parroquia en parroquia, de sitio en sitio, de caserío en caserío y llegar a cada casa aun cuando éstas se encuentren aisladas en el campo, tomando los datos fundamentales que han de permitir más tarde la zonificación y la distribución de personal adiestrado para el empadronamiento nacional. En el Ecuador hay que cubrir no menos de unos doce mil centros poblados rurales y todas las cabeceras parroquiales, cantonales y capitales de provincia, para poder actualizar y zonificar la cartografía; tomando a la vez los datos necesarios que facilitan la planificación del censo. Gracias al sistema que se está estudiando, se estima que con un equipo de veinte topógrafos se hará este levantamiento en diez meses de trabajo, extendiéndose la labor de oficina por tres meses más para tener los resultados previos al censo propiamente dicho.

La preparación del censo, esto es, la "investigación piloto", elaboración e impresión de boletas y demás formularios, instrucción a empadronadores, propaganda y publicidad, duraría también unos 10 meses más a condición de que exista un plan y un calendario de labores que se cumpla estrictamente, sin problemas financieros. En resumen, la labor para realizar el empadronamiento en una fecha determinada, necesitaría entre nosotros unos dos años bien trabajados, en forma organizada y sujetándose paso a paso al calendario de programa bien estructurado y en detalle, y siempre que se cuente con los recursos económicos en la oportunidad y cuantía necesarios.

Si realmente queremos hacer los censos, debemos iniciar los trabajos dando el tiempo suficiente para realizar las tareas previas a conciencia y no arriesgarnos a un fracaso por precipitar la obra como ha sucedido en otros países que han tenido amarga experiencia por querer violentar los trabajos recargando investigaciones y boletas.

Los técnicos y las organizaciones del país han anhelado la realización de los censos nacionales, pero las autoridades competentes no han podido, no han querido satisfacer estos anhelos, o tal vez no han comprendido que para ello necesitábamos una larga tarea como acabo de dejar demostrado, aclarando que, una vez empadronada la población y la habitación y tomados los datos básicos para hacer la muestra del censo agropecuario, es necesario comenzar a procesar esta montaña de datos recolectados, lo que exige también una larga tarea de crítica, codificación y proceso de tabulación para llegar a la publicación y sólo entonces podremos decir que el censo está terminado, mientras tanto, sólo habremos dado datos preliminares y globales de poco valor para los estudios estáticos y dinámicos de la población, de la habitación y del agro. Esta etapa de post-empadronamiento, en el Ecuador, nos llevará de uno y medio a dos años de labor más, incluyendo la muestra, la elaboración de los datos y, la publicación de los resultados agropecuarios, para lo cual se requiere disponer de principio a fin de la financiación de cada una de las etapas en forma ininterrumpida y elásticamente adaptada a sus necesi-

dades variables, ya que los gastos en la labor censal no son uniformes, necesitándose en ciertos momentos mayores cantidades y, en otros, menores. Para resolver estos problemas financieros que de tiempo en tiempo tiene que afrontar el país; tales como el Censo de Población de 1950 que, en este año acaba de terminar la publicación de sus datos, el censo agropecuario de 1954, el censo de pescadores del mismo año, el censo industrial de 1955 y otras investigaciones locales; es necesario que se considere que la labor censal debe ser una labor continua, ininterrumpida y permanente de manera que, cuando se terminen las investigaciones de los censos básicos se puedan iniciar investigaciones de censos económicos sobre el artesanado, la industria, la minería, la pesca, el transporte, el comercio, etc., organizando una cadena de censos decenales para que coincida la investigación demográfica en los años terminados en cero, como es la recomendación internacional.

Para terminar, quiero volver a insistir sobre la necesidad de convencer al pueblo y formarle conciencia de que deben hacerse los censos; pues, conociendo nuestros inventarios, nuestro potencial y nuestras necesidades, podemos organizar al país, encausando sus recursos por los canales que nos han de conducir al progreso nacional. Así como existe en la conciencia del agricultor, en la conciencia del industrial, en la conciencia del comerciante, la necesidad de conocer sus inventarios, sus recursos y sus necesidades para poder explotar mejor sus negocios; asimismo, debe exigir el pueblo al Gobierno que investigue estos factores, consciente de que son la base para organizar el país y procurar su desarrollo económico. De aquí surge entonces la necesidad de planificar una campaña publicitaria y de propaganda para promover los censos nacionales y, una vez conseguida esta promoción, continuar con una labor publicitaria extensiva e intensiva sobre los censos; primero extensiva para cubrir toda la población del país y segundo intensiva, en los períodos próximos al empadronamiento. Felizmente, en el Ecuador ya existe alguna experiencia y la gente responde en forma más o menos satisfactoria a las encuestas que se realizan. Cuando hayamos llegado a un grado de cul-

tura estadístico-censal mayor, la labor será entonces más sencilla y más barata. Esta campaña tiene que llegar al campesino, al obrero, al industrial, al comerciante, a todos y, principalmente, al niño, para que éste lleve sus inquietudes al hogar, convenciéndole del beneficio que puede tener un sector de la población o una actividad económica de la misma con los resultados censales; pero, para conseguir esa confianza, es necesario que la oficina de censo garantice la confidencialidad del dato personal y que en ningún caso será utilizado con fines de análisis individual asegurando que sólo servirá para formar parte de los datos estadísticos globales y generales, de manera que no se pueda identificar el dato de nadie en particular. Las investigaciones nacionales han sabido respetar hasta aquí el principio fundamental de esta reserva de los datos censales con lo que espero hayamos conquistado más confianza y el pueblo sepa que la investigación que se haga no tiene objetivos tributarios o de alistamiento militar, lo cual tendrá que hacerse por vías pertinentes y no a través de los censos nacionales para no causarles un daño mortal en el futuro.

Para terminar, quiero agradecer al Consejo Directivo de la Facultad por haberme brindado esta oportunidad y al señor Presidente de la Asociación de Economistas, por haberme permitido interferir las labores de las Jornadas Económicas que con tanto acierto se están llevando a efecto, esperando que el modesto aporte de esta conferencia encuentre el apoyo de los distinguidos colegas economistas a quienes me permito sugerirles que, entre sus conclusiones, recomienden a los poderes públicos que levanten los Censos Nacionales de Población, Habitación y Agropecuario, como una medida previa y necesaria para efectuar los estudios y dictar las resoluciones definitivas que orienten hacia una reforma agraria racional y aconsejen los mejores medios para capitalizar al país con acertadas inversiones de beneficio social.

Agradezco también a este selecto auditorio que se ha dignado escucharme y espero haber podido transmitir a ustedes una idea de cuanto sacrificio y tiempo se requiere para realizar un censo nacional en el Ecuador y la importancia que tienen como

base para construir las organizaciones de nuestra patria y como determinantes del rumbo económico y social que han de buscar los gobiernos del país para aliviar al pueblo en su angustia por alcanzar la satisfacción de sus necesidades vitales.

Si hay patriotismo y verdadero deseo de servir al país, lo correcto es comenzar por el principio, estableciendo nuestros inventarios.

El Mercado Común como factor de desarrollo económico (1)

Prof. Luis Torres.

El Mercado Común Latinoamericano, ha sido enfocado desde muchos y diversos aspectos como el factor principal del desarrollo económico, especialmente por representantes de las principales actividades productivas de los diferentes países del Continente, así como por economistas especializados de los servicios gubernamentales y de la actividad privada. Por lo tanto, se hace extremadamente difícil añadir nuevas ideas a las que poco a poco han ido madurando sobre este tópico.

INTRODUCCION

La creciente desocupación de la mano de obra en los países subdesarrollados del área latinoamericana, constituyó siempre el problema más agudo que han debido solucionar los Gobiernos, buscando las medidas más conducentes que lleven a nuestros paí-

(1)—NOTA Este trabajo fue presentado a la consideración de la Segunda Conferencia Latinoamericana de Facultades de Ciencias Económicas.

ses hacia una ocupación mayor de los factores de la producción con una tasa de remuneraciones superior a las registradas hasta nuestros días.

La permanente aspiración a un mayor Producto por Habitante que acuse mejores condiciones de bienestar económico, especialmente para los grupos de población de reducidos ingresos sujetos a la estructura económica de estos países, ha constituido el estímulo para que se tienda a planificar las medidas que detengan al atraso económico y social y conduzcan a un más eficaz empleo de los recursos naturales desperdiciados por su defectuosa dotación geográfica y su combinación antieconómica, al margen del concurso oportuno de las nuevas técnicas productivas.

El anhelo de superación, manifestado en el deseo de un rápido desarrollo económico de las áreas menos industrializadas de América Latina se ha desbordado en los últimos años, mediante el impulso planificado de algunos estudios preparados, entre otros, por la Comisión Económica para América Latina, cuyos conceptos no sistematizados demuestran, sin embargo, el espíritu de un mayor impulso económico, basado en los esfuerzos comunes, que ha estado presente en esta área del mundo desde el siglo pasado.

En otros términos, se pretende abordar un desarrollo económico en gran escala, inspirado en una integración y entendimiento mutuo que saque a las economías del aislamiento de sus mercados nacionales reducidos, cuya característica está dada por una débil demanda efectiva, derivada de los bajos niveles de ingresos que impiden una formación de capital proporcional al ritmo requerido por el desarrollo.

La experiencia ha dejado una escuela de entrenamiento para las economías subdesarrolladas que en todo caso debiera evitarse, porque la superficial seguridad que ofrece el desarrollo inflacionario, al inversionista en el largo y corto plazo, y al consumidor, en el tiempo más corto posible, es desde todo punto de vista transitoria y efímera.

Algunos países, en su penosa trayectoria para acelerar su desarrollo, estimaron que podrían generarlo mediante procesos

inflacionarios, los que más tarde se proyectaron en cargas onerosas, principalmente para los consumidores de ingresos fijos, y en especial para aquellos que perciben bajas remuneraciones.

A los países que irrumpieron por los campos inflacionarios, es a los que con mayor celeridad les conviene el regreso hacia políticas que mitiguen los efectos que hoy soportan, tanto en el plano económico, como en el plano social, así como aquellos países que tienen un sistema de precios relativamente estable para constituir un mercado que unifique los recursos nacionales y aseguren la ampliación de la producción y de los ingresos con estabilidad.

En este sentido, la controversia tradicional entre la conveniencia o inconveniencia del desarrollo de la producción, con o sin inflación, se halla latente entre nuestras economías subdesarrolladas, cuando se quiere planificar el aumento del ingreso real por habitante, a la mayor brevedad posible, ocupando eficientemente a una población que aumenta rápidamente.

La solución del problema no es de corto plazo, pues la asimilación de la tecnología que ofrecen los adelantos conseguidos en los últimos años, tiene que salvar previamente la barrera de la unificación económica, para conseguir todos los beneficios que surgen en las economías de amplios recursos, con una demanda que garantice la solidez de una producción creciente.

La planificación de sub-regiones que acoplen a diferentes países, de acuerdo a un nivel aproximado de desarrollo, constituye un paso efectivo que debe estimularse, guardando así relaciones estructurales aproximadamente similares de cada economía, para que en el futuro, el desarrollo del área sea lo más equilibrado posible, como paso previo a la unificación de las sub-regiones de Latinoamérica.

Necesariamente, esto implica en primer término, la estipulación de un plazo que permita, con el asesoramiento adecuado, el entendimiento entre bloques de países, en cuyo seno se tienda a eliminar gradualmente las restricciones internas al comercio.

El análisis de las posibilidades de ampliación de los reducidos mercados nacionales, que converjan a robustecer la demanda

regional agrupándolos progresivamente, permitirá contar con la herramienta que los empresarios privados y los gobiernos, de los diferentes países necesitan para expandir considerablemente las oportunidades que brindaría la unificación de recursos humanos, reales, técnicos y financieros. Esto es tanto más urgente, tomando en cuenta que en América Latina, más que entre otras áreas del mundo, se están manifestando discrepancias que pueden ser profundas en el futuro, cuando desde ya acusan diferentes tasas de desarrollo y de capitalización en especial.

Es esto, precisamente, lo que obliga a que el entendimiento entre países de aproximado desarrollo determine la formación de sub-regiones que estén destinadas a alcanzar más tarde un ritmo de crecimiento uniforme, entre los cuales se pueda llegar a un comercio libre, comenzando inmediatamente, un paulatino acercamiento comercial que implique, a más del principio de reciprocidad, un tratamiento preferencial para los países de menos capacidad productiva.

Podría ser la misma Comisión Económica para América Latina la que organice y demande de los Gobiernos, el establecimiento en sus países de Comités Nacionales formados por Agricultores, Industriales, Exportadores, Importadores y Comerciantes, para que centralizadas sus resoluciones, se las envíe acompañadas de las listas de los productos más ventajosos para que sean objeto de negociaciones entre las economías que acuerden la unificación comercial libre y la reducción parcial o total de todo tipo de restricciones.

Es indispensable, desde luego, vencer muchos obstáculos que en principio parecen insalvables, tales como la creencia de que las distancias entre los países de diferentes sub-regiones del área latinoamericana, harían imposible la realización de un sistemático comercio.

Sin embargo, es preciso recordar que existen casos concretos en los que, salvando estas dificultades, el sistema preferencial para ciertos productos ha determinado un efectivo comercio, por ejemplo, entre Nueva Zelandia y Australia con Europa. El Comercio interno entre los estados del Este y Oeste de los Estados

Unidos a través del Canal de Panamá, también constituye otro caso similar, cuya distancia es seguramente mayor que entre puertos mexicanos y chilenos, o entre puertos brasileños y argentinos, o igual que la distancia existente entre puertos brasileños y peruanos o ecuatorianos. Esto sería una halagadora realidad siempre y cuando, como ya es efectivo entre algunos países, se mantenga un buen sistema de comunicaciones marítimas, previos los estudios y planificación de nuevas formas y sistemas de transporte.

Por otra parte, el hecho de que una apreciable gama de productos corresponda a la misma categoría, significa que habría que vencer la analogía productiva de las sub-regiones, hasta alcanzar una especialización progresiva de bienes, tanto agropecuarios como manufactureros que esté de acuerdo a los recursos de cada país.

Con posterioridad, se presentaría como se ha argumentado, el problema de la calidad de los productos industriales, trabajados en América Latina y de los costos posiblemente más elevados que los de los bienes manufacturados en otros mercados industriales.

Este temor, naturalmente puede eliminarse, si se toma en cuenta que los industriales latinoamericanos, una vez iniciadas sus operaciones, tendrían que ajustar el volumen de su producción, y los costos de la misma, mediante los cálculos necesarios y el control adecuado de la calidad, efectuados por técnicos que podrían ser preparados y entrenados oportunamente.

Estos esfuerzos se traducirían indudablemente en un empeño de las empresas industriales por mejorar su productividad, a base de la coordinación entre ellas y de una mayor investigación tecnológica orientada hacia una reducción de los costos de producción y de los precios de venta.

Un inconveniente más, entre otros, debe salvar al grupo de países latinoamericanos, y que se refiere a la posición del Fondo Monetario Internacional, respecto de las zonas de Comercio Libre, pues antes que ser desfavorable para el Resto del Mundo, y para la misma área americana, el Fondo debe pensar en que el robustecimiento de los ingresos personales de los consumidores

latinoamericanos, redundará en una ampliación de la demanda total que se proyectaría también hacia los países tradicionalmente industrializados a la vez que promovería el mejoramiento definitivo de la demanda interna, como medio eficaz de planificar el Mercado Común Latinoamericano.

MERCADO COMUN Y CAPITALIZACION

El tratamiento dado a los productos agrícolas, y en general a las materias primas originarias de América Latina, ha sufrido un menoscabo de largo plazo, frente a los productos manufacturados, determinando en general una relación desfavorable de los términos de intercambio, sobre todo en el último quinquenio de años cincuenta.

Este hecho ha colocado a los países de las áreas menos desarrolladas en condiciones desventajosas, dificultando sus planes de desarrollo económico y produciendo innegables desequilibrios en su capacidad de importación.

Estos desequilibrios, provocados por la caída de los precios unitarios de las exportaciones y la consiguiente acumulación de existencias, al mismo tiempo que el aumento de los precios de las importaciones efectuadas por Latinoamérica, hacen pensar en que la formación de capital, con profundización por habitante, en mercados muchos más amplios que los mercados nacionales, es la única medida que liberará a los países que piensan en su unificación comercial, del grado de desarrollo excesivamente lento que han manifestado hasta hoy pese a sus esfuerzos de capitalización, tanto con recursos internos como externos, intensificados con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

De esta manera se conseguiría compensar la disminución implícita de las divisas que se presenta en nuestros mercados de cambio extranjero, cuando la demanda externa de nuestros productos exportables se efectúa con precios desventajosos, toda vez que la mancomunidad de recursos aislados permitiría obtener los beneficios de la producción y capitalización en gran escala.

La capitalización acelerada del área que desea la unificación, brindaría así las mayores seguridades internas, inclusive a la inversión de carácter público y privado del Resto del Mundo, con mercados mucho más desarrollados que los mercados nacionales a la vez que dichas inversiones pesaría cada vez menos, en los Pagos Internacionales de nuestros países, debido a que los rendimientos elevados por unidad invertida que hoy exigen, serían necesariamente más bajos al hallarse compensados por la mayor seguridad que ofrecería la capacidad productiva unificada, a la vez que los recursos externos se orientarían hacia actividades que requieren un mayor grado tecnológico.

La fijación de las sub-regiones que comprenden a países de aproximado desarrollo económico, es tarea que debiera recomendarse y estimularse, mediante Comisiones destacadas para el efecto por los Gobiernos y centralizadas por la Comisión Económica para América Latina, las mismas que formularían las políticas cambiarias en conformidad con las políticas monetarias y fiscales de cada país, tendientes a obtener un aumento rápido de la productividad entre los países integrados, mediante el comercio libre de todo tipo de bienes, previa eliminación progresiva de las restricciones aduaneras y cambiarias.

Es fundamental que dichas Comisiones consideren que el lapso en el cual la nivelación de las productividades de los sub-grupos de países se realice, los menos industrializados deben levantar las restricciones a las importaciones en menor proporción, mientras sus exportaciones dentro del área deben ser preferidas a las de cualquier otra zona del mundo, formulando a la vez la unificación sistemática de las tarifas aduaneras para con el Resto del Mundo. En esta forma se habría cumplido, en principio, con la creación de las zonas de comercio libre en toda la América Latina y con la Unión Aduanera para toda el área del Mercado Común, consolidando los diferentes aranceles, aplicables al Resto del Mundo.

Puede considerarse que se adelantaría de esta manera, hacia la consecución del Mercado Común Latinamericano, como medida de desarrollo económico, que requiere a su vez un prefinan-

ciamiento de los proyectos de verdadero interés regional, al orientar las nuevas empresas dentro de un sistema de libre competencia y de apoyo a las industrias que más requiera el desarrollo, dando igual tratamiento a las empresas nacionales como a las foráneas financiadas con recursos de los países asociados, así como un tratamiento igual de organización y participación mutua en las industrias que tiendan a satisfacer una amplia demanda en el Mercado Común.

Un Convenio Multilateral de Pagos, de preferencia entre países de cada subárea **y con penetración entre dichas subáreas**, de parte de una Comisión Internacional, conviene que se estimule sistemáticamente, de manera que se sienta su beneficio que específicamente conviene a los países que generalmente son deudores del Resto del Mundo, demostrando que el establecimiento de las Zonas de Libre Comercio, no es el único medio que logre un mayor bienestar económico, sino un principio que aun cuando forzosamente no significa una etapa hacia el Mercado Común, sí puede paulatinamente orientar la canalización de esfuerzos de los países asociados para conseguir la unidad, evitando así los inconvenientes que podrían presentarse en contra de un Mercado Común, en la medida en que se fortalezcan los grupos sub-regionales a base del comercio libre.

La fórmula adecuada que orienta el comercio entre los mercados sub-regionales y no sólo internamente, es de importancia vital en el futuro desarrollo económico, pues es indispensable que se reconozca que el Libre Comercio, en principio no resolverá por sí solo, los problemas estructurales de las economías de cada país.

Es necesario que se entienda debidamente que el Mercado Común, en sí, constituye un cambio fundamental de la estructura económica, en cuanto significa una verdadera ampliación de los rendimientos cuando el mercado de consumo crece notablemente y a su vez implica la reestructura especial de los capitales existentes, al combinarse eficientemente desde el punto de vista tecnológico, real y financiero, permitiendo por una parte la especialización de la industria que participe con un producto por habitante, elaborado con menores costos, a la vez que facilitaría el

aprovechamiento de las materias primas que en ocasiones no encuentran salida conveniente hacia el mercado exterior.

Sería el consumidor final el más beneficiado al darle la oportunidad de intervenir en un mercado productivo amplio, en el cual se ha incrementado la productividad de las áreas unificadas de América, derivada de la unidad tecnológica, de recursos humanos y reales, posibilitando a las clases asalariadas de los países asociados la compensación de los mayores costos que implican las importaciones frente a los costos nacionales.

CAPITALIZACION Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

El robustecimiento de la productividad de los países poco desarrollados, requiere de preferencia la capitalización en la rama industrial pesada, o sea en aquella que proporcionalmente se necesita una mayor concentración de recursos financieros, como la única medida que eleve gradualmente el producto por habitante.

Este proceso requiere que la profundización del capital se haga no solamente en el sector agropecuario, sino en especial, en el sector industrial que con la ayuda de una investigación técnica privada, posibilite la creación de bienes de inversión.

La acción de los empresarios privados, debiera ir respaldada por las inversiones básicas de carácter público y aún podría adelantarse en la planificación de los gastos y ejecución de las obras básicas que necesita el desarrollo privado de tal suerte que permitan la fluidez de una mayor producción y distribución, propias de un mercado amplio.

La oferta de los países extraregionales hallaría luego de este proceso una demanda amplificada, derivada de un ingreso por habitante incrementado como efecto de un desarrollo económico público y privado, caracterizado por una ampliación de la ocupación y de la tasa de los rendimientos que posibilitarían la generación de mayores gastos de la población.

Las tasas de crecimiento económico que requieren las subregiones de América Latina, constituyen el punto de partida para las proyecciones del Mercado Común. **No se trata sólo de conse-**

guir incrementos en el Producto por habitante, sino de proporcionar una tasa satisfactoria y adecuada que tienda a igualar en el largo plazo, el desarrollo de los mercados productores más aventajados como el norteamericano y el mercado europeo.

Este punto de vista nos aboca al problema de la capitalización de la industria siderúrgica y de bienes de inversión, sobre todo, tomando en cuenta que es necesario que el área subdesarrollada de América se beneficie de la unidad económica, independizándose de los mercados fuertemente industrializados, desde donde se proyectan siempre los efectos de las fluctuaciones cíclicas. En efecto, la demanda por las materias primas que las áreas subdesarrolladas producen, manifiestan una tendencia a debilitarse aún más en el futuro, desde que no se cuenta con un estímulo que permita estimar que la relación de los precios de intercambio reaccione favorablemente.

Es por esto, que si se espera alcanzar un reajuste de los incrementos obtenidos en el ingreso per-cápita, especialmente registrados en el primer quinquenio de los años cincuenta, se deberá recurrir forzosamente al proceso de sustitución de importaciones que requiere cambios substanciales en la industrialización sea con recursos financieros de los países que pretenden asociarse o con recursos exteriores.

En general, en el área que nos ocupa, hay dos tipos de países. El primero, caracterizado por haber sustituido todas las importaciones de bienes de consumo y con tendencia en algunos casos a sustituir progresivamente los bienes y equipos de capital importados; y el segundo grupo, que no ha realizado el proceso de sustitución, ni a los niveles de bienes de consumo, o si lo hace es un volumen no significativo. Entre estos límites hay una escala de economías que se encuentran en un término medio.

En resumen, hay países que están sustituyendo importaciones de bienes que requieren una alta intensidad de capital, mientras que hay otros que van desde este límite hacia el extremo opuesto, en que la sustitución se realiza solamente a niveles mínimos de bienes que requieren relativamente poca intensidad de capital.

Acelerar el proceso de sustitución de importaciones en todos sus niveles, constituye el único camino de superar el standard de vida de los países menos desarrollados pese a todas las dificultades de orden financiero, especialmente cuando para la sustitución de las importaciones de bienes de capital, se requiere como condición básica y quizás única la ampliación de los mercados nacionales en una sola unidad.

Dado el proceso económico de los países latinoamericanos, se observa que la demanda de bienes de inversión y de materiales básicos acusa un superávit frente a la producción nacional respectiva, lo que hace pensar que en el futuro se acentuará la dependencia con respecto al exterior, a través de las importaciones de dichos bienes, a menos que la producción interna del área se intensifique considerablemente, pese a las pocas posibilidades de recursos financieros que han constituido siempre el mayor obstáculo para una capitalización más efectiva y rápida.

El Mercado Común que persigue Latinoamérica, seguramente demandará elevados costos hasta llegar a la unificación total de los recursos, pero la compensación a este elevado precio que deberá pagarse, especialmente por parte de los países de menores posibilidades, solamente se justificará si dentro de condiciones propicias, la expansión y el progreso principalmente de los países menos desarrollados se antepone al estancamiento.

Debe tomarse muy en cuenta que la eliminación de las restricciones aduaneras y no aduaneras al Comercio Inter-regional y regional en principio no originará por si sola ventajas para los países asociados. Es verdad que la proporción del comercio entre estos países que formen las sub-regiones será mayor de lo que ha representado tradicionalmente el volumen del Comercio de América Latina con el Resto del Mundo, pero no es de esperar que este primer paso hacia la planificación del Mercado Común brinde resultados completamente halagadores, tomando en cuenta que la dotación de los recursos no se halla distribuída equitativamente y que son materias primas las que deben cambiarse con bienes transformados y de capital y es la demanda de éstos la

que crece en una proporción mayor que la demanda de nuestras materias primas.

La integración de la industria especializada que constituye condición básica primaria del Mercado Común, podría por tanto absorber con ventaja propia para las sub-regiones, el margen de productos especialmente provenientes del sector agropecuario y minero que no alcance a tener salida hacia los otros mercados regionales y el Resto del Mundo, evitando así que unas zonas obtengan excesivas ventajas en su desarrollo económico, mientras otras registran verdaderas disminuciones de su ingreso real, como nos prueba la experiencia de otras regiones del mundo que tendieron al Mercado Común a través de uniones económicas.

Los proyectos a aplicarse en América Latina, deben ser llevados de tal forma que el desarrollo económico a alcanzarse no determine el crecimiento desorbitado de los países más capaces en desmedro de los países menos dotados.

El éxito o fracaso de nuestro Mercado Común, depende especialmente del tratamiento que se dé a los países menos desarrollados, en cuanto se refiere a proporcionar una industrialización progresiva que permita sustituir sus importaciones desde los niveles de bienes de consumo hasta conseguir en el futuro su abastecimiento también de bienes de inversión.

Setiembre 7 de 1960.

PONENCIAS

PRESENTADAS POR LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL, A LA SEGUNDA CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE FACULTADES DE CIENCIAS ECONOMICAS.

1.—El objetivo final de los Gobiernos de los diferentes países latinoamericanos debe dirigirse a la ampliación de la demanda efectiva y al bienestar de sus pueblos, mediante la creación progresiva de las zonas de Comercio Libre, Unión de Pagos Latino-

americana y el Mercado Común respectivo que posibilite obtener un mayor producto por unidad invertida y orienten su crónica escasez de capitales hacia actividades más remunerativas y campos especializados en los que pueden obtenerse rendimientos rápidamente crecientes o nuevas industrias y actividades que tengan el estímulo de los mercados de consumo más amplios que los mercados nacionales.

II.—Respalda en todas sus partes las sugerencias presentadas por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, que propugna algunos puntos de vista no aceptados por el Fondo Monetario Internacional acerca de la conveniencia de la idea latinoamericana referente al establecimiento de zonas de libre comercio en el área, hasta llegar en el futuro a la formación del Mercado Común.

Con esto se tendería a conseguir:

a) Que el Fondo Monetario Internacional reconozca que el principio de reciprocidad entre los países de la zona de comercio libre, es conveniente para ellos, así como para el Resto del Mundo, a corto y largo plazo;

b) Que el Fondo acepte que entre los países de comercio libre no podrían considerarse congelados los créditos provenientes de sus saldos favorables de Comercio en la Zona, puesto que los acreedores podrían perfectamente desarrollar más sus compras en la zona de comercio, sin que ocurra lo sostenido por el Fondo en el sentido de que habrían acreedores persistentes que se verían forzados a practicar medidas discriminatorias contra los países deudores; y

c) Que, al mismo tiempo, el Fondo Monetario Internacional, se vería en la necesidad de aceptar que los créditos otorgados entre los países de libre comercio no se vuelvan incontrovertibles, como viene sosteniendo, porque serían liquidables en cualquier momento, debido a que los saldos acreedores serían satisfechos con importaciones de los países del área que tienen a favor dichos activos, con lo que se robustecería la corriente de transacciones que significan una mayor producción entre los países contratantes.

III.—La Unión de Pagos, debiera establecerse por etapas que permitirían ampliar progresivamente la lista de los artículos sujetos a intercambio, debiéndose dar preferente tratamiento no a los productos manufacturados en especial, sino al tipo de productos agropecuarios o manufacturados que tengan mayor interés para cada país que decida ser incluido en la zona de comercio libre, eliminando las restricciones al comercio en forma gradual.

IV.—La iniciación efectiva de las prácticas orientadas hacia el Mercado Común futuro entre las sub-regiones de América Latina, deberían hacerse entre los países de estructura económica y niveles de desarrollo aproximadamente similares, hasta que los países de menores recursos, agrupados, se hallen en condiciones de entrar en el comercio libre de toda el área latinoamericana, propendiendo al mismo tiempo, progresivamente a la estipulación de acuerdos entre las áreas de países menos industrializados y las áreas de los países más desarrollados que tiendan, en el futuro, a facilitar el comercio libre entre todas ellas.

V.—Tan urgente como la canalización de los esfuerzos comunes destinados a incrementar el comercio, es la búsqueda en el tiempo más corto posible de la capitalización acelerada de los países más débiles, de manera que compensen la desventaja que los términos de intercambio desfavorables determinarán en los próximos años.

VI.—De acuerdo al deseo de incrementar el producto por habitante, mediante el volúmen de comercio en el seno del Mercado Común, es imprescindible el inmediato impulso de las industrias siderúrgicas y de bienes de inversión, mediante programas concretos que sustituyan paulatinamente las importaciones tradicionales, pues de lo contrario, tan sólo el crecimiento de las zonas de comercio libre no sería medida suficiente para el fin que persigue América Latina.

VII.—Es urgente la creación de un Instituto y Fondo de Desarrollo y Asistencia Técnica, al cual tengan acceso todos los países que desean orientar su inversión pública y privada, con la capacidad suficiente para efectuar transacciones de carácter finan-

ciero a nombre y entre los países del área latinoamericana y con el Resto del Mundo.

Este Instituto debiera, en general, financiar en primer lugar las obras básicas de inversión pública, tales como carreteras, saneamiento, regadío, electrificación y construcciones, que sean necesarias para el mejor desenvolvimiento del mercado común futuro de conformidad con los programas nacionales en este tipo de inversión. En segundo lugar, propender a la superación de las empresas existentes, mediante su financiamiento oportuno, de tal manera que aquellas dedicadas a las principales actividades puedan mitigar los desajustes perentorios de la formación del Mercado Común; y en tercer lugar, promover y financiar el desarrollo de nuevas empresas derivadas del funcionamiento de dicho mercado que resulten económicas.

La asistencia técnica del Instituto a los países del área, debe resolverse paralelamente al desarrollo financiero que debe proporcionar.

Para tales propósitos, el Instituto contaría con los recursos financieros de los países contratantes, los recursos de los mercados de capital y los medios provenientes de organismos nacionales y extranjeros e internacionales públicos y privados.

VIII.—Respaldar e impulsar los trabajos del Instituto Latinoamericano del Hierro y el Acero, con recomendación especial para que dé preferente atención a los estudios de mercados de consumo y exploración de recursos metalúrgicos en los países que aún no cuentan con proyectos definidos, a la vez que fomentar el funcionamiento del Comité Siderúrgico de la Comisión Económica para América Latina.

IX.—La sistematización de un programa destinado a la formación de un Mercado Común, requiere llevar a cabo una infinidad de tareas, con la oportunidad debida, en cualquier lugar que sea necesario porque el destino para las generaciones presentes así lo determina, dadas las condiciones estructurales económicas de América Latina, que deben ser cambiadas en beneficio de las generaciones futuras.

Setiembre 7 de 1960.

PONENCIAS

EN RELACION CON LOS PLANES DE ESTUDIO DE LAS FACULTADES DE CIENCIAS ECONOMICAS Y LA FORMACION DE ECONOMISTAS EN LA AMERICA LATINA.

1.—Que se estudie la posibilidad de encontrar recursos internos y externos para la provisión de profesores de tiempo completo, por lo menos para asignaturas básicas y de especialización.

2.—Procurar en todas las Facultades de Ciencias Económicas la debida financiación de recursos para la provisión de profesores ayudantes que contribuyan a complementar la enseñanza teórica y práctica.

3.—Que se cree un fondo latinoamericano para becas de especialización e intercambio de estudiantes de Economía de la América Latina.

4.—Buscar los medios que permitan la especialización de catedráticos en Ciencias Contables, para las Escuelas Universitarias de Contabilidad, especialmente en centros universitarios de reconocido prestigio académico internacional, a efectos de obtener su especialización.

5.—Propender a la creación de una Revista Latinoamericana de Estudios Económicos, cuya publicación estaría a cargo de todas las Facultades de Ciencias Económicas de América Latina.

6.—Especializar al alumnado en los últimos cursos, en materias o asuntos que, en lo posible, estén de acuerdo al nivel industrial de cada país, mediante seminarios que podrían dirigir los profesores de tiempo completo, en clases especializadas, suplementarias a las ordinarias.

7.—Que en los seminarios clases de especialización se dé mayor amplitud a los programas de matemáticas aplicadas a la Economía que permitan el fácil estudio y comprensión de la profusa bibliografía moderna en Economía y Estadística.

8.—Nivelación progresiva hasta llegar a su unificación en un plazo prudencial de los estudios de materias básicas dictadas

generalmente en los primeros años lectivos de las Facultades o Escuelas Latinoamericanas de Ciencias Económicas.

9.—Ajuste progresivo de tiempo de estudios a un número standard de años lectivos.

10.—Que se unifiquen las denominaciones de los títulos de los graduados Latinoamericanos en Ciencias Económicas y los sistemas de calificación de estudio y graduación.

11.—Que se cree una Comisión permanente de las Facultades de Ciencias Económicas que tenga como fin la coordinación de los estudios de Economía en la América Latina.

12.—Que en todas las Escuelas o Facultades de Economía de la América Latina se cree la cátedra de "PROBLEMAS ECONOMICOS LATINOAMERICANOS".

13.—Que se establezca un programa de estudios de planificación económica Continental, a nivel de especialización.

14.—Que se establezcan Comisiones Permanentes encargadas de efectuar estudios sistemáticos de los países subdesarrollados, que permitan formular una teoría macroeconómica adaptable a estos países y que orienten la elaboración de una teoría del subdesarrollo.

15.—Que se generalicen las Escuelas de Ciencias Contables.

16.—Recomendar la creación de una Asociación Latinoamericana de Economistas.

Septiembre 7 de 1960.

JORNADAS ECONOMICAS

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

por el Econ. Juan F. Casals M.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2º—Concepto de Reforma Agraria.

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

4º—Objetivos de un proceso de Reforma Agraria.

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

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

6º—Problemas a considerar:

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

7º—Consecuencias políticas, económicas y sociales.

8º—Conclusiones.

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

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

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

1.—LA FUNCION SOCIAL DE LA TIERRA

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

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

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

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

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

2.—EL CONCEPTO DE LA REFORMA AGRARIA.

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

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

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

3.—LOS OBJETIVOS DE UNA REFORMA AGRARIA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.—METODOS DE REALIZAR LA REFORMA AGRARIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.—TIPOS DE UNIDADES DE EXPLOTACION A CONSTITUIRSE

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

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

7.—FINANCIACION.

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

8.—INVERSIONES Y SERVICIOS INDISPENSABLES.

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

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

9.—ESTUDIOS BASICOS.

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

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

10.—CONSECUENCIAS DE UNA REFORMA AGRARIA

1.—**Económicas:**

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

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

2.—Sociales:

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

3.—Políticas:

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

LA FORMACION DE CAPITAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO

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

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

La Reforma Agraria y

La Formación de Capital y el Desarrollo Económico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

perencia de ahorro forzoso constituyen las Cajas de Previsión Social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL TEMARIO

Las jornadas se desarrollaron según el siguiente temario:

I.—Introducción.

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

II.—Formación de Capital.

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

5.—Política de Inversión por Sectores.

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

6.—Métodos de financiamiento.

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

III.—Formación y Distribución del Ahorro.

1.—Ingreso Nacional.

- a) —Consumo.
- b) —Ahorro.

2.—Capacidad para ahorrar como función del ingreso.

3.—Distribución del Ahorro Nacional.

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

b) —El ahorro nacional bruto y su composición:

1.—Ahorro del sector empresas.

2.—Ahorro del sector personas.

3.—Ahorro del sector Gobierno.

4.—Ahorro del sector exterior.

5.—Ahorro e inversión.

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

IV.—El Crédito Externo.

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

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

3. —Capacidad de endeudamiento.

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

CONCLUSIONES:

LAS INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO.

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

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

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

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

ACONSEJABLE REESTRUCTURACION.

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

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

EL AHORRO.

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

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

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

INCENTIVOS A LA INVERSION PRIVADA

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

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

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

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

EL CREDITO EXTERNO.

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

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

La Integración Económica Latinoamericana

Econ. José A. Moncada Sánchez

INTRODUCCION.—El siglo de la economía es el presente. Los gobiernos y los pueblos se preocupan con energía y tesón por dar practicidad a una de las más justas aspiraciones de la Humanidad: un mejor nivel de vida. Entre los métodos para lograr tal aspiración, se menciona y se discute en forma insistente: LA INTEGRACION DE LAS ECONOMIAS .

Debo antes de nada, con honradez profesional, señalar que no soy un acabado técnico en la materia. Mis modestos conocimientos sobre tan importante rama científica, son el fruto de una sana curiosidad, de una inquietante aspiración por conocer y acercarme a los problemas del mundo. La justificación que se encontrará a mi vehemencia por escribir este folleto, se encuentra, a más de las causas anotadas, en contribuir en favor de nuestro pueblo, al conocimiento general de este importante asunto.

Muchas conferencias, estudios y trabajos realizados sobre el tópico que nos ocupa, se han elaborado con anterioridad. No es entonces nuevo el tema. Tales conferencias, estudios y trabajos son la base del presente tratamiento. Mi decisión por escribir-

lo nuevamente, radica en mi convencimiento de que todo aquello que es objeto de continua consideración y discusión, merece ser explicado y desarrollado sin esa abultada terminología científica, que muchas veces descuida ciertas dudas elementales que se presentan y que merecen ser descubiertas y resueltas.

Mi modesto y gustoso esfuerzo no está dirigido para los economistas. No encontraremos en este trabajo, la creciente terminología técnica de que hacen gala muchos profesionales de la economía; terminología que, con o sin afán desmedido de erudición no ha hecho otra cosa que impulsar esa "creciente renuencia del hombre común a conceder a los economistas esa manifestación de respeto que tienen otros grupos científicos, cuyas conclusiones teóricas son confirmadas por la observación cuando se aplican a los hechos". Este trabajo va mas bien dedicado para todas aquellas personas, que sin el tiempo necesario para conocer y abordar esta clase de problemas, quiera tener una idea general sobre lo que significa la INTEGRACION ECONOMICA DE LOS PAISES.

La apretada síntesis que encontraremos a continuación, adolece como toda síntesis, de mucha superficialidad, que espero sea justificada solo por mi afán de presentar rasgos fundamentales de los problemas de cooperación económica internacional.

1) —QUE ES LA INTEGRACION ECONOMICA?

Entiéndese por Integración Económica, la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, la destrucción del aislamiento regional, el aprovechamiento máximo de los factores de producción disponibles, la complementación económica, la aceleración de los procesos de crecimiento económico, la activación del comercio, la intensificación y falcitación de metas comunes y elevadas en cuanto al desarrollo económico. Tal proceso de integración y complementación económica, espera conseguirse mediante políticas adecuadas de liberación del comercio internacional, eliminando gradualmente las barreras que limitan su accionar.

2) —OBJETIVOS.

No hay duda que en los países subdesarrollados, es sumamente notoria la escasez de capital. Dicha escasez de capital, impide un avance armónico, simultáneo en todas las regiones y fuentes económicas de un país. Hacia la industrialización tiende el desarrollo económico; pero dicha industrialización se está realizando en diferentes compartimentos estancados, congelados, terriblemente deprimidos por los agobiadores déficits de sus balanzas de pagos, los elevados costos de producción, fruto de la limitación de los mercados nacionales, una elevada tendencia a importar bienes extranjeros, situación que a su vez, hace requerirnos de crédito abundante y barato; pues, nuestras exiguas exportaciones, que constituyen el factor más dinámico del desarrollo de países insuficientemente industrializados, no bastan para capitalizar la incipiente economía del país.

Se busca entonces eliminar, destruir la segregación de los mercados nacionales, a fin de encauzar debidamente la especialización productiva dentro de un Mercado Común; que nos permita a la vez, obtener más bajos costos de producción a través de un impulso al intercambio industrial y comercial, atenuando la fluctuante relación real de intercambio, o índice entre el crecimiento acelerado de las importaciones, frente a un cada vez más deprimido y congelado volumen de exportaciones.

El objetivo principal de la integración económica, radica en lograr "que la producción de todos o la mayor parte de los bienes de capital, de bienes intermedios, de automotores, etc., pueda realizarse progresivamente en el ámbito de un Mercado Común".

3) —FORMAS DE INTEGRACION ECONOMICA

Con todas las reducciones del caso, existen a nuestro modo de ver, tres formas de integración económica: Zonas de Libre Comercio, Uniones Aduaneras y Mercados Comunes.

a) Zonas de Libre Comercio.—Es el acuerdo al que llegan

los países, para eliminar las restricciones al comercio mutuo de los bienes producidos en la zona que ellos forman. Ejemplos de esta clase de integración, lo constituyen: la unión de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y México en América Latina; Dinamarca, Inglaterra, Suecia, Suiza, Noruega, Austria y Portugal en la Zona Europea de Libre Comercio.

En esta clase de integración, cada país asociado puede mantener su soberanía aduanera frente a terceros países. La obligación de cada uno de sus integrantes, no es otra que la eliminación gradual y progresiva de las trabas comerciales que impiden las importaciones procedentes de los demás países asociados.

b) Uniones Aduaneras.—Es la resolución a que llegan varios países, para adoptar tarifas aduaneras comunes a la importación de bienes de países que no están incluidos en el acuerdo o unión. Este sistema de integración puede o no ir acompañado por la creación de una zona de libre cambio. Es mas, una forma jurídica de integración, que consulta el establecimiento de fronteras económicas comunes frente al resto del mundo.

c) El Mercado Común.—Es una integración económica de tal envergadura o categoría, que señala a más de la liberalización del comercio, también la libre circulación y movilización de capitales y de mano de obra de los países que lo componen. Se llegan a establecer condiciones comunes para la iniciación de nuevas industrias, leyes referentes a políticas monetarias, cambiarias, impositivas, etc., etc.

4) —ANTECEDENTES HISTORICOS

La señalación de algunos antecedentes históricos, nos ayudará en el enfocamiento y comprensión del problema que nos ocupa.

En los años de 1888-1889, cuando se celebraba en Washington, la Primera Conferencia Panamericana, se conoció una propuesta tendiente a estructurar una Unión Aduanera. Nombrada una Comisión para que, sobre el tópico en general, emitiera un Informe, la mayoría de sus miembros llegó a señalar dicha

Unión como impracticable, entre otras, por las dos siguientes y principales razones:

- a) Porque las principales rentas de los países americanos, se obtienen del comercio exterior.
- b) Por la similitud de producciones de muchos países americanos.

En 1932, Inglaterra se empeña en ampliar y defender su producción y comercio imperial, extendiendo el régimen proteccionista a todo su imperio, activando las relaciones industriales y comerciales, a la vez que elevando los derechos de importación de bienes procedentes de otras áreas.

En 1948, para referirnos solamente a nuestra América, se suscribe en Bogotá, en la IX Conferencia Panamericana, un Convenio Económico mediante el cual se señala que estados limítrofes o situados dentro de una misma región económica, pueden celebrar convenios preferenciales con fines de desarrollo económico.

La Carta de Quito, en 1948, suscrita entre los gobiernos de Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela, tiene la mira principal de establecer en forma sucesiva, la unión económica y aduanera, que tienda a la consecución de un mayor grado de desarrollo en sus respectivas economías.

En 1949, la Comisión Económica para América Latina, (C. E. P. A. L.) presenta un estudio económico sobre América Latina, estudio en el cual, por primera vez, se trata en forma integral, del debilitamiento económico de los países latinoamericanos, la disponibilidad de sus ingresos, el bajo nivel de vida de sus habitantes, el desigual e inarmónico desarrollo de sus recursos, los crecientes desequilibrios de sus balanzas de pagos, etc. No se llegó en el mencionado estudio, a enfocar conclusiones definitivas sobre la integración de los mercados; mas, se nota en él, el planteamiento certero de que sólo a través de una mayor vinculación entre los países latinoamericanos, puede y debe llegarse a metas de desarrollo económico coordinado.

En 1950 y 1951, en reuniones patrocinadas por la C. E. P. A. L., se llegan a recomendar, adoptar y resolver programas y medidas para el fomento económico, mediante un intercambio recíproco que consulte una mejor integración y complementación de sus economías, con la formación de mercados más amplios.

En 1958, se suscribe en Tegucigalpa, un Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, con la participación de El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua; tratado que entre los principales puntos establece: la formación de un régimen de Libre Intercambio, mediante la eliminación progresiva de los derechos de importación y exportación y otros impuestos; el establecimiento de una Comisión de Comercio Centroamericana, encargada de preparar el arancel común a importaciones de bienes de países fuera del área; el establecimiento de medidas de protección y cooperación de los Bancos Centrales, en el mantenimiento de políticas monetarias y cambiarias sanas; el compromiso de construir y mantener expeditas vías de comunicación que faciliten el incremento del comercio; el tratamiento antidiscriminatorio a las inversiones de capital en cualquier país miembro, de otros de la misma zona; etc.

En el mes de Febrero del presente año, en la ciudad de Montevideo, los países de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y México, firman un acuerdo de edificación de una Zona, la Zona de Libre Comercio Latinoamericana, cuyas finalidades esenciales se concentran en contribuir en forma acelerada, al desarrollo económico de la zona y de sus integrantes, hacia la industrialización, la tecnificación de la agricultura y más actividades primarias, etc.; mediante la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos y el crecimiento del comercio entre los países de la Zona.

5) — LAS POSIBILIDADES DE COMERCIO INTRARREGIONAL.

No queremos continuar desarrollando las continuas aproximaciones históricas que se han suscitado, para llegar a una clara

concepción y aún realización de las integraciones económicas. El objetivo de nuestro trabajo radica más en presentar y resaltar, los fundamentos de tales integraciones, máximo, si la estrechez de estas líneas, nos impide abundar en más detalles.

Los pocos antecedentes históricos señalados, no hay duda que al leerlos, han dejado en nosotros ciertos interrogantes que es preciso, que es indispensable descifrarlos y tratar de resolverlos.

Los países latinoamericanos, con producción similar, qué pueden comerciar...?

Sin tratar de determinar con exactitud la clase de productos que serían la base de las nuevas orientaciones del comercio latinoamericano; es básico primero apuntar, que los principios teóricos de la Integración Económica, reafirman aquel alterado fundamento smithiano de que la "división del trabajo proviene de la natural propensión del hombre a trocar o cambiar". Dislocado y alterado principio que confunde la causa con el efecto. El cambio no puede existir sin la división del trabajo, pero la división del trabajo existe sin necesidad del cambio; como claro ejemplo se señalan a las sociedades primitivas. Pero bien, dejando a un lado esta clase de planteamientos, lo que importa señalar es que, según los patrocinadores de la Integración Económica, un mercado más amplio señala rumbos a la especialización productiva. Los diferentes recursos económicos de los países latinoamericanos, se encauzarán debidamente frente a mayores y mejores posibilidades de colocación de los productos, frutos de esos maravillosos recursos.

Qué tipo de productos pueden servir de base a la expansión del comercio intrarregional latinoamericano...?

Para determinar esta clase de productos, se considera el criterio de aquellos productos que mayor presión causan sobre la balanza de pagos; la economía de los recursos; la expansión de la demanda, impulsando aquellas ramas industriales cuya producción aún no ha llegado a satisfacer los requerimientos del mercado; la urgencia de la expansión en las industrias; los efectos derivados que la instalación de tal o cual industria represen-

ta. América Latina, tratada y observada como un todo, reducirá su demanda de importaciones provenientes de fuera del área, hasta un punto tal que el margen de disponibilidades de divisas, sea realmente elevado y provechoso para nuestras necesidades inmediatas de capitalización.

Se han realizado muchos cálculos tendientes a resaltar el incremento comercial latinoamericano, que actualmente apenas fluctúa alrededor de los 800 millones de dólares. De establecerse el mercado común y de cumplirse una serie de hipótesis sobre el crecimiento del ingreso y sustitución de importaciones, para el año de 1975, el volumen de comercio interlatinoamericano habría llegado a la suma de 8.300 millones de dólares, situación que a la vez representa un autoabastecimiento regional igual al 48% de sus necesidades de importaciones.

América Latina no produce en la actualidad más del 10% de la demanda actual de maquinaria y equipo. Bienes como combustibles, acero, cobre, productos químicos, celulosa, papel, automóviles, etc. son importados muy escasamente, desde los países de la región. La demanda latinoamericana por esta clase de bienes, apenas es abastecida por las fuentes de producción regionales. El crecimiento de la demanda es tan fuerte, que sería imposible que nos continuaran abasteciendo desde fuera de la región.

Los productos agropecuarios —plátanos, café, trigo, cacao, etc.— base de las exportaciones latinoamericanas, continuarán por algún tiempo, siendo importantes por su capacidad generadora de divisas, pero con una tendencia a disminuir en su importancia relativa, debido a sus peculiares condiciones de demanda. (1).

Frente a esta situación, Latinoamérica recién para 1975 según cálculos realizados, llegará a ser autosuficiente en arroz, ca-

(1).—Baja elasticidad precio e ingreso de la demanda; o lo que es lo mismo, que la demanda de esta clase de bienes, no se incrementa en forma proporcional ni a la baja en los precios de los mismos, ni a la elevación de los ingresos de quienes los consumen.

cao, azúcar, carne, harina, algodón; productos que todavía no logran satisfacer plenamente la demanda regional.

Los sostenedores de la tesis del mercado común, continuamente contestan esta serie de inquietudes, con nuevos interrogantes: Y nuestros abundantes y variados recursos...? Abandonaríamos la posibilidad de que ellos (los recursos) se orienten convenientemente hacia la producción de aquellos que Latinoamérica requiere...? Será una "idea académica irrealizable", la grandiosa concepción de un mercado común...? Erramos al decir, que frente a una barrera aduanera inmensa y discriminatoria, el comercio interregional no ha podido ni podrá desenvolverse...? No estamos en lo cierto al señalar, que la iniciativa privada latinoamericana, jamás podrá descubrir corrientes de intercambio, mientras no exista un marco adecuado para ello...?

Asimismo, dichos sostenedores indican que no debe señalarse, tampoco, que la falta de vías de comunicación y facilidades de transporte impiden la integración económica y el desarrollo del comercio. No existen vías de comunicación porque no hay comunicación; no hay vías de transporte porque no hay transporte; no aparece el intercambio porque no hay mercado común. "El intercambio se ha creado y desarrollado justamente, para el proceso de la industrialización".

El mismo hecho de América Latina contar con algunos renglones de producción competitiva, no daría opción, para que frente a un mercado común, intensifiquemos esfuerzos por diversificar el aparato productivo...? Y nuestra incipiente industria, no se estimularía y aprovecharía las ventajas de un más amplio mercado...?

La integración de los recursos naturales, el mercado más amplio, las mayores escalas de operación, la eliminación paulatina de barreras aduaneras, la colaboración tecnológica, el aprovechamiento de mano de obra tecnificada y preparada, la coordinación de políticas de desarrollo; el establecimiento de preferencias regionales, las transferencias de capitales, etc., etc. son elementos claves del desarrollo económico y factores esenciales pa-

ra la superación del atraso social de siglos en que se encuentran nuestros países.

Sobre una área de aproximadamente 20 millones de kilómetros cuadrados, una población de alrededor de 200 millones de habitantes y un ingreso anual promedio por persona de 250 dólares, no hay duda que el mercado común representa una gran puerta de salida al bajísimo nivel de productividad tanto en el sector de la agricultura como en el de la industria latinoamericanas.

Por nuestra parte, no creemos que las rentas fiscales derivadas del comercio internacional y su posible o real disminución frente al mercado común, sea obstáculo severo para su efectivización. Los países de menor grado de desarrollo, entre los cuales se cuenta el Ecuador, no tendría que disminuir su nivel arancelario con la misma velocidad o en el mismo tiempo que los países más avanzados.

El proceso industrial a desarrollarse, tendrá como uno de sus tantos estímulos, el hecho de que los países de elevado desarrollo tendrán que abrir sus puertas a la importación de bienes propios de la industria de países medianos y pequeños a fin de lograr estimular la industrialización de éstos.

Se considera claramente, que los países en donde predomina la industria pesada, reducirán o eliminarán los derechos a la industria de países pequeños, contrapesando en esta forma, las ventajas que los países productores de bienes de alta industria reciben en los países de baja e incipiente industrialización.

Finalmente, si a lo que se tiende mediante el mercado común, es hacia la elevación del nivel de vida de los habitantes, proporcionándoles mayores ingresos y disposiciones; no hay duda entonces, que el Estado Ecuatoriano o cualquier otro Estado Latinoamericano, encontrará en su población, mejores deseos y mayores posibilidades de consagrar parte de sus ingresos a la edificación fecunda del país.

6) —TAMAÑO DEL MERCADO, REBAJAS ARANCELARIAS, PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO

Es así como argumento tras argumento se repiten en forma continua, sosteniendo la tesis de que sólo a través de un mercado regional, América Latina podrá contar con elementos suficientes y similares a los que impulsaron el desarrollo de los actuales grandes países industriales. La amplitud del mercado posibilitaría la creación y desarrollo de empresas de gran magnitud, que asimilen nuevas corrientes tecnológicas y que las capacite para lograr incrementos en su productividad y bajar los costos. Al discutir las conveniencias del mercado común, se pone la monta en los niveles de capitalización: el inversionista privado encontrará mayores posibilidades de inversión; los ahorros existentes podrán destinarse hacia proyectos de mayor envergadura; crecerán las instituciones financieras al toparse con un mercado más amplio y una eliminación de las barreras institucionales; la capacidad tecnológica receptiva del empresario actual se elevará considerablemente; habrá un mejor destino del nivel regional de los ahorros, gracias a la coordinación de las políticas de desarrollo; la atracción de capitales públicos y privados de fuera del área será mayor, debido a las nuevas y ventajosas condiciones que ofrece un mercado mayor; las empresas antieconómicas existentes (levantadas gracias al proceso inflacionario que se ha instituido en muchos países subdesarrollados) se eliminarán, transfiriéndose estos recursos hacia ocupaciones productivas, de más alto rendimiento. No hay duda que muchos de estos planteamientos tienen inmensas posibilidades de cumplirse.

Por otro lado, se pone el cuidado de señalar que, si en verdad, el mercado común hará crecer a América Latina en general, y a cada país de la región en particular, en forma más rápida que en la actualidad; no es menos cierto el señalar, que dicho crecimiento o desarrollo será de desigual intensidad, debido a las actuales diferencias, de productividad, de diferente distribución de los factores productivos, de marcadas diferencias en las capas institucionales.

Tales diferencias deben y pueden ser contrapesadas dentro de la integración de las economías. Los países de más bajo nivel de desarrollo, se hacen acreedores a ciertas ventajas peculiares, muchas de las cuales, según juicio de los propugnadores de esta tesis, han sido anotadas en líneas anteriores de este trabajo.

A más de esto, se contemplan ciertas normas esenciales para corregir desequilibrios de la balanza de pagos, para obtener beneficios comerciales recíprocos del mercado común, para la práctica de la competencia, para coordinar materias aduaneras, para establecer el régimen de pagos dentro de la integración económica latinoamericana.

Finalmente, se señala, hay que reconocerlo con mucha visión y certeza, que el "proyecto de mercado común latinoamericano, no es por cierto una mera copia o trasunto del mercado común europeo". No se trata de prematuramente y sin consulta, derribar las barreras aduaneras para la producción existente en América Latina; sino más bien, de "evitar que esas barreras hagan nacer precariamente y desarrollarse esas industrias dinámicas que van a tener que crecer rápidamente en América Latina".

Se trata de organizar a los países latinoamericanos, en una Unión Aduanera, tal como la habíamos definido al principio, introduciendo además en ella, el acuerdo de "disminuir progresivamente y eliminar, según los casos, las tarifas arancelarias entre los países contratantes".

Cómo llegar a este estado de cosas...? Mediante dos etapas: en la primera, que comprende los 10 primeros años a partir de la firma del acuerdo, se disminuiría en forma sustancial el nivel arancelario y se eliminarían las restricciones de carácter no arancelario que obstaculizan el intercambio; previa a tal eliminación, dichas restricciones serían transformadas en derechos arancelarios, seguramente con el fin de poder determinar, el monto total de gravámenes sobre las importaciones y dar mayor flexibilidad al proyecto. En la segunda etapa, los gobiernos firmantes del acuerdo, deberían reunirse para estudiar el asunto, analizar los resultados de la primera etapa y entrar en nuevas negociaciones.

“Supongamos que un país tenga hoy en los bienes de capital un promedio de derechos de aduana de veinte por ciento sobre el valor de importaciones de esos bienes. Se trataría de que ese y otros países lleguen al cabo de diez años a un nivel digamos de protección medio de cinco o diez por ciento. El único compromiso que tomaría cada gobierno, es de reducir el nivel medio de un promedio de veinte a un promedio de diez o a un promedio de cinco por ciento”.

Ahora bien, dentro de estas condiciones, se permite a cada país, mantener cierta protección en beneficio de industrias que tiene capacidad para desarrollarlas, o eliminar totalmente los derechos sobre la importación de bienes sobre los cuales no tiene posibilidades o interés en desarrollar su producción.

Todos estos son, escuetamente, los principales fundamentos de la integración económica latinoamericana, problema sobre el cual tanto se preocupan todos los sectores del país. Haber contribuido sino a una enseñanza sobre tales fundamentos, mas bien a un esclarecimiento de tales tesis, ha sido el sano y modesto curso de nuestro gustoso esfuerzo.

En la segunda parte de este trabajo, nos ocuparemos más concretamente de la posibilidad de que el país integre dicho mercado común.



EL ECUADOR Y EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

Ya no queda muy lejana la meta de realización de la idea del mercado común latinoamericano y la inclusión en él de el Ecuador.

País de economía feudal o semi-colonial, o como “técnicamente” se acostumbra ahora llamarlo sub-desarrollado. Veamos ligerísimos rasgos de su estructura económica, planteando a la vez, en lo posible, las conveniencias o desventajas de su participación en el mercado común.

Un distinguido profesor universitario, ha comparado repetidas veces a la estructura económica y social del Ecuador, como un inmenso y espectacular museo, por la coexistencia en ella, de las formas primitivas más retrasadas de producción, hasta las expresiones gigantescas de un capitalismo avanzado y en desgaste. Algo aquí de Comunismo Primitivo, algo allá de Feudalismo, algo acá de Capitalismo. Retazos y remiendos económicos; atraso de siglos, polarización de la riqueza; desocupación disfrazada, masas empobrecidas; desarrollo económico inarmónico, sin la superación cronológica de las diferentes etapas de evolución; saltos y tropiezos, formas económicas hacinadas y en desorden, que nos hacen caminar a tientas, con los ojos vendados, sin la suficiente síntesis creadora de un desarrollo normal y consecuente.

La economía ecuatoriana se caracteriza por una tenue intensidad en su crecimiento. El sector industrial ecuatoriano con un angustioso debilitamiento en el ritmo de su expansión; entremezclado con un artesanado numeroso, herencia de un pasado feudal y colonial y que utiliza métodos productivos legados de una lejana tradición.

Reducida dimensión de la producción es el denominador común de ambos sectores. La actividad artesanal, comparativamente a la población activa y al valor de la producción industrial representa el mayor porcentaje de ella y la menor contribución a ésta.

Mercado interno, si es que de él puede hablarse, reducido y fraccionado, que impide en forma exagerada la instalación de empresas económicas. Escasez de capitales, consecuencia de la concentración de la riqueza y falta de facilidades que canalicen los ahorros.

Junto a estas circunstancias, un proteccionismo inadecuado, ineficaz, en beneficio de la industria; que reduce el ingreso de los consumidores mediante el sistema tributario y de precios más altos para la producción nacional; que aniquila el mercado, que crea privilegios y garantías excepcionales en beneficio del sector capitalista.

El decenio de 1950-1959, si en general se caracterizó por un relativamente alto desarrollo de la producción y del ingreso, generando esta situación ciertas perspectivas estimulantes para el desarrollo económico ecuatoriano, no ofreció la permanencia necesaria para el progreso relativamente acelerado de las condiciones económicas del país.

En el Ecuador seguiremos viviendo una aguda tendencia al debilitamiento económico; la industria no alcanzará los planos que se le señalan, si no se afronta definitivamente y con vigor, cambios radicales, estructurales en su fisonomía económica.

Por el lado del sector agropecuario, una mala y antieconómica distribución de los recursos en tierras aprovechables y en brazos. Economía de exportación, todavía no convenientemente diversificada, ampliada e intensificada. Víctima el país de los vaivenes del mercado exterior, sujeto a una deprimente relación de precios de intercambio.

El Ecuador, con un sistema tributario que obstaculiza el desarrollo económico, por basarse exclusivamente en forma general, en el impuesto indirecto y la atomización de los ingresos. Impuesto tras impuesto constituye ya una pesada carga de plomo sobre las espaldas del hombre trabajador.

Añádese a esto la elevada tasa de crecimiento vegetativo de la población, el inusitado crecimiento del analfabetismo, la falta de ocupación de la mano de obra en continuo crecimiento, la ausencia de fuentes de financiamiento de nuestras inversiones, la vigencia de retrasadas formas de producción, factores institucionales que explotan al hombre pobre, el retraso general del país, etc., etc. y tendremos como resumen, un cuadro pesimista y negro, desesperado y angustioso que ya no puede escaparse a la visión penetrante de quienes con desinterés y patriotismo quieren dedicarse a la reconstrucción económica y social del Ecuador.

Bajo estas circunstancias, LE CONVIENE AL ECUADOR, INGRESAR AL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO...?

Nuestra respuesta afirmativa está condicionada a cierto proceso de preparación, de estimulación de planes y programas, conducentes a tal integración.

Antes de pasar a planos de integración económica inter-regional, el país debería integrarse internamente, fundiendo su mosaico o arabesco económico en algo superior, sin las acentuadas diferencias de su ingreso, sin las condiciones negativas que en la actualidad tiene. El país debe integrar su economía tan compleja a través de una redistribución de sus factores, equilibrando la desproporción existente entre la tierra y los hombres, ampliando el mercado interno como base para el desarrollo industrial.

Presentarnos en las actuales condiciones, a integrar un mercado común, nos traería consecuencias nocivas y perjudiciales; sería paralizar el aparato productivo interno, al recibir después de algunos años, los impactos de la competencia.

Si bien es cierto que el denominador común de los países latinoamericanos, es el espantoso retraso económico frente a los más avanzados países del mundo; no es menos cierto también, que países como Argentina, Brasil, Colombia y México, han realizado espectaculares avances en el camino de la industrialización, situación ésta que en nuestro país, de no adoptarse las medidas convenientes, podría generar situaciones negativas y explosivas, que impulsen más el aislamiento y la dependencia económica del Ecuador frente a los otros países de la Zona.

Se señala insistentemente, que la adopción del principio de la especialización productiva entre las grandes regiones económicas latinoamericanas, permitirá una mejor integración de los recursos y un racional abastecimiento de las necesidades de nuestra población; mas, la inquietud se manifiesta y no es fácil evadirla frente a la serie de contradicciones del sistema de producción actual.

Es verdad asimismo, que la integración del Ecuador en el mercado común latinoamericano, desarrollaría en la clase empresaria actual, una mejor capacidad de organización, e impediría o limitaría, también, la intervención estatal, a fin de dar campo a una "economía de libre competencia, pero humana y racionalizada", mediante una planeación adecuada, que proteja los intereses del consumidor. "La política proteccionista regional, a través del arancel común es más flexible y menos onerosa para

el consumidor, porque no propicia el aislamiento técnico ni detiene el progreso, en tanto se asegure la libre competencia dentro de el área''.

Como ustedes pueden observar, se trata de eliminar un principio proteccionista y reducido, para ampliarlo o transferirlo a un ámbito más amplio y general. No queremos entrar a discutir situaciones como éstas, ni aquello de la competencia humana y racionalizada, que en el fondo no significa sino la defensa sin limitaciones de una economía de lucro, de una racionalización de todo aquello que ya no es racionalizable. Esta serie de razones y argumentos, bien pueden ser objeto de un segundo trabajo; limitémonos por el momento a señalar, que difícilmente dentro del actual sistema, será posible realizar una correcta y bien entendida planificación; que difícilmente dentro de las normas y condiciones del actual modo de producción, será posible controlar y dominar a la economía, cuando lastimosamente somos juguetes, objetos de dominio y destrucción de las fuerzas económicas, de un mecanismo autorregulador que nos aplasta y estrangula.

Ir al mercado común, en las actuales condiciones; sería dar otro salto más hacia etapas de desarrollo superior, sin la superación y cancelación de las formas económicas retrasadas que trágicamente y por desgracia las vivimos y que no podemos negarlas.

La ampliación del mercado interno, como paso preliminar a la formación del mercado común, incrementaría el volumen de productividad o rendimiento no solo en el sector de la industria, sino también en el sector de la agricultura; que con las recomendaciones técnicas del caso, diversificarían el aparato productivo del país, permitiéndonos, esto si, una mayor flexibilidad y adaptación a las nuevas condiciones que impondría el intercambio regional. Imaginémonos por un instante, los avances industriales que tendríamos, de lograr, de conseguir que dos millones de indios participen en la economía monetaria del país. Imaginémonos el progreso de la industria de calzado, de bienes de consumo en general, con la ampliación del mercado ecuatoriano. Dos millones de habitantes del Ecuador, con ingresos suficientes, demandando

productos industriales. Cómo se incrementaría el progreso técnico y la especialización de las empresas. . . .

Tenemos que evitar la extrema dispersión de la inversión pública y concentrar nuestra atención en las políticas básicas, de desarrollo coordinado que ha de servir de fundamento a las nuevas condiciones.

Una transformación económica del Ecuador, frente a su posición geográfica y a la diversidad de recursos naturales que posee, traería innegables consecuencias ventajosas cuando tal integración latinoamericana se lleve a cabo.

Necesitamos crear nuevas fuentes de trabajo para una población en continuo y acelerado crecimiento. Necesitamos impregnar de la mayor justicia al actual sistema tributario. Necesitamos erradicar el contrabando, no mediante una serie de medidas policiales, sino a través del propio desarrollo económico que genere un mayor grado de productividad o rendimiento. Necesitamos destruir el pesimismo y la desilusión que como mancha negra se cierne sobre la actual generación.

Cuando hayamos cumplido con estos requisitos, cuando hayamos elevado el nivel general de productividad, cuando organicemos mejor nuestros esfuerzos, cuando pongamos a nuestra economía en situación de poder afrontar la competencia, vayamos al mercado común, con la esperanza y la ilusión de edificar sobre bases firmes e indelebles, la gran confraternidad americana.

Quito, Diciembre 10 de 1960.

Explotación, Plusvalía y el Salario Justo

Un ensayo en curso de definición en
el contexto de América Latina.

Por **CHARLES J. STOKES**

Profesor Fulbright de Economía,
Universidad Nacional del Litoral,
Facultad de Ciencias Económicas,
República Argentina.

I N D I C E

- I—Introducción.
- II—El concepto de explotación imperialista.
- III—El concepto del mundo sujeto a la explotación.
- IV—El concepto de plusvalía.
- V—El salario justo.
- VI—Conclusiones.

I

INTRODUCCION

La cuidadosa determinación del significado, tan necesaria en el tratado de temas que pertenecen al campo de la ciencia social, nos es impuesta tal vez por la naturaleza del idioma que hablamos, que no permite fácilmente la acuñación de palabras

nuevas, y tiende, en el uso corriente, a recargar muchas palabras comunes con una multiplicidad de significados distintos. Nosotros, que intentamos explicar "explotación", "plusvalía", "salario justo", nos vemos obtaculizados por la semántica.

Por cierto que algunos han evitado, o lo creyeron así, el problema de posibles interpretaciones erróneas y conceptos equivocados mediante el desarrollo de un vocabulario enteramente nuevo. Desde hace tiempo existe un léxico médico y jurídico completamente separado del uso general.

Es un hecho que casi todas las profesiones, grupos sociales especializados y hasta otras agrupaciones de distinto tipo tienen un vocabulario que les es propio. Observen, no obstante, que en todos los casos tales palabras o giros, cuando se dirigen al público, deben ser traducidas a expresiones comunes de uso diario. No podemos entonces detenernos en nuestra tarea de definición, por la falta de las palabras nuevas, por más necesarias que sean.

Es un rasgo característico de nuestra época que los "slogans"—expresiones populares de ideas complejas— tiendan a regir nuestro pensar. Expresadas en palabras o frases breves y plenas de significación, ideas excesivamente difíciles de interpretar pasan como corrientes y son generalmente entendidas (o mal entendidas) en esta forma. Así, por ejemplo, "democracia", "imperialismo", y también "explotación", "plusvalía" y "salario justo" forman parte de nuestro vocabulario diario, aunque ni una persona en cada cien esté capacitada para reflexionar sobre lo que significan realmente. Ni en tono crítico ni irónicamente debemos aducir que ejercicios semánticos suponen más problemas de los que pueden resolverse con su uso. Admitamos que tales frases y palabras forman un equipo necesario para Juan Pueblo, y no pueden ser fácilmente eliminadas por los académicos. La tendencia de la mente humana a buscar una fórmula, un "slogan", una frase, un molde para aliviar la laboriosa tarea de entender la compleja realidad, está demasiado bien establecida o, mejor aún, es demasiado necesaria para que la desacreditemos o busquemos cambiarla.

Nuestra tarea es obvia. Debemos tomar el uso popular, examinarlo, buscar una definición precisa, deducir quizás de los hechos disponibles una teoría del desarrollo y demostrar su significación en el contexto popular.

Tres palabras-frases necesitan definición: "explotación", "plusvalía" y "salario justo". Para interpretar la realidad de la política latinoamericana de nuestros días, (y de la economía, si se insiste en que están separadas) es necesario buscar los hechos básicos que explican las tendencias generales, latentes, potenciales u observadas.

No nos será de mucha utilidad sutlizar sobre si existe imperialismo o colonialismo en América Latina. Basta con no ignorar que la mayoría de los americanos —del norte y del sur— sienten que realmente existen. De igual manera, sería inútil no admitir la explotación y alegar sobre la realidad del trabajo mal remunerado, cuando en el concepto popular se supone su existencia. Este ensayo puede considerarse más bien como una aproximación a los hechos básicos, una búsqueda de aquellas ideas que puede considerarse que interpretan el pasado y el presente, si no el futuro. Que no triunfemos en la empresa es un riesgo que debemos afrontar. Más bien rogamus que consideren nuestros argumentos con comprensión, benevolencia y sentido crítico generoso, pero profundo.

II

EL CONCEPTO DE EXPLOTACION IMPERIALISTA

Es una característica de las ciencias sociales que debamos pasar del conocimiento del complejo de la realidad —aunque este conocer esté sujeto a las influencias del medio ambiente— a una teoría de interrelación. Es obvio que la teoría (1) no puede

(1).—Puede haber alguna duda con respecto al significado de teoría. "Debe llamarse la atención sobre lo que se entiende por "teoría". La palabra se emplea en dos sentidos. En primer lugar, teoría puede ser meramente una

surgir en primer término, porque el hombre debe comenzar afe-rrándose a una situación como cosa natural antes de entenderla, o aún antes de reconocerla como nueva.

No hay un acuerdo de opiniones general en cuanto a la naturaleza de las retribuciones necesarias a los factores de la producción, sólo de la cual puede derivar una definición real de explotación. Si, por ejemplo, no podemos ponernos de acuerdo sobre qué se entiende por un "justo salario" o "beneficio normal", no podemos tampoco determinar si los beneficios son "demasiado altos" y por lo tanto "de explotación", o si los salarios son "demasiado bajos" y los asalariados "explotados". No es, por supuesto, nuestro problema en este ensayo buscar una definición de explotación en estos términos, porque nos enfrentamos con un problema de dimensiones un tanto diferentes (2).

Este es, entonces, nuestro problema. Cuando una nación más plenamente desarrollada, según los adelantos tecnológicos existentes, y más poderosa, en razón de su poderío militar así como por su potencial económico, se encuentra necesitada de nuevos mercados de oferta o de demanda, o solamente de bases militares, y toma tierras "no ocupadas" o territorios "subdesarrollados" para satisfacer estas necesidades, ¿hasta qué punto estas acciones involucran "explotación"? La valoración común que se

presentación de un hecho expresado en términos generales... Si es una generalización exacta, es una "buena" teoría. Si no es exacta, debe corregirse o descartarse. No hay distinción entre teoría y hecho o práctica".

"Es común un segundo significado. Se entiende por "teoría", a menudo, una descripción de lo que sería o quizás pudiera ser... Si se desea un término general, en este sentido, una teoría puede ser llamada "postulado heurístico". E. M. Patterson **An Introduction to World Economics** (New York, 1947) pág. 292.

(2).—La distinción que aquí se hace entre explotación" (de los asalariados, especialmente en el sentido marxista) y "explotación imperialista", es necesaria, por cuanto existe confusión entre ellas en el consenso popular. Tal distinción no radica entre dos conceptos opuestos, sino entre dos fases de un concepto general. De ambas, presumo que la explotación imperialista es la que más abarca, por cuanto aquí concebimos la explotación de un área completa, comparada con la explotación de una clase solamente.

da a palabras como "colonialismo", "imperialismo" y "diplomacia del dólar", nos dice que cualesquiera sean las políticas así caracterizadas, son "de explotación".

Hablar de colonialismo no significa únicamente traer a colación el pasado que ya no existe, porque nuestra época presenta muchos ejemplos de este fenómeno político, para exponerlo y estudiarlo. No está fuera de lugar, por lo tanto, recordar que algo de ello ha existido, quizás, a través de toda la historia conocida. En verdad, en los países "adelantados", una gran parte de la controversia sobre colonialismo se centra en la supuesta anomalía que implica su existencia en una era de "claridad" y "democracia". Aún los defensores de la política colonial suelen encubrir sus argumentos en términos de una aproximación gradual a un gobierno eventualmente "responsable". En esta forma el colonialismo se presenta como un paso necesario hacia la soberanía o quizás hacia la absorción dentro del poder reinante (3).

Ahora corresponde intentar definir la explotación imperialista. Los elementos que encontramos en ejemplos de explotación son los siguientes: 1) un Estado poderoso y una zona pobre subdesarrollada, no necesariamente un Estado soberano todavía; 2) el control, por el Estado poderoso, de los asuntos del área subdesarrollada, siendo los intereses del estado mayor las bases primordiales de la política; 3) el desarrollo, en la zona atrasada, de aquellos recursos económicos que se consideran necesarios para la economía del Estado poderoso, con un margen de beneficio que excede a largo plazo el promedio normal en el Estado más fuerte; 4) la existencia de instituciones de explotación: monopolios estatales o mixtos, grandes corporaciones privadas u otras organizaciones manejadas desde afuera y no

(3).—Algunos ven en este colonialismo y en el modelo concomitante de actividades económicas "una prefiguración del mundo a que se llegará bajo la égida de un sistema de genuina y efectiva seguridad en el que nadie posee la autonomía y soberanía del sistema de Estado nacional". Abbot Payson Usher "The Role of Monopoly in Colonial Trade and in the Expansion of Europe subsequent to 1800". *American Economic Review*, Vol. XXXVIII— 2, May, 1948, pág. 55.

empleando personal dirigente del país atrasado (4).

La explotación es, pues, la utilización, el extraer el valor de las "zonas atrasadas" para el beneficio principal de las "zonas adelantadas". En la definición, esto no significa ninguna imputación de bueno o malo, porque no es tarea del economista el ser moralista.

Una teoría moderna de la explotación debe tomar en cuenta la forma en que las áreas "adelantadas" lograron su adelanto —por ejemplo la Revolución Industrial— y si el "atraso" es absoluto o relativo. Debe reconocer el papel que juega la guerra y el planeamiento de la defensa; debe incluir consideraciones sobre el complejo social, racial, religioso, y otras relaciones que completan el panorama, muchos y variados matices no considerados en la "teoría pura".

La explotación que hemos definido de esta manera caracteriza al colonialismo moderno —"la raíz y la raison d'être— de la política mundial". (5).

De las colonias y "zonas subdesarrolladas" casi coloniales, el mundo occidental obtiene el caucho crudo, mucho de su petróleo, fertilizantes para sus campos de cultivo, frutas y café para el desayuno, chocolate y azúcar, tabaco, té, cáñamo, yute, estaño, cobre, manganeso. Estas zonas son fuentes de beneficios para los que poseen títulos y acciones de las empresas "explotadoras". El explotar tales recursos permite a muchas corporaciones poderosas balancear sus cuentas, ayuda a pagar los salarios de muchos trabajadores occidentales y cubre los intereses de instituciones financieras.

(4).—¿Implica necesariamente, el hecho de que los intereses de la nación explotadora sean esencialísimos en el proceso de explotación, un empeoramiento a corto plazo en la posición y bienestar de los pueblos "explotados"? Insistiré, al menos teóricamente, que no es necesario que sea así. Ahora resulta obvio, que el efecto a largo plazo de tal explotación es beneficioso para el "explotado". Por ejemplo, la situación de las Indias Orientales Holandesas "antes" y "después".

(5).—P. T. Moon **Imperialism and World Politics** (New York, 1926), pág. 31.

En cualquier sistema económico avanzado existe un alto grado de especialización de recursos humanos y materiales. Esto significa simplemente que los recursos están divididos entre un gran número de distintas industrias o naciones. Estas mismas industrias o naciones son ampliamente diferentes, en lo que respecta al producto y a la técnica de producción (y grado de eficiencia) y con respecto a la ubicación. No es exagerado decir que uno de los principales problemas de la ciencia económica es saber colocar estos recursos entre las distintas industrias o naciones, de manera tal de lograr un producto máximo, no de una industria o nación en particular, sino de las industrias o naciones combinadas, donde quiera que se encuentren.

En una "economía completamente planificada", el problema de la ubicación se resuelve de acuerdo con la voluntad de la camarilla gobernante. En una "economía libre" el sistema económico permite que cualquier individuo disponga de los recursos que le pertenecen para los usos que considere apropiados, siempre que no viole los derechos de propiedad de otros. Si bien tal concepto es, por supuesto, una racionalización ideal, debemos no obstante utilizarlo como base para llegar a otra definición de explotación (6).

En esencia, la distribución de los recursos —donde se encuentren— en una economía libre se rige por un principio que puede establecerse en estos términos: Los poseedores de un recurso cualquiera emplearán su recurso de manera de obtener el mayor beneficio. No es necesario dar por sentado que estos beneficios deben medirse en términos monetarios. Por consiguiente esos factores tenderán a desplazarse (7) de aquellas actividades

(6).—Un estudio prolijo sobre las realidades de la "libertad" en la ciencia económica se encuentra en la obra de Wilbert E. Moore **Industrial Relations and the Social Order**, especialmente en el capítulo III. El lego hará mejor en usar "flexible" donde dice "libre" en la mayoría de los trabajos sobre temas económicos.

(7).—Acá está implícita la supuesta valoración monetaria de todos los recursos inmovilizados, así como la libre movilidad de los factores móviles. Se

o zonas que sean menos ventajosas a aquéllas de mayor ventaja relativa.

Si pudiéramos ignorar en la realidad, tal como lo hacemos en el terreno de las suposiciones, la existencia de barreras, llegaríamos entonces a la conclusión de que, si el mundo en su totalidad fuese un sistema económico "libre", este principio de "igual ventaja" se aplicaría generalmente. Sería entonces fácil explicar por qué hay una tendencia hacia la especialización regional, desde que admitimos que la distribución geográfica de los recursos económicos es desigual. Llegaríamos a la conclusión de que aquellas regiones que están mejor dotadas con los elementos necesarios para un tipo de producción, se dedicarían "naturalmente" a él y obtendrían de otras áreas los bienes que no podrían producir con "igual ventaja". A esto seguiría el comercio interregional sobre la base de la producción diversificada por área o nación.

¿No asumiremos que hay barreras que se oponen al completo desarrollo del principio de igual ventaja, hasta el punto de que no existe una economía mundial "libre"? Habiendo establecido de esta manera una norma teórica, podemos continuar con el examen de la realidad. Permítasenos extender la teoría de la empresa, tal como se usa comúnmente, e incluir bajo la denominación del término "empresa" a las economías nacionales, así como intentar una interpretación de la acción de estas "economías nacionales".

Cualesquiera sean las causas reales de incertidumbre, la tendencia del hombre ha sido lograr medidas de seguridad por todos los medios que le fuesen útiles, ya sean políticos, económicos o sociales. La seguridad completa es aparentemente imposible, de tal modo que cualquiera sea el método para lograr la seguridad, debe fallar en última instancia; no obstante lo cual, puede ser juzgado por el grado de aproximación a la seguridad "completa". En este sentido, puede definirse "la seguridad" como la protección de los derechos del hombre, entre los

presupone, de acuerdo con este principio, la movilidad del trabajo, de los fondos de capital, de la renta de la tierra y del capital fijo.

más importantes de los cuales debe figurar, en último análisis, "la supervivencia".

El economista presupone que la organización social que él llama "la empresa" busca, en todo momento, llevar al máximo sus ganancias totales. Si limitáramos nuestro estudio de la retribución a "ganancias", nuestro intento de explicar la acción de las "economías nacionales" por medio de la teoría de la empresa resultaría un fracaso, porque las naciones, en términos generales, no buscan de llevar al máximo el "beneficio" u otra utilidad comparable. Si, no obstante, podemos definir la "retribución" en términos mucho más generales, que permitan abarcar consideraciones sobre "amor propio" y "bienestar", así como "poder", quizás entonces podremos aplicar a la nación esta característica de "llevar al máximo". En última instancia, la nación trata de maximizar su seguridad, y los objetivos de largo alcance de la política gubernamental pueden ser interpretados mejor así aclarados. Hacer máximos, a corto plazo, los medios necesarios para lograr la seguridad —como lo suponen los líderes nacionalistas— constituye el fundamento de muchas acciones políticas.

Si hubiese una gran cantidad de economías nacionales sin que predominara ninguna en extensión o en potencialidad financiera, estaríamos en una situación correspondiente a la "competencia pura". Si avanzáramos más aún y supusiéramos que los productos intercambiados fuesen iguales e indistintos, habría entonces elasticidad absoluta para todos los productos cambiados y ninguna nación podría controlar el precio de su participación en la cantidad total producida. El comercio entre economías nacionales —con libertad de comercio— proseguiría sobre la base de oferta agregada y demanda agregada. En cada región habría una tendencia a producir los bienes en los que obtuviera una mayor ventaja comparada y los capitales afluirían hacia esas actividades y áreas donde podrían invertirse con los mayores beneficios. Aunque aún existirían las ventajas absolutas como entre las naciones, serían de escasa significación.

Estas suposiciones no se aproximan a la realidad, aunque

proporcionan un método de interpretación de la realidad. Es obvio que en el mundo real las naciones —dondequiera que surjan— no están igualmente dotadas con los dones de la naturaleza. Algunas de ellas son realmente las que dominan cualquiera sea la causa y lo que es más importante, los intereses de las naciones dominantes no parecen coincidir.

Supuesta la desigual distribución de los recursos y la aparente necesidad de llevar al máximo la seguridad, cada nación cuando ha dominado su propio destino, ha tratado de monopolizar la oferta y la demanda de los recursos necesarios para su desarrollo. La técnica de monopolización realmente más eficiente es la del imperialismo el desarrollo, por distintos medios, del control sobre zonas que abarquen los recursos buscados. Cada nación busca ser el principal vendedor y comprador de estos recursos y distribuirlos en una forma que permita hacer máxima la seguridad individual de la nación.

Si hubiese un cambio repentino a una economía mundial liberal basada en la "competencia pura" partiendo de nuestro complejo mundo de hoy de competencia monopólica, veríamos que, mientras que el resultado final de la actividad económica en la primera significaba un beneficio máximo para el mundo en su totalidad, con un nivel de bienestar individual en continuo aumento, en la segunda la producción total y distribución del ingreso se haría con el máximo de seguridad nacional, lo que solamente en el caso más hipotético significa un aumento constante del nivel de bienestar individual en el mundo entero.

La posesión del monopolio por una nación faculta a esa nación para impedir el libre curso del comercio —a no ser el intranacional— a la zona monopolizada, y de esa forma mantiene su ventaja en un nivel superior al corriente. Existe la explotación de los recursos y de los consumidores juntamente. Los recursos empleados reciben una retribución superior a la normal y el consumidor paga un precio mayor que el normal. En la industria azucarera que abastece al mercado continental americano, la política de los Estados Unidos ha sido impedir en forma efectiva la entrada de capitales que no fuesen americanos, a

Cuba, Puerto Rico, las Filipinas y Hawai. Hay una explotación de la zona azucarera, y de una manera semejante son explotados los consumidores americanos (8).

Un monopolio en el sentido nacional significa una distorsión general en la distribución de los recursos, yendo a la región monopolizada una cantidad menor que la que sería de desear, ya fluyendo a otras zonas una cantidad mayor que la deseable (con menores reingresos), con la consecuencia de una pérdida social general y la apropiación, por parte de la nación monopolista, de una proporción del excedente mayor que la justa.

La explotación es el resultado directo de cualquier forma de monopolio (9).

Por una parte, es el pago de una retribución menor que la que se obtendría en la competencia pura, como resultado de la posición de inferioridad comercial de la unidad, zona o clase monopolizada; y, por otra parte, el pago de una retribución mayor e indebida a la nación, empresa o individuo monopolista. Detrás de la distribución de las retribuciones encontramos una distribución de recursos antieconómica. Esto debe ser considerado como el resultado de la seguridad nacional llevada al máximo (10).

(8).—Las consecuencias políticas son obvias. Los productores de azúcar deben protegerse contra el precio del mercado mundial mediante el control nacional en las zonas productoras de azúcar.

(9).—Si nosotros, con Bloom, definimos la explotación como el pago a un factor (una zona productiva, clase, etc.) de una retribución (salario, beneficio, interés, etc.) menor que la adición neta anticipada a la retribución monetaria de una empresa (una nación) atribuible a adición de una unidad del factor, podemos decir que la industria azucarera, en último análisis, paga más a los Estados Unidos que lo que es recibido por las zonas productoras insulares—siendo la diferencia un beneficio de explotación.

(10).—Noten el comentario de Patterson, "Sería injusto tan sólo atribuir que los escritores modernos sobre la teoría del comercio internacional han fracasado en advertir que gran parte del intercambio que ellos están describiendo no encuadra en el campo de la competencia perfecta. Pero hasta ahora, los intentos hechos no han sido muy profundos y queda aún mucho por hacer". Ob. cit. pág. 304. También P. T. Ellsworth **International Economics** (New York, the Macmillan Company, 1938), G. Haberler, **The Theory of International Trade**

III

EL CONCEPTO DEL MUNDO SUJETO A LA EXPLOTACION

Sin excepción, las naciones imperialistas, cuyo éxito no deja lugar a dudas, son populosas. Ellas poseen recursos naturales propios, en cantidad notable y de distinta naturaleza. Han alcanzado una administración interna de tal flexibilidad que les permite admitir la necesidad de hacer concesiones importantes a las características locales de las regiones situadas fuera de la metrópoli y que están bajo su control. Es digno de destacarse que todo Estado que se convierte en una gran potencia, adopta un programa imperialista (1). Resulta, por lo tanto, que a medida que nuevos Estados, adecuadamente dotados por la naturaleza, se transforman en grandes potencias, o simplemente logran una independencia política efectiva, se reduce el área susceptible de incorporación a los poderes imperialistas (2). Lo que es aún más significativo, los recursos naturales de las zonas restantes adecuadas para colonias, son generalmente menores comparados con los de los nacientes Estados nacionales que se han emancipado de su dependencia política y económica un triunfo logrado en base a los habitantes más capaces.

Después que los descubrimientos mostraron el Oriente y el Nuevo Mundo a los ojos maravillados de los europeos, todas estas tierras fueron consideradas como objetivos de explotación por parte del impulso conquistador de los europeos. Gentes aventureras, así como también la penetración oficial por medio de agencias del Estado, marcharon mano a mano y se complemen-

With its Applications to Commercial Policy, (London, Wm. Hodge and Col, 1936). Haberler observa: "La teoría de la competencia imperfecta... debe ser aplicada a los problemas del comercio internacional". Prefacio a la edición inglesa, p. v.

(1).—Llevados por la lógica del principio de maximizar la seguridad, buscan poder controlar, fuera del territorio metropolitano, las zonas que les aseguren mercados estables de demanda y oferta.

(2).—La ley de las retribuciones decrecientes, sin duda alguna.

taron. La explotación del mundo oriental y del nuevo mundo ha creado la interdependencia económica basada en el comercio internacional que caracteriza al mundo de nuestros días.

La utilización de estos recursos ha originado responsabilidades políticas y sociales. Desde un principio, el ansia de obtener una ganancia ha sido preponderante en la explotación del mundo no europeo (3). No obstante, otros motivos —celo misionero, curiosidad, prestigio nacional— han jugado un papel importante en cada una de las etapas de la historia de las colonias (4).

La exploración continuó abriendo incesantemente nuevas zonas (5). Debe destacarse que, excepto en el continente africano, estos descubrimientos fueron hechos en orden descendente con respecto al valor de los recursos naturales.

El mundo susceptible de explotación (6) ha estado sujeto a gradaciones variables en la dominación política por parte de los Estados avanzados. La situación política de las zonas "explotables" es particularmente inestable. La prueba real de "explotabilidad" es la subordinación, más bien que la dependencia política.

(3).—La tasa exagerada de beneficio que se busca en el comercio con las colonias, debe ser considerada como formada por dos elementos, cuando menos; —una cantidad suficiente para cubrir el costo extra, el riesgo, y alentar el esfuerzo extra— una retribución socialmente necesaria; y el otro, un verdadero exceso en el beneficio, que tendería a desaparecer a medida que el comercio aumentara, o serviría para alentar la piratería (por ejemplo, los saqueos de Sir Frances Drake en los Dominios españoles).

(4).—Cf. P. T. Moon, **Imperialism and World Politics**, (New York, 1926) págs. 558-562.

(5).—Economistas anteriores asumían que la oferta de la tierra era inelástica. Sin embargo, la oferta efectiva se ha incrementado constantemente durante las cuatro últimas centurias. El costo de cada nueva oferta ha sido relativamente mayor, considerada una curva de oferta positivamente inclinada. Es concebible que continuaremos añadiendo a la oferta efectiva, mientras sea posible desecar las zonas tomadas al mar y formar nuevas áreas de cultivo. Observen que todo esto es a costo creciente.

(6).—"Sujeto a explotación" se toma aquí en el sentido de que ofrece poca o ninguna resistencia a la explotación.

A medida que se ha abierto a la explotación una región tras otra, determinadas zonas afectadas a esa explotación han conseguido liberarse del control ajeno. Han sido, en primer lugar, las regiones situadas en latitudes medias, precisamente esas regiones donde los europeos se pueden aclimatar fácilmente. Conjuntamente con la emancipación de la mayor parte de estas regiones de latitudes medias, de la servidumbre con respecto a Europa, ha concurrido la decadencia de ciertos poderes europeos occidentales y el nacimiento de grandes potencias fuera de Europa—Japón, los Estados Unidos de América y Rusia.

Generalizando, en términos económicos, podemos sugerir que un país tiende a pasar por cuatro fases en sus relaciones con el mundo (7). Estas son, ordenadamente, las de: deudor "no maduro", deudor "maduro", acreedor "no maduro" y acreedor "maduro". Un país nuevo o no desarrollado (como por ejemplo Estados Unidos de América) puede tener una extensión considerable de tierras fértiles, grandes bosques, valiosos depósitos minerales y otros recursos. Al mismo tiempo, la población puede no ser considerable y, si lo es, puede poseer muy pocas herramientas y maquinarias para emplear en la producción. De los tres factores de la producción comunmente mencionados por los economistas —tierra (o recursos naturales), trabajo y capital— hay abundancia del primero y probablemente insuficiencia de los otros dos, especialmente del tercero. La productividad se retrasa hasta que pueden utilizarse más herramientas y máquinas (capital).

La existencia de fondos de capital excesivos en los mercados monetarios de las naciones dominantes —exceso en el sentido de que la eficiencia marginal del capital (8) es menor que la ta-

(7).—La teoría de las cuatro fases no es nueva aquí, por supuesto, pero se puede encontrar presentada en forma sucinta, en la obra de E. M. Patterson, **An Introduction to World Economics**, págs. 240-243.

(8).—La eficiencia marginal del capital es un concepto keynesiano y se refiere a la tasa de ganancia esperada proveniente de la inversión de la última unidad de capital, o mejor aún, esa tasa de ganancia que disminuiría los rendimientos futuros anticipados de una inversión dada, del costo de esa inversión.

sa de interés corriente— proporciona un medio por el cual el nuevo país "atrasado" puede importar bienes instrumentales. Mientras las importaciones son mayores que las exportaciones, el país está acumulando una deuda hacia el exterior —es un deudor "no maduro".— La tasa de retribución del capital invertido debe exceder a la tasa de retribución en la nación adelantada, en una cantidad suficiente para cubrir el riesgo y asegurar la continuidad de la afluencia de capitales. Tales entradas de capitales están caracterizadas por el hecho de que vienen acompañadas de un control político, y el aprovechamiento de esos recursos en el país subdesarrollado beneficia en mayor grado a las naciones adelantadas.

Eso que favorece principalmente a las naciones más evolucionadas redundará también en beneficio de la nación subdesarrollada, si ésta está ubicada en la misma zona, con idénticas condiciones climatológicas y similitud de recursos (9). Más aún, al mismo tiempo las ideas (Japón por ejemplo) y el trabajo (América por ejemplo) tenderán a tener mayor movilidad entre tales regiones.

Mientras el tiempo pasa, aumentará la productividad de la nueva nación o nación deudora. La deuda puede haber aumentado muchísimo, y el monto de los intereses anuales habrá alcanzado cifras muy elevadas. El pago de este interés y de la deuda principal, cuando no está saldada, aumenta la afluencia de las exportaciones. En su momento, el volumen de los pagos por la deuda y sus intereses se hace tan considerable, que las exportaciones llegan a exceder a las importaciones y la zona subdesarrollada no lo es ya más, sino que se convierte en un deudor "maduro". El pago de esta deuda pendiente permite a la nación, recién en proceso de desarrollo, aumentar su independencia con respecto a las naciones avanzadas, así como invertir sus propios capitales

(9).—Solamente aquí encontraremos la realidad de ese antiguo clamor para escapar de la presión ejercida por la población. La gente tenderá a desplazarse hacia zonas similares o hacia aquellas áreas que reúnen tales condiciones que alientan a esperar una mejora en las condiciones de esa gente.

y producción en proporción cada vez mayor. La importación de ideas, técnicas y hombres habrá contribuído también a afianzar la posición de la nación.

Si todo va bien, la productividad creciente conducirá a lograr un rédito nacional creciente, el que eventualmente reedituará más de lo reedituado por los débitos e intereses pendientes. Este exceso en el rédito podrá ser invertido internamente, o quizás, en ventajosas oportunidades ofrecidas por nuevas zonas subdesarrolladas del exterior.

La tasa de rendimiento será menor, probablemente, que la obtenida originariamente por las naciones más adelantadas, pero será mayor que la que puede obtenerse en los mercados de la actualidad. De esta forma el país se ha convertido en un acreedor "no maduro". El exceso de las exportaciones sobre las importaciones se ha incrementado porque se trata ahora de capitales para exportar.

A medida que pasa más tiempo, la acumulación de estas inversiones en áreas extranjeras puede hacerse tan grande, y las cantidades adeudadas por ellas tan considerable, que nuevamente las importaciones volverán a exceder a las exportaciones, o quizás la nación financiará exportaciones en forma de donaciones, o fracasará en la insistencia del pago de las deudas. Es ahora una nación explotadora.

Las tierras situadas en latitudes altas constituyen una base muy pobre para la vida humana y deben ser explotadas sobre la base de las latitudes medias, si es que pueden ser utilizadas. Restan aún como zonas susceptibles de explotación, las latitudes bajas, a las que se debe añadir unas pocas regiones más, fuera de los trópicos.

Entre las latitudes bajas, las tierras orientales combinan una gran extensión y alta productividad. Ellas quedan como el principal depósito de recursos explotables, especialmente si la palabra se interpreta en el sentido de incluir la densa población que puede ser explotada como mercados.

Después del viaje inicial de Colón, las Américas surgieron en segundo lugar, sólo con respecto a Oriente, como una fuente

de riquezas. Durante un siglo, la explotación se limitó principalmente a la plata y al oro, extraídos de minas situadas en terrenos de baja latitud. No está muy lejos de la realidad señalar que, actualmente, la parte de las Américas que está situada dentro de la zona tropical continúa siendo en forma efectiva un campo para la explotación.

Las vastas regiones reservadas para ser explotadas, son distintas por naturaleza, por lo menos económicamente, si no también en sentido político. No obstante, cada una de ellas está en desventaja en razón del medio ambiente, o por la falta de equilibrio entre los recursos naturales y la densidad de la población en un mundo interdependiente.

IV

EL CONCEPTO DE PLUSVALIA

En Economía, y en realidad en toda ciencia social, surge la necesidad de un método de interpretación de las tendencias e instituciones actuales, a la luz de la experiencia ganada del pasado y con el propósito de anticipar y condicionar el desarrollo "secular" futuro (1). La principal justificación de concentrar el interés sobre este aspecto, parece radicar en la decidida aceleración de la marcha que experimenta el desarrollo económico en la actualidad. De esta forma, el cambio secular es, y probablemente continuará siendo, un problema que deberá afrontar cada generación, una o quizás dos veces, mientras que, para las generaciones anteriores, el ritmo imperante, considerablemente más lento, no necesitaba, ni aún hacía posible, la anticipación del desarrollo secular.

(1).—Tal anticipación constituye gran parte de la preocupación de los economistas sobre los ciclos de los negocios. Vd. J. A. Schumpeter, **Business Cycles**, (New York, 1939).

Veamos ahora qué significa el concepto de "dinámica secular" (2) y cuáles son sus elementos esenciales. En primer lugar tenemos el incremento de la población. Es verdad que el conspicuo desarrollo económico durante el siglo XIX fue acompañado, en Europa y América, por un aumento de la población sin precedentes. Observen, no obstante que Estados Unidos, en la cúspide de su actual desarrollo, tiene una población por milla cuadrada menor que la que tenía Europa en 1800. Y ahora en América Latina el creciente ritmo de desarrollo viene acompañado por la tasa más alta del mundo de aumento en población.

Sin embargo, en un análisis cuidadoso resulta más aconsejable darse cuenta de que la población es más bien una consecuencia del desarrollo económico, que su causa específica. Además debería considerarse la acumulación de capital y el adelanto en los métodos técnicos, y es obvio que es imposible concebir un desarrollo dinámico que no sea el resultado, de una manera u otra, de cambios anteriores en la acumulación cualitativa o cuantitativa de capital material e inmaterial.

Mientras los cambios en los deseos de los consumidores puedan ser considerados también como elementos en el dinamismo del desarrollo, es evidente que dichos cambios serán acelerados, en lo esencial, por cambios previos en la producción que se adapten a ellos, y por lo tanto serán probablemente más bien el efecto que la causa de los procesos básicos de desarrollo. Donde los cambios juegan un papel determinante, en forma general aparecerán lentamente como concomitantes de los cambios en las costumbres, sin ninguna influencia directa sobre el crecimiento y el desarrollo como tales.

En 1907, el Profesor John Bates Clark reseñaba las causas de la "dinámica secular". Sosteniendo que "vivimos en lo que es

(2).—Hans Apel describe el énfasis creciente en la interpretación dinámica en los escritos de los economistas a partir de Adam Smith y opina que la causa radica en el medio ambiente social. Hans Apel, **An Outline of a Dynamic Theory of Income** (Tesis para doctorado, no publicada, en la Universidad de Boston, 1945), Capítulos II y III.

por excelencia una época de progreso", Clark señala en su prefacio que "...la población aumenta, se acumula capital, los métodos técnicos progresan, y se perfecciona la organización de establecimientos productivos; mientras que, frente a estos cambios en la industria, se produce una evolución en los deseos del consumidor individual, a quien la industria tiene que servir" (*). No podemos aceptar a todas estas razones como genuinamente necesarias para el desarrollo económico, sobre todo lo estático. En determinados momentos cruciales, existen cambios que se producen "de una manera progresiva" (3) mediante las reacciones entre los mundos subjetivo y objetivo". ¿Cuándo se inició esta serie de progresiones? Parecería coincidir con el momento en que nació la economía humana.

Si observamos la vida animal que nos rodea, nos vemos obligados a resaltar la relación causal entre la vida animal y la naturaleza, una simbiosis en la que la vida animal es un instrumento de la naturaleza y capaz de reaccionar solamente frente a ella. En el caso del hombre hay un reconocimiento subjetivo consciente de la reacción entre los mundos subjetivo y objetivo, y la naturaleza se convierte, hasta cierto punto por lo menos, en un instrumento en las manos del hombre. Por consiguiente, "trabajo" es la aptitud física, y este trabajo se aplica, de acuerdo con muchas elecciones posibles, en aquello que permita obtener los mejores resultados frente a condiciones existentes.

Sosteniendo la realidad de esta tendencia a buscar rendimientos máximos, el Profesor Apel presenta una tesis muy atractiva en los términos siguientes (4): "Entre los miembros de una comunidad, los rendimientos reales con toda probabilidad diferirán individualmente, debido a las condiciones personales o na-

(*)—John Bates Clark *Essentials of Economic Theory* (New York, The Macmillan Company, 1907).

(3).—Cf. Simon H. Patten, "The Theory of Dynamic Economics", *Essays in Economic Theory*, (New York, Alfred A. Knopf, 1924), pág. 54.

(4).—Véase Hans Apel, *An Outline of a Dynamic Theory of Income*, (Boston, 1947).

turales, más o menos favorables, que controlan los resultados eventuales". Los resultados, que provienen de la gran mayoría de los miembros de una comunidad, determinarán probablemente los límites mínimos hacia los cuales tenderá la ocupación futura del trabajo, y también constituirán la base de los niveles usuales de consumo. El beneficio que obtiene una minoría de individuos, el que excede el promedio corriente se transforma así en un beneficio diferencial que se debe a la capacidad media superior a la normal, o una plusvalía.

Apel sostiene que los niveles de consumo están determinados principalmente por el ingreso medio. De esta manera, el beneficio diferencial toma el carácter de plusvalía, no necesariamente para mantener las condiciones predominantes, sino que puede usarse libremente como una fuente de crecimiento económico. En el proceso posterior de desarrollo, esta plusvalía continúa aumentando, considerada como el beneficio diferencial obtenido en base a una capacidad productiva mayor a la normal, y al mismo tiempo, como un nivel de subsistencia diferencial superior al corriente. A fin de destacar este concepto de la plusvalía, el Profesor Apel la ha denominado "auténtica plusvalía" (5).

El argumento precedente lleva, lógicamente, a designar "la tierra y el trabajo" como la base funcional y la "auténtica plusvalía" como el elemento material resultante del desarrollo económico (6). La "auténtica plusvalía" de los individuos puede ser

(5).—Llegar a un concepto de plusvalía desde un enfoque distinto al conocido tipo de plusvalía derivado de la demanda y de la oferta, no es una realización insignificante.

Cf. K.E. Boulding "The Concept of Economic Surplus", **Readings in the Theory of Income Distribution**, (Philadelphia, 1946).

J. R. Hicks, **Value and Capital**, (Oxford, Oxford University Press, 1946), pág. 79 f.

K.E. Boulding, **Economic Analysis**, (New York, Harper and Bros., 1948), págs. 767-772.

(6).—Comparen esto con la formulación de la teoría de la plusvalía de Marx. Para Marx, el cerebro, los músculos y los nervios de un obrero constituyen un fondo potencial de trabajo. Esta reserva existe, sostenía Marx, en cantidad

consumida por ellos a fin de obtener un nivel de vida mejor que el corriente, o puede no ser consumida. El factor determinante, en este sentido, es la distribución de la plusvalía. Si tomamos como condición un progreso lento de la técnica de producción, la ganancia diferencial superior a los niveles de consumo normales, la plusvalía, se obtendrá exclusivamente de la mayor capacidad y ventajas naturales que provienen solamente de una pequeña minoría. Por consiguiente, la plusvalía total con relación al consumo total corriente, será también relativamente pequeña. En el denominado proceso "distribución social" la plusvalía en su totalidad es aprovechable por toda la comunidad en su conjunto. El pequeño incremento individual está sujeto al consumo inmediato, desde que la elasticidad de las necesidades primarias dentro del nivel bajo de la técnica de la producción que hemos supuesto, es considerable (7). Si, por otra parte, la plusvalía queda en las manos de un número aún más pequeño (8), el incre-

definida y en una sociedad capitalista es una mercancía como cualquier otra. Por lo tanto está sujeta a la ley de la oferta y de la demanda como todas las otras mercaderías. Entonces, en un estado de equilibrio, y en competencia perfecta esta "mercancía" debe obtener un precio (salario) proporcional al número de horas de trabajo que se invirtieron en su producción. Cuando el trabajador vende partes de esta reserva —expresadas en el tiempo invertido— recibirá el salario correspondiente al valor del trabajo de estas partes. Observen que el trabajador obtiene el valor completo de su trabajo potencial (Arbeitskraft).

Habiendo el capitalista adquirido esta reserva de trabajo, la emplea de tal manera que obtiene, mediante su uso más horas —más servicios reales— que las que se incorporaron a la producción de la reserva, y de esta forma, exactamente más horas de las que él ha pagado. El valor de plusvalía es la diferencia entre el precio obtenido por las mercaderías producidas por el capitalista con este trabajo potencial, y el precio recibido por el trabajador por su trabajo potencial. La tasa de esta plusvalía (el grado de explotación) era un índice de la extensión del crecimiento y de la declinación del capitalismo. Karl Marx, Cap. VII, IX. Ver también J.A. Schumpeter, **Capitalism, Socialism and Democracy**, (New York, 1947) Cap. III.

(7).—Esta "disipación de la plusvalía" puede considerarse como la causa del fracaso en el avance de ciertas sociedades primitivas "comunistas".

(8).—Cuanto menos libre sea el trabajo en una economía dada, más probabilidades hay de que la plusvalía se distribuya entre unos pocos, que como dueños de ella dispondrán sobre su empleo.

mento individual es mayor que los límites de la elasticidad del consumo individual. Por lo tanto, la parte de la plusvalía que no se consume forma parte de una reserva de recursos económicos de la cual, bajo ciertas condiciones (9), la comunidad puede retirar recursos para los fines de expansión y progreso de su estado económico. Este último proceso, al que nos referiremos como "distribución económica", debe ser considerado como el tercer elemento esencial en el progreso económico dinámico.

A fin de aclarar el concepto de "distribución económica", no hay que atribuirle necesariamente significación política, desde que puede obtenerse ya sea mediante el sistema de propiedad privada, o por medio de distintas formas de comunidades en fideicomiso. Más aún, es de hacer notar que la distribución "social" y "económica" se excluyen mutuamente sólo en el caso de una escasez general. En el supuesto de técnicas de producción muy avanzadas, donde el producto total es suficiente para cubrir la demanda media a niveles sustancialmente superiores a las necesidades de subsistencia, se convierten en idénticas (10). Durante el proceso de adelanto la tendencia a excluirse mutuamente se debilita gradualmente, llevando a varios grados intermedios de interdependencia (11).

Como una consecuencia de la distribución económica, el "capital" aparece como la parte no consumida o equivalente a las

(9).—Se da por supuesto que la comunidad ha ideado ciertos medios por los cuales la plusvalía puede transferirse, siendo "la moneda" el más apto de ellos.

(10).—Cuando se llega a un nivel tal de la producción, los ingresos individuales de la comunidad habrán sido elevados a un tope tal, que todos tendrán igual acceso a las oportunidades de progresar en la forma que deseen. Habrán disminuído las diferencias de clase que limitan la propia superación y especialmente perjudican el éxito de maximizar la seguridad personal. Esto no significa que los ingresos serán igual o quizás equitativamente distribuídos, sino sólo que el nivel de consumo de todos será tal que la elasticidad de necesidades futuras no es ya infinita.

(11).—A medida que la plusvalía crece, la sociedad recurrirá en forma creciente a los medios de distribución social, tales como programas de seguridad social, difusión de organizaciones privadas de beneficencia, "pan y circo" etc.

plusvalías auténticas, el que directa o indirectamente es utilizable para los fines económicos de la comunidad. El término capital incluye aquellas herramientas (12) puestas, directa o indirectamente, al servicio de la comunidad y equivalentes inmateriales que pueden obtenerse del consumo de las plusvalías o capitales duraderos, como ser fortaleza física y salud, capacidades manual e intelectual, mayores que el nivel común.

La importancia del capital como un elemento propio esencial en el desarrollo económico, descansa en el hecho de que sus elementos componentes —tierra y trabajo— están fundidos en una formación más o menos permanente, que puede ser almacenada y es, por lo tanto, la medida decisiva del potencial económico y el principal exponente del desarrollo económico dinámico (13). Observen sobre este punto, que hay cuatro dimensiones de capital —material, inmaterial, cuantitativo, cualitativo.

Mientras que las necesidades fisiológicas y usuales producen un cambio lento en el nivel del "consumo para la subsistencia" (14), se superpone un segundo nivel de "consumo discrecional" mucho más inestable. Dentro de él operan dos tendencias diferentes; una está dirigida hacia un incremento en la comodidad y seguridad del individuo; la otra tiende hacia la representación social o "el consumo conspicuo" de Veblen. La primera se fundamenta sobre una base altamente racional y está medida en

(12).—Apel limitaría "capital" solamente a estas herramientas y equivalentes inmateriales.

(13).—"La composición del capital debe ser entendida en un doble sentido. Desde el punto de vista del valor, está determinado por la proporción en que se divide en capital fijo, o valor de los medios de producción, y capital variable, o valor del factor trabajo, el monto total de los salarios. Desde el punto de vista material, tal como funciona en el proceso de producción, todo el capital se divide en medios de producción y mano de obra". Observen la estrecha similitud entre las ideas de Apel y las de Marx, Marx, op. cit., pág. 671.

(14).—El "consumo para la subsistencia" es aquel que permite mantener al trabajador y a su familia en un nivel de vida corriente y sin que aumente la familia. Esta idea es susceptible de extenderse mucho más allá del "eherne lohngesetz" de la Economía clásica. En términos Keynesianos diríamos que la familia tiene una propensión marginal al consumo igual a la unidad.

relación a la utilidad potencial que pueden rendir los bienes y servicios disponibles. El factor representación introduce principalmente motivos irracionales en que el individuo acepta niveles sociales existentes, en lugar de su criterio propio.

Dada una relación funcional entre hombre y naturaleza, "tierra y trabajo" se convierten en el elemento funcional productivo, y las "necesidades dinámicas" en el elemento funcional de consumo, formando ambos la base fundamental del desarrollo económico. La "auténtica plusvalía" surge como la unidad material, a través de la cual el elemento de la "distribución económica" se convierte en el compuesto material o elementos inmateriales del "capital". El modelo dinámico del "consumo discrecional" forma el elemento circunstancial que, sobre la base de una producción potencial dada, determina la eventual acumulación del capital.

Para que haya una clara distinción entre lo que se acaba de delinear y la plusvalía del economista neoclásico, cabe notar la diferencia entre plusvalía relativa y plusvalía absoluta. Para Marshall, entre otros, la plusvalía se mide en términos de una comparación entre lo que existe —un precio, por ejemplo— y lo que pudiese haber existido. Así que el consumidor paga un precio más bajo de lo que se pudo haber exigido antes de que dejara de comprar tal bien.

La plusvalía absoluta está echada sobre la base de un hecho fisiológico. Es un hecho que en cada sociedad y clima hay un mínimo de cosas necesarias a la subsistencia. Cualquier rendimiento sobre esta subsistencia es plusvalía. Para un desarrollo económico hacia determinadas metas, el concepto de la necesidad se expande para incluir la formación de capital a un ritmo determinable. Es dable tener plusvalía en tales circunstancias sólo cuando el rendimiento del ejercicio social de los recursos sea mayor que estas necesidades. Por supuesto que esta última es una extensión del concepto de la plusvalía absoluta.

Si bien aquí no podemos entrar en detalles acerca de las razones por las cuales algunos Estados o grupos sociales han experimentado una serie distinta de etapas en su desarrollo, conviene

traer a colocación un ejemplo. Parece obvio que la tarea de un sistema económico es distribuir el "ingreso" de esa sociedad. "Ingreso" es un concepto genérico que incluye "plusvalía" y "ganancias". El concepto íntegro de "ganancias" como tal, implica un problema moral de importancia suficiente como para detenernos a analizarlo.

¿Tiene una persona derecho a sus ganancias? Es decir, ¿tiene derecho al resultado específico de su trabajo? (15). El Profeta Isaías dice que el cielo, entre otras cosas, es un lugar donde "no plantarán para que recoja otro", donde "no edificarán para que habite otro" (16). Parecería imposible contestar una pregunta directa sobre cómo medir las ganancias en este mundo, desde que la difusión de la división del trabajo (17) asegura que los productos finales de las sociedades aún más simples son raramente el trabajo de una mano y de una mente, sino que son más bien el resultado de un sistema asombroso de "cooperación" involuntaria. Por lo tanto, podemos sacar en conclusión que el problema de la determinación de la ganancia de cualquier clase social, más aún en el caso particular de un individuo, es una tarea extremadamente difícil. Aunque existen muchas teorías sobre la "distribución" en la esfera de la Economía, no hay un acuerdo sobre su validez o aplicación general (18).

El asumir la existencia de "niveles del consumo para la subsistencia" es un intento para eludir este problema y para admitir

(15).—Algunos opondrán que la segunda pregunta no se refiere tanto al punto en discusión como la primera. Hemos visto que, para Marx, la plusvalía era la diferencia entre "ganancia" en el sentido socialmente necesario y "ganancia" en el sentido del ingreso capitalista. La medida en que difieren ambos constituye explotación.

(16).—Isaías 65:22.

(17).—Adam Smith estableció correctamente la "división del trabajo" como el factor económico básico en la vida humana, cuyo efecto creciente, aún en sus días, fue desplazar el problema de la "ganancia" del dominio de la teología y llevarlo a la esfera del determinismo económico. Por cierto que sea el "precio del pecado", el precio de la producción escapa a la identificación fácil.

(18).—Cf. **Reading in the Theory of Income Distribution.**

un cierto mínimo, de acuerdo con el estado de adelanto, necesario para la continuación de la vida humana, haciendo abstracción del "derecho" a él. Todo lo que el individuo reciba más allá de este nivel, es una "plusvalía", una cantidad que no es socialmente necesaria para mantener el esfuerzo mínimo que requiere la continuación de la existencia humana.

La distribución económica, una parte necesaria de la economía dinámica, significa que existe un conjunto de decisiones voluntarias o involuntarias por medio de las cuales se limita la expansión del consumo discrecional y de esta manera una proporción más o menos sustancial de la plusvalía total es asegurada para la formación y acumulación del capital. Ahora bien, estas decisiones pueden ser dejadas al arbitrio de los individuos, o les pueden ser impuestas, o pueden ser el resultado de un acuerdo o convenio. Las dos soluciones últimas implican la existencia de una remuneración del trabajo propia de la explotación, en alguna forma (19). La primera lleva al capitalismo, en el que las decisiones hacia la limitación del consumo discrecional se basan en la institución de la propiedad privada.

La tarea principal de la distribución económica es la reconciliación entre el derecho de los individuos al progreso económico.

El proceso por el cual los recursos disponibles son organizados para nuevos fines productivos, es denominado comúnmente inversión. En un Estado centralizado la decisión de la inversión está en manos de los amos, por ejemplo los Incas. En este supuesto el ahorro sería el resultado de normas específicas que impusieran no consumir la plusvalía. En tal sociedad, el problema de equilibrar el ahorro y la inversión es fácil —mucho más fácil que en el caso de los Estados capitalistas modernos— pero el riesgo del fracaso de la inversión mucho más real y más peligroso.

Se ha destacado la tendencia de los principios de distribución "económica" y "social" a excluirse mutuamente en las pri-

(19).—Para un estudio original del concepto de remuneración del trabajo

meras etapas del desarrollo económico (20). Esta se debilita gradualmente, a medida que la sociedad realiza la transición a técnicas de producción de alta eficacia. Un producto social que aumenta constante y rápidamente, en un sistema esclavista no tendría medios naturales por donde distribuirse gradualmente entre un número creciente de individuos, y de esta manera, el ahorro en las manos de los amos aumentaría rápidamente, originando el problema de encontrar salidas para la inversión. Algunos Estados, a semejanza de los primitivos Hebreos, tendrían que instituir una redistribución general mediante un Año de Jubileo, o como Roma, repartir pan, practicar una caridad intensiva como en la Edad Media, o imponer impuestos a la herencia, o establecer programas de seguridad social, o si no encontrasen otra cosa que hacer, construirían pirámides, o enterrarían las riquezas con los muertos.

Es, por lo tanto, de la naturaleza de la función productiva, generar una plusvalía, en cualquier tipo de sociedad de que se trate. La existencia de la falta de libertad en la distribución de esta plusvalía, o el fracaso de aquellos sistemas que son relativamente libres para corregir a tiempo injusticias en la distribución, conduce a acumular las plusvalías en manos de unos pocos, quienes por razones de familia, o de la condición social, capacidad natural, oportunidad, o posición favorable, pueden monopolizarlas. Desde que escapa a la capacidad del individuo o de la clase social, como tales, aumentar mucho su consumo, surge el problema —tan bien captado por John Maynard Keynes— del estancamiento de las posibilidades de un constante exceso del ahorro con relación a las oportunidades de inversión.

El problema se agudiza aún más, porque cuando se lo analiza cuidadosamente, parecería llevarnos a una deliberación en el empleo de la fuerza de trabajo disponible. Si un Estado esclavista no puede lograr un progreso en el nivel de vida de sus siervos, debe entonces encontrar el medio de emplear su trabajo a

en la explotación, véase el capítulo V.

(20).—Cf. pág. 34.

fin de usar la plusvalía. En los países capitalistas la desocupación se produce porque el consumo, por parte de la gran masa de gente, no logra mantenerse en un mismo nivel con la acumulación de ahorros —plusvalía— a causa de una falla en el sistema de distribución.

La paradoja tiene su explicación en una riqueza extrema en medio de una pobreza extrema, de ciudades magníficas, construídas de mármol, o sistemas de cañerías, carreteras, pirámides, las siete maravillas del mundo, en contraste con miserables chozas para los esclavos.

V

SALARIO JUSTO

Cuando se llega a concretar conceptos tales como el de un salario justo, se halla que existen ciertas realidades sociales y estructurales que dificultan cualquier definición que se intenta. Así es con la falta de libertad en materia de regateo frente al empleador que aquí venimos llamando la "esclavitud". Se comprende que en las mentes de muchos la palabra o se asocia con un pasado ya olvidado o con una realidad que se quiere ignorar, pero es menester que hablemos franca y definitivamente acerca de "esclavitud" con la intención de saber más de las trabas sociales que hoy como ayer se oponen a la obtención de un salario justo. Aún más, es necesario analizar su relación con el imperialismo, el colonialismo y el desarrollo económico.

La esclavitud surgió, aparentemente, de la rivalidad entre las tribus y de la guerra, y típicamente, a través de la historia, el esclavo ha sido extranjero (1). Este extranjero —retenido con-

(1).—Se encuentra apoyo a esta tesis en el artículo de Bernhard J. Stern "Primitive Slavery" en la **Encyclopaedia of the Social Sciences**. En verdad, la antigua concepción Sumeria de la esclavitud significa "varón de tierra extranjera".

tra su voluntad en una tierra extraña— forzado a trabajar para sobrevivir y sin ninguna libertad, en realidad una máquina humana, será tomado como base en nuestro análisis del concepto de la remuneración del trabajo en el régimen de explotación.

A medida que el esclavo extranjero se amoldaba al nuevo ambiente y se asimilaba a él durante la segunda generación, ya no era un buen material para la esclavitud, porque como se había hecho ya suficientemente semejante a la gente del lugar, conmovía la conciencia de muchos de ellos, quienes formaron eventualmente un movimiento de "abolición" o manumisión; y quizás de tanta importancia como esto, el esclavo había aprendido a adaptarse y a producir solamente en relación al incentivo. Esto suavizó gradualmente la naturaleza de la esclavitud y llevó a su eventual reemplazo por algún sistema de trabajo contratado. Así sucedió que la esclavitud en Roma fue seguida por el desarrollo de la servidumbre —en la que el siervo, celebrando un contrato con el señor feudal, le entregaba su producción y obtenía en cambio una determinada recompensa que se cambió, en épocas recientes, por dinero, lo que le dió la libertad de consumo (2).

Consideraremos como cuasi-esclavitud a aquellos casos de trabajo contratado que más parecen aproximarse a la esclavitud. Con el desarrollo de una clase social compleja, la interrelación entre individuos de distintos niveles sociales tendió a hacerse menos directa, por cuanto la sociedad estaba más estratificada. De esa forma, las clases inferiores propendían a convertirse en "extrañas" a las clases superiores, que se consideraban una clase aparte. Esto contribuyó a envenenar las mentes en el sentido de "esclavizar a estos extraños" en menor grado de lo que podría creerse. En consecuencia, tales formas de cuasi-esclavitud se diferencian con relación al grado de refinamiento, de la esclavitud de los cautivos de guerra, porque en este caso los individuos están educados para una posición servil y entrenados para no po-

(2).—Of. William L. Westerman, "Ancient Slavery", **Encyclopedia of the Social Sciences**, págs. 74-77.

ner en duda de que el ordenamiento de la estructura de clases es de origen divino y que es "hereje" quien intenta destruirlo. Tales sistemas perduraron y triunfaron a causa de la benevolencia general de los gobernantes en lo que respecta a la distribución de la plusvalía, y al hecho de que no se tuviera otra alternativa.

En las sociedades modernas, la primera etapa de su desarrollo capitalista contempló el intento de apoyar "teorías de salarios de subsistencia", que tienen como base el pensamiento de que la cuasi-esclavitud no puede ser mejorada por un cambio en el orden social y que, como una clase aparte, no había medio de un progreso general. Tales ideas aún existen y están ampliamente extendidas.

En lo que atañe a las colonias, formadas por extranjeros y gobernadas desde lejos conjuntamente por sociedades de altruistas y por parlamentos y congresos democráticos, la cuasi-esclavitud puede continuar existiendo en formas distintas o aún puede ser admitida como necesaria para el bienestar conjunto de la colonia y de la nación explotadora. En lo que se refiere a la colonia, se argumenta que como mejoran sus condiciones generales, —por ejemplo obtiene una producción social superior y más plusvalía que antes— un cambio en la forma de explotación conducirá a un desmejoramiento general de las condiciones. Adecuadamente formulado, este pensamiento lleva a un sentimiento de frustración por parte de los simpatizantes, así como también de los patriotas.

Se advierte a la nación explotadora el tremendo problema que supone un cambio en el estado del trabajador nativo cuasi-esclavo y se pone de relieve su falta de comprensión de la "cultura occidental" y bajo nivel de desarrollo. Se considera que la colectividad está en mejores condiciones y es más feliz en su estado actual, y que cualquier cambio hacia una libertad relativa sólo puede llevar, al mismo tiempo, a una disminución del ingreso y a una intranquilidad social general.

Cuáles son, pues, los elementos de la esclavitud en este sentido general? Opinamos que los siguientes caracterizarán al régimen esclavista o cuasi-esclavista dondequiera que se encuen-

tre. En primer término, tenemos la existencia de la condición de "extranjero". Esta condición de "extranjero" es necesaria a fin de que esos lazos profundos que unen a los miembros de una comunidad no derriben la barrera de la falta de entendimiento entre el grupo nativo y el grupo foráneo. Si los esclavos son traídos desde zonas conquistadas, actuarán los sentimientos de enemistad y de sospecha para mantener las barreras de la separación. Cuanto más se diferencia el extraño (por ejemplo, en el color de la piel, tipo de cabello, altura, etc.), más fácil le resultará al grupo nativo estigmatizarlo y afianzar su condición de extranjero.

Las distinciones de clases pueden hacer más marcada la diferenciación entre hombres de condiciones geográficas muy similares e imponer ese estado de "extranjero" al siervo o campesino. En Europa el siervo extranjero fue originariamente de un grupo sanguíneo distinto al de los gobernantes y sólo una evolución histórica los ha aproximado (3). Se trazaron así bien definidas las líneas de la separación de clases. La distancia social entre las clases contribuyó a reforzar la condición de extranjero.

En el caso de la explotación imperialista de regiones alejadas de la madre patria, la separación física retrasará el desarrollo de la amistad que derribaría la barrera. Tan sólo un reducido grupo interesado conocerá y comprenderá el problema de las colonias y tendrá sólo excepcionalmente el apoyo suficiente en la legislatura nacional para dictar leyes avanzadas en esta materia.

La prolongación de tal estado de "extranjero" dependerá, a largo plazo, del grado de movilidad —verticalmente entre clases y horizontalmente entre zonas. Esa nación tendrá el menor grado de esclavitud, en este sentido, en sus clases sociales la línea de demarcación será menos tensa y sus trabajadores tendrán mayor libertad para desplazarse hacia nuevas y mejores oportunidades.

(3).—Cf. P. Boissonade, **Life and Work in Medieval Europe**, (London, Kegan Paul, Trench, Trubner and Co. Ltd. 1937) Book I. También Clive Day, **Economic Development in Europe**, (New York, Macmillan, 1942), Cap. I.

En segundo lugar en importancia frente a la institución de la "esclavitud", está el complejo de las reglamentaciones legales, semi-legales y extralegales que restringen la libertad del trabajador en la elección de ocupación, en el logro de niveles más altos de ingresos y en la aceptación de mejores oportunidades para maximizar su seguridad personal. Leyes de segregación, discriminación racial, sanciones extralegales en materia de empleos, etc. son ejemplos de este tipo de característica elemental. El efecto de estas reglamentaciones es reducir la movilidad vertical, aunque en algunos países la movilidad horizontal también se encuentra grandemente restringida.

En último término se puede mencionar como característica de la "esclavitud", el pago de un ingreso de subsistencia. El monto del ingreso —ya sea en especie o en moneda— recibido por el "esclavo" no es suficiente para que le permita mejorar su posición. Apenas le permitirá continuar en su condición presente. En general, este ingreso para la subsistencia estará acompañado por una productividad baja, especialmente después de la primera generación, porque no habrá incentivo para el trabajo. La baja productividad servirá para reforzar en los años la necesidad de una institución como la "esclavitud", porque evidenciará la inadaptación del "esclavo" para la libertad. La diferencia entre el costo de manutención del "esclavo" y el ingreso total recibido por el amo como resultado del trabajo del "esclavo" puede ser considerado como explotación.

El grado de extensión que haya alcanzado la "esclavitud" en el mercado del trabajo —una condición del control monopólico por parte de los compradores de los servicios productivos del trabajo— determinará el grado de explotación del trabajo. Cuánto más libre sea el trabajador para aceptar cualquier oportunidad en la que él aproveche mejor el potencial de su trabajo, menor será la explotación que exista.

VI

CONCLUSIONES

Parecería que nos hemos alejado grandemente de la consideración de problemas vinculados a América Latina. Ahora tenemos el deber de demostrar que no hemos perdido el tiempo y que hemos prestado al lector un servicio necesario.

El empleo continuo y constante que hemos hecho de las expresiones "explotación", "plusvalía", "salario justo" nos llevó, primeramente, a examinar qué significaban. Si no hemos llegado todavía a un completo conocimiento de algunos de los problemas de definición involucrados en la fraseología, por lo menos ha aumentado nuestro entendimiento de que no debemos usar estas expresiones en forma indiscriminada.

En tanto que no hemos intentado demostrar que la explotación fuese conveniente o perjudicial, hemos buscado formar estructuras conceptuales dentro de las cuales pudiéramos clasificar el fenómeno. Determinamos que el monopolio, en alguna forma, constituía el criterio de existencia de la explotación. En este sentido, la explotación de los recursos y de las zonas geográficas aumenta mientras el monopolio impide la libre competencia en la distribución de los recursos y áreas entre las mejores inversiones. Aunque Marx había definido la explotación como existente dentro de la misma naturaleza del capitalismo, ya que procedía de la diferencia entre el precio de mercado del factor trabajo y el precio de mercado de los productos obtenidos con este trabajo, nosotros hemos intentado demostrar que la exigencia fundamental de la sociedad corriente hacia la maximización de la seguridad vigoriza la monopolización de recursos y de zonas, impide que opere el principio de la igualdad de ventajas y lleva así a la explotación. La extensión que alcanza el monopolio determina el grado de explotación, según sostenemos en nuestra tesis.

Inclinándonos ante la evidencia del hecho de la explotación entre zonas, tratamos luego de determinar el criterio de zonas

"explotables". Estas regiones, cuyos recursos humanos y materiales fueron apenas o muy pobremente utilizados, y como consecuencia estaban en una posición económica desventajosa, fueron consideradas como "explotables". Demostramos que este estado podría ser transitorio, por medio de la aplicación de la teoría de las cuatro etapas, señalando cómo una nación puede pasar por la situación de deudor "no maduro", deudor "maduro", acreedor "no maduro" y acreedor "maduro", en cada caso obteniendo mayor independencia de las naciones más adelantadas, hasta el momento en que se convertía en una de ellas y, por lo tanto, era ahora una nación explotadora.

Remontándonos al origen de la sociedad humana, buscamos descubrir el desarrollo de una "auténtica plusvalía" proveniente de las diferencias básicas en las capacidades humanas. Se demostró que uno de los índices del progreso era la distribución de esta plusvalía. La distribución económica de la plusvalía comprendía el empleo de la plusvalía por la clase social, relativamente poco numerosa, en cuyas manos se encontraba, y para el beneficio de la sociedad en su conjunto; mientras que la distribución social involucraba la distribución inicial de la plusvalía a todos los miembros de la sociedad, a medida que se iba acumulando. Señalamos que, a largo plazo, mientras las técnicas de la producción se incrementaban, estas dos formas de distribución debían coincidir con las políticas que tenían que adoptar esas sociedades que no habían alcanzado plenamente tal nivel de producción, y se encontraban, no obstante, frente a una plusvalía demasiado grande. El importante consumo discrecional fue descrito como un factor transitorio del "progreso" y, a largo plazo, un factor determinante de la extensión que podría alcanzar este progreso. Llegamos a la conclusión de que, por muy determinada que fuera la plusvalía en una sociedad sometida al régimen de explotación, determinaba el problema de la falta de oportunidades de inversión más que en las sociedades capitalistas "libres" y que el fracaso en la distribución social de la plusvalía significaría, a largo plazo, la caída de la sociedad o abriría el camino hacia la evolu-

ción de un nuevo tipo de sociedad que adoptara medios más equitativos de distribución social.

Tratamos de probar que la "esclavitud" debía definirse como algo más que una institución legal de carácter estrecho.

Afirmábamos lo que antecede mientras desarrollábamos lo que creíamos una teoría original sobre el salario justo, porque el "esclavo" —obligado a su posición de extranjero a causa de su diferenciación con los otros hombres y sin libertad, ya sea jurídica o económica, debido esto al bajo ingreso obtenido— no ha desaparecido aún del mercado mundial del trabajo.

Estas ideas en su conjunto constituyen una ilustración de la acción recíproca de los hombres en la obtención de sus productos finales. Abstracción hecha de lo que pretenda ser la sociedad, su éxito puede ser valorado, en cifras brutas, por su producción. ¿Cuánto, cómo para quiénes? Estas son las preguntas inherentes a nuestro estudio. El factor de incertidumbre y la búsqueda resultante de la seguridad, están entrelazados con el hecho de las diferencias humanas de tal manera, que la tendencia hacia la esclavitud y la explotación los encontrará "naturales", cualquiera sea la conclusión sobre la plusvalía.

Mientras los hombres se enfrenten con un mundo de posibilidades desconocidas y aún temidas, mientras los hombres vengán a este mundo desigualmente equipados para la lucha por la vida, encontraremos entonces que algunos producirán más que otros, una plusvalía, y que esta plusvalía nos llevará a la explotación, y finalmente, que esta explotación es típica de aquellas circunstancias y lugares en que los hombres no son libres para trabajar según sus inclinaciones.

BIBLIOGRAFIA

- Hans Apel **An Outline of a Dynamic Theory of Income** (Boston, tesis para el doctorado en la Universidad de Boston, sin publicar, 1945).
- Ernest L. Bogart y Donald L. Kemmerer **Economic History of the American People** (New York, Longmans Green and Co., 1942).

- P. Boissonade **Life and Work in Medieval Europe** (traducción y prefacio de Eileen Power) (London; Kegan, Paul, Trench, Trubner and Co. Ltd., 1937).
- Kenneth E. Boulding **Economic Analysis** (New York, Harper and Brothers, 1948). (Edición revisada).
- Grover Clark **A Place in the Sun** (New York, The Macmillan Company, 1936).
- Grover Clark **The Balance Sheet of Imperialism** (New York, Columbia University Press, 1936).
- John Bates Clark **Essentials of Economic Theory** (New York, The Macmillan Company, 1907).
- Harold W. Clark **Genes and Genesis** (Mountain View, Calif.; Pacific Press Pub. Assn, 1944).
- Clive Day **Economic Development in Europe** (New York, The Macmillan Company, 1942).
- John F. Due **Intermediate Economic Analysis** (Chicago, Richard D. Irwin, Inc., 1947).
- P. T. Ellsworth **International Economics** (New York, The Macmillan Company, 1938).
- William Felner and Bernard F. Haley, selection committee, **Readings, in the Theory of Income Distribution** (Philadelphia, The Blakiston Company, 1946).
- G. Haberler **The Theory of International Trade with its Applications to Commercial Policy** (London, Wm. Hodge and Co., 1936).
- Lewis H. Haney **History of Economic Thought** (New York, The Macmillan Company, 1936) (Tercera edición).
- John R. Hicks **Value and Capital** (Oxford, Oxford University Press, 1946).
- Edgar M. Hoover **The Location of Economic Activity** (New York, Mc-Graw-Hill Book Company, 1948).
- Cleona Lewis **America's Stake in International Investments** (Washington, The Brookings Institution, 1938).
- F. L. Marsh **Evolution, Creation and Science** (Washington, Review and Herald Pub. Assn., 1944).
- Karl Marx **Capital** (New York, The Modern Library, 1906).
- Parker T. Moon **Imperialism and World Politics** (New York, The Macmillan Company, 1926).
- Wilbert E. Moore **Industrial Relations and the Social Order** (New York, The Macmillan Company, 1946).
- Simon N. Patten "The Theory of Dinamic Economics" **Essays in Economic Theory**, (New York, Alfred A. Knopf Co., 1924).
- Ernest M. Patterson **An Introduction to World Economics** (New

- York, The Macmillan Company, 1947).
- Florence Peterson **Survey of Labor Economics** (New York, Harper and Brothers Co., 1947).
- Robert B. Pettengill **Price Economics** (New York, Ronald Press Co., 1948).
- Melvin W. Reder **Studies in the Theory of Welfare Economics** (New York, Columbia University Press, 1947).
- Lionel Robbins **The Nature and Significance of Economic Science** (New York, The Macmillan Company, 1935).
- Frederick L. Schuman **International Politics** (New York, The McGraw-Hill Book Company, 1941).
- Joseph A. Schumpeter **Business Cycles** (New York, The McGraw-Hill Book Company, 1939) Vols. I and II.
- Joseph A. Schumpeter **Capitalism, Socialism, and Democracy** (New York, Harper and Brothers Company, 1947) (Second Edition).
- Berhard J. Stern, William L. Westermann, Melvin M. Knight, Mary W. Williams, and Ulrich B. Phillips "Slavery" **Encyclopedia of Social Sciences**.
- Abbott Payson Usher "The Role of Monopoly in Colonial Trade and in the Expansion of Europe subsequent to 1800" **American Economic Review** (May 1948) Vol. XXXVIII N^o 2.
- Derwent Whittlesey **The Earth and the State** (New York, Henry Holt and Company, 1944).
- Max Winkler **Investments of United States Capital in Latin America** (Boston, World Peace Foundation, 1929).
- Bureau of Foreign and Domestic Commerce, United States Department of Commerce **The United States in the World Economy** (Washington, 1943).

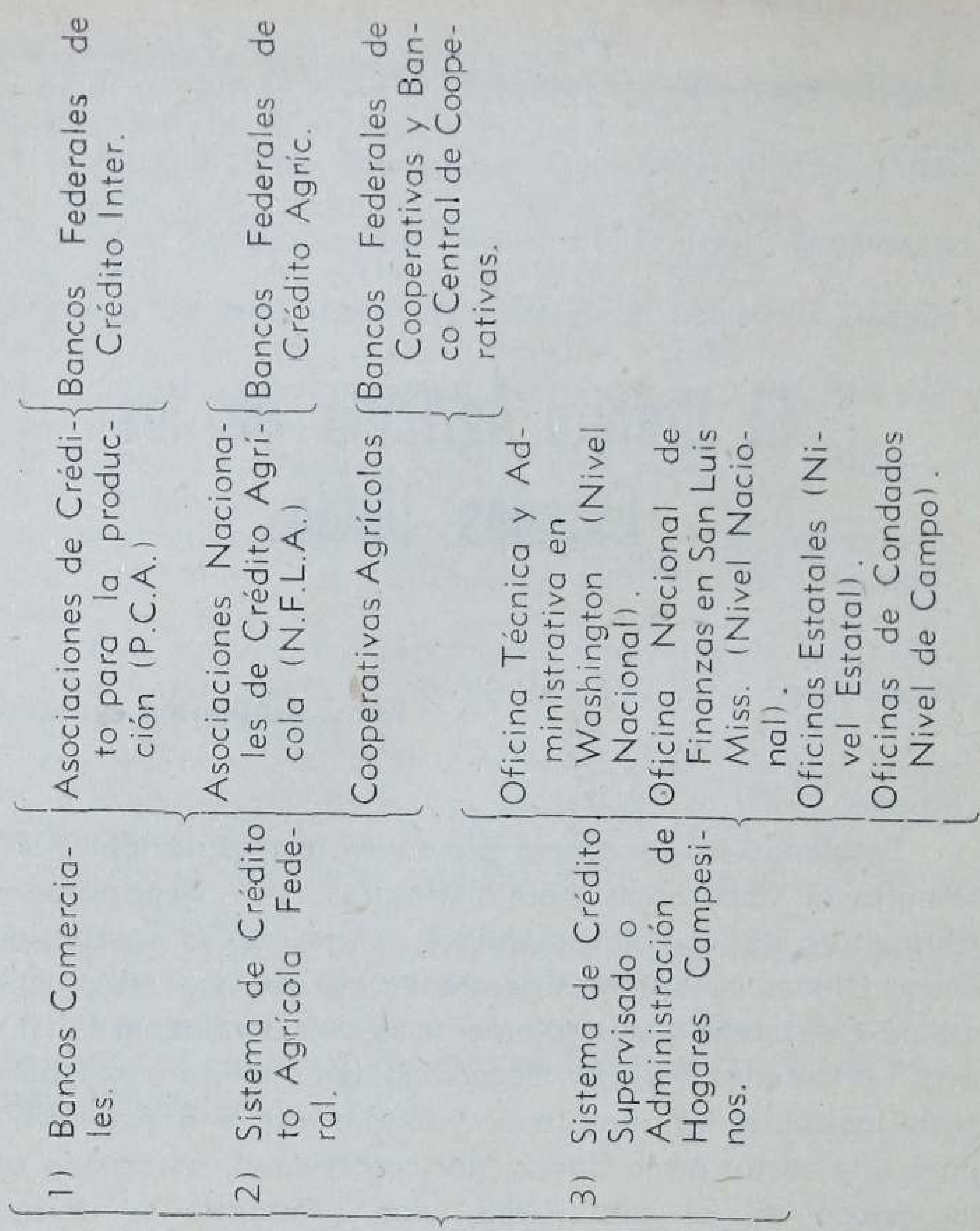
El Crédito Agrícola en los Estados Unidos

Por J. Guillermo Mosquera C.

Siguiendo un programa previamente trazado por ICA (International Cooperation Administration) y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, se nos dió la oportunidad de conocer todos los sistemas de crédito agrícola que se practica en ese país, sistemas que propiamente se circunscriben a los siguientes: 1) Crédito Agrícola negociado por instituciones privadas, entre las cuales figuran preponderantemente la Banca Comercial, pues este sector de la Banca Norteamericana, en crédito agrícola colocó en el año 1958, por préstamos a corto plazo \$ 3.600'000.000 que representa el 42% del crédito agrícola de los Estados Unidos, y por préstamos a largo plazo (inmobiliarios) un 13% o sea \$ 1'400.000.000; en otras palabras, la Banca Comercial en el año 1958 facilitó crédito para la agricultura por un total de \$ 5.000'000.000.— 2) Crédito agrícola administrado por las "Asociaciones de Productores" agrícolas que forman parte de los Bancos Federales Agrícolas, Intermedios y de Cooperativas; este segundo sistema de crédito agrícola funciona exclusivamente para ayuda del agro, y, aun que su organización es

EL CREDITO AGRICOLA EN LOS ESTADOS UNIDOS

INSTITUCIONES QUE DISTRIBUYEN EL CREDITO AGRICOLA EN LOS ESTADOS UNIDOS



estatal, es un sistema que no solamente participa del capital privado sino también que, en la administración y dirección de sus funciones interviene el sector privado de los agricultores, y, por tal motivo es la más interesante organización de crédito agrícola en los Estados Unidos; este sistema en el año de 1958, tenía colocados préstamos por un valor de \$ 2.850'000.000.— 3) Crédito Agrícola Supervisado que administra la institución estatal denominada Farm Credit Administration (FHA), o sea la Administración de Hogares Campesinos; este sistema de crédito es sumamente interesante, pero por su elevadísimo costo de operación no funciona ni se financia como una empresa bancaria, sino como una empresa social, y, por esta razón, dentro del crédito agrícola de los Estados Unidos apenas representa una colocación, en préstamos de operación del 5% y en los inmobiliarios el 3%, lo cual en resumen para el año 1958 representa \$ 776'000.000.

BANCOS COMERCIALES

Las grandes empresas bancarias comerciales han extendido su campo de acción al agro, estableciendo sucursales y agencias en las pequeñas ciudades en las localidades o centros de actividad agrícola; además, en muchos sectores rurales, se encuentran Bancos Comerciales organizados con capitales locales, Bancos que su crédito casi exclusivamente es localizado en el agro. Lógicamente que en las zonas rurales, la actividad agrícola es la más importante, de allí que las Carteras de los Bancos Comerciales que trabajan en esas zonas, en su mayor porcentaje, están colocadas para el desarrollo de la agricultura, aparte de que en estos Bancos existe una constante política de atraer a clientes que se dedican a la agricultura en el mayor número posible, e igualmente propician el desarrollo económico-agrícola debido a que conocen que el desarrollo de la comunidad paralelamente beneficia al desarrollo y desenvolvimiento bancarios.

Los Bancos Comerciales hacen por lo general los siguientes tipos de operaciones: a) préstamos pequeños de consumo; b) préstamos para incremento de negocios en general; c) Préstamos

para incremento de capitales de operación en empresas de diferente índole; d) préstamos para plantas industriales; e) préstamos para construcciones; y, f) préstamos para propósitos agrícolas.

La concesión de crédito agrícola en los Bancos Comerciales depende: 1) del valor de la propiedad donde va a efectuarse la inversión, entendiéndose no sólo por propiedad las tierras, sino toda clase de activos; y, 2) de la necesidad de inversión, incluyendo gastos de mano de obra, etc. Se hacen préstamos para sementeras, para ganado, para instalaciones lecheras, para mejoramiento de tierras, para plantas industriales de productos enlatados y congelados. La calificación o aceptación de un préstamo, lleva inseparable el concepto estrictamente bancario de la solvencia de la persona, tanto es así que, si la persona no posee bienes equivalentes al crédito solicitado, ese crédito no se concede. Es interesante aclarar que estos préstamos no se conceden para promoción de labores agrícolas, como ocurre con el crédito que concede nuestro Sistema de Bancos de Fomento, pues los Bancos de Estados Unidos, como se ha dicho, principalmente miran por las garantías reales y son de esas garantías de las que se preocupan antes que de la inversión del dinero prestado; sin embargo, se debe anotar que esos créditos en fin de cuentas se destinan a la promoción de labores del agro (formación de sementeras, incremento de hatos lecheros, etc.), o sea directamente al fomento de la producción agropecuaria, y ésto se debe a la mentalidad y responsabilidad del agricultor americano, puesto que, si un agricultor solicita crédito para labores agrícolas, es porque verdaderamente necesita ese crédito, y él no piensa ni tiene necesidad de desviar el crédito, ya que en los Estados Unidos el sistema de ventas en general, con crédito, es tan difundido que una persona con toda facilidad consigue comprar desde objetos de uso doméstico hasta objetos suntuarios con muy buenas facilidades de pago. Los Bancos Comerciales, para las operaciones agrícolas, cuentan con un asesor de la materia, asesor que sirve tanto al Banco para informar sobre la conveniencia de la operación, las garantías, etc.; así como también sirve para asesorar al agricultor sobre el mejor

manejo de la granja y sus negocios.

Los intereses que cobran los Bancos Comerciales es del 6 al 7% anual. Por lo general, cuando el préstamo es a corto plazo (90 días) cobran el 7% y mientras aumenta el plazo el tipo de interés rebaja. Hay Bancos que cobran intereses menores y esto se debe a que existe una verdadera competencia bancaria.

SISTEMA DE CREDITO AGRICOLA, BANCOS FEDERALES DE CREDITO AGRICOLA, Y ASOCIACIONES DE PRODUCTORES AGRICOLAS

Como ya se indicó anteriormente, en los Estados Unidos existe una organización de Bancos Federales que operan en crédito agrícola a través de las llamadas Asociaciones de Productores Agrícolas. Se debe aclarar que estos Bancos Federales son diferentes y separados del Banco de Reserva Federal, y, sin embargo, forman parte de un Sistema Estatal de Crédito. Tres son las clases de Bancos Federales que atienden el crédito agrícola, a saber: Bancos Federales de Crédito Intermedio, Bancos Federales Agrícolas y Bancos Federales de Cooperativas. Los primeros, o sean los Bancos de Crédito Intermedio operan a través de las Asociaciones de Crédito para la Producción (PCA—Production Credit Association); los segundos, o sea los Bancos Federales Agrícolas operan a través de las Asociaciones Nacionales de Crédito Agrícola (NFLA—National Farm Loan Association); y, solamente los Bancos Federales de Cooperativas operan directamente con las personas o sea con las cooperativas.

Para una fácil ilustración sobre este Sistema de Crédito Agrícola, la descripción la haremos siguiendo el itinerario que se nos dió en el Curso de Entrenamiento, o sea que iniciaremos el estudio en los niveles de las Asociaciones, para al final llegar a la descripción de los Bancos Federales.

Desde luego, en la descripción de cada una de estas organizaciones, necesariamente se tendrá que hacer referencia a una u otra de las organizaciones que en conjunto forman el Sistema.

ASOCIACION DE CREDITO PARA LA PRODUCCION (PCA)

Estas Asociaciones han sido organizadas en tal forma que los agricultores lleguen a ser los propietarios de las mismas, para lo cual el Gobierno Federal, al fundarlas, asignó a cada una capitales que en el transcurso de su funcionamiento tenían que ser pagados por los agricultores que operan con las Asociaciones, con la compra de acciones equivalentes al 5% del valor de los préstamos que reciben. Con este método, prácticamente la mayor parte de los capitales prestados por el Gobierno se encuentran devueltos.

En estas Asociaciones hay dos clases de acciones: "A" y "B". Las Acciones de clase "B" son las que provienen del 5% del valor de los préstamos y son acciones nominales que dan derecho a voto del tenedor, y, sólo tienen derecho a recibir dividendos cuando la PCA tiene utilidades. Las Acciones de clase "A" provienen de la conversión de las Acciones de clase "B" cuando ha transcurrido dos años de que el tenedor no ha vuelto a operar con la PCA. Estas Acciones de clase "A" no tienen derecho a voto y en cambio tienen derecho preferencial en el reparto de dividendos. Una Acción "A" puede pasar a "B" cuando el cliente vuelve a operar con la Asociación. La razón por la cual las acciones de clase "A" no dan derecho a voto se expresa en el criterio de evitar que las personas que se encuentran fuera de los negocios de las PCAs., acaparen o controlen la dirección de estas Asociaciones, puesto que estas acciones si son transferibles.

Estas Asociaciones están administradas por un Directorio compuesto de 5 miembros, elegidos en Asamblea de accionistas (agricultores), para el período de 5 años, pero su renovación se hace en forma parcial, para lo cual cada dos años expira el período de dos de los Directores y el quinto año el otro Director. Aparte del Directorio hay un Comité de Préstamos, compuesto de 3 miembros del mismo Directorio que no deben ser ni el Presidente ni el Vicepresidente. Por último, la Asociación cuenta con el funcionario llamado Secretario-Tesorero que tiene las funciones equivalentes a un Gerente. El hecho de que el Directorio esté com-

puesto de agricultores-socios, y que pertenecen a la misma zona de la PCA, es una garantía fundamental para la orientación y buena colocación del crédito agrícola.

Para las operaciones de crédito, no hay un límite legal de de cupos para resolución de las PCAs; sin embargo, cuando un préstamo pasa del 15% del Capital y Reservas de la PCA, previamente tiene que ponerse a consideración del Banco Federal de Crédito Intermedio; además, hay otro límite, o sea que, cuando el préstamo excede del 35% del Capital y Reservas de la PCA, ese préstamo tiene que resolver la Junta Directiva en Washington del Federal Farm Credit Administration que es la máxima autoridad de estas Asociaciones y de los Bancos Federales Agrícolas. De todas maneras, dentro de esta Organización se ha establecido otra regulación que a la vez da la categoría de la Asociación, de tal manera que las Asociaciones están catalogadas en tres grupos según el cupo que tienen para resolver préstamos y que son: Asociación de Primera Categoría con cupo de \$ 25.000; Asociación de Segunda Categoría con cupo de \$ 12.500; y, Asociación de Tercera Categoría con cupo de \$ 7.500.— De acuerdo a la Ley estas Asociaciones pueden operar hasta por un volumen de 10 veces su Capital y Reservas, pero la mayor parte de estas Asociaciones, por seguridad financiera se limitan a operar máximo a 7 veces el Capital y Reservas, y en algunos casos solamente hasta 5 veces.

Cada Asociación tiene su circunscripción territorial para operar, o sea que su campo de acción está asignado a uno o varios condados, los mismos que bien pueden pertenecer a un Mismo Estado, o formar parte de uno o más Estados de la Unión; la circunscripción pues, está asignada por conveniencia geográfica-económica y no por el régimen de división política territorial.

Estas Asociaciones se establecieron para conceder préstamos agrícolas a corto plazo. Hasta un año de plazo para siembras en sus diferentes fases y costos, así como también para compra de ganado; para compra de maquinaria agrícola e instalaciones de lechería, el plazo se extiende a 2 y 3 años.

Es importante anotar que los préstamos que se conceden en estas Asociaciones, se hacen a base de la solvencia económica del

prestatario, con igual criterio de la Banca Privada y Comercial; sobre la solvencia moral, se presume que toda persona goza mientras no haya sido declarado infractor por los jueces y tribunales competentes, desde luego mucho cuidan de estudiar en sus clientes lo que ellos llaman "carácter", o sea las costumbres, hábitos, relaciones sociales, etc., aspectos que en definitiva convergen a calificar la solvencia. Repetimos, la solvencia económica es la fundamental, de allí que los préstamos no se conceden por más del 100% del valor de los bienes que posea el prestatario. No está por demás ilustrar con un ejemplo esta política crediticia que se practica en este Sistema de Crédito Agrícola en los Estados Unidos. En el programa del Curso de Entrenamiento, se había incluido para que las Delegaciones que estábamos recibiendo este Curso, asistiéramos a una sesión del Directorio de la PCA de la ciudad de Spokane en el Estado de Washington, entre otras cosas, en esa sesión, se conoció una solicitud de crédito por \$ 8.000,00 que un agricultor necesitaba para efectuar siembras de menta, solicitud que estaba acompañada de informe de inspección que indicaba que el peticionario era un agricultor muy experimentado en esta clase de cultivos, que además sobre este mismo cultivo que en el Estado de Washington, hasta ese entonces, no había tenido mayor propagación, sin embargo este agricultor el año pasado ya había experimentado en pequeña escala y con éxito en un sector cercado a Spokane, por otro lado se informaba que los terrenos donde se quería destinar la inversión del préstamo acusaban ser aptos para el cultivo de menta; en cambio, por otro lado se informaba que el patrimonio económico de esta persona, formado de bienes que podían prendarse, representaban un valor de \$ 4.500,00, dato de información por la cual los Directores se pronunciaron en contra de la concesión del préstamo.

Debido a que los capitales con que cuentan las Asociaciones son insuficientes para atender la demanda de crédito, la mayor parte de los documentos son descontados en el Banco Federal de Crédito Intermedio. Es por esta razón que, la mayor parte de los créditos, antes de concederse, previamente la Asociación consulta al Banco Federal de Crédito Intermedio adjuntando todo el ex-

pediente de la solicitud a una nota de recomendación. La nota de recomendación que no es otra cosa que un informe de la PCA para el Banco, califica el riesgo del crédito solicitado con letras: a, b, c y d, calificación que corresponde: "A" igual a riesgo ninguno y recomendable; "B" a que el crédito tiene alguna "pequeña dificultad"; "C" a créditos con dificultades posibles de revisión; y, "D" a los créditos que tienen verdadero riesgo. Aquellas operaciones que el Banco no acepta, sin embargo las Asociaciones son libres de aprobarlas, pero estos préstamos no pueden ser re-descontados. Para que las solicitudes de préstamos no sufran rémoras, las Asociaciones emplean el sistema de "créditos de avances", o sea que, una vez que el Directorio ha aprobado una solicitud que va a ser recomendada al Banco, le concede anticipos al prestatario.

Para garantizar la solvencia financiera de las Asociaciones se exige que un 70% del Capital Pagado se encuentre colocado en Bonos del Estado, es decir, ésto se considera como una garantía de las PCAs. para los redescuentos en el Banco Federal de Crédito Intermedio.

En relación a la política de renovaciones, hay una amplitud ponderada, tanto es así que en la PCA de Spokane, aproximadamente las recaudaciones en efectivo representaban un 75%, correspondiendo el 25% a renovaciones, desde luego para las renovaciones siempre se mira la solvencia del deudor. Cuando un cliente solicita renovación, para la resolución se mira dos aspectos: 1) Conocer que, ese cliente, en esos momentos no dispone de medios líquidos para el cumplimiento de la obligación; 2) que el cliente siga en potencia financiera para cumplir posteriormente con la obligación. Si un préstamo se encuentra descontado en el Banco, éste puede diferir la espera de 30 a 60 días, pero se prefiere que las Asociaciones tramiten las solicitudes de renovación. Como en estos préstamos de operación, la garantía es prendaria de los bienes del deudor, incluyendo el inmueble donde se encuentran esos bienes, cuando el deudor es el propietario de la tierra, para el caso de la renovación tiene que haber informe de comprobación del estado de las garantías.

Los Inspectores o Supervisores como se los llama, son por lo general personas preparadas académicamente en ramos agrícolas, pues por su preparación no solamente deben estar en capacidad de servir a la Institución sino también a los clientes agricultores con consejos y asesoramiento, sin embargo de que el agricultor en los Estados Unidos tiene a la mano la asistencia técnica de muchos organismos, como el Servicio de Extensión Agrícola que está en íntimo contacto con las Estaciones Experimentales que tanta profusión tienen en ese país, así como también del Servicio de Conservación de Suelos.

ASOCIACION NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA (NFLA)

La organización de estas Asociaciones es similar a la de las Asociaciones de Crédito para la Producción, siendo las diferencias fundamentales las siguientes: Las NFLAs no tienen capital como las PCAs, y únicamente sirven de oficinas de tramitación de las solicitudes de crédito que conceden los Bancos Federales Agrícolas; y, por otro lado, a través de estas Asociaciones solamente se hacen préstamos a largo plazo.

Las NFLAs, al igual que las PCAs, funcionan como cooperativas locales. Los clientes, o sean los agricultores, no se acercan a los Bancos Federales de Crédito Agrícola, presentan sus solicitudes en las NFLAs, la cual tramita y entrega al Banco todo el expediente para la resolución y concesión. Se estima que en los Estados Unidos hay 1.100 de estas NFLAs, siendo muchas de estas Oficinas que no trabajan a tiempo completo, o sea que no trabajan la jornada diaria completa, sino, por ejemplo, solamente las mañanas.

Los préstamos que se conceden a través de estas Asociaciones tienen los siguientes propósitos: 1) compra de tierras para la agricultura; 2) compra de ganado, maquinaria agrícola y equipos para uso en operaciones agrícolas e industriales de una finca; 3) para construcciones y mejoramientos de edificios y terrenos de una propiedad agrícola; 4) para pagar cualquier deuda

de la finca, sobre hipotecas o acumulaciones de otras deudas agrícolas, o de la casa de habitación y cualquier otra deuda adquirida por el agricultor y proveniente de una fuerza mayor; 5) para proveer fondos para usos generales agrícolas, como: impuestos prediales o personales, arriendos de propiedades.

Estos préstamos solamente se realizan a propietarios de fincas agrícolas y se exige como garantía la primera hipoteca. La concesión se puede hacer hasta por el 65% de la inversión avaluada por el Inspector. Se cobra el interés del 5% anual más el 1% de comisión sobre el monto del préstamo. El monto máximo que una misma persona puede recibir en crédito de estas Asociaciones es de \$ 200.000,00.

En estas Asociaciones igualmente el agricultor prestatario también es socio, pues por el 5% del préstamo suscribe acciones, y con el valor de estas acciones, la Asociación a la vez adquiere acciones en el Banco Federal Agrícola. En estas Asociaciones solamente puede ser accionista el agricultor que mantiene préstamos, puesto que al liquidarse un préstamo automáticamente se cancela las acciones.

Para el sostenimiento administrativo de las NFLAs, los Bancos Federales de Crédito Agrícola les participan en los intereses que cobran por los préstamos, participación con la cual las Asociaciones cubren sus costos de operación y, además, distribuyen dividendos a sus accionistas, cuando les queda utilidades. Los ingresos de las NFLAs. tienen las siguientes fuentes: 1) las cuotas que el Banco les entrega, por participación de los intereses cobrados en los préstamos; 2) comisión del 1% sobre los préstamos; 3) rentas en las inversiones de sus propios fondos, que por lo general se coloca en Bonos del Estado; y, 4) participación de utilidades del Banco, cuando las hay. Las NFLAs con sus excedentes de ingresos tratan de aumentar sus reservas que le respaldarían sus pérdidas eventuales, pues aunque no es asunto que conste en la Ley, hay acuerdos entre el Banco y la NFLA para en caso de producirse pérdidas por préstamos, cada uno paga el 50%, desde luego se debe anotar que estas pérdidas no pasan del 1% anual de las colocaciones.

Los socios tienen derecho a voto en las Asambleas, las mismas que en sus sesiones anuales conocen de las finanzas de la NFLA y además conocen la situación de los préstamos y el estado de liquidez de los mismos. Cada miembro tiene derecho a un voto.

La mayor parte de las NFLAs tienen 5 Directores, pero cuando se han asociado varias de estas NFLAs por economía en el costo de operación, tienen 7 Directores.— Estos Directores son elegidos para el período de 3 años y su renovación se procura hacerla en forma escalonada. El Directorio elige a los funcionarios y al personal de Oficina y además los miembros del Comité de préstamos que integran 3 Directores, procurando que cada Director pertenezca a diferente zona agrícola. El funcionario que hace de Gerente tiene el nombramiento de Secretario-Tesorero, el mismo que es nombrado previa consulta al Banco Federal de Crédito Agrícola del Distrito, Banco que ayuda a la selección bajo los siguientes aspectos: experiencia agrícola, educación, prefiriendo a las personas graduadas en ciencias agropecuarias; experiencia en labores agropecuarias y bancarias.

Los préstamos que se conceden a través de estas Asociaciones son propiamente inmobiliarios y la inversión es estrictamente controlada; cuando el prestatario ha efectuado pequeñas variaciones en la inversión, la Asociación le pasa por alto, pero si hay delincuencia de inmediato se ordena la ejecución judicial. Por lo general la inversión se controla con la entrega escalonada de los fondos del préstamo.

Aunque los realiza el Banco y es quien mantiene la Cartera de los mismos, la recaudación de estos préstamos se hace por intermedio de las NFLAs que también llevan los registros respectivos de su zona; además, las notificaciones de vencimientos que expide el Banco, por duplicado se entrega a las Asociaciones, para que ésta, a la vez, una copia entregue a los deudores.

BANCOS FEDERALES DE CREDITO AGRICOLA (FEDERAL LAND BANK)

Como introducción tenemos que explicar que estos Bancos, conjuntamente con los Bancos Federales de Crédito Intermedio y los Bancos Federales de Cooperativas, forman un sólo Sistema, cuyo organismo central se encuentra en Washington D. C. y se denomina Federal Farm Credit Board. En los Estados Unidos hay 12 Distritos, en cada uno de los cuales funciona un Banco Federal de Crédito Agrícola, un Banco Federal de Crédito Intermedio y un Banco General de Cooperativas. Además, forma parte de este Sistema, el Banco Central de Cooperativas que opera con "créditos de participación" con los otros Bancos Federales de Cooperativas.

En cada Distrito hay un cuerpo directivo que gobierna a los tres Bancos en conjunto, y, por lo mismo, este Directorio está formado por la representación de cada uno de estos Bancos, como también hay Directores que representan a las Asociaciones (las NFLAs y las PCAs) y las cooperativas distritales.

En resumen, el estatuto de este Sistema se sintetiza en los siguientes niveles: I) NIVEL NACIONAL, o sea el organismo central del Gobierno que se denomina Federal Farm Credit Board que no se entiende directamente con el público ni tampoco hacen préstamos, sino que supervigila a los otros niveles. II) NIVEL DISTRITAL, con el Consejo Directivo de cada Distrito y que gobierna a los Bancos Federales Agrícolas y a las Asociaciones de productores. III) NIVEL DE CAMPO, con las Asociaciones y Cooperativas que se entienden directamente con el público.

Para la fundación de este Sistema, el Gobierno asignó un capital de \$ 9'000.000,00, pero la mayor parte de este capital ahora pertenece a los agricultores, siendo en la actualidad el Capital del Sistema en m. o m. de \$ 2.000'000.000.

Los Bancos Federales de Crédito Agrícola, como ya indicamos, son aquellos que conceden préstamos hipotecarios a largo plazo y a través de las NFLAs. La financiación de estos Bancos está cubierta por sus propios capitales pero principalmente por la

facultad que tienen de emitir bonos hipotecarios. Las emisiones se hacen por valores globales, y para ello el Departamento del Tesoro-Gobierno Federal, supervigila manteniendo un empleado fijo en el Banco.

Todo lo que se viene anotando en relación a este Sistema de Crédito Agrícola, dentro del Programa de nuestro Entrenamiento, se observó en la ciudad de Spokane —Estado de Washington. En lo que se refiere al Banco Federal de Crédito Agrícola, en Spokane hay uno, el mismo que mantiene en el Distrito 16 Oficinas de Secretarios-Avaluadores.— En el Banco hay un Jefe Revisor de Secretarios Avaluadores, así como en Washington D. C. hay un Jefe Supervisor para todos los evaluadores del Sistema.

El Jefe Revisor del Banco analiza todas las solicitudes de préstamos que tramitan las NFLAs del Distrito, revisión que en un 10% se hace en el campo y el 90% en la Oficina. Para estas revisiones, a más de los conocimientos propios, disponen de tablas de precios, escalas, tipos y condiciones de inversiones, etc.— Para los avalúos se dispone de los siguientes medios: 1) historia tanto de la propiedad a hipotecarse, como también el historial de sus precios; 2) los ingresos que rinde esa finca y la situación financiera; 3) antecedentes que se tenga a través de préstamos anteriores para la finca; 4) riego y drenaje de la finca.— Los avalúos catastrales únicamente les sirve de simple referencia, debido a que las bases de estos avalúos son diferentes a las bases que se emplea para fines crediticios.

Para la resolución de las solicitudes de préstamos, el Banco dispone de un Comité de Préstamos que está integrado por 4 Gerentes Comisionados Regionales, cada uno de los cuales puede aprobar préstamos hasta de \$ 25.000,00 separadamente, pues como se indicó anteriormente estos Bancos pueden conceder préstamos hasta por \$ 200.000,00.

El trámite de las solicitudes de préstamos hipotecarios a largo plazo, sigue el siguiente proceso:

- 1) El interesado presenta la solicitud en la NFLA;
- 2) La solicitud se entrega al evaluador para que presente informe de avalúo;

3) La solicitud con informe del evaluador pasa al Secretario-Tesorero de la NFLA, quien a la vez hace revisar el expediente por el Investigador de la NFLA;

4) El Comité de Préstamos de la NFLA conoce la solicitud y emite su informe, y con su recomendación, fijando términos de amortización, monto, plazo, observaciones, etc., pasa con todo el expediente de la solicitud al Banco;

5) Una vez que la solicitud ha llegado al Banco, ésta es estudiada por el revisor;

6) Conoce la solicitud el Comité de Préstamos del Banco. Si la Solicitud es aprobada, se notifica el particular a la NFLA, notificación que es tentativa, para que se promueva la entrega de títulos y documentos del predio a hipotecarse, los mismos que deberán ser estudiados por el Departamento Legal, para la emisión de la Patente Hipotecaria.

Es importante anotar que el Banco se interesa por la capacidad de los funcionarios que laboren en el Sistema, así por ejemplo apenas han sido nombrados nuevos Directores de las Asociaciones, son convocados a la ciudad de Spokane para que asistan a un cursillo, en los mismos que se les da la siguiente instrucción: 1) Estructura Legal del Sistema; 2) trámite de las solicitudes de préstamos; 3) Cómo y cuáles son los intereses de los agricultores y de la Institución, para obtener los mejores beneficios para los dos; 4) Estado financiero del Banco; 5) Medios para solucionar los diferentes problemas de crédito; 6) Procedimientos de evaluación que se emplea en el campo y en la Oficina. Lógicamente que, a más de estos cursillos, el Banco siempre está en contacto con los funcionarios de las NFLAs para informarles sobre innovaciones, y por otro lado periódicamente son visitadas estas Oficinas por el Administrador Regional.

BANCOS FEDERALES DE CREDITO INTERMEDIO

Como ya se indicó anteriormente, estos Bancos financian las operaciones de las PCAs. (Asociaciones de Crédito para la Producción).—Se ha explicado también que hay 12 Distritos, o sea

12 de estos Bancos en los Estados Unidos. Los Bancos Federales de Crédito Intermedio tienen sus propios capitales, pero sus mayores fondos de operación se suplen con la emisión de Bonos (no hipotecarios); estas emisiones se efectúan cada mes, para lo cual cada Banco Distrital envía sus requerimientos a la Oficina de Washington (Federal Farm Credit Board), Oficina que tiene un Comité especial que estudia las emisiones en conjunto para los 12 Bancos distritales, con la asesoría de los respectivos 12 subcomités de los Bancos y del Agente de Bolsa en New York; las emisiones desde luego pueden efectuarse sólo hasta un monto que no pase 10 veces el Capital del Banco. Los Bancos Federales de Crédito Intermedio, además pueden efectuar redescuentos de los documentos endosados por las PCAs, al Banco de Reserva Federal, pero esta modalidad solamente pueden usarla por emergencia en épocas de depresión, ya que por conveniencia y norma administrativa esta modalidad tiene el inconveniente de que el redescuento tiene que hacerse préstamo por préstamo, cosa que se hace difícil sobre todo para aquellos distritos donde no existe Banco de Reserva Federal, y, por otro lado, se prescinde de el redescuento debido a que la emisión de Bonos rinde mayores beneficios.

En los primeros años de funcionamiento, estos Bancos solamente actuaban como Bancos para las operaciones de las PCAs, pero posteriormente han tomado el ejercicio de fiscalización de estas Asociaciones, fiscalizaciones que se efectúan por lo menos una vez al año y a nombre de el Gobernador del Federal Farm Credit Board. Otra función de estos Bancos es la de orientar la política de crédito de las PCAs, por medio de conferencias mensuales y anuales para los Directorios y Comités de las Asociaciones; por otro lado, los Bancos tienen sus propios fiscalizadores que periódicamente revisan las operaciones y préstamos de las Asociaciones.

La política de distribución de crédito se sintetiza en los siguientes puntos: 1) que los prestatarios obtengan los suficientes fondos para las operaciones agrícolas; 2) establecer los costos de operación al mínimo, para respaldar las labores de los prestatarios, ya que para la concesión de los préstamos no se mira por el

lucro bien para el Banco o para las PCAs., tratando de mantener únicamente la estabilidad financiera como punto esencial.

Es responsabilidad del Banco saber y conocer la cantidad de crédito que se debe dar a las Asociaciones, de allí que se exige que el 70% del Capital Pagado de las Asociaciones se invierta en Bonos del Estado; el crédito no puede extenderse por más de 10 veces el Capital de la Asociación, pero por mayor seguridad, el Banco tiene como política no extender a más de 7 veces; los descuentos de las PCAs pueden ser documentos hasta de 3 años plazo, puesto que las Asociaciones efectúan préstamos sólo hasta este límite.

Al hablar sobre las PCAs, habíase indicado que los Bancos de Crédito Intermedio, para mejor administración del crédito, clasifican a las Asociaciones en tres grupos de acuerdo al cupo asignado para los préstamos que ellas otorgan. Igualmente habíamos visto que las Asociaciones al remitir el informe-recomendación al Banco de Crédito Intermedio, tenían que determinar la clasificación del riesgo. Ahora bien, cuando el Banco ha encontrado en las fiscalizaciones que un préstamo no ha correspondido a la clasificación de riesgo asignada por la Asociación, notifica a ésta para que el préstamo en mención no pueda tener trato de renovación ni prórroga.

Para las operaciones de las PCAs, el Banco adelanta fondos, y cuando se hacen los descuentos, los valores se acreditan a la cuenta deudora de la Asociación. Los agricultores operan directamente con las PCAs., de tal manera que ellas son las que reciben los abonos y cancelaciones de los préstamos; el dinero no pasa al Banco, la Asociación únicamente le comunica para que efectúe el traspaso correspondiente con cargo a su cuenta, desde luego la Asociación entrega al Banco periódicamente y en forma global efectivo en abono o crédito a su cuenta. Como se podrá observar, todos estos procedimientos y transacciones se hace por confianza en las administraciones de las PCAs.

En los descuentos, lógicamente el Banco recibe todo el expediente del préstamo, para analizar los informes de los inspectores y Comités de las PCAs. Si un préstamo analizado está en

orden y no hay objeciones, el analista del Banco pasa su informe y comentarios al Comité de Préstamos del Banco para su resolución, Comité que está compuesto del Presidente, dos Vicepresidentes, dos Vicepresidentes-Asistentes y de los Tesoreros-Secretarios. El Informe del analista se evacua en tres copias, una de las cuales sirve para remitir a la Asociación.

Los préstamos que el Banco no acepta el redescuento quedan en la Cartera de la Asociación. Sinembargo, cuando una PCA requiere de una refinanciación de emergencia, el Banco le puede asistir admitiendo el redescuento de aquellas operaciones rechazadas originalmente, para lo cual un Comisionado del Banco previamente informa luego de hacer un análisis exhaustivo, informe con el cual se puede conceder un redescuento pero ya no por el 100% del valor del préstamo, así como además, para estos descuentos, el Banco exige a la Asociación que los abonos y cancelaciones que efectúen los deudores inmediatamente sean trasladados al Banco. Cuando una Asociación ha presentado estos casos de emergencia financiera, automáticamente tiene que suspender la concesión de nuevas operaciones, puesto que todas sus operaciones tienen que ser autorizadas previamente por el Banco de Crédito Intermedio, hasta que cese la emergencia.

Como ya se ha indicado, en cada uno de los 12 Distritos hay un cuerpo directivo que gobierna a los tres Bancos Federales en conjunto y está integrado por representaciones de éstos y las Asociaciones. Todos los meses cuando se reúne el Directorio, se presenta un informe del Banco Federal de Crédito Intermedio, en el cual se dá a conocer el número y valor de los préstamos que ha efectuado en ese mes a las PCAs. de su Distrito, informe que detalla las diferentes clasificaciones, de clase de inversión, plazos y también la clasificación de riesgo; por otro lado se informa el número de préstamos que han sido negados, número y valor de los préstamos que se encuentran suspensos de trámite, así como también se informa sobre la situación financiera y operaciones de las PCAs y sus problemas y tendencias.

El Banco realiza varias auditorías a las Asociaciones, pero por lo general es una vez al año a cada una de ellas. Los informes

del Investigador van al Gerente y a la Junta Directiva; luego, una copia de ese informe se remite a Washington y otra a la respectiva Asociación, y, si en esa Asociación hay algo que enmendar, desde Washington reciben la orden de hacer esas enmiendas. Antes de que el Investigador visite la PCA, se entrega una lista de los préstamos descontados por ésta al Banco, para que la Asociación prepare toda la información y expedientes. Hay 6 tareas específicas que tiene que hacer el Investigador: 1) examinar y clasificar cualquier préstamo sobresaliente; 2) evaluar la política normas de crédito y prácticas de la Asociación; 3) revisar las normas y las prácticas empleadas para la recaudación de los préstamos; 4) observar la habilidad del personal de la Asociación en cuestiones de crédito; 5) examinar los pagarés y otros documentos de orden legal; y, 6) examinar otros activos de la Asociación. Como una disposición de orden general, el Investigador debe efectuar su trabajo en un 50% en el campo.

Desde Washington el Federal Farm Credit Board legisla sobre el código de cuentas y las instrucciones contables que deben observar tanto los Bancos como las Asociaciones. Además estas Organizaciones disponen de Manuales Contables.

Cada año el Banco liquida Pérdidas y Ganancias y se hace el reparto de dividendos, reparto en el que participan las PCAs como accionistas de clase "B" y en proporción a las utilidades que ha obtenido de las operaciones endosadas por cada PCA.

BANCOS FEDERALES DE COOPERATIVAS

Los clientes de estos Bancos son las cooperativas que tienen personería jurídica y se rigen por Leyes Estatales (no Federales). El Banco, pues, opera con las cooperativas, no con los socios de estas, y desde luego tienen acceso solamente las cooperativas agrícolas en sus faces de producción y mercadeo de los productos agrícolas, exceptuándose ciertos créditos que concede el Banco Central de Cooperativas a ciertas empresas de exportación. Especialmente tienen cabida las cooperativas que se dedican a procesar productos de sus socios y colocar en el mercado; también

tienen cabida las cooperativas que se organizan para proveer a sus socios-agricultores herramientas, semillas, maquinarias, abonos, etc. Para operar una cooperativa por lo menos debe tener acciones en el Banco por un valor de \$ 100,00 (cien dólares).

Los socios de las cooperativas sólo tienen derecho a comprar una acción en la cooperativa; ningún socio puede tener derecho a más de un voto, sin embargo puede adquirir derechos financieros adicionales por otras inversiones de capital en la cooperativa, y, por lo mismo hay dos clases de acciones, la "B" y la "C", siendo la primera la que dá derecho a voto.

Dos son las clases de préstamos que hacen estos Bancos. Se hacen préstamos para construcciones y maquinarias; el plazo es de 3 a 10 años; los intereses se cobran al 4% anual trimestralmente; la concesión se hace por el 50% de la inversión; el pago de capital se hace por anualidades, pero por lo general se conviene para que dentro del año realicen abonos parciales, según la actividad de la cooperativa; las garantías son hipotecarias sobre los inmuebles y las instalaciones industriales; cuando los préstamos son para maquinarias, la garantía es prendaria sobre las instalaciones; el monto de concesión es del 60% cuando la inversión es inmobiliaria, según la Ley, pero por seguridad se hace solamente por el 50% y, cuando la inversión es de maquinarias e instalaciones, el monto del préstamo no pasa del 85% del inventario de la Cooperativa incluyendo existencias elaboradas; no se conceden préstamos para compra de tierras. La otra clase de préstamos son los que se facilitan para que las cooperativas tengan capital circulante; estos préstamos se hacen con prendas de inventarios y los plazos son cortos. Necesariamente todos los préstamos deben tener la garantía colateral, pues son operaciones que garantizan las emisiones de bonos. El Banco no puede conceder a una misma cooperativa más del 20% del Capital.

Los Bancos de Cooperativas tienen acciones de las clases "A", "B" y "C".—Las acciones "A" son de Gobierno y las "B" de las cooperativas.— Recientemente se ha reformado la Ley en el sentido de que el capital de los Bancos de Cooperativas pase a ser de propiedad de los prestatarios o sea de las cooperativas, a

base de que éstas bayan adquiriendo las acciones con el recargo del 0,6% de intereses de los préstamos; el valor recaudado por este concepto, anualmente se entrega al Gobierno. Las acciones "A" no ganan dividendos, lo único que recibe el Gobierno es el 25% de las utilidades del Banco cuando las hay, pero, a la vez, el Banco en cambio no paga impuestos; además, el 15% de las utilidades, el Banco tiene la obligación de redimir las acciones del Gobierno.

Las acciones "B" son las acciones que las cooperativas adquieren con el 5% del valor de los préstamos que realizan, acciones que no pueden cancelarse aun que el préstamo se haya pagado, pero son acciones que tienen derecho a dividendos.

Las acciones de clase "C" son las que se originan con el 0,6% de los recargos de intereses en los préstamos y cuyos fondos sirven para redimir las acciones del Gobierno .

Los Bancos de Cooperativas están respaldados en sus préstamos por la solvencia de las cooperativas y especialmente por el "Fondo Giratorio" que administran las cooperativas. Estos fondos, las cooperativas forman con la retención que hacen a sus socios agricultores del 4% de las ventas de sus productos, valores por los cuales el agricultor recibe certificados que le extiende la cooperativa. Este fondo giratorio es permanente y solamente podría ser devuelto al agricultor, cuando el cupo del fondo se haya llenado, pero la devolución se hace por los certificados más antiguos y siempre que la cooperativa no haga reinversiones. El fondo Giratorio se divide en dos partes: a) el 50% permanece como propio fondo giratorio, b) el otro 50% pasa a formar parte del fondo de reserva para cubrir posibles pérdidas.

BANCO CENTRAL DE COOPERATIVAS

Ya se indicó que los Bancos de Cooperativas tienen sus propios recursos, con el capital prestado por el Gobierno y las acciones de las cooperativas, así como se indicó que la mayor financiación de colocaciones la cubren con emisión de bonos hasta 8 veces su capital. Sinembargo, sus fondos han resultado ser limita-

dos para la atención de ciertos créditos, de allí que esa necesidad se ha cubierto con la creación del Banco Central de Cooperativas.

Los Bancos Federales de Cooperativas mantienen en el Banco Central de Cooperativas dos clases de acciones: "A" y "B".— Las acciones de clase "A" son tomadas por el concepto de bancos asociados, para fines de redescuentos y otras relaciones; y las acciones "B" se han formado por los dividendos que les entrega el Banco Central en concepto de participación de utilidades. A más de ésto, el Banco Central de Cooperativas, lógicamente tiene su propio capital que ha sido formado o provisto por el Gobierno.

La función del Banco Central de Cooperativas es manejar el crédito para las grandes cooperativas regionales que tengan relación con la actividad agrícola y que operan en más de un distrito. Resulta que las cooperativas regionales necesitan grandes préstamos que por lo regular se pasan del 20% del capital de los Bancos Federales de Cooperativas, y justamente para estos préstamos se ha establecido el Banco Central de Cooperativas, para lo cual las solicitudes tramitan los correspondientes Bancos de Cooperativas y con los informes del caso pasan al Banco Central, para que participe en aquella parte que excede del límite legal del Banco Federal, con el giro de una Letra de Cambio que, para el pago, tiene preferencia; en estos casos las garantías, sean prendarias o hipotecarias, se hace a favor del Banco Federal de Cooperación.

La emisión de bonos de los 12 Bancos Federales de Cooperativas se hace conjuntamente con la emisión de bonos del Banco Central; la emisión de estos bonos es pues en forma solidaria. Para las emisiones, los Bancos anualmente constituyen un Comité especial que estudia los requerimientos y condiciones de emisión, sin la intervención Federal, excepto que el Gobernador del Farm Credit Administration Board tiene que informar de estas emisiones, con todos los detalles, al Departamento del Tesoro.

El Banco Central de Cooperativas también puede facilitar créditos directamente a las cooperativas y estos préstamos están

regulados y limitados por Reglamentos Administrativos Internos, por ejemplo facilitan créditos a corporaciones que se forman para exportación de productos.

ADMINISTRACION DE HOGARES CAMPESINOS FARM HOME ADMINISTRATION (FHA) CREDITO SUPERVISADO

En la primera parte de esta monografía indicamos que la Administración de Hogares Campesinos, es otro de los sistemas de crédito agrícola en los Estados Unidos y que la colocación de sus préstamos, para 1958, representaba un 3% para los préstamos agrícolas a largo plazo y el 5% para los préstamos a mediano y corto plazo.

Esta Organización tiene la especialización del crédito supervisado, crédito que en los Estados Unidos propiamente es suministrado por el Gobierno. El crédito supervisado puede ser definido con el concepto de que es un "crédito social" y que difiere en la filosofía financiera del crédito agrícola bancario. Se lo puede definir como un crédito social, puesto que, a pesar de ser un crédito en el sentido de la palabra, es un crédito en el cual el prestatario recibe una cadena de beneficios en asistencia técnica y financiera, con servicios federales y estatales de educación y asistencia al mediano y pequeño agricultor que no tiene acceso al crédito privado común.

Anualmente el Congreso de los Estados Unidos presupuesta alrededor de \$ 30'000.000 para cubrir el costo de administración, sueldos, etc. de la Administración de Hogares Campesinos (FHA), e igualmente presupuesta alrededor de \$ 150'000.000 como fondo giratorio para la concesión de préstamos. Los abonos, cancelaciones e intereses colecta la FHA para entregar al Gobierno, y, cuando un préstamo se pierde, esa pérdida absorbe el mismo Gobierno.

Esta Organización de crédito supervisado se inició en los Estados Unidos en 1934, época en la cual la situación económica del campesino se tornó difícil, y, por lo mismo, se comprendió la necesidad de que el Gobierno le proteja especialmente al agri-

cultor débil, trazando un programa de crédito supervisado que se facilitó, en ese entonces, a pequeños y grandes agricultores, para luego como es en la actualidad facilitar solamente este crédito al agricultor débil.

Varias han sido las leyes que han reformado el funcionamiento de esta Institución, y, según esas reformas, la Institución ha tenido diversas denominaciones que son en su orden las siguientes: Administración de Recolonización; Administración de Rehabilitación Rural; Administración de Seguro Agrícola; y, por último Administración de Hogares Campesinos (FHA) que viene funcionando desde 1946, año desde el cual propiamente se inician los programas del verdadero crédito supervisado para ayudar al pequeño agricultor en sus labores y desenvolvimiento económico familiar. En 1949, considerando la necesidad, se extiende este crédito para las construcciones de viviendas rurales; en 1950, también se extiende este crédito de la FHA para ayudar a los casos de emergencias agrícolas, como las producidas por inundaciones, sequías, etc.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN QUE SE APOYA EL CREDITO SUPERVISADO

1) Se realizan préstamos para fines agrícolas en fincas de "tamaño familiar", o sea para aquellas fincas que tienen ingresos líquidos suficientes para pagar los gastos familiares y las operaciones agrícolas, así como dejen un margen suficiente para pagar cumplidamente con las deudas y otras necesidades eventuales y urgentes. No se hace préstamos, pues a personas que no poseen fincas que se encuadren en esta definición. El tamaño físico de la finca no cuenta. La familia tiene que ser la que operará en la finca, y, por lo mismo, tiene que ser suficientemente grande para cumplir con lo ya indicado, así como debe ser lo suficientemente pequeña para que merezca la ayuda estatal o sea del crédito supervisado.

2) Se atiende con este crédito a las personas que no tienen acceso al crédito de la banca privada, comercial o agrícola.

3) Se atiende a las personas que pueden pagar sus deudas por sí solas, con sus ingresos.

4) El crédito supervisado mira con especial interés el mejoramiento y planificación de la vivienda campesina.

5) El crédito supervisado tiene que administrarse con asistencia técnica y trabajando conjuntamente con el agricultor.

El prestatario tiene que ser ciudadano norteamericano.

Como en todas partes, en los Estados Unidos existen agricultores grandes, medianos y chicos. La principal finalidad de la FHA es atender al agricultor de tipo medio, y desde luego se ayuda a aquel agricultor chico que tiene posibilidades de ampliar sus trabajos agrícolas. El agricultor chico que no se encuentra en esas posibilidades, propiamente está fuera de la protección de este crédito supervisado estatal. Se debe aclarar que la Ley no define ni establece diferenciación de agricultores, chicos medianos o grandes, pero la Ley dice que la ayuda se extiende al agricultor que puede financiar su producción para pagar su deuda de 10 a 20 años plazo. No se concede crédito a quienes no podrán desarrollar su agricultura en forma financiera. Por lo tanto, SIGUE SIENDO EN LOS ESTADOS UNIDOS UN PROBLEMA EL PEQUEÑO AGRICULTOR, problema no resuelto aún. El crédito supervisado se facilita bien a propietarios o arrendatarios, y no se concede a aparceros debido a que se considera que el único beneficiado sería el propietario de la tierra y con esto no se solucionaría el problema del pequeño agricultor. Aparte de estos fundamentos principales, se considera que un prestatario de la FHA debe reunir las llamadas tres "Cs": CARACTER mas CAPACIDAD más CAPITAL que reunidas marginan el riesgo del crédito.

ADMINISTRACION

La Oficina Principal o Matriz de la FHA se encuentra bajo la dependencia directa del Departamento de Agricultura en Washington D. C. y se compone de La Oficina Técnica y Administrativa y de la Oficina Nacional de Finanzas, esta última funciona en la ciudad de San Luis de Miss. En un segundo nivel se encuen-

tran las 43 Oficinas Estatales de la FHA, distribuidas en el territorio de los Estados Unidos, Oficinas Estatales que se integran con el cuerpo administrativo y el Comité Asesor del Estado. En un tercer plano se encuentran las Oficinas de Condado que en total son 1.550, y, por último los Comités de Condado que son 3.000 en total.

Se dice que para 1958, más de doscientas veinte y cinco mil familias usaron el crédito de la FHA, y para el mismo año los préstamos de esa Institución representaron \$ 776'000.000 o sea \$ 3.200 por familia.

OFICINA NACIONAL DE WASHINGTON - DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO

Del personal de esta Oficina, el 50% es técnico, siendo el Jefe superior el Administrador (Gerente), y, además hay los Subadministradores que se encargan de los programas y las operaciones de crédito, contando con el personal de especialistas en: viviendas agrícolas, suelos, regadío, etc.; desde luego, parte del personal técnico es permanente en Washington y otra parte se moviliza asesorando a las diferentes Oficinas del país.

OFICINA ESTATAL

La principal tarea es poner en ejecución los planes y programas diseñados por Washington, programas y planes generales que la Oficina Estatal puede modificarlos de acuerdo a su medio, puesto que, en este sentido, a las Oficinas Estatales se les considera autónomas. A más de las propias funciones que tiene esta Oficina, también es la encargada de preparar personal para la administración o trabajo rutinario de las Oficinas de Condado. Las Oficinas Estatales disponen de un equipo de Supervisores de Zona que operan individualmente en la zona que se les asigna. Se dice que estos Supervisores de Zona constituyen los ojos y oídos de la FHA. El Jefe principal es el Director Estatal, quién es el en-

cargado, entre otras cosas, de nombrar el Comité Estatal, pero sujeto a la aprobación de Washington.

Los Supervisores de Zona son los primeros en conocer y aprobar la tramitación de las solicitudes de préstamos, para lo cual previamente discute con el Supervisor de Condado; el Supervisor de Zona está obligado a remitir su propio informe al Comité Estatal. En la Oficina Estatal hay un Supervisor General que opera en todas las zonas del Estado, y es el encargado de atender a la clientela de color, pero siempre en contacto con el Supervisor de la zona respectiva. Un Supervisor debe tener las siguientes cualidades: educación, experiencia y atributos personales, pero para tomar un empleo en la Institución tiene que pasar por exámenes. La experiencia agrícola es indispensable, mínimo debe tener cuatro años de universidad en agronomía, economía agrícola, extensión agrícola, etc. y debe acreditar por lo menos un año de práctica; un Supervisor debe tener además un seguro de fidelidad de \$ 5.000 a \$ 10.000.

El Comité Estatal está formado por 5 personas: 3 son agricultores, uno comerciante o banquero, y el otro deberá ser una dama que necesariamente sea esposa de un agricultor.

OFICINA DE CONDADO

Un Supervisor y el Comité de Condado, a más del personal auxiliar, forman esta Oficina de Condado. El Comité está compuesto de 3 miembros: dos agricultores y un comerciante o banquero; este Comité de Condado es el encargado de autorizar el trámite de las solicitudes, luego de que el Supervisor de Zona ha conocido la misma.

El Supervisor de Condado lleva todos los expedientes de las solicitudes y de los préstamos; a más de tener a su cargo el reporte de informes, también tiene autorización de coleccionar dinero por abonos y cancelaciones de préstamos, extendiendo los correspondientes recibos. Aparte de esto, las funciones más importantes del Supervisor de Condado es de servir de asesor al granjero, a través de la supervisión, para que el granjero se convierta en un

agricultor solvente; otra función es informar al público los nuevos procedimientos, los nuevos métodos agrícolas, así como por lo menos una vez al año visitar las granjas que tienen préstamos de la FHA.

OPERACIONES CON CREDITO SUPERVISADO

Los préstamos que se conceden en la FHA son: Préstamos de Operación; Préstamos de Bienes Inmuebles y Combinados; Préstamos de Propiedad Agrícola; Préstamos para Viviendas; Préstamos para Suelos y Riego; y, Préstamos de Emergencia.

PRESTAMOS DE OPERACION

Los préstamos de operación sirven para: ganado, maquinaria, refinanciación, operaciones de granja, gastos de familia y mejoramiento de tierras y edificios. El monto máximo de estos préstamos, por persona o sea por familia, es de \$ 20.000,00; el plazo máximo de 7 años; la garantía es primera hipoteca-prendaria; y, el interés es del 5% anual sobre los saldos del capital.

Estos préstamos se han establecido para ayudarle al campesino a resolver su situación económica bajo sus propios recursos y posibilidades de desenvolvimiento agrícola, para lo cual el campesino debe llevar a efecto un plan que logre sus objetivos con la guía del Supervisor del Condado de la FHA y de los demás Agentes (de Extensión Agrícola y Suelos), e incluso de los Comités de Préstamos de Condado. Las guías del Supervisor deberán referirse a los sistemas y métodos agrícolas recomendables de la zona y la guía específica de la subdivisión del suelo o el predio para las diferentes labores, sean agrícolas, ganaderas, forestales, etc. La guía debe llevar además las condiciones de pago del préstamo y sus plazos. Estas guías o planes deberán ser discutidos entre el Supervisor y el agricultor, para definir lo que más convenga con el crédito. Para tener un concepto cabal de las guías, es preciso hacer una breve diferenciación. No se trata de que el pequeño agricultor adquiera 10 cabezas de porcinos, por ejemplo, o 20

vacas lecheras y 100 cabezas de ganado de carne, exigiéndole al agricultor una cabida mínima de 300 acres de extensión; lo que se trata con la guía es, a base de recursos mínimos, estudiar los resultados financieros de las labores agrícolas a desarrollar, pues bien puede suceder que una finca de 200 acres rinda resultados financieros y otra de 300 no rinda esos resultados.

PLANES DE LOS PRESTAMOS A 7 AÑOS DE PLAZO.—No se hacen los préstamos de operación necesariamente a 7 años plazo. Se trata de llegar a un acuerdo con el agricultor, estudiando el tipo de agricultura que emplea, las innovaciones, las mejoras, etc. que tiene que introducir. Por lo general estos préstamos se hacen para corregir las deficiencias agrícolas del pequeño agricultor, y por lo mismo los planes y plazos se establecen de acuerdo a esas necesidades.

Sin embargo, estos planes y plazos que deberán observar estrictamente, pueden variar, ya que lo previsto puede fracasar por alguna eventualidad, o a través del tiempo las condiciones también pueden variar. La finalidad es de que el pequeño agricultor eleve su nivel de vida con su propio trabajo y sus propios recursos, y luego se gradúe, o sea que se eleve a categoría de agricultor que fácilmente tenga acceso a otras fuentes de crédito privado y por lo tanto no necesite más de la FHA.

La base principal de la planificación será ver que el suelo está en potencia de producir, ver la clasificación de suelos, estudiar en definitiva la potencialidad de pago del agricultor, concretando los siguientes puntos:

- 1) —Rendimiento de las cosechas y otras inversiones;
- 2) —Los precios y valores que se espera recibir por esas cosechas y otras inversiones;
- 3) —Eficiencia del trabajo en la producción;
- 4) —Sistema de cultivos y rotación de las tierras;
- 5) —Costos de la maquinaria, fuerza eléctrica, gas, etc.;
- 6) —Costo de la mano de obra; y,
- 7) —Permanencia de los suelos o tierras en la explotación.

Para que se conceda un préstamo tiene que conocerse: el costo de la producción y el punto en que el agricultor está capacitado a pagar la deuda. En Oklahoma se ha estudiado el tipo de agricultura o explotación que debe hacerse según los suelos en sus mejores rendimientos. Anualmente se establecen esos costos y rendimientos, a base de computaciones también anuales, de manera que se puede conocer, de tal o cual producto, la ganancia del productor cuando es propietario y cuando es arrendatario.

TRAMITE DE SOLICITUDES.— El solicitante hace contacto con la Oficina de Condado, donde se le informa de las condiciones, modalidades, etc. de los créditos supervisados. Inmediatamente un Investigador verifica las referencias del peticionario, solicitando información a Bancos, vecinos, etc. Luego la solicitud se entrega al Supervisor de Zona, quien hace contactos personales para confirmar que la familia del peticionario no puede obtener crédito en otras fuentes, y, luego viene la inspección de la finca donde el Supervisor conjuntamente con la familia determinará la asistencia que esa familia requiere para desarrollar sus labores agrícolas, basándose en el tipo de actividad y posibilidades de la finca; el informe del Supervisor se presenta conjuntamente, con todo el expediente de la solicitud al Comité del Condado, siendo este Comité el que recomienda o no la elegibilidad. Luego de esta recomendación, el Supervisor del Condado estudiará sobre los gastos familiares, las inversiones de capital y los rendimientos; se evaluará el predio, la maquinaria y el ganado que van a ser objeto de refinanciación; si es arrendatario se analizará el contrato de arriendo, y si es necesario se exigirá reformas del mismo adjuntando también un contrato de subordinación del propietario. La solicitud lista para resolución, puede tener los siguientes destinos: Cuando el préstamo no pasa de los \$ 10.000 se resuelve en la Oficina de Condado, de \$ 10.000 a \$ 15.000 resuelve la Oficina Estatal, y de \$ 15.000 a \$ 20.000 en Washington.

POLITICA DE RECAUDACION.— Siempre se basa la concesión de los préstamos en la habilidad de pago del prestatario, pues la habilidad puede considerarse como la mejor garantía para la recaudación, sin embargo debe cuidarse que las garantías reales, por ejemplo la maquinaria, sigan funcionando en perfecto estado. La política de recaudación se sustenta en los siguientes puntos:

- 1) — Los préstamos se otorgan siempre que se vea que el agricultor vaya a poder cumplir con el desenvolvimiento y plan de trabajo. Pese a que se trata de préstamos Federales, se espera que estos préstamos, incluyendo los intereses, se recauden totalmente;
- 2) — el pago o abonos debe hacerse cuando el agricultor recibe el dinero de la venta de sus productos;
- 3) — los planes agrícolas deben y son elaborados sobre bases firmes, para que el capital y los intereses se paguen de sus resultados, o sea de la producción planeada, más no de la realización de los activos del agricultor;
- 4) — se recomienda a los agricultores que los pagos deben hacerlos antes de la fecha fijada en la obligación, ya que así consiguen rebaja en los intereses;
- 5) — la FHA no renueva obligaciones. Esto se hace para evitar abusos y para que el público no se acostumbre a la modalidad de renovaciones, y puesto que al renovar habría tendencia a cambiar los planeamientos;
- 6) — debido a que no se renueva, se llevan cuentas de obligaciones delincuentes (cuentas Cartera Vencida), y siempre que haya razón justificada, así como si existe la posibilidad de recuperación inmediata, de lo contrario esa obligación vencida tendría que ejecutarse.

La seguridad de la recuperación de los préstamos, puede recidir también en la conservación de las prendas de allí que el Supervisor tiene especial cuidado del control de ellas. Cuando hay cambio de prenda, se hace una nueva hipoteca prendaria que

se registra oficialmente, pero la hipoteca original no se cancela ni cambia hasta que se termine de pagar totalmente el crédito. Cada año el Supervisor revisa las prendas de cada uno de los préstamos. Sobre las prendas, es el Supervisor quien está llamado a calificar, si para seguridad de las prendas, se requiere contratar pólizas de seguros, calificación que el prestatario está obligado a cumplir.

PLAN DE PAGOS Y CANCELACIONES.—Se basa en los períodos de ingresos que tenga el agricultor, dejando un margen razonable de éstos para sus labores, mantención o renovación de maquinarias, gastos familiares, etc. que constan en el plan original de trabajo y desarrollo. Si el plan de pagos falla por causas imprevistas, por ejemplo la pérdida de un tractor, la FHA puede efectuar una refinanciación del agricultor.

Al acercarse los vencimientos, se notifica al agricultor por escrito, y también el Supervisor que siempre está en contacto con los prestatarios, supervigila para que ellos cumplan con los pagos; en algunos casos en que el agricultor vende sus productos lecheros a cremerías o vende sus granos a plantas empaquetadoras, se utiliza el sistema de retenciones que esas empresas se comprometen efectuar. Cuando un abono o pago llega a la Oficina de Condado, se extiende un recibo con el correspondiente detalle, dos copias de este recibo se remiten a la Oficina Financiera de San Luis, una copia al agricultor y otra copia queda en la Oficina del Condado, Oficina en la que se lleva un Registro-Tarjeta de los préstamos de su circunscripción; el dinero recibido, la Oficina del Condado remite a la Oficina Financiera de San Luis por cheque. Todo lo anotado sobre la política de recaudación y pagos, se sintetiza en:

- 1) —Hacer préstamos para propósitos esenciales. Se parte del principio de que la FHA solamente concede préstamos a las personas que no pueden recibir crédito de otras partes; pero, a la vez, se cuidan que las inversiones sean legítimas y necesarias.

- 2) —Controlar las inversiones de los préstamos a través de los Supervisores.
- 3) —Analizar y supervisar los objetos de las garantías, para preservar el capital que garantiza tanto al préstamo como a la solvencia del agricultor.
- 4) —Mantener hipotecas corrientes y perfectas, ya que es la garantía real que respalda el préstamo.
- 5) —Visitar la granja del prestatario para ver su progreso y ayudarlo en sus problemas e inquietudes. En escala nacional, el promedio es de 4 visitas anuales del Supervisor.
- 6) —Hacer los cobros cuando el granjero tiene sus ingresos.
- 7) —Programar los pagos de acuerdo a la habilidad y posibilidades de pago del agricultor.
- 8) —Asistencia por parte de los Comités de Condado y de sus miembros, que también redundan en beneficio recíproco para el desarrollo de los planes y el pago de los créditos.

PROCESO DE SUPERVISION.—El éxito del crédito que concede la FHA, que interesa tanto a la Institución como al agricultor, se sintetiza en los siguientes puntos:

- 1) —Analizar los problemas agrícolas y de crédito a través de los recursos disponibles y adecuados. Si es por ejemplo el préstamo para fines ganaderos, deben haber pastos y alimentación suficientes; y si se trata de cultivar granos, el análisis del Supervisor determinará los mejores trabajos que deben efectuarse, usando fertilizantes, herbicidas, etc. Por otro lado tendría que analizarse si el agricultor tiene sus créditos en orden y si está en capacidad de cumplir con los pagos, así como ver si sus equipos están de acuerdo a los trabajos de la finca.
- 2) —Desarrollar la planificación de la vivienda, en forma anual, proveyendo además al granjero un plan de trabajo agrícola, con diversificación de cultivos que también es fundamental.
- 3) —Hacer los ajustes necesarios en las operaciones de la granja

y completar la mejoría de las mismas, eliminando lo que no sirve.

- 4) —Llevar los registros de Ingresos y Egresos de la finca y del hogar, incluyendo pagos de deudas; de esta manera se dá al campesino la oportunidad de educarse y organizar su trabajo.
- 5) —Hacer uso debido y saludable de los ingresos de la finca, así como hacer buen uso de los egresos e inversiones, de acuerdo a las legítimas necesidades.
- 7) —Hacer análisis anuales de la granja y del hogar, como base para el mejoramiento de las mismas.

GENERALIDADES SOBRE LA IMPORTANCIA DE USO DE PLANES.—El plan general y los planes adicionales se reputan como del agricultor, no del Supervisor; se entiende que el Supervisor orienta y guía al agricultor para que se decida por lo que más le conviene. De esta manera se evita las críticas que pudieran sobrevenir en caso de fracasar el plan. La función de la **FHA** es solamente de asistencia técnica, manejando el asunto en forma delicada y no utilizando medios coercitivos; pero, desde luego, solamente es atendido con este crédito supervisado el agricultor que interesa y acepta la asistencia técnica.

El pequeño agricultor no solamente necesita dinero, necesita asistencia técnica y control que se denomina supervisión. El objeto no es simplemente facilitar dinero, es ayudar al granjero para que mejore o se gradúe. La persona que no necesita de esta asistencia, lógicamente no necesita de este dinero.

De todas maneras, se debe aclarar que la supervisión antes que ser un medio superior de control, es simplemente un método de ayuda y asistencia en la agricultura y en la vivienda de los campesinos que ofrecen alto riesgo de crédito.

PRESTAMOS INMOBILIARIOS

Son tres: Préstamos de Propiedad Agrícola (FO), Préstamos de Vivienda (FH) y Préstamos para Suelos y Aguas (SW).

PRESTAMOS DE PROPIEDAD Y PRESTAMOS DE VIVIENDA.—El propósito de los primeros es darle al granjero la oportunidad de comprar tierras para formar una finca de tipo familiar, sea comprando parte de las tierras que formarán la finca de tipo familiar o comprando toda la extensión que ésta forme. Los préstamos para vivienda tienen el propósito de facilitar construcciones de viviendas aceptables para la vida familiar de los campesinos.

Estos préstamos son a largos plazos y por lo mismo requieren regulaciones especiales, y el éxito de la finalidad de crédito radicará en la planificación sana o correcta que el agricultor deberá seguir con ayuda del Supervisor. Cada préstamo, cada plan es una promoción de alto riesgo, cuya mejor garantía es el éxito y cumplimiento en el desarrollo de los planes.

Para cada pequeño agricultor o familia que le ayuda la FHA, se formula dos programas: el uno es anual y el otro a largo plazo. El plan anual indudablemente puede introducir reformas en el plan general a largo plazo. En los préstamos para viviendas no hay plan a largo plazo, solamente se previene el plan anual que corresponde al tiempo necesario para la terminación de la construcción, de tal manera que la supervisión termina con la edificación de la vivienda. Hay otro caso en los cuales no se requiere planes a largo plazo, y esto sucede en los Préstamos de Emergencia, debido a que cabalmente se conceden en momentos de emergencia.

La tramitación de las solicitudes de estos créditos, es igual que en los Préstamos de Operación, sino que, una vez que ha sido calificada la solicitud por el Comité del Condado, el Supervisor ayuda a la familia a formular los planes de acuerdo a sus necesidades, planes que son el anual y el de desarrollo a largo plazo. Luego viene la valuación e informe de la finca y sus edificios, adjuntando los planos; el informe de avalúo contiene además los valores de las mejoras o construcciones futuras o sea la apreciación futura del avalúo de la finca. Luego el Investigador, el Supervisor y el Comité del Condado visitan la finca y certifican los avalúos, los planes, los recursos, la imposibilidad de que el solicitante y la familia tienen para conseguir crédito en otras fuen-

tes. Toda la documentación de la solicitud así certificada pasa a la Oficina Estatal, en donde se resolverá sobre la concesión del crédito inmobiliario, Oficina Estatal que resuelve hasta \$ 25.000 y lo que pasa de este valor se envía a resolución de Washington. Se aclara pues, que en las Oficinas de Condado no se resuelve la concesión de créditos inmobiliarios.

Cuando el expediente de la solicitud ha pasado a la Oficina Estatal, en Secretaría se verifica ese expediente para ver si los documentos han llegado completos, y si hay novedades se anota en papeleta que encabeza el expediente; luego estudia la solicitud uno de los funcionarios del Departamento Hipotecario, para luego pasar con su recomendación al Director Estatal, quien es la persona autorizada para resolver la concesión de estos créditos hasta por la cantidad de los \$ 25.000.—La Primera cosa que interesa en la revisión es: la investigación del solicitante, asegurándose además que el Supervisor de Condado y el Investigador han efectuado los datos ciertos y probados; luego interesa la planificación de la vivienda y la finca; luego la habilidad de pago del agricultor; además se revisa las posibilidades y la forma a financiarse el trabajo y desarrollo de la finca;; y, por último se estudia el Plan a largo plazo. También merece especial atención el informe de avaluación que es fundamental por tratarse de la garantía hipotecaria real, es el informe que hacen los evaluadores especiales o los Supervisores de Condado o de Zona, y al estudiar este informe se compara con las apreciaciones de avalúo del agricultor así como las apreciaciones de avalúo del Comité de Condado, y siempre se considera que debe existir un margen máximo de diferencia del 5% entre el avalúo dado por el Avaluador Especial y el del Comité del Condado; sin embargo el avalúo certificado por el Comité tiene mayor aceptación. Por el alto riesgo del crédito también interesa analizar el plan de desarrollo y su relación con el futuro valor de la finca. Por último se comprueba también si el agricultor ha solicitado el crédito para los fines y propósitos para los que fue creada la Administración de Hogares Campesinos.

Una vez aprobada la solicitud, vuelve el expediente a la Oficina de Condado, Oficina que a la vez remite el expediente a la Oficina Financiera de San Luis para cerrar el préstamo.

El estudio de los títulos hipotecarios es de responsabilidad del Investigador del Condado, quien se asesora con el Abogado; y, para cerrar el préstamo recibe la minuta de la hipoteca que una vez firmada y legalizada faculta para solicitar el cheque a la Oficina Financiera de San Luis. La Hipoteca es a favor del Gobierno de los Estados Unidos.

En estos préstamos inmobiliarios, el sistema de pagos es por dividendos anuales, con el sistema de amortización gradual. — No hay pues planes de pagos como en los préstamos de operación.

El cheque que remite la Oficina de San Luis, la Oficina del Condado lo deposita en un Banco Comercial de la localidad, cubriendo una cuenta corriente a nombre del prestatario. Para disponer de estos fondos, el prestatario gira sobre esa cuenta, pero los cheques son autorizados por el Supervisor y desde luego de acuerdo a las inversiones que vayan realizándose. Los cheques que paga y cancela el Banco Comercial pasan a la FHA, con los estados de la cuenta corriente, con el objeto de efectuar los respectivos registros.

Los préstamos para viviendas tienen la finalidad de procurar al campesino viviendas higiénicas, cómodas y modestas, y siempre que el campesino no pueda recurrir al crédito de otras fuentes. Para estos créditos de viviendas se concede el plazo de 33 años, el interés es del 4% anual, y el monto máximo de \$ 18.000.

Bajo este programa de viviendas, se puede también atender a arrendatarios, pero propiamente el préstamo se le concede al propietario ya que es él quien se compromete con la hipoteca. El monto de la concesión puede ser el 100% del valor certificado por el Comité, y siempre que no pase del costo y condiciones preestablecidas en los planes de vivienda.

Como ya se ha podido ver, en estos préstamos inmobiliarios no se ha previsto crédito para mejoras de carácter permanente e inmobiliarias, pero en cambio esta clase de inversiones se puede

incluir en los Préstamos de Operación, pero máximo hasta \$ 1.000.

Los préstamos para compra de propiedad agrícola se sujetan a la definición de "que sea una finca cuyos recursos sirvan para proveer la vida esencial de la familia campesina"; "la finca por si sola debe ser capaz de producir ingresos necesarios para que una familia viva y cumpla con sus deudas". Estos préstamos se conceden a 40 años de plazo y en los préstamos directos se cobra el 4,1/2% anual y con fondos asegurados el 5%. El monto que se concede para estos Préstamos de Propiedad Agrícola, está condicionado también al origen de los fondos con que cuenta la FHA; si el préstamo es directo, o sea con fondos propios, se concede hasta por el 100% del avalúo certificado; sin embargo tanto en estos préstamos como en los Préstamos de Agua y Suelos, pueden hacerse con "Fondos Asegurados", fondos que provienen de fuentes privadas y que en su mayor parte la FHA obtiene de los Fondos de Retiro de los Empleados Públicos que son manejados e invertidos por una Agencia Federal y, cuando la FHA utiliza estos fondos, los préstamos no pueden exceder del 90% del valor certificado por el Comité y siempre que el avalúo haya llenado el "EQUITE", si no hay ese Equite, la concesión se hará por el 90% del precio normal de las tierras y edificios.

De la misma manera que en los Préstamos de Operación, en los Inmobiliarios la recaudación es un termómetro de la buena colocación del crédito. La recaudación será efectiva si los planes han sido correctos, si las visitas del Supervisor son oportunas para solucionar reajustes que provengan del agricultor. Si bien es cierto que la política de la FHA es esperar que el préstamo sea pagado por la habilidad del agricultor, sin embargo tienen que supervisarse las garantías reales que constituyen las hipotecas y las prendas.

Todas las seguridades para la recaudación de los préstamos se estipulan en el contrato hipotecario, estipulaciones que se resumen en:

a) — Hay cláusulas que establecen normas de seguridad para el granjero y para el Gobierno, con bases para que se logre la

- inversión y los objetivos del préstamo.
- b) —Una cláusula señala el valor de los dividendos;
 - c) —Se estipula que el agricultor tiene la obligación de mantener las garantías reales en buenas condiciones;
 - d) —Se establece la obligación que tiene el agricultor de denunciar a la FHA de la disminución o desmejora de las garantías;
 - e) —El prestatario tiene que contratar póliza de seguro, de acuerdo a las Leyes del Estado. E igualmente debe cumplir con el pago de impuestos;
 - f) —Se requiere que en el contrato haya la cláusula de hipoteca que se respalda con la póliza hipotecaria.

INFORME DE AVALUO.—El propósito de estos avalúos es establecer el valor de la granja, y el potencial de la misma, puesto que la hipoteca constituye la garantía principal. Los avalúos llevan a efecto Avaluadores Especiales nombrados por la Oficina Estatal, o en su defecto lo realizan los Supervisores de Zona y los Supervisores de Condado, en su orden.

Para los avalúos se dispone de mapas de suelos. En la visita de la granja se reconoce la extensión de la misma; se marcan las construcciones actuales, los bosques, los caminos, los terrenos rocosos; se delimitan los tipos de suelos de acuerdo a las gradientes y grados de erosión; las siembras se determinan con distinción de colores, así como si hay bosques se delimita con características especiales; se señala también las tierras destinadas a pastos, así como las que deben destinarse a este fin. Al mismo tiempo el evaluador tiene que ir evaluando los edificios, indicando la edad, tipo de cubierta, tipo de cimientos y construcción; se medirá el área y la distribución del edificio, de acuerdo a sus pisos, y, el estado actual en que se encuentra; por otro lado se determinará tanto el avalúo actual como el que tendrá una vez introducidas las mejoras.

PRESTAMOS DE SUELO Y AGUA.— Como su nombre indica, el objeto de estos préstamos es la de proveer agua o sistemas de irrigación a los predios, así como la de procurar a la finca

la conservación de sus suelos. Para estos préstamos, el prestatario tiene que ser propietario de las tierras; debe tener, a más de habilidad para el manejo agrícola general de la finca, habilidad para poner en práctica los métodos de conservación de suelos, así como los trabajos de regadío y drenaje bajo asesoramiento de los Servicios Nacionales de Conservación de Suelos que trabajan en íntima colaboración con la FHA. Desde luego, volvemos a explicar, para estos préstamos se exige que el prestatario supere la habilidad del agricultor común y corriente. Estos préstamos se conceden al 3,1/2% anual de interés, más el 1% de comisión para gastos administrativos; si el plazo es largo, la garantía es hipotecaria, y cuando el plazo es corto o mediano, la garantía se hace sobre hipoteca-prendaria de bienes muebles que equivale en la Legislación Ecuatoriana a la Prenda-Agrícola-Industrial; el plazo máximo es de 20 años; el monto de la concesión es del 100% de la inversión, pero se concede por el 50% cuando el proyecto va a ser ejecutado por el Servicio de Conservación de Suelos.

Como ya se dijo, estos préstamos también se pueden efectuar bien con fondos directos o bien con fondos asegurados. Cuando se trata de préstamos a personas naturales, el cupo no excede de \$ 25.000 por préstamo, pero cuando este préstamo se concede a personas jurídicas o empresas, el máximo es de \$ 250.000.

PRESTAMOS DE EMERGENCIA

Se introdujo esta clase de préstamos que concede la FHA, para ayudar al campesino en las situaciones de emergencia, por desastres agrícolas. Estos préstamos se conceden para compra de semillas y fertilizantes, para reemplazar ganado perdido o maquinaria desaparecida o inutilizada por causas de fuerza mayor. Los plazos son cortos, pero para huertos o restauración de tierras o edificios, el plazo puede ser hasta de 20 años. Citamos los siguientes tipos de crédito en este rubro:

- 1) —PRESTAMOS DE PRODUCCION DE EMERGENCIA.— Se conceden por pérdidas de sementeras, pérdidas provenientes de inundaciones, tornados o sequías; desde luego estos préstamos solamente se conceden cuando se comprueba que las pérdidas han sobrepasado del 25%.
- 2) —PRESTAMOS DE EMERGENCIA ECONOMICA.—Los cuales se conceden previo el dictamen del Secretario del Departamento de Agricultura, por ejemplo cuando se ha producido violentas bajas de precios de granos o de ganado.
- 3) —PRESTAMOS ESPECIALES DE EMERGENCIA.—Estos préstamos se conceden atendiendo circunstancias especiales y a una variedad de factores, por ejemplo para el agricultor que ha sufrido pérdidas a causa de falta de mercado de sus productos, como en el caso de los cultivadores de legumbres o productores avícolas en que, por ciertas circunstancias, se enfrentan al problema de saturación de sus productos en los mercados.

Estos préstamos de emergencia se hacen a los agricultores que ya tienen antecedentes de crédito con la FHA y propiamente se les asiste para que recuperen su crédito ante la misma FHA. Estos préstamos no son supervisados, pero si un agricultor no paga uno de estos préstamos de emergencia, por razones justificadas, se conviene en entrar en la planificación de la finca, sea con préstamos de producción o préstamos inmobiliarios. Por el hecho de no ser préstamos supervisados, se concede a agricultores perfectamente calificados, y, desde luego, la FHA es más exigente con estos agricultores, así por ejemplo se les exige que primero paguen a la FHA y luego a los otros acreedores, desde luego para la concesión del préstamo de emergencia, previamente hay un acuerdo y condición previa que deberán respetar los otros acreedores.

Por otro lado, estos préstamos de emergencia también se pueden conceder a agricultores que no tienen la finca de tipo familiar, pero de todas maneras deben ser personas que han sufrido

do las consecuencias de una catástrofe y se han colocado en la imposibilidad de recurrir a otras fuentes de crédito.

ASESORIA DE CREDITO

Se refiere a la asesoría que necesitan los solicitantes que llegan a la Oficina de la FHA por primera vez, así como también a los agricultores que ya han recibido crédito de esta Institución. El Supervisor, ya se ha dicho, no solamente tramita las solicitudes de crédito, a él acuden un sinnúmero de agricultores a consultarle sus problemas, aun sin que medie solicitud de préstamo alguno; por otro lado, el Supervisor bien puede ayudar al campesino a tramitar y aun a conseguirle crédito en otras Instituciones, de allí que el Supervisor tiene que estar familiarizado con las funciones y operaciones de Bancos y Oficinas de Crédito, debe conocer sus trámites y condiciones para los préstamos de fines agrícolas.

GRADUACION DE PRESTATARIOS

Las personas o familiares a quienes ya ha servido la FHA y han cancelado sus préstamos, de acuerdo a la finalidad del crédito supervisado, tienen que graduarse o sea personalmente conseguir crédito en otras Instituciones para la ampliación de sus trabajos agrícolas. El problema radica en que el agricultor no quiere separarse de la FHA, por todas las ventajas que ha recibido del crédito supervisado, como por ejemplo el bajo tipo de interés y los plazos holgados. De allí que es necesario tener perfectamente informado al agricultor, en el sentido de que la ayuda gubernamental solamente se extiende a las personas que necesitan de la FHA, o sea a aquellas que no pueden recurrir a otras fuentes de crédito, y que por lo mismo la persona graduada en la FHA, de acuerdo a la planificación que se somete, al final tendrá que ser un agricultor que ha elevado su situación financiera y que puede ser un cliente aceptable en Bancos Comerciales por ejemplo. La graduación presupone, pues, que el agricultor, luego de

que le ha ayudado el Gobierno, se ha establecido y ha formado su crédito sólido. La mayor parte de los clientes de la FHA, la graduación la toman voluntariamente, debido a que en este aspecto se le ha preparado por tres vías: 1) información inicial, o sea cuando el agricultor se acerca por primera vez a la FHA; 2) el Supervisor periódicamente debe recalcar este asunto, aprovechando de sus visitas a la finca; 3) el Supervisor debe revisar durante el análisis anual del Diario de Ingresos y Egresos, y la planificación del próximo año, el desarrollo de la finca, para que al final el agricultor se encuentre capacitado para la graduación; 4) también en la hipoteca se hace constar una cláusula que trata de la graduación. Según la experiencia de la FHA en Oklahoma, el término medio de tiempo en que se gradúan los campesinos que han recibido crédito de esta Institución es: en los préstamos de operación cuatro años y medio, y los que han adquirido préstamos inmobiliarios 10 años. En algunos casos, hasta que el agricultor graduado busque o consiga crédito en otras fuentes, la FHA le acepta préstamos de operación por un año más.

OFICINA DE FINANZAS DE SAN LUIS

Al iniciar la descripción de la Administración de Hogares Campesinos (FHA), se indicó que forma parte de esta Institución la Oficina de Finanzas radicada en la ciudad de San Luis. Las Agencias de la FHA o sea las Oficinas de Condado, no disponen de capitales ni fondos de operación, el dinero que se entrega tanto en la concesión de préstamos, como el dinero que se recibe en abonos y cancelaciones, maneja la Oficina Financiera de San Luis. Esta Oficina para hacer efectivo un préstamo recomendado y aceptado por la FHA, no gira el cheque producto del préstamo, simplemente ordena que ese cheque gire la Oficina de Desembolso del Departamento del Tesoro de San Luis.

Recibida toda la información reportada por una Agencia de la FHA, información que adjunta el pagaré o documentos de crédito que llevan la identificación con número de orden (número que a la vez determina el Estado, Condado, etc. del prestatario),

se procede a solicitar el cheque, el mismo que con las respectivas copias de los documentos contables del préstamo se envía a la Oficina de Condado, cuyo valor, como ya se indicó en párrafo anterior, dispone el prestatario a través de una cuenta corriente en un Banco Comercial y con la intervención del Supervisor.

En esta Oficina de San Luis, por lo mismo, se lleva la contabilidad de todos los préstamos concedidos por la Administración de Hogares Campesinos. Así como en cada Oficina de Condado se llevan los auxiliares para el control de los préstamos de su circunscripción.

PROGRAMA DE AUDITORIA

La FHA en los Estados Unidos tiene 6 zonas de auditoría que están dirigidas por expertos en la materia y que trabajan de acuerdo a Reglamentos y Códigos especiales. En la Oficina Nacional de Washington se encuentra el Director General de Auditoría que es el Jefe Superior de las Auditorías de Zona. Además la Oficina Financiera de San Luis tiene un grupo especial de auditores para las específicas labores de esa Oficina.

Para cada Oficina de Auditoría de Zona hay un Oficial Principal que es el responsable de todos los trabajos de auditaje de su Zona. Los Auditores trabajan en la auditoría corriente y propia para el control de las operaciones de las Agencias de la FHA, pero además también trabajan en casos de investigaciones especiales, por ejemplo de alegatos. Por encima de esta auditoría interna de la FHA, se encuentra la Oficina General de Contabilidad del Gobierno, Oficina que está obligada a fiscalizar las dependencias de la FHA y además fiscalizar los trabajos de las auditorías internas de la FHA.

Para una fiscalización de Oficina de Condado, se toma un 20% de los prestatarios, por muestreo a grandes rasgos, tomando desde luego en este muestreo todos los tipos de crédito; de estos préstamos seleccionados, un 50% se analiza en el terreno y entrevistando a los prestatarios, aparte de que un 15% de los prestatarios seleccionados son citados para que concurran a la Ofici-

na, para fiscalizar con ellos las operaciones, sus planes, abonos, etc. También el Auditor se entrevista con los miembros del Comité de Condado, así como también con varios banqueros locales para examinar la situación de competencia en el campo crediticio. En los Informes se hace constar solamente las novedades y errores, y sobre estas novedades o errores, antes de evacuar el informe, el Auditor discute con el Supervisor de Condado.

El trabajo del Auditor en la Oficina de Condado tiene que sujetarse a las siguientes materias:

- 1) —Solicitudes y elegibilidad.
- 2) —Préstamos y usos de los fondos.
- 3) —Planes agrícolas.
- 4) —Cuentas Bancarias.
- 5) —Pagarés e Hipotecas .
- 6) —Otras Garantías y Otros Acreedores.
- 7) —Servicio de Garantías (cambios y sustituciones).
- 8) —Liquidación o cancelación de obligaciones.
- 9) —Recibos, recaudaciones, transferencias, etc.
- 10) —Servicio de Estados de Cuentas, Supervisión y contacto.
- 11) —Administración y misceláneas.

La Auditoría en el nivel Estatal es diferente, ya que el trabajo de esta Oficina también es diferente. Por lo tanto en esta Oficina, la auditoría se reduce a revisar las prácticas efectuadas en la política de crédito, procedimientos para la aceptación de préstamos. Para el trabajo de auditoría, el Auditor procede a conferenciar con el Director Estatal, así como con los miembros del Comité de esta Oficina.

Las auditorías planea el Oficial Auditor de Zona, pero también se realizan fiscalizaciones a pedido de los Directores Estatales.

El Director General de Auditoría en Washington tiene las siguientes funciones: 1) revisa los informes de auditoría de todas las zonas, para ver si se cumplen con las recomendaciones; 2) la revisión se utiliza para enmendar procedimientos, unificar-

los y generalizarlos; 3) verifica las novedades de lo que ocurre en los niveles de Condado y Estado; 4) por último, el Director General de Auditoría conoce de los resultados que hayan tenido las observaciones y acotaciones de los auditores, o sea en definitiva está atento al cumplimiento que observen los funcionarios a las recomendaciones de los auditores.

Aquí termina el relato sobre el Curso de Entrenamiento de Crédito Agrícola en los Estados Unidos. En cuanto a la prolongación del Curso en Puerto Rico, y a las observaciones de otras organizaciones de carácter económico, me será placentero presentar otra monografía.

Tulcán, enero de 1960.

LA DEUDA PÚBLICA EN EL ECUADOR

Por Fausto Alvaro Muñoz

- I.—Introducción.
- II.—Deuda Pública y Presupuesto del Gobierno Central.
- III.—Deuda Pública Externa Total y Balanza de Pagos.
- IV.—Perspectivas de la Deuda Pública.

I

INTRODUCCION

El propósito de este estudio es el de compendiar información (ver apéndice estadístico) y analizar sucintamente el desenvolvimiento de la deuda pública del Ecuador en la última década, así como el curso que podría tomar en el futuro.

La deuda del gobierno central se trata en relación estrecha con su presupuesto. La deuda pública total —que comprende al gobierno central y otros organismos públicos autónomos— se considera sólo en cuanto la deuda externa incide en la balanza de pagos del país. Se dedica el último capítulo, por fin, a tratar de

definir la tendencia secular de la deuda pública a mediano plazo.

La información presentada en este ensayo se muestra a precios corrientes, soslayando el alza registrada en el nivel interno de precios en el período, que no reviste mayor importancia en virtud de las condiciones de estabilidad económica que prevalecieron en estos años, y porque su estudio a precios constantes aparejaría dificultades incompatibles con la extensión y fines de este documento.

II

Deuda Pública y Presupuesto del Gobierno Central .

La deuda interna del gobierno central registra una violenta expansión en los años 1950-1959. Efectivamente, en 1950 su saldo pendiente de pago al concluir el año fue de s/. 126.5 millones y a fines de 1959 ascendía ya a \$ 804.4 millones, es decir, había sextuplicado su nivel primitivo. La deuda externa avanzó a un ritmo más lento, de \$ 15.5 millones en 1950 a \$ 36.3 millones en 1959, experimentando algo más que una duplicación. En este decenio, la deuda interna tuvo un crecimiento ininterrumpido, con excepción de 1957 en que declinó levemente. Parecido comportamiento se pudo observar en la deuda externa hasta 1956, ya que en los dos años subsiguientes aparece un sesgo negativo en el crecimiento que solo consigue ser superado nuevamente en 1959.

Los desembolsos efectivos por amortización e intereses de la deuda interna ascienden paralelamente desde el año 1950 en que valieron s/. 12.7 millones hasta s/. 117.5 millones en 1959. El servicio de la deuda externa, por otro lado, crece para los años indicados de \$ 10.1 millones a \$ 61.5 millones, con una notoria interrupción en 1954 por la interferencia que se produjo en los pagos de la deuda inglesa, debido a las negociaciones que para su arreglo tuvieron lugar en dicho año y que determinaron la reanudación del servicio en 1955.

El crecimiento inusitado de la deuda del gobierno central en estos diez últimos años corresponde, en parte, al esfuerzo de financiación de una inversión pública en constante avance, pero

constituye, a su vez, trasunto de graves desequilibrios de estructura fiscal que se resumen en (a) dispersión de fondos (b) deficiente sistema tributario y (c) mala administración, factores que hacen que los gastos corran más de prisa que los ingresos propios y que, en consecuencia, la estela deficitaria resultante demande de volúmenes siempre mayores de crédito para poder ser transitoriamente disipada. Es así como los gastos efectivos totales del Gobierno que en 1950 fueron de \$ 571.9 millones llegaron a s/. 1.621.7 millones en 1959, con un aumento comparativo de 184%, cuando simultáneamente los ingresos propios (excluidos empréstitos) que en 1950 representaron \$ 538.7 millones ascendieron tan sólo a \$ 1.423.4 millones en el último año, con un salto equivalente a un 164%, dando margen por lo mismo a una diferencia deficitaria de un 20% entre las dos corrientes, que ha debido llenarse a través de recursos ajenos conseguidos en préstamo.

El endémico desajuste fiscal referido, ha constreñido al gobierno central a la utilización de fondos provenientes de la deuda para poder atender con puntualidad su propio servicio. Merece la pena enfatizar el hecho de que en el período 1952-1959, cerca de un 40% en promedio del valor amortizado de la deuda se cubrió en esta forma. Este es un fenómeno que gravita en forma doble en la conducción de las finanzas del Gobierno (a) como serio factor limitante a largo plazo en la obtención de nuevos créditos y (b) como elemento perturbador de incidencia negativa inmediata en el componente más dúctil de los gastos, el de la inversión. Prueba a este segundo aserto, entre otras razones, la caída del descenso relativo sufrido por la inversión del Gobierno en los tres años posteriores a 1956.

Los gastos que requiere el servicio de la deuda han venido absorbiendo una parte creciente de los ingresos efectivos del Gobierno (no se consideran los fondos tomados en préstamo y se incluyen los de "Cuentas Especiales"). En 1950 se pagó en concepto de amortización e intereses \$ 26.2 millones que, enfrentados a un volumen de ingresos efectivos de \$ 692.6 millones en ese año, significaron un retiro de casi 4%; en 1959 egresaron \$ 141.6

millones, es decir, el 9% de las entradas efectivas que entonces tuvieron un valor de \$ 1,423.4 millones. Aparentemente, este último porcentaje no es elevado y la presión del servicio sobre el presupuesto del gobierno central no es aguda; sin embargo, la política deficitaria crónica que empuja al endeudamiento, va alimentando espontáneamente fuerzas retractoras a la expansión de la misma deuda, que eventualmente pueden interferir también su oportuno pago y determinar la mora.

III

Deuda Pública Externa Total y Balanza de Pagos.

La deuda pública externa conjunta (gobierno central, gobiernos provinciales y locales, y otras entidades autónomas), adelantó aceleradamente en la década del 50. El monto pendiente de pago al terminar 1950 fué de \$ 24.3 millones, saldo que casi se triplicó en 1959, cuando valió \$ 69.3 millones. La participación cada vez mayor de los organismos públicos independientes del gobierno central dentro del sector público, aparece como el agente responsable directo del suceso, pues su monto pendiente de pago llegó a cuadruplicarse en el período, al pasar de \$ 8.8 millones en 1950 a s/. 33.0 en 1959.

La remisión oportuna de divisas por amortización e intereses de la deuda pública externa indujeron a un desplazamiento ascendente ininterrumpido de los valores reembolsados, con la sola excepción de 1954, por razones ya anotadas en el contexto; en 1950 los pagos de este servicio fueron de \$ 1.1 millones y en 1959 de \$ 10.1.

Este renglón de egresos no ha repercutido gravosamente sobre la balanza de pagos del país, si se toma como punto de comparabilidad su incidencia sobre las existencias de divisas derivadas de exportaciones. Su participación porcentual, sin embargo, ha venido en aumento; en 1950 significó el 1.4% y en 1959 el 7%. La aprehensión de cambio extranjero por el servicio de la deuda externa ha impactado con mayor fuerza, más bien, en el fondo de divisas compradas por el Banco Central, de donde se

abastece; aquí, el servicio quizo decir el 1.8% en 1950 y el 11.6% en 1959.

IV

Perspectivas de la Deuda Pública.

(a) **Deuda Pública Interna:** No se dispone de cifras para 1960 que faciliten el análisis de este capítulo. Se entiende, no obstante, que la deuda pública interna total debió crecer a una tasa bastante alta, a juzgar por las masivas emisiones de bonos lanzadas en ese año, con diversos fines (principalmente para enjugar déficits presupuestarios del gobierno central y municipios), y que se reflejaron en el cuantioso saldo de \$ 187 millones en bonos que al mes de Agosto de 1960 esperaban colocación en el mercado ^{1/}, debiendo añadirse posteriores autorizaciones para emisión de bonos, que hasta el momento, representan nada menos que un monto bruto de \$ 480 millones. ^{2/} Es innegable la presencia de una sobrecarga en el mercado interno de valores en el cual las disponibilidades anuales de las Cajas de Previsión y la Comisión Nacional de Valores sólo llegan a \$ 50 millones para inversiones en bonos, debiendo, por tanto, buscarse paso al remanente en el mercado privado, no siempre anuente a ésta clase de operaciones bursátiles. Se ha querido relevar al exangüe mercado de valores, en parte, de la exagerada presión de las emisiones de bonos y otros documentos similares, al ordenarse la conversión del 50% del encaje bancario en títulos de la Comisión Nacional

1/ "Plan Inmediato de Desarrollo Económico", Tomo I, página 157. Junta Nacional de Planificación, 1960.

2/ Según Registros Oficiales de Agosto a Diciembre de 1960. Se ignora la cifra neta, por presentarse el caso de la autorización de bonos para los Municipios de Quito y Guayaquil, que tiene un valor combinado de \$365 millones, y en donde no se puede precisar la suma que habrá de dedicarse al retiro de antiguas emisiones hechas por estos organismos y que se encuentran en circulación, aparte de otras consolidaciones de deuda.

de Valores, liberando así fondos en una cifra estimativa de alrededor de \$ 150 millones.

Otras formas de crédito efectivo y potencial puestas a disposición del Gobierno por el Banco Central, en el curso de los cuatro últimos meses del 60, a través de consolidaciones de deudas, préstamos y anticipos, rebasan los \$ 400 millones. Suben aún más los guarismos de la deuda por el crédito de contratistas, luego de finiquitarse un contrato con una empresa constructora nacional para la instalación de 4 puentes de acero por un valor de \$ 17 millones.

La deuda interna del gobierno central, en simisma, se expandió sobremanera en 1960, como se colige de las cifras que el Gobierno mantuvo pendientes de pago con el Banco Central, que, en el corto lapso de Diciembre 31 de 1959 a Diciembre 15 de 1960, acreció de s/. 130.5 millones a s/. 415.9, límite y aumento records en materia de empréstitos al Gobierno durante la vida del Banco Central. 3/ El violento giro en la política de endeudamiento interno del Gobierno tendrá, lógicamente, hon- das repercusiones futuras sobre su presupuesto, y sólo para 1961 ya se señala una asignación para el servicio de la deuda interna igual al 10.6% del presupuesto neto de gastos (exclusión hecha de "Cuentas Especiales"), frente a un 9.9% en 1960, 4/ de- biendo ponerse en claro que la primera de las cifras — por- centuales deberá subir aún más en términos efectivos, pues res- ponde a un presupuesto inflado, de índole deficitaria, que sólo podrá desenvolverse apoyado en las muletas del crédito, como lo está demostrando la reciente ordenanza de emisión de bonos por \$ 106 millones para financiar el vacío en el presupuesto de capi- tal del Gobierno en 1961, anticipándose que serán necesarias emi- siones adicionales en este año para similares fines.

El comodín de la deuda interna, puede significar la antesala

3/ "Información Estadística" N° 715, Enero 13, 1961 y "Boletín del Ban- co Central del Ecuador", Nos. 396-397, Julio y Agosto de 1960.

4/ "Ley de Presupuesto General del Estado" para los años 1960 y 1961.

de un proceso inflacionista de no administrarse en oportunidad medios correctivos fundamentalmente de orden fiscal.

(b) —**Deuda Pública Externa:** Este literal se desarrolla en base a las proyecciones del servicio de la deuda pública externa nacional y exportaciones, elaboradas por la Junta Nacional de Planificación 5/

Según dichas series, en el transcurso de 1960 a 1965, el servicio de la deuda externa ascenderá paulatinamente hasta alcanzar en 1962 su punto más elevado, tanto en términos absolutos como relativos, y en donde, su valor aproximado de \$ 15 millones, demandará un 9.5% del valor esperado de exportaciones. En los años subsiguientes, iniciará su descenso hasta tocar la cima del período en 1965, en que este tipo de gastos llegará estimativamente a s/. 10.2 millones, con una equivalencia de 5.7% de las exportaciones.

De verificarse estas predicciones, ello querría decir que para 1963-1965 se habría logrado contraer los desembolsos por amortización e intereses de la deuda externa, a niveles promedios equiparables con los que reinaron en los años 1956-1958.

Los datos planteados, sinembargo, procrean una nugatoria corriente de optimismo, mirados a la luz de los últimos acontecimientos. Si es permisible esperar cumplimiento de la proyección hecha para las exportaciones, no ocurre lo mismo en el caso del servicio de la deuda, en donde las cifras expuestas descansan en rígidas premisas que en forma general se concretan en reajustes tributario-administrativos que nivelarían el presupuesto del gobierno central (se hace abstracción de las demás entidades oficiales) para 1962, reduciéndose, consiguientemente, a un mínimo de \$ 30 millones la necesidad de empréstitos extranjeros hasta ese año.

Pese a la buena disposición hasta ahora demostrada por el Gobierno para poner en orden su casa y ceñirse a las directivas

5/ Opus. cit.

impartidas por la Junta de Planificación en materia de reforma tributaria, como lo ponen de manifiesto la venida al país de la Misión Klein & Saks y la expedición de decretos por los cuales se elevan los gravámenes a las herencias, rentas del capital sin el concurso del trabajo, y cigarrillos, se hace difícil creer que en tan corto tiempo se cumplan otros requisitos del plan de recuperación fiscal y nivelación presupuestaria que, como el del impuesto a la renta, destinado a financiar algo más del 50% del aumento propuesto de ingresos, implican reformas substanciales en las tablas de cobro y en el sistema administrativo mismo.

Además, la política económica del Gobierno enfila hacia metas ambiciosas de inversión que con seguridad tratarán de exceder el nivel de los \$ 400 millones estipulado por la Junta para 1962. Para ello habrá de buscar la cooperación del capital extranjero y ya por ahora cuenta con una autorización dada por el último Congreso Nacional para contratar empréstitos en el exterior hasta por un valor de \$ 120 millones, y se encuentran presentados a la consideración de organismos financieros internacionales, planes de inversión de fomento agropecuario-pesquero, riego, industrialización, carreteras y electrificación por un valor próximo a \$ 100 millones.

Quedaría por conocerse hasta qué punto tengan éxito las gestiones del Gobierno, en cuyo caso, y de tenerlas, sería inevitable el alza absoluta y relativa del servicio de la deuda externa. La presión sobre la balanza de pagos se vería intensificada por el flujo secundario que como resultado del acrecido gasto público se desvíe por el canal de importaciones y pago de otros servicios al exterior, en virtud de la alta propensión a la importación existente en el país.

A modo de epílogo, se podría decir algo que ya es de dominio público, esto es, que el camino se encuentra expedito al advenimiento de la inflación, luego de que la política económica del país ha mudado de principios directrices, no sólo en lo fiscal como aquí se ha expuesto y analizado, sino también en lo monetario y cambiario, en donde las reformas a la Ley de Régimen Monetario y el debatido proyecto de unificación cambiaria, esquivan-

mente sometido a prueba parcial a través de la desincautación temporal de divisas provenientes de las exportaciones de cacao, han avalizado fundados temores en toda su extensión.

Sólo resta aguardar en espera de que las esferas gubernamentales económicas, comprensivas de la gravedad de las cosas, sepan dar la voz de alto al fantasma inflacionario con la debida oportunidad y firmeza, diluyendo así fermentos subsidiarios de malestar social que podrían degenerar en inestabilidad política y caos general en la vida del país.

Quito, Enero 20, 1961.

CUADRO 1

Deuda Pública del Gobierno Central, 1950 - 1959

(Saldo pendiente de pago a fin de año) en millones

Año	Deuda Interna (1)	Deuda Externa (2)
1950	\$ 126.5	\$ 15.5 (a)
1951	133.1	15.3 (a)
1952	150.8	17.0 (a)
1953	184.1	17.1 (a)
1954	235.9	19.4 (a)
1955	307.2	22.5
1956	621.4	36.5
1957	608.2	35.7
1958	664.6	34.8
1959	804.4	36.3

(a) Se incluye la Antigua Deuda Inglesa en mora, solamente en la cantidad de \$ 7.3 millones, luego del arreglo de la deuda en 1955.

FUENTES: (1) "Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador", 1959.

(2) Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 2

Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central, 1950-1959

(Pagos efectivos por amortización e intereses)

—en millones de sucres—

Años	Deuda Externa	Deuda Interna	Total
1950	10.1	12.7	22.8
1951	33.2	18.9	52.1
1952	14.4	20.8	35.2
1953	12.7	39.2	51.9
1954	9.7	44.3	54.0
1955	15.8	52.3	68.1
1956	33.4	65.4	98.8
1957	43.0	82.9	125.9
1958	34.4	107.4	141.8
1959	61.5	117.5	179.0

FUENTE: Boletines del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 3

Ingresos y Egresos Efectivos del Gobierno Central, 1950-1959

En millones de sucres

Años	Ingresos (1)	Egresos
1950	538.7	571.9
1951	623.8	648.9
1952	692.6	731.1
1953	853.3	918.5
1954	1,154.0	1,266.5

1955	1,269.3	1,479.0
1956	1,227.5	1,452.0
1957	1,429.3	1,468.0
1958	1,439.1	1,503.0
1959	1,423.4	1,621.7

(1) Ingresos efectivos de los presupuestos de operación, capital, empresas del Estado y "Cuentas Especiales". Se excluyen fondos tomados en préstamo.
FUENTE: Boletines del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 4

Gastos de Capital del Gobierno Central, 1950-1959 (1)

(en millones de sucres)

Años	Inversión Directa	Inversión Indirecta (2)	Total
1950	38	—	38
1951	44	—	44
1952	54	—	54
1953	74	—	74
1954	140	23	163
1955	238	29	267
1956	239	24	263
1957	166	27	193
1958	147	25	173
1959	235	24	261

(1) Gastos presupuestarios de operación, capital y empresas del gobierno (incluye "Cuentas Especiales").

(2) Transferencias a los Bancos de Fomento y Comisión Nacional de Valores.
— Cantidades inferiores a s/. 500,000.

FUENTE: "Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador", 1959.

CUADRO 5

Deuda Pública Externa del Ecuador, 1950-1959

(Saldos pendientes de pago a fin de año)
en millones de dólares

Años	Gobierno Central	Otras Entidades Públicas	Total
1950	15.5 (1)	8.8	24.3
1951	15.3 (1)	9.2	24.5
1952	17.0 (1)	11.1	28.1
1953	17.1 (1)	11.2	28.3
1954	19.4 (1)	17.2	36.6
1955	22.5	19.9	42.4
1956	36.5	22.4	58.9
1957	35.7	23.3	59.0
1958	34.8	25.0	59.8
1959	36.3	33.0	69.3

(1) Se incluye el valor de la Antigua Deuda Inglesa solamente en la cantidad de \$ 7.3 millones, conforme el arreglo de la deuda en 1955.

FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 6

Servicio de la Deuda Pública Externa, 1950-1959

(Pagos efectivos por amortización e intereses)
en millones de dólares

Años	Gobierno Central	Otras Entidades Públicas	Total
1950	0.7	0.4	1.1
1951	2.0	0.9	3.0
1952	0.9	2.2	3.1
1953	1.2	3.3	4.5

1954	0.9	2.6	3.5
1955	1.5	3.8	5.3
1956	2.6	3.0	5.6
1957	3.8	4.4	8.2
1958	5.2	4.7	9.9
1959	4.2	5.9	10.1

FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 7

Servicio de la Deuda Pública Externa, Valor de las Exportaciones e Ingresos de Divisas del Banco Central 1950-1965

en millones de dólares

Años	Servicio	Exportaciones	Ingresos del Banco Central	Porcentaje	
	a	b	c	a/b	a/c
1950	1.1	77.6	62.4	1.4	1.8
1951	3.0	70.9	53.1	4.2	5.6
1952	3.1	102.6	80.2	3.1	3.9
1953	4.5	93.4	77.7	4.8	5.8
1954	3.5	125.8	103.3	2.8	3.4
1955	5.3	115.5	94.9	4.6	5.6
1956	5.6	118.4	96.6	4.7	5.8
1957	8.2	137.7	91.0	6.0	9.0
1958	9.9	137.6	85.2	7.2	11.6
1959	10.1	143.4	87.2	7.0	11.6
1960	11.1	145.1		7.6	
1961	12.8	150.6		8.5	
1962	14.8	156.3		9.5	
1963	12.9	163.3		7.9	

1964	11.3	170.4	6.6
1965	10.2	178.3	5.7

FUENTES: 1950-1959.—Estadísticas del Banco Central del Ecuador y "Plan Inmediato de Desarrollo", Tomo I, 1960, Junta Nacional de Planificación. 1960-1965.—"Plan Inmediato de Desarrollo", Tomo I, 1960, Junta Nacional de Planificación.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL

(Mimeografiados)

- Nº 1 ESTUDIO DE LA RENTA NACIONAL, por el Ing. Com. Alfonso Aulestia O.
- Nº 2 HISTORIA DE LA OVEJA EN EL ECUADOR, por Jhon Cooper.
- Nº 3 ESTUDIO AGROPECUARIO DE LAS ISLAS DEL ARCHIPIELAGO DE COLON, (GALAPAGOS), por los señores V. Sammandarof e Ing. M. Chalons.
- Nº 4 INDIOS, BLANCOS Y MESTIZOS EN OTAVALO, ECUADOR, por Aníbal Buitrón y Bárbara Salisbury de Buitrón.
- Nº 5 ANALISIS MONETARIO Y ENSAYO SOBRE EL CIRCULANTE EN EL ECUADOR, por Alfonso Arcos V.
- Nº 6 ALGUNOS FACTORES ECONOMICOS Y GEOGRAFICOS QUE AFECTAN A LA POBLACION RURAL DEL NORESTE DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA, ECUADOR, por David G. Basile, Geógrafo, y Humberto Paredes, Ing. Civil.
- Nº 7 LA PROVINCIA DE MANABI EN LA ECONOMIA ECUATORIANA, por Jorge I. Vélez.
ENCUESTA POPULAR: El Ingreso Familiar, su distribución en las clases obrera, empleada y jornalera de la ciudad de Quito.

EDITADAS

ECONOMIA DE LAISSEZ FAIRE, LIBERAL CAPITALISTA vs. ECONOMIA PLANIFICADA SOCIALISTA, por el Dr. Manuel Agustín Aguirre. (Agotada).

LA REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR, por el Ing. Com. José C. Cárdenas. (Agotada).

AMERICA LATINA Y EL ECUADOR, por el Dr. Manuel Agustín Aguirre.

CHINA ACTUAL, por el Dr. Manuel Agustín Aguirre.

EL DESARROLLO INDUSTRIAL DEL ECUADOR PRESENTE Y FUTURO, por el Dr. Germánico Salgado.

EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO Y SUS PROYECCIONES EN EL DESARROLLO REGIONAL Y NACIONAL, por el Ing. Com. José C. Cárdenas.



"Bien podría gloriarse Babilonia de sus muros; Ninive de su grandeza; Atenas de sus letras; Constantinopla de su imperio, que Quito las vence a todas por llave de la cristiandad y por conquistadora del mundo, pues a esta ciudad le pertenece el descubrimiento del gran río de las Amazonas".