

JADER

PRELIMINAR

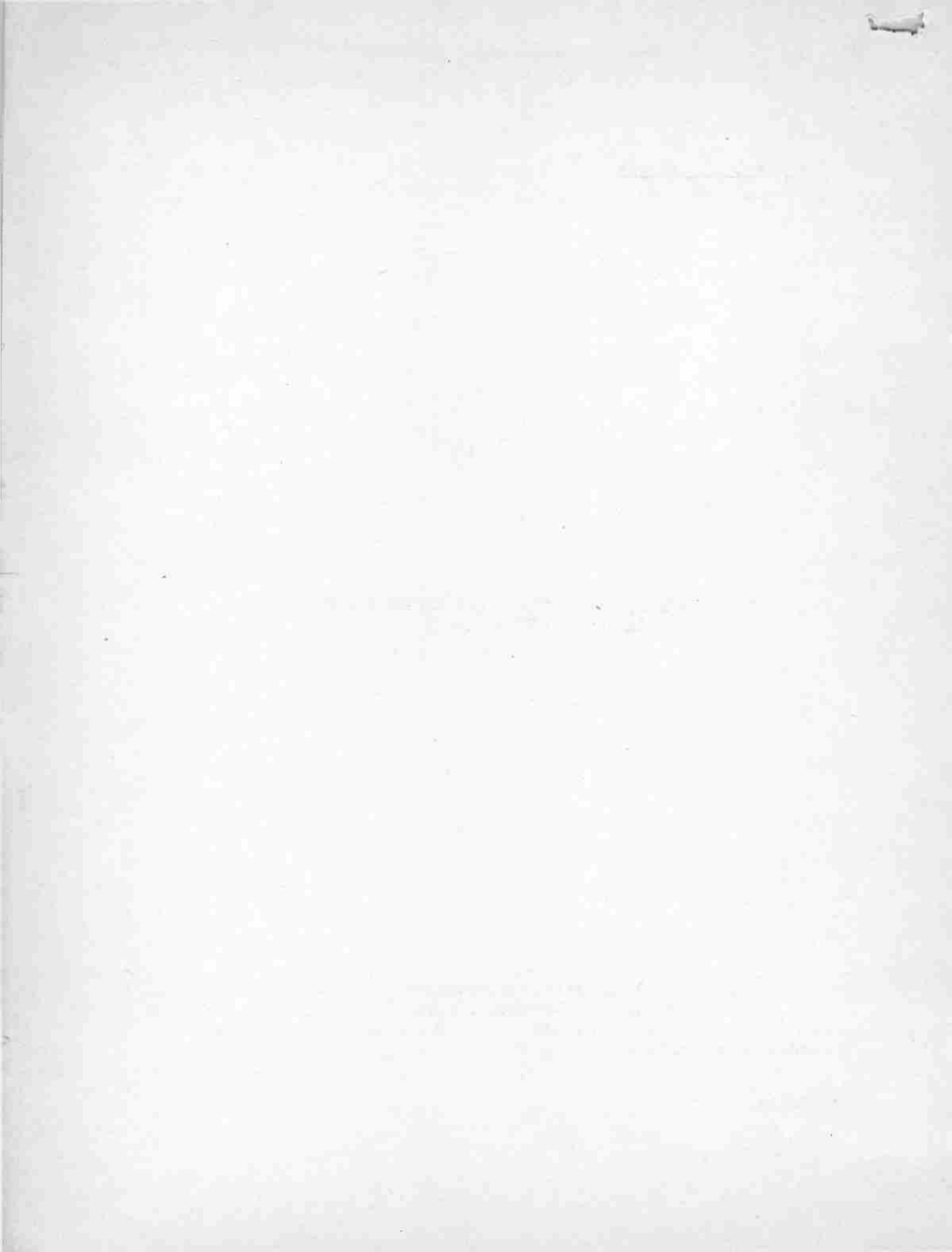
Sólo para discusión interna

Santiago, octubre de 1969

LOS PROBLEMAS INMEDIATOS Y LAS EXIGENCIAS DEL
DESARROLLO ECUATORIANO *

* Documento interno de la División de Servicios de Asesoría y la Oficina Nacional de Planificación de Ecuador, realizado con la colaboración especial del señor Pedro Vusković. El texto está pendiente de revisión y aprobación sustantiva.

72-I-122



LOS PROBLEMAS INMEDIATOS Y LAS EXIGENCIAS DEL DESARROLLO ECUATORIANO 1/

1. Las necesidades de acción inmediata y sus objetivos

Coinciden hoy día, como en pocos momentos de la vida económica del Ecuador, exigencias de acción rápida y profunda para responder a los desequilibrios inmediatos y a objetivos fundamentales del desarrollo económico y social a más largo plazo.

Entre los primeros, se destacan con particular urgencia la situación crítica del financiamiento público y la posición difícil del comercio exterior y el balance de pagos. Es perentorio adoptar decisiones para superarlos. Al examinar la naturaleza de las decisiones posibles, sería erróneo ver en ellos la manifestación de problemas circunstanciales o transitorios: han venido gestándose desde largo tiempo, sus raíces se encuentran en la estructura misma del sistema económico y el funcionamiento de la sociedad; constituyen expresiones de un esquema de crecimiento económico que inevitablemente conduce a esas tensiones.

Desequilibrios de esa naturaleza no son nuevos; se los ha confrontado en muchas oportunidades, mediante expedientes bien conocidos. Pero su misma recurrencia demuestra que en esos expedientes no se encuentran soluciones definitivas, sino paliativos transitorios, que tienen además la desventaja de afectar adversamente al ingreso y las condiciones de vida de la mayoría de la población nacional. Cuando a corto andar vuelven a presentarse los mismos desequilibrios, se ha esterilizado un esfuerzo y quedan sus efectos adversos, con el agravante de que resultan cada vez menos eficaces los expedientes tradicionales y es cada vez más estrecho el margen de maniobras mediante los mismos instrumentos de política económica.

1/ Muchos de los antecedentes y proposiciones que se incluyen en estas notas se encuentran presentados en forma detallada en otros documentos de la Junta de Planificación y, particularmente, en el que lleva por título "Bases para una estrategia de desarrollo en el contexto de la integración subregional". Así pues, para varios enunciados que aquí se recogen, en su forma más general, se dispone de justificaciones más amplias y de proposiciones que llegan a sus aspectos más específicos y precisos.

Es lo que ocurre hoy día, con los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos. Para que tengan efectos duraderos y resultados verdaderamente eficaces, las decisiones tienen que mirar a sus raíces últimas y no sólo a sus manifestaciones más visibles.

Al hacerlo así, se abrirá la posibilidad de que resulten plenamente coherentes las medidas encaminadas a superar los problemas inmediatos con otros objetivos fundamentales, que hacen a necesidades de más largo alcance del desarrollo económico y social. Y esto es esencial, ya que el hecho de que se trate de objetivos de más largo plazo no exime de ninguna manera de la necesidad de que se comience a actuar hoy mismo con vista a ir logrando su materialización progresiva. Por lo demás, es bien clara la urgencia de algunas decisiones básicas respecto de problemas que van más allá de las situaciones críticas del momento.

Se está en el inicio de un proceso de integración económica subregional que abre al país perspectivas muy positivas para su desarrollo ulterior. Pero el aprovechamiento eficaz de esas grandes posibilidades depende de la capacidad para adoptar decisiones y emprender acciones con la oportunidad debida. Para varios aspectos importantes, esa oportunidad es hoy mismo.

Las perspectivas de diversificación de las exportaciones, en el marco de una mayor vinculación económica con otros países latinoamericanos, no son incompatibles ni disminuyen en absoluto la necesidad de acrecentar los esfuerzos para defender y ampliar las exportaciones tradicionales hacia otros mercados, y de abrir nuevos mercados. Respecto de ello, hay también acciones que no pueden demorarse, tanto más si se tienen en cuenta las dificultades que se enfrentan en el caso del principal producto de exportación.

Hay fundadas esperanzas en los aportes que significarán en un futuro próximo la explotación de los recursos petrolíferos, en términos de fortalecimiento de las exportaciones, mayores ingresos públicos e incremento del ingreso nacional. Pero tampoco puede esperarse pasivamente a que fructifiquen esos aportes. Hay que preparar desde ya al país para todo lo que significa un ingreso de inversiones extranjeras de una cuantía apreciable en relación con el tamaño de la economía. Además,

/es claro

es claro que de las acciones iniciales dependerá que ese nuevo desarrollo constituya un "enclave", más o menos ajeno al conjunto de la economía interna, o un punto fundamental de apoyo a nuevas líneas de industrialización del país.

Y está, por último, el hecho esencial que sigue caracterizando la realidad económica y social: la existencia en la sociedad ecuatoriana de un segmento de la población, superior al 50 por ciento del total, marginada de los beneficios económicos mínimos que crea el proceso de desarrollo, e incluso de una efectiva participación social y política; y agudos contrastes en la distribución del ingreso y la riqueza nacionales. En la raíz de esos problemas, están los marcados desequilibrios en la ocupación del espacio económico, en la que contrastan importantes áreas rurales saturadas de población campesina sin tierra con amplios recursos naturales ociosos, en zonas incorporadas, desaprovechadas por el régimen injusto de tenencia de la tierra y una orientación de la capacidad productiva y una composición de las compras en el exterior que mira más a las aspiraciones de consumo suntuario de un sector pequeño de altos ingresos que a las necesidades básicas de las amplias mayorías de la población ecuatoriana. Una reforma agraria y una política de producción y abastecimiento que sienten las bases de una participación más equitativa de toda la población en los frutos del crecimiento, son por lo tanto cuestiones fundamentales que no pueden apartarse de la acción inmediata, aunque buena parte de sus resultados no puedan alcanzarse plenamente hasta un futuro más distante.

Estudios recientes de la Junta de Planificación han confirmado la potencialidad de crecimiento económico que tiene el país, y han trazado una imagen de la estructura económica y del grado de bienestar material a que puede aspirarse razonablemente en las dos décadas próximas. La acción respecto de los desequilibrios y problemas inmediatos no debiera ni tiene porqué encaminarse olvidando esos objetivos, ni mucho menos en dirección contradictoria con ellos. Existe la oportunidad, si se actúa con energía y rapidez, de que ambos propósitos se refuercen mutuamente, a través de un conjunto de acciones y medidas como las que sugieren los párrafos siguientes. Su puesta en marcha significaría no sólo un cambio eficaz para superar los problemas inmediatos, sino que estos años vendrían a representar

/la etapa

la etapa histórica en que se inician transformaciones fundamentales que abran amplio campo al desarrollo económico del país y a la conformación de una sociedad más justa.

2. El desequilibrio del financiamiento público

Producto de diferentes causas y presiones, los déficit financieros del sector público, en especial del Gobierno Central, han venido acentuándose hasta llegar a constituir en 1969 un problema substancial, de graves implicaciones para toda la economía. En efecto, la diferencia entre ingresos y gastos totales alcanza a un volumen de S/ 1,500 millones, o sea, alrededor de un 30 por ciento del volumen de gastos presupuestados. Atender a este desfinanciamiento mediante endeudamiento interno, externo y una serie de otras medidas de postergación de desembolsos, no representa de ninguna manera una solución duradera a los problemas subyacentes en la tendencia al desfinanciamiento, como lo demuestra el hecho de que para 1970 se prevé un desajuste de alrededor de S/ 2 000 millones, que significan no menos de un 40 por ciento del total de gastos presupuestados.

La gravedad de la situación actual demanda soluciones más acordes con las causas de los desajustes, y que al mismo tiempo no sigan gravitando negativamente sobre otros aspectos de la economía, como por ejemplo el balance de pagos. De otra parte, la aplicación de una política de desarrollo económico y social, en las actuales condiciones de integración subregional, requieren del sector público una participación mucho más activa en el proceso de dirección y acción económicos, lo que se traducirá en mayores presiones para la expansión de los gastos, especialmente de inversión. Conviene así, tomar los aspectos esenciales del problema con el fin de derivar las acciones inmediatas de solución de los desajustes crecientes de las finanzas públicas que sean compatibles con los esfuerzos que en la inmediata perspectiva debe hacer el Estado en pro de un proceso acelerado de desarrollo.

a) Los ingresos públicos

En el presente decenio, la carga tributaria ha permanecido estancada, representando algo más de 15 por ciento del producto total, cifra en la cual se incluyen los aportes al seguro social. El sistema tributario es de un marcado carácter regresivo, en el cual los impuestos indirectos constituyen

/cerca del

cerca del 60 por ciento de los totales. Por otra parte, la base de las recaudaciones impositivas se encuentra en el comercio exterior, del cual proviene más de un 45 por ciento de los impuestos totales, en especial del lado de las importaciones, lo que confiere al sistema una marcada dependencia de las tendencias que asuma el sector externo de la economía. La tributación que recae sobre la renta y la propiedad muestra una acentuada inelasticidad respecto al crecimiento del producto, así como elevados índices de evasión tributaria; sin embargo, esta inelasticidad-ingreso está referida sobre todo a los ingresos distintos a aquéllos provenientes de los sueldos y salarios, ya que éstos son recaudados sin rezago en la fuente de origen de donde provienen. Las actividades productivas agropecuarias, contribuyen escasamente al financiamiento estatal, como consecuencia de los niveles bajos de ingresos de la mayoría de población campesina por la dificultad de controlar la correcta determinación de los tributos y evitar la evasión en el caso de las grandes explotaciones; de manera que principalmente se gravan algunas producciones exportables, aunque queda virtualmente fuera de imposición la explotación principal, es decir, el banano. El carácter relativamente indiscriminado de los incentivos tributarios a la industria explica que tampoco esta actividad tenga una significación considerable en la recaudación fiscal.

En este marco de la situación tributaria y, en general, de los ingresos fiscales, es necesario introducir de inmediato una serie de modificaciones sustantivas, que tiendan a corregir las deficiencias actualmente existentes y confieran un carácter más progresivo al sistema de ingresos públicos.

1. Una posibilidad importante radica en la creación y aumento de los gravámenes al consumo no esencial. A este respecto, pueden considerarse medidas como las siguientes:

- recargos sustanciales a los aranceles que recaen sobre mercancías de consumo o uso no esencial;
- aplicación de cambios diferenciales a las listas de importación vigentes, previa su revisión y complementación;
- creación y aumento de los impuestos de compra-venta a los bienes no esenciales;

- recargo con destino fiscal a las matrículas de vehículos de uso particular.

2. Consideradas las dificultades de fiscalización, convendría considerar un cambio de la base imponible en el caso de los impuestos a la renta, tendiendo a la estimación de rentas presuntas, al mismo tiempo, podría reexaminarse el carácter progresivo de la escala de tributación.

3. Los bajos niveles actuales justificarían el establecimiento de recargos a la imposición de la transferencia de propiedades inmuebles, tanto urbanas como rurales. (Convendría examinar las posibilidades de que en el último caso se instaure un "pago" en tierra, teniendo como base el aumento de la plusvalía creado por las inversiones que el propio Estado realiza en dichas áreas).

4. Considerada la magnitud de los excedentes que vienen canalizándose hacia la edificación de vivienda de alto costo, se justificaría un aumento de las contribuciones de los bienes raíces urbanos y un reavalúo previo en los mismos, en base a medidas generales y no específicas.

5. Como apoyo a la política redistributiva y con fines de simplificación de la administración fiscal, puede considerarse la supresión de una serie de impuestos que recaen sobre sectores de bajos ingresos y que no significan fuertes recaudaciones fiscales.

6. A fin de que los propios usuarios contribuyan a fortalecer la capacidad estatal para ampliar y conservar determinadas inversiones públicas, podría instaurarse el pago de peaje en las carreteras principales del país.

Medidas de esta naturaleza contribuirían poderosamente a superar la crisis fiscal presente y a sentar bases para una evolución más positiva de los ingresos públicos. Aún así, teniendo en cuenta las responsabilidades crecientes que enfrentará el sector público, resulta indispensable complementarlas progresivamente con otras fuentes de recursos propios, que derivan de empresas estatales capaces de captar directamente determinados excedentes. A esta finalidad contribuirían empresas estatales que operen en el campo del comercio exterior; la comercialización interna; la explotación, refinación y distribución del petróleo; determinadas industrias como la petroquímica y el cemento, y otras de las que se beneficie el Ecuador en el proceso de la integración subregional.

b) Los gastos públicos

Las fuertes presiones del lado del gasto derivan de diversos factores. La mayor parte de los servicios públicos se revierten hacia los centros urbanos, a donde se dirige la mayor proporción de los pagos de sueldos y salarios, por el equipamiento urbano, etc. Por otra parte, las características geográficas del Ecuador determinan que las obras de infraestructura sean numerosas y de gran magnitud; este factor, unido a los bajos niveles de ingresos y amplios grados de marginalidad económico-social, que demandan obras de infraestructura social, presionan constantemente sobre los gastos de inversión. Estos últimos han significado en los recientes años cerca del 65 por ciento de la inversión pública total y generan elevados gastos de mantenimiento.

Otro factor que condiciona el comportamiento del sector público es la inorgánica y compleja estructura del aparato estatal. La inflexibilidad y los entorpecimientos que entraña para la gestión gubernativa, la irracionalidad en la división de funciones y en los procedimientos administrativos, la creciente descentralización territorial de su organización y el crecimiento de organismos descentralizados, regionales y locales, que hacen difícil su coordinación y control, se traduce además en una inadecuada asignación de los recursos públicos y en una rigidez para reasignarlos conforme a nuevas prioridades, así como en la incapacidad administrativa para movilizar recursos financieros suficientes. Lo anterior ha determinado una organización estatal sin capacidad promocional suficiente, cuya acción se reduce en lo fundamental al sector moderno de la economía y que carece de organismos ágiles en áreas estratégicas básicas.

Desde el punto de vista institucional, el gasto del sector público se realiza a través del Gobierno Central; las entidades autónomas y los Consejos Provinciales; los Gobiernos Municipales, y, las entidades financieras. La distribución del gasto, en los últimos años, entre estos niveles es de 58, 19, 9 y 14 por ciento, respectivamente, registrándose los crecimientos más acentuados en las entidades autónomas y en los Consejos Provinciales.

La proporción de los gastos de inversión en los totales ha variado poco en el último decenio, en torno al 30 por ciento. La inversión financiera es la que ha tenido una mayor tasa de crecimiento aumentando desde un 10 por

ciento de la inversión total en 1957 a un 20 por ciento en 1967, lo que pone de manifiesto las consecuencias de un financiamiento de la inversión pública que se apoya principalmente en préstamos internos y externos.

En la inversión real dirigida a la creación de la infraestructura, especialmente en la electrificación y agua potable, se ha producido un deterioro tanto absoluto como relativo. No obstante, la inversión destinada a la formación de la infraestructura social mantiene sus niveles relativos en lo que va del decenio.

En general, la inversión pública se realiza en un 65 por ciento a través del Gobierno Central, en un 25 por ciento por las entidades autónomas y Consejos Provinciales y el 15 por ciento restante por los otros niveles del sector público.

En esta materia, por tanto, se requieren una serie de acciones inmediatas, que permitan la ejecución de una política tendiente a frenar los desequilibrios presentes y hagan posible la aplicación de las líneas de desarrollo a largo plazo. Estas acciones serían del siguiente tipo:

1. La reorganización de los niveles de acción del sector público, tendiendo a que confluyan todos los actualmente existentes, así como la proliferación de las entidades en ellos ubicadas, hacia tres niveles fundamentales: el Gobierno Central, Gobiernos Provinciales y Gobiernos Municipales. Siendo ésta una medida que indudablemente tomará un tiempo relativamente largo de implementación y puesta en práctica, podría iniciarse el proceso mediante la creación de una Caja Fiscal única, de la cual y a la cual se nutran los distintos niveles y organismos existentes.

2. Una revisión cuidadosa de los órdenes de prioridad de las inversiones a cargo del sector público, en tal forma de utilizar los recursos disponibles de manera óptima, en especial en relación a la formación de la infraestructura que demanda la estrategia de desarrollo y la posición del país.

3. Un examen de las posibilidades de renegociar la deuda pública externa.

4. Revisión y paulatina reducción de los gastos financiados con ingresos específicos de distinto tipo.

3. El desequilibrio de la balanza de pagos

Diversos factores inciden en la posición difícil que se enfrenta en materia de balanza de pagos y en las perspectivas inmediatas de una agudización de las tendencias deficitarias.

Del lado de las exportaciones, se trata principalmente de las dificultades para sostener el volumen de ventas del banano, que probablemente motiven una disminución de 20 por ciento en las del presente año y con perspectivas igualmente adversas para los años próximos. Por su parte, los pagos al exterior por concepto de intereses, utilidades de inversiones directas y amortizaciones, muestran un aumento considerable, de modo que los nuevos ingresos de capital en forma de préstamos y nuevas inversiones representan - y continuarán haciéndolo en los años próximos -, una adición neta relativamente pequeña desde el punto de vista de la capacidad para importar. La reserva monetaria registra niveles bajos, y en ausencia de mecanismos que permitan un manejo riguroso del volumen de exportaciones plantearán exigencias de aumentarlas progresivamente. Todo ello contrasta con las presiones de rápido crecimiento de las importaciones y ponen de manifiesto una brecha considerable, en éste y posiblemente en los años siguientes, entre la capacidad de pagos en el exterior y la demanda de importaciones.

Cabe señalar que en esas perspectivas se tienen en cuenta los aportes que significarán las exportaciones de petróleo, así como los importantes ingresos de capital que involucran las inversiones extranjeras en esa actividad. No es pues sólo un problema del momento, sino que tiende igualmente a proyectarse en el futuro, no obstante la magnitud significativa de esos desarrollos.

Urge pues actuar desde ahora en los tres aspectos básicos del problema: el fomento, diversificación y ampliación de mercados de las exportaciones; la política de endeudamiento externo y el régimen de las inversiones extranjeras directas; y la política de importaciones.

a) Exportaciones

1) El banano

La enorme importancia de este producto en el comercio exterior actual y futuro, su incidencia en la economía nacional y los graves problemas que actualmente se enfrentan, demandan medidas de gran amplitud y urgencia, como las siguientes:

1. Los mercados tradicionales de colocación del banano se hacen, por diversas circunstancias, cada vez más estrechos a la oferta ecuatoriana, lo que obliga a un esfuerzo especial de ampliación de los mercados, especialmente los del área socialista. Este predicamento, válido también para otros productos importantes de las exportaciones actuales y futuras, aconseja la pronta celebración de negociaciones de alto nivel, que consideren de conjunto las relaciones económicas generales de Ecuador con aquellos mercados. Los bajos niveles de consumo actuales de los países socialistas, en éste y otros productos de la exportación ecuatoriana, encuentran su contrapartida en los requerimientos de bienes de capital, medios de producción y bienes de consumo que demandarán los proyectos de desarrollo económico y social del país, lo que constituye una base de beneficio e interés mutuos para el aumento significativo y acelerado del intercambio comercial.

2. La realización de negociaciones de este tipo, que inciden fuertemente en la solución del mercado para la producción bananera, hace presente la necesidad de organizar un aparato estatal eficiente para la dirección del comercio exterior, así como de una empresa estatal que realice el comercio de exportación de bananos al mercado socialista. Esta empresa constituirá un requisito orgánico para que se implemente en la práctica una política de apertura de esta área comercial, a la vez que permitiría la captación de excedentes de esta actividad exportadora en beneficio de los ingresos públicos.

3. Otro aspecto que disminuye las posibilidades de competencia del banano ecuatoriano y resta recursos al país, está constituido por los altos fletes que aplican a este producto. De ahí la importancia de esfuerzos encaminados a incrementar la flota nacional, para lo cual el propio intercambio con los países socialistas puede ofrecer posibilidades propicias, con las que igualmente podrían alcanzarse acuerdos especiales con sus empresas de fletes marítimos, que aminoren un tanto los efectos negativos derivados de las tarifas de las conferencias dependientes de los países altamente desarrollados.

4. Dada su condición de principal exportador del producto, corresponde al Ecuador promover en el marco de la UNCTAD la concertación de un Convenio del Banano, similar a los existentes para otros productos, el azúcar por ejemplo.

5. Combinada con otras medidas compensatorias, convendría considerar la incautación plena de las divisas provenientes de la exportación bananera, ya que éste es un medio muy importante para la regularización del balance de pagos y la contracción del contrabando.

ii) La integración subregional

Es imperativo que el país sostenga una política precisa de integración. La integración se basa en dos concepciones esenciales: la adopción a nivel subregional de una estrategia que permita alcanzar los objetivos que se persiguen en el Acuerdo, y la definición de dos áreas de acción de los distintos mecanismos: la "programada", - derivada de la planificación conjunta de la localización de la actividad productiva - y la de "competencia", en la cual ésta definirá la ubicación de la producción. En este marco, la posición del país deberá tender a realzar la importancia de concretar la estrategia subregional y dar prioridad al área programada; igualmente, es esencial una acertada política que lleve a incluir en esta área productos que por sus efectos en la estructura productiva induzcan a una mejor posición en el área de competencia.

Por lo mismo, el Ecuador debe defender la posición de que los mecanismos no se apliquen en forma aislada y respondiendo exclusivamente a metas cronológicas, sino en función de la estrategia subregional; que los programas sectoriales no se elaboren producto a producto y de manera inconexa, sino como grupos de proyectos o complejos industriales que tengan una racionalidad de conjunto; que la definición de los productos que no se elaboran en el área, guarde relación con los objetivos del Acuerdo y el régimen preferencial para Ecuador, con lo que Ecuador obtendría la ventaja de una mayor participación en el campo de las producciones industriales aún no consolidadas, donde hay mayor margen de posibilidades para un país de menor desarrollo relativo. Para todo lo anterior se hace necesaria una participación activa en los órganos del Acuerdo, lo que requiere una clara definición sobre el papel de las empresas multinacionales y de la Corporación Andina de Fomento.

Contribuirán igualmente a reformar la posición del país las siguientes medidas:

- Definición de una política más amplia de fomento de las exportaciones.
- Reorientación de la política crediticia, desplazando recursos del crédito comercial para favorecer a las actividades de exportación industrial y agropecuarias.

- Fortalecimiento de la infraestructura - energía, agua, vialidad, etc. - que requerirá el proceso de industrialización y de desarrollo agropecuario.

- Mayor actividad estatal en la realización y financiamiento de los estudios sobre proyectos a considerar y para identificar los productos que el Ecuador incluirá en los diferentes mecanismos del Acuerdo.

Todo esto pone nuevamente de manifiesto la necesidad de que el Estado organice urgentemente un aparato eficiente que centralice el manejo de la problemática de comercio exterior y particularmente de la integración, a fin de que se pongan oportunamente en práctica medidas que, como las señaladas, están vinculadas a plazos de tiempo exigentes y perentorios.

iii) El fomento general a las exportaciones

Tanto la participación en el mercado subregional como el fortalecimiento del comercio en otras áreas hace necesaria la dictación de una Ley de Fomento de las Exportaciones, que incluya de manera orgánica los aspectos aduaneros, cambiarios, fiscales, crediticios, monetarios, administrativos y financieros. Se superaría así la ausencia actual de algunos mecanismos de fomento y la dispersión en la concepción y aplicación de los actualmente en uso. Parecería igualmente aconsejable la organización de un Banco de Fomento de las exportaciones y de un organismo rector de la política comercial general, como ya se ha indicado.

En la conducción de la política de exportaciones es particularmente importante procurar la apertura de nuevos mercados, especialmente el de los países socialistas; y la mayor diversificación posible de la composición de esas exportaciones. Serían especialmente provechosas para el país arreglos de largo plazo, en donde se especifiquen volúmenes asegurados de colocaciones a niveles de precios determinados, de los que podrían derivar también nuevas fuentes de financiamiento exterior.

b) El financiamiento externo

Si bien Ecuador entra en una etapa en que las inversiones extranjeras son de gran magnitud por el desarrollo de las actividades petroleras, los desajustes en las finanzas públicas, unidos al relativo deterioro de las exportaciones y al crecimiento desproporcionado de las importaciones, tienden a crear situaciones de presión en el financiamiento externo para los próximos años.

Las nuevas inversiones y préstamos externos significarán en los próximos años una adición muy importante a la capacidad de compra del país. Pero no puede olvidarse que parte de esos ingresos suponen al mismo tiempo un aumento apreciable de importaciones, y que significan también compromisos de servicios y recursos de utilidades. Aún considerado el aporte del petróleo a las exportaciones totales, las perspectivas señalan que hacia 1973 la suma de intereses, amortizaciones y utilidades podría representar alrededor de 37 por ciento de los ingresos corrientes de divisas del país, lo que representa un grado muy alto de endeudamiento y atribuiría gran rigidez a la balanza de pagos.

Así pues es indispensable definir y aplicar desde ahora una política muy prudente de endeudamiento externo, en que se tengan en cuenta los siguientes criterios:

La política de endeudamiento externo debe establecer una clasificación de los créditos de acuerdo con los plazos, períodos de gracia y tipo de interés, por una parte y, por otra, a los programas y proyectos a financiarse con dicho crédito teniendo en cuenta la prioridad de los mismos y los períodos de maduración de las inversiones a realizarse.

La clasificación referida debería encuadrarse dentro de los siguientes términos:

- Crédito a largo plazo, más de 15 años, con períodos de gracia de cinco años.
 - Créditos a mediano plazo de más de 10 a 15 años, con períodos de gracia mínimo de 3 años.
 - Crédito a corto plazo, de más de 5 hasta 10 años, con períodos de gracia de 1 a 2 años.
 - Créditos comerciales, hasta 5 años, con período de gracia de 1 año.
- La clasificación respecto al uso del crédito debería ser la siguiente:
- Infraestructura económica y social sólo debería financiarse con créditos de largo plazo, mayores de 15 años.
 - Sectores productivos, con crédito de largo plazo; esto es, de 10 a 15 años.
 - Estudios e investigaciones básicas, con créditos de mediano plazo.

Sólo aquellos proyectos de ampliación de unidades productivas existentes deberían financiarse con créditos a corto plazo o de proveedores.

La fuente de financiamiento deberá ser preferentemente de organismos internacionales o gobiernos.

1. Es importante buscar nuevas fuentes de financiamiento que satisfagan esas condiciones. Interesa, por ejemplo, incluir en las negociaciones con los países socialistas, la concesión de crédito, especialmente de tipo gubernamental, para la importación de fábricas completas y equipos de gran dimensión.

2. El efecto negativo derivado del uso de créditos de proveedores y la situación general descrita, hará necesarias operaciones de renegociación de la deuda externa, con el fin de diferir en el tiempo las actuales presiones.

3. Considerando los incentivos que a la inversión extranjera significa tanto la integración subregional como la ampliación del mercado interno, bases de la política de desarrollo del país, es conveniente analizar las áreas para las cuales sólo tendrá acceso el capital ecuatoriano, o aquéllas en que éste deberá mantener una relación preponderante.

4. Por las razones antes anotadas, conviene definir el régimen de divisas para la inversión extranjera, de tal forma que se logren ventajas sustanciales para el país en materia de reinversión de utilidades, condiciones de remesa de utilidades y amortizaciones, ventajas de tipo fiscal u otras. Es de gran interés, por su dimensión, diferenciar especialmente el caso del petróleo.

La adopción pronta de posición en materias como las señaladas tiene así íntima relación con el presente inmediato, así como con la perspectiva, donde los requerimientos de financiamiento externo se hacen relativamente mayores.

c) Las importaciones

Las importaciones vienen registrando crecimientos muy rápidos y tienden a expandirse a niveles superiores a la capacidad de pagos del país. No obstante que los desequilibrios presentes están inferidos por la evolución desfavorable de las exportaciones, el valor absoluto de las importaciones no podría considerarse de ninguna manera crítica en relación con las necesidades fundamentales de la economía nacional en este momento. Esta consideración sugiere que existe un margen de maniobra apreciable si se atiende a la composición actual de las importaciones, de las que una cuota muy

/importante (no

importante (no inferior a 20 por ciento) está formada por bienes no esenciales destinados a fines de consumo suntuario que responden a la distribución regresiva del ingreso.

A más largo plazo, se enfrentarán en cambio presiones legítimas que derivarán de las necesidades de importación de bienes de capital y productos intermedios para atender el desarrollo del país y a determinados abastecimientos de consumo esencial. Ello obliga, además de los esfuerzos encaminados a acrecentar las exportaciones, a promover oportunamente algunos proyectos importantes de sustitución de importaciones para los que el país cuenta con recursos apropiados.

En consecuencia, teniendo presente la crítica situación actual y los requerimientos futuros, deben orientarse los esfuerzos en dos direcciones principales:

1. En el campo de la producción agropecuaria, el país puede proceder a un vigoroso programa de sustitución de importaciones, virtualmente en todos los campos, salvo en aquellas producciones en que la dotación de recursos o factores climáticos lo impiden.^{1/} En el terreno industrial existen igualmente una serie de posibilidades de sustitución, que deben estar ligadas a los requerimientos de la integración subregional y a la armonización del proceso de desarrollo industrial.^{1/}

2. La contención drástica de las importaciones no esenciales es otro de los requisitos impostergables para contener el crecimiento desmedido que muestran actualmente las importaciones, así como para lograr una estructura adecuada de ellas a las finalidades de desarrollo. Entre las medidas destinadas a lograr este propósito pueden considerarse:

- La elaboración de una lista de importaciones no permitidas o prohibidas, en la que se incluyan especialmente aquellos bienes de difícil introducción al país por otros medios, como el contrabando. Este fenómeno, el contrabando, de gran amplitud en el país, merece además una acción todavía más intensa por parte de las autoridades competentes, que evite las conspicuas transgresiones hoy existentes, como es el caso de la venta abierta en el comercio de bienes introducidos ilegalmente al país. Contribuirá

^{1/} Véase los capítulos V y VI del documento citado en la introducción.

principalmente a este propósito, la incautación máxima de las divisas provenientes de las exportaciones bananeras.

- Revisión y complementación de las listas de importación vigentes y establecimiento adicional de cambios diferenciados a su importación.

- Aumento sustancial de los aranceles que recaen en los bienes no esenciales o en aquellos susceptibles de ser sustituidos por la producción interna, considerando siempre los planteamientos generales y específicos contenidos en la estrategia de desarrollo y las opciones preferenciales y temporales que en estas decisiones permiten al Ecuador el Acuerdo Andino.

Esta serie de medidas no pueden ser tomadas aisladamente de los distintos problemas que enfrenta el comercio exterior ecuatoriano, y en ese sentido es necesario que sean contempladas, en el contexto de ellos, por una institución que centralice los distintos aspectos de nuestras relaciones económicas con el exterior.

4. La marginalidad y la distribución del ingreso y la riqueza

La escasa participación en el ingreso nacional de una proporción muy alta de la población nacional y la distorsión en el uso del espacio económico, como consecuencia de una distribución muy desigual de la propiedad de la tierra, son factores determinantes de la marginalidad y los bajísimos niveles de vida de grandes sectores de la población rural y urbana.

El 53 por ciento de la población activa puede considerarse "marginada", al percibir menos de 20 por ciento del ingreso nacional, en tanto que el 47 por ciento restante se apropia de más de 80 por ciento del producto, y dentro de este último grupo menos de 5 por ciento de la población total percibe 40 por ciento del ingreso nacional.

Grados tan altos de concentración en la distribución del ingreso tienen tanto efectos sociales deplorables como también importantes repercusiones económicas. El tamaño del mercado, de por sí limitado dada la cantidad de población, se ve reducido por esas características distributivas. La estructura industrial tiende apenas a dinamizarse débilmente ante la demanda calificada de los grupos de altos ingresos, y las posibilidades de industrialización quedan limitadas porque las grandes masas de población no tienen acceso a un ingreso mínimo que las habilite para ser consumidores efectivos de productos manufacturados. La imposibilidad de la industria para responder

/plenamente a

plenamente a la diversidad y calidad de la demanda de los grupos que concentran el ingreso, se traduce en una presión creciente sobre las importaciones. La tendencia de los mismos grupos a imitar los niveles materiales de consumo de la población de alto ingreso en países económicamente más adelantados, tiende a deprimir las tasas de ahorro y formación de capital. De ahí que la economía ecuatoriana siga los vaivenes del comercio exterior, no logre afirmar un desarrollo que responda a su propia dinámica y resulte incapaz de ofrecer suficientes oportunidades de empleo productivo al crecimiento de la población en edad activa.

De otra parte, la marginalidad de la población rural obedece principalmente a la concentración de la propiedad de la tierra y las distorsiones en el uso del espacio económico. Baste recordar las cifras del censo de 1954, según las cuales el 81.7 por ciento de las explotaciones agrícolas en la Sierra eran menores de 5 hectáreas y ocupaban sólo 11.4 por ciento de superficie, mientras el 0.3 por ciento de las explotaciones abarcaban el 48.7 por ciento de las tierras habilitadas. Por su parte, en la región de la costa el minifundio constituye 46.6 por ciento de las explotaciones menores de 5 hectáreas que poseen sólo 2.2 por ciento de las tierras; en cambio, un 0.8 por ciento de las explotaciones superiores a 500 hectáreas abarcan el 41.4 por ciento de las tierras apropiadas. Y esta última región ocupa sólo un 36 por ciento de sus tierras agrícolas, a pesar de que en gran parte está cubierta por la infraestructura indispensable.

A esas situaciones básicas se superpone un sistema de comercialización ineficiente, que determina pérdidas apreciables y por sobre todo, que actúa como poderoso mecanismo adicional de concentración del ingreso: sus amplios márgenes de beneficio reducen fuertemente los precios percibidos por los productores, lo que contribuye a acentuar la marginalidad de buena parte de la población rural, y se traducen en recargos muy altos de los precios que pagan los consumidores urbanos. Se estima que en 1960 los precios recibidos por el productor representaban sólo 27.6 por ciento del precio de exportación del banano y alrededor de 60 por ciento en los casos del café y el cacao; y entre los productos de consumo interno, los precios que recibe el productor representan menos de 40 por ciento del valor del producto al mayoreo en algunos como el maíz, cebada, frejol y papas.

No puede sostenerse indefinidamente una sociedad que acusa contrastes tan grandes y marcados como los que se han señalado entre grupos pequeños y las grandes mayorías de la población nacional. Tampoco puede sentarse una base firme de desarrollo a menos que se expanda sustancialmente el mercado interno y se aprovechan con la máxima eficacia los recursos que han podido incorporarse mediante costosas obras de infraestructura.

Las propias situaciones coyunturales no son ajenas a esos problemas de fondo. En los desequilibrios del balance de pagos es fácil advertir los efectos de las aspiraciones de consumo de los estratos de altos ingresos sobre la composición de las importaciones; y los efectos del aprovechamiento insuficiente de los recursos agrícolas incorporados en la importación de productos sustituibles y el escaso incremento de algunos rubros de exportación. Igual ocurre con la crisis fiscal: los excedentes del sistema quedan apropiados por determinados grupos de productores e intermediarios, sólo en mínima parte derivan hacia el financiamiento público, a la vez que se exige de la acción estatal la dotación de mayores obras de infraestructura y la ampliación de servicios de distinta índole.

No es mucho lo que puede hacerse en favor de una distribución más equitativa del ingreso mediante instrumentos que pueden ser más eficaces en situaciones distintas. La sola elevación del ingreso monetario de determinadas capas de la población, en ausencia de otras acciones de fondo, chocaría con la insuficiencia de abastecimiento de productos básicos y se esterilizaría a través de las presiones inflacionarias. Una expansión mayor de los servicios sociales no sólo enfrenta la rigidez del presupuesto público, sino que tiene significación limitada respecto de sectores de población cuya marginalidad arranca de otras causas de fondo: la ausencia de acceso efectivo a la tierra, la insuficiencia de oportunidades de trabajo estable, productivo y adecuadamente remunerado.

Todo lo anterior lleva a la necesidad de concentrar esfuerzos en tres líneas principales, en las que se ven complementadas las exigencias de superar problemas inmediatos con las de iniciar ahora mismo transformaciones económicas y sociales de mayor alcance:

/a) Reforma

a) Reforma agraria

La primera de esas líneas se encuentra en la puesta en marcha de programas de reforma agraria capaces de transformar el sector agropecuario en un núcleo dinámico que dé soporte al desarrollo económico y social del país, asegure el acceso de la población rural a niveles de ingresos sustancialmente mayores, y contribuya a la sustitución de importaciones y la expansión y diversificación de las exportaciones.

Desde su inicio, estos programas deben concebirse de modo que sienten las bases potenciales para que la población rural de menor ingreso pueda quintuplicar sus ingresos en el curso de las próximas dos décadas, desde su ínfimo nivel actual de poco más de 40 dólares por persona al año. Considerando este patrón de referencia y expresado en términos de superficie, se concluye que una parte importante del área agrícola está hoy "sobresaturada"; por lo mismo, la reforma agraria no podría limitarse a la sierra, sino que debe destacar también - y profundamente - a la costa, donde la concentración de la propiedad de la tierra motiva el desaprovechamiento de superficies incorporadas en las que podría absorberse población rural de áreas saturadas de la propia costa y acoger migraciones de población agrícola serrana. En particular, urge comprender un proyecto de reforma agraria en la Cuenca del Guayas.

Simultáneamente con los cambios en la distribución de la tierra, deben emprenderse programas específicos de apoyo al desarrollo agrícola y defensa y ampliación de determinadas actividades. En este sentido, es urgente fortalecer los esfuerzos de reconversión y tecnificación del área bananera; poner en marcha programas encaminados a sustituir importaciones y acrecentar el abastecimiento interno: carnes, oleaginosas, caucho, algodón, cítricos y otras frutas, tabaco en la costa, productos lácteos en la Sierra, carne en el Oriente; y otros que tiendan a aumentar las exportaciones: cacao, arroz, caucho y carne en la costa, así como el desarrollo maderero de la Provincia de Esmeraldas, piretro, cebada, semillas y maíz blando en la Sierra, té en el Oriente.

Se iniciará así una reestructuración básica del sector agropecuario, que a largo plazo tenderá a conformar una agricultura altamente tecnificada en la costa, especializada en la producción para exportación e integrada

/verticalmente con

verticalmente con la industrialización de sus productos; una agricultura moderna en la Sierra, especializada principalmente en la producción de alimentos para el consumo interno pero capaz también de generar excedentes exportables de productos para los que tienen condiciones favorables; y una agricultura moderna en el Oriente, principalmente de apoyo a la formación de nuevos polos de desarrollo industrial en el área. Al mismo tiempo, será capaz de incorporar al proceso productivo con niveles razonables de ingreso a grandes masas de población rural hoy marginada, reduciéndose considerablemente la brecha de ingresos entre los sectores rurales y urbanos.

b) Comercialización y abastecimiento

Una segunda línea de acción se encuentra en conjunto de medidas destinadas a disminuir la incidencia de los costos de distribución, de modo que aumenten los precios que reciben los productos y se favorezca al mismo tiempo a los consumidores finales de productos agropecuarios, a la par que se capte para el sector público una parte de los excedentes que hoy día se retienen en el proceso de comercialización.

Ello supone, entre otras cosas, ampliar y fortalecer la participación estatal en el proceso de comercialización, incluida la formación de un poder* de compra que regularice los mercados y precios, así como la organización en cooperativas de productores y consumidores.

A iguales objetivos debe contribuir un esfuerzo especial para ampliar la infraestructura básica para el almacenamiento y manejo de los productos agrícolas, de modo que se reduzcan al mínimo pérdidas que hoy día son considerables. Es urgente por lo tanto la elaboración de productos específicos de construcción de almacenes, silos, frigoríficos, centrales de acopio, mercados, plantas de puré precocido de hortalizas, lavaderos de lana y mataderos.

c) Contracción del consumo suntuario

El país no dispone de recursos financieros y reales como para emprender programas vastos de mejoramiento del ingreso y condiciones de vida de la mayoría de la población, dejando al mismo tiempo intactas las variadas formas de consumo suntuario de otros estratos de la población. Por lo tanto los propósitos redistributivos suponen necesariamente medidas de contención de consumo no esencial, de modo que se liberen recursos para acrecentar la

/formación de

formación de capital, fortalecer la capacidad de acción del gobierno y atender a necesidades de consumo más imperiosas.

El carácter de esas medidas coincide en general con las que se han enunciado a propósito del déficit fiscal y el balance de pagos: suspensión de determinadas importaciones, secundarias y aumento de los gravámenes a otras, nuevos o mayores gravámenes a determinados consumos o a la transferencia de bienes no esenciales, recargos en la contribución de la vivienda de lujo.

5. Los objetivos de largo plazo

La trascendencia de un programa de esta naturaleza, además de su significación respecto de los problemas inmediatos, sólo puede apreciarse cabalmente si se lo interpreta como el inicio de esfuerzos y transformaciones encaminadas a modificar profundamente los patrones del desarrollo anterior, tanto en sus magnitudes económicas como en sus efectos sociales.

Se tiene la oportunidad y la potencialidad real de duplicar con creces el ingreso promedio por habitante en el curso de las dos décadas próximas, pasando de los 240 dólares actuales a unos 570 dólares. Con ello, se alcanzaría una posición de ingreso medio similar a la que en la actualidad ocupan varios países latinoamericanos.

Con una orientación adecuada, esa velocidad de crecimiento económico permitiría reducir la proporción de población marginada respecto del total de la población económicamente activa desde el 53 por ciento que se registra hoy a menos de 20 por ciento. Con ello, y las reformas institucionales que supone necesariamente ese proceso, se habrán creado las condiciones reales para disminuir notoriamente las diferencias de productividad y capacidad de consumo entre el campo y las actividades urbanas, y por lo tanto para una distribución más equitativa del ingreso nacional.

En consecuencia, con el aumento y la mejor distribución del ingreso, podrá modificarse la estructura de nuestra economía, atenuando su dependencia externa y afirmando su propia dinámica de desarrollo. No obstante un rápido crecimiento de las actividades agropecuarias, será entonces la industria el principal sector de actividad económica, con una participación relativa equivalente a un cuarto del producto total.

Además de la expansión del mercado interno, a ello contribuirá poderosamente una participación activa en el proceso de integración económica latinoamericana y particularmente en el esquema de la integración subregional andina. Alrededor de un quinto de las exportaciones, cuyo total podrá hallarse más que quintuplicado para esa fecha, se dirigirá a los otros países de la región participantes del Acuerdo, lo que abre la posibilidad de desarrollos industriales especializados, a escalas suficientes para alcanzar altos grados de eficiencia y absorber las tecnologías más modernas en actividades seleccionadas.

Al mismo tiempo, el comercio con el resto del mundo podrá ampliarse y hacerse mucho menos inestable, a través de una creciente diversificación de productos y la consolidación de importantes corrientes de intercambio con nuevos mercados.

A la par con la creciente integración social que supone la eliminación de la marginalidad y la distribución más justa del ingreso, podrá lograrse una integración efectiva de territorio y economía nacionales. El aprovechamiento racional del espacio económico conducirá a una estrecha complementación de la agricultura de la costa, y la sierra, y a la apertura y fortalecimiento de nuevos polos de desarrollo en el Oriente, afirmados en la industrialización de los recursos naturales. Un conjunto de redes básicas de transporte permitirá y afianzará esa integración. Y unos cuantos proyectos de gran envergadura habrán aprovechado el potencial hidroeléctrico y asegurado el abastecimiento de energía que reclamarán el desarrollo industrial y el bienestar de la población.

No es la fuerza espontánea de las cosas la que puede conducir a esa imagen futura, plenamente consistente con las potencialidades existentes ni puede caminarsse hacia ella en una trayectoria lineal. Es ahora, en estos años, cuando toca hacer los esfuerzos mayores.

