

La Investigación Económica en el Ecuador

**ANTOLOGIA
DE LAS
CIENCIAS SOCIALES**

LA INVESTIGACION ECONOMICA EN EL ECUADOR

**Germánico Salgado
Carlos Larrea Maldonado
Rosa Ferrín Schettini
René Báez
Arnaldo M. Bocco
Jorge Fernández
Cristian Sepúlveda
Rob Vos
Gilda Farrell
Patricio León - Salvador Marconi
José Moncada - Fabio Villalobos
Carlos J. Emanuel - Alberto Dahik
Santiago Pérez
Cornelio Marchán**



La Serie Antología de las Ciencias Sociales ha sido coordinada técnica y editorialmente por Santiago Escobar.



Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales,
ILDIS,

© ILDIS, 1989

1ª Edición Mayo/1989

Edición:
Amalia Mauro

Diseño y Diagramación:
Grupo Esquina editores-diseñadores, S. A.

Secretaría:
Wilma Suquillo

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf.: 562-103, Casilla Postal 367-A
Quito, Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del o los autores, y por lo tanto, no representan el criterio institucional del ILDIS sobre el tema.

CONTENIDO

Presentación	9
---------------------------	---

SECCION I

Desarrollo de la investigación

económica en el Ecuador	11
Introducción: “Lo que fuimos y lo que somos”	13
1. Momentos y tendencias de la investigación económica	16
2. Aportes de la investigación económica	22
3. Los temas más abordados	32

SECCION II

Antología de textos sobre Economía	39
---	----

1. Historia de la economía

Lo que fuimos y lo que somos

Germánico Salgado	41
-------------------------	----

2. Modelo agro-exportador

Auge y crisis de la producción bananera (1948-1976)

Carlos Larrea Maldonado	75
-------------------------------	----

Situación y perspectiva de la producción
cafetalera en Manabí

Rosa Ferrín Schettini	109
-----------------------------	-----

3. El 'boom' petrolero

Petróleo, capitalismo y dependencia

René Báez	141
-----------------	-----

El estilo de desarrollo y el proceso de
acumulación de capital

Arnaldo M. Bocco	155
4. <i>La industrialización</i>	
Estado e industrialización	
Jorge Fernández	191
Relaciones inter-industriales, empleo productivo y competitividad en la industria ecuatoriana	
Cristian Sepúlveda T.	211
Uso de las divisas y dinámica de la industria manufacturera	
Rob Vos	233
5. <i>El sector informal</i>	
Absorción de tecnología y organización de la producción en el sector informal metalmecánico en Quito,	
Gilda Farrell	265
De los enfoques metodológicos hacia la evaluación de la economía subterránea	
Patricio León C. - Salvador Marconi R.	295
6. <i>Mercado de trabajo y distribución del ingreso</i>	
Distribución del ingreso	
Estructura productiva y alternativas de desarrollo	
José Moncada - Fabio Villalobos	321
7. <i>Política monetaria</i>	
La afluencia extraordinaria de divisas y la política económica	
Carlos J. Emanuel - Alberto Dahik	343
8. <i>Estado, política económica y planificación</i>	
Efecto de la crisis externa y las políticas económicas	
Santiago Pérez	381
9. <i>Coyuntura, deuda y perspectivas</i>	
Ecuador: crisis y alternativas	
Cornelio Marchán	409
 SECCION III	
Bibliografía	449

SECCION II

Antología de textos sobre Economía

1. Historia de la economía

Lo que fuimos y lo que somos*

Germánico Salgado

* *En: Ecuador Hoy, Siglo XXI, Bogotá, 1978, pp. 19-58.*

I. Lo que fuimos y lo que somos

El nuevo siglo amanece en el año 1906 con el levantamiento que debía llevar días después al segundo gobierno del general Eloy Alfaro, el de la Constitución del mismo año que consagra la separación de la Iglesia y del Estado, y el de la Ley de Nacionalización de los Bienes de Manos Muertas, que están, con todas sus limitaciones y dado el ambiente de entonces, entre las reformas institucionales y económicas más audaces que ha visto el país requerían, sin duda, una intrepidez política que desconoce el Ecuador de hoy. Era por lo mismo un momento de optimismo, de ideas nuevas, de fermento de cambio. La economía, la modesta economía de entonces, se hallaba en expansión, gracias a la tendencia creciente de las exportaciones del cacao.

Era, sin duda, modesta la economía de entonces, el Ecuador tenía en 1905 alrededor de 1'150.000 habitantes. A ese cálculo se ha llegado ahora mediante estimaciones basadas en los tres censos hechos en el país y la cifra, es sin duda, más digna de crédito que las apreciaciones de la época. Colombia tenía entonces 4'350.000 habitantes y el Perú alrededor de 3'500.000 y, para tener una idea de proporciones, los Estados Unidos cerca de 80 millones. En resumen, un país con una población exigua, en su gran mayoría rural. La economía estaba dominada por la exportación de cacao. Se exportaba también café, tagua, caucho y cueros. Pero más de los dos tercios del valor vendido del cacao. La exportación total era muy baja: aproximadamente 10 millones de dólares, que representaban algo más de 20 millones de sucres en 1905, al tipo de cambio de entonces: de 2.055 sucres por dólar. No eran ni los dólares ni los sucres de hoy y

no sería difícil calcular su equivalencia en términos de oro; pero ha cambiado tanto el valor de éste y la calidad y clase de los bienes, que esa equivalencia tendría poco o ningún significado. Digamos que esos 10 millones de dólares valían varias veces esa cifra en término de los dólares de hoy. Aun así era un valor de exportación extraordinariamente reducido, un índice de la baja tónica prevaleciente que debía mantenerse por muchos años, prácticamente hasta 1972. Las importaciones eran también bajas, alrededor de 8 millones de dólares en ese lejano 1905, año en que nos hallábamos en uno de esos raros períodos de nuestra historia que no registran problemas de balanza de pagos.

Esas pocas cifras dan una idea de la magnitud de la economía ecuatoriana de hace 70 años. Una economía de escasa dimensión, casi primitiva, que todavía seguía en los rumbos dejados por ese Siglo XVIII de nuestro período colonial, el siglo en el cual se deshizo ese “taller de la América Hispana” que fue la Audiencia de Quito, con una variada gama de exportación de textiles, con el mayor astillero de la colonia española en este lado del mundo, cuyos barcos feos, extraños pero marineros, eran el vehículo de un comercio intenso a lo largo de toda la Costa del Pacífico, desde Acapulco hasta Chiloé. En el Siglo XVIII toda esa actividad había entrado ya una lenta agonía. Lo único que desde entonces había podido crecer, lentamente pero crecer, fue la exportación del cacao y ella hacía la suerte del país, estrechamente ligado a la economía mundial con esa entrega sin reservas característica de ese período libre-cambista.

El tiempo, de todos modos, algo iba dejando. Comenzaban a hacerse las primeras fortunas del país en el Guayaquil de entonces, surgía una burguesía exportadora y comercial. Pero eran apenas los albores. El propio Guayaquil, al empezar el siglo, carecía de agua potable y canalización. Muy pocos años antes, en 1896, un inmenso incendio, el último de los legendarios incendios de esa ciudad, por falta de bocas de agua acabó con 83 manzanas de la ciudad y más de 1.000 casas. Un verdadero holocausto que hoy es casi imposible imaginar. Sólo en 1906 se inauguró el servicio de la Proveedora de Agua contra Incendios que puso coto a esas calamidades. Guayaquil era todavía un puerto marcado con luz de peligro en las rutas del mar: expuesto a esas terribles plagas tropicales que solamente con Baquerizo Moreno y luego con Ayora se acabaría por vencer.

La Sierra estaba muy lejos de todo. El único camino transitable, a lomo de mula, para unirla con la Costa era la vía Flores. El ferrocarril estaba en construcción gracias a la visión y al empecinamiento de don Eloy, pero no debía llegar a Quito hasta 1908. En los campos de la Sierra no habían ni vestigios de los grandes rebaños de ovejas que alimentaban de materia prima los prósperos obrajes del Siglo XVII. Quedaban sólo restos de ellos en una industria textil primitiva que producía géneros toscos para el pobre vestido del indio. Los inmensos latifundios de entonces se trabajan sin apremio para surtir un consumo interno que aumentaba lentamente. Una mano de obra barata y abundante estaba asegurada por el concertaje de indios, atroz sistema heredado de la colonia que todavía subsistía a pesar de las medidas dictadas en el primer gobierno de Alfaro.

Quito no era sólo una pequeña ciudad de 50.000 habitantes, era una ciudad de cerril mentalidad tradicional, con una aristocracia arrogante, todavía estremecida por el triunfo de las ideas liberales, pero que comenzaba ya a entrelazar sus alianzas protectoras con los nuevos caudillos. La clase media, llena de complejos, apenas existía. No había oportunidad para ella excepto en la pequeña administración pública de entonces y las profesiones liberales. El tono general era de pobreza; la ciudad no había tenido realmente canalización, luz eléctrica ni mercados, hasta avanzada la administración de Alfaro. A juzgar por lo que dicen los documentos coloniales y las descripciones de Jorge Juan y Antonio de Ulloa en sus "Noticias Secretas de América", Quito había alcanzado ya los 50.000 habitantes en el Siglo XVII y los conservó hasta bien entrado el Siglo XVIII. Su decadencia económica y alguna catástrofe demográfica no bien explicada —se habla de epidemias, terremotos y erupciones del Pichincha que mataron o ahuyentaron a sus habitantes— redujo su población violentamente en el último cuarto del Siglo XVIII. Se dice que Quito tuvo 28.000 habitantes en 1780; alrededor de 35.000 cuando la Independencia. Si esto es así, en 1905 apenas había recuperado el tamaño que tuvo siglos antes y esa larga decadencia dejó su sello en la ciudad dormida de esa época. El resto del país vivía casi en aislamiento total. Por la Sierra, la vieja carretera García Moreno unía algunos entre los pueblos que ocupaban los valles interandinos, pero muchos quedaron intocados, sin cambio alguno en las condiciones de transporte de la época colonial. En la Costa, el cabotaje y la navegación fluvial seguían siendo los únicos medios relativamente estables de la comunicación y del comercio. La población seguía afincándo-

se a las orillas del mar y de los ríos y el interior de la planicie costeña seguía baldío y desaprovechado y así debió continuar por muchos años más. A principios de siglo había comenzado la migración serrana a la Costa, como una corriente incipiente atraída por la demanda de mano de obra del único sector en expansión; pero todavía la población serrana era muy superior a la de la Costa. Para esa época no más del 20 por ciento de la población del Ecuador debe haber tenido asiento en la Costa.

Desde entonces mucha agua ha corrido bajo el puente. La población ecuatoriana es ahora casi seis veces mayor: alrededor de 6'500.000 habitantes, según el censo de 1974. La tasa de crecimiento de la población, que hacia 1900-1905 era 1.07, se fue acelerando gradualmente hasta alcanzar un vertiginoso 3.3 por ciento de promedio anual de 1962 a 1974, una de las tasas más altas del mundo. La principal explicación está en el descenso de la tasa de mortalidad que en 1900 debía haber sido aterradora-mente alta.

El Ecuador ha pasado por una verdadera revolución demográfica. Guayaquil saltó desde alrededor de 260 mil habitantes en 1950 a 814 mil en 1974. Entre 1950 y 1962 su población prácticamente se duplicó. Creció a la tasa de 5.8 por ciento por año, como São Paulo y Lima en la década del 50. Quito, todavía presa de su largo estancamiento, aumentó con más parsimonia al principio. Hacia 1925 debe haber sobrepasado la línea de los 100 mil habitantes. En 1940 tenía ya 180 mil habitantes. En 1950 llegó a los 200 mil. Desde entonces el ritmo se aceleró a 4.5 por ciento anual de aumento entre 1950 y 1962 y a 4.6 por ciento entre 1962 y 1974. En 1975 Quito debe haber llegado ya a los 650 mil habitantes. Según estimaciones del Centro de Análisis Demográfico de la Junta Nacional de Planificación Económica, la tasa vegetativa de crecimiento de la población de Quito en el período 1962-1974 no sería sino de 2.9 por ciento por año. El resto, es decir 1.7 por ciento anual, equivalente al 43 por ciento del incremento, se explica por la migración preponderante de adultos jóvenes, más de la mitad de la oferta del trabajo es de migrantes. Los problemas de hacinamiento han llegado ya a Quito como en su época atacaron a Guayaquil y a todas las ciudades de rápido crecimiento de América Latina.

Cabe destacar que el fenómeno de crecimiento no es sólo de Quito y Guayaquil. La economía urbana del Ecuador se está construyendo prácticamente ahora y hay algunas ciudades que muestran ritmos de aumento

extraordinarios: por ejemplo, Machala pasa de 29 mil habitantes en 1962 a 68.000 en 1974, la misma población que Quito tuvo hacia 1918. Eso significa una tasa de expansión rapidísima de 7.4 por ciento anual. Interesa destacar la velocidad del cambio que, entre otras cosas, ha originado ya un desplazamiento de la Sierra como el asiento de la mayoría de la población nacional. La línea debía haberse pasado en los primeros años de esta década, ya que la Costa tuvo en 1974 el 49 por ciento de la población y la Sierra el 48.

Otras magnitudes de la economía nacional sirven también como un índice de esta evolución. Prácticamente hasta mediados de la década de los 40 las exportaciones ecuatorianas se movieron alrededor del nivel que se había alcanzado en 1920, año en que culminó y prácticamente terminó la época de oro del cacao; alrededor de 22 millones de dólares. Solamente en 1950 se alcanzó, con el banano, otra cuota de exportación, que se aproximaba a los 100 millones de dólares y que debía llevar más tarde a una cifra que rondaba los 200 millones en los últimos años de la década de los sesenta y los primeros de la presente. En 1972 el petróleo hizo el milagro; más de 300 millones ese año, 532 en 1973 y, con la crisis energética, una cifra increíble de 1.050 millones en 1974 a pesar de la dificultad de venta del segundo semestre. Hay sin duda distancia entre los 10 millones de dólares en 1905 y esos 1.050 de ahora, no obstante la desvalorización del dólar, la inflación internacional, etc. Por supuesto, las importaciones tienden a crecer todavía más rápido; eran de apenas 8 millones de dólares en 1905, en 1974 llegaron a 958 millones y en 1975 habrían sobrepasado no sólo los 1.000 millones de dólares —cifra a la que seguramente llegarán— sino las estimaciones más aventuradas en caso de que no se hubiera recurrido a diversos arbitrios, algunos casi desesperados, para moderarla.

Algunos datos más pueden completar esta imagen, sin duda impresionante, de lo sucedido. Los economistas solemos usar el producto o el ingreso de la economía como una magnitud que indica el crecimiento de ésta. Tiene muchos defectos, el peor de ellos, que dice muy poco o nada acerca del bienestar real conseguido por una sociedad, el cual depende de muchos factores, entre ellos la distribución del ingreso entre la población. De todos modos, vista con esas reservas, puede ser una cifra útil para seguir las variaciones en el tiempo. En 1950 se estimó que el producto interno bruto (PIB) por habitante del Ecuador era de alrededor de 140 dólares. No hay desafortunadamente estimaciones de ese valor para 1900 ó

1905, aunque recuerdo que alguna apreciación se hizo para el principio de los años 40 con un resultado deprimente; no más de 50 ó 60 dólares por habitante. Para dar una idea de lo que eso significa, digamos que ese nivel suponía en 1940 ó 1941 un producto por persona más bajo del que hoy tienen los países representativos de la extrema pobreza mundial. Bangladesh o Etiopía, para citar dos ejemplos. Nunca creí en la validez de esa estimación por varias razones técnicas, pero ciertamente el PIB por habitante de 1900 debió haber estado muy por debajo de los 100 dólares de entonces. Más precisión es imposible. Hasta 1950 muy poco había pasado en la economía y la cifra citada (140) así lo muestra. Desde ese año, las magnitudes crecieron con lentitud. El PIB por habitante duplicó la cifra de 1950 veintidós años después, es decir, en 1972. Hasta entonces existía una leve mejora, pero había llegado tan morosamente que los resultados eran frustrantes. Los dos últimos años el índice prácticamente ha explotado: 288 dólares por habitante en 1972, 387 en 1973 y 535 en 1974. El índice oculta la depreciación del dólar, acelerada estos años, así como la inflación interna, todavía más intensa, pero de todos modos muestra cambios de una magnitud inusitada para la economía ecuatoriana.

¿Qué mejora real ha traído este ascenso a una nueva y más alta escala de magnitudes en la producción nacional? No pretendo que este artículo pueda responder a ella, pero sí contribuir a comprender mejor lo que ha sucedido y lo que nos espera en la próxima encrucijada.

Antes de seguir, un llamado a la reflexión y a la modestia que puede haberse ofuscado con esta pirotecnia de las cifras. En extensión superficial somos más pequeños, mucho más pequeños que entonces. En 1916, primero, y en 1942, después, la superficie del Ecuador se redujo a la sombra de lo que fue en los mejores momentos de la Audiencia de Quito. En cuanto a su producción actual, a pesar de todo, esos 535 dólares del PIB por habitante de 1974 son bien poco, no sólo en la escala mundial, sino en la de nuestros vecinos de América Latina. En 1973, Colombia tenía 562 dólares por habitante, Perú 578, Venezuela 1.218, Chile 773, México 967, Argentina 1.295, Panamá 980 y Brasil 560. Con los países industriales, las diferencias se multiplican: por ejemplo, Alemania Federal tenía en ese año un producto seis veces más alto (3.390) y EE.UU., 10 veces mayor (5.408). Con todo nuestro rapidísimo crecimiento demográfico, la población ecuatoriana representa hoy alrededor del 2 por mil de la población mundial. En 1900 significaba menos del 1 por mil (0.7).

II. Las velas del navío

Estamos acostumbrados a asociar estrechamente la situación económica que vive en cada momento el Ecuador con el curso de un producto de exportación. No es la exportación en abstracto. Se trata siempre de un producto dominante y tenemos en ello una experiencia secular. En el Siglo XVII no fue así. Pero desde entonces la suerte del país ha dependido primero del cacao, luego del banano, y ahora del petróleo. Esto no quiere decir que lo único que importa en la economía ecuatoriana es el producto de exportación de turno. El país es mucho más que eso; son millones de seres que tienen quehaceres en actividades que poco o nada tienen que ver con la exportación. Muchos de ellos viven en un círculo tan precario de autosubsistencia que quizás ni siquiera sientan las mareas de esa economía monetaria en la que apenas participan. Pero no es menos cierto que hasta ahora todas las posibilidades de expansión de la economía han dependido de esas exportaciones. Ellas significan movimiento y dinamismo. Son como las velas de un navío que se hinchan con los vientos del mundo para impulsar el casco. Este, sin ellas, podría flotar, pero no avanzar. Es una riesgosa y pesada dependencia en hechos externos; el mercado internacional, dependencia que nos ha enseñado amargas lecciones. Estaríamos mucho más seguros si contáramos con alternativas; exportaciones variadas, un mercado interno de alguna significación. No ha sido así y gran parte de la historia económica “visible” del país se explica sencillamente en términos de cacao, banano y petróleo, cada cual en su tiempo.

1. El cacao

Estuvo en preeminencia por largo tiempo. Hacia 1900 era nuestra única exportación significativa y ya entonces había pasado por muchas vicisitudes; prohibiciones de exportar en la época de la Colonia, la competencia de Venezuela y de México y luego de Africa. Era, además, un producto caro cuya demanda crecía lentamente. En todo caso, las tierras del Ecuador eran óptimas para su cultivo y al comenzar el presente siglo el mercado era relativamente próspero y la producción aumentaba de año en año. Hacia 1908 las exportaciones, la mayor parte de las cuales eran de cacao, llegaron a 12 millones de dólares. En 1913 estaban ya en 15 millones. El cacao hizo y consolidó fortunas; junto al comercio empezó a surgir el poder financiero de los bancos: sobre todo el Banco Comercial

y Agrícola y el Banco del Ecuador, pero la incipiente bonanza no duró mucho. El estallido de la Primera Guerra Mundial rompió para siempre la línea de crecimiento estable del cacao. Inmediatamente cayeron la demanda y los precios. Las exportaciones descendieron alrededor de 12 millones de dólares en 1914 y a 10 hacia del final de la guerra, luego de que Inglaterra y Francia prohibieron las importaciones de cacao en 1917. Esta contracción coincidió con la prolongada y cruenta revolución de Esmeraldas en la segunda administración del general Plaza. Hubo inestabilidad e inflación. En realidad empezó una era de creciente malestar económico que llevaría más tarde a la Revolución Juliana y, aún más tarde, a esos años sórdidos del comienzo de la década de los treinta.

El cacao tuvo otro fugaz momento de prosperidad en 1919 y 1920. Fue un fenómeno de precios, porque la producción ya caía desde 1916, año en que se llegó a 1.709.252 quintales, 16 por ciento de la producción mundial, esa cifra no se volvió a alcanzar; las plagas, la “Monilla” primero, la “Escoba de Bruja” después, habían hecho presa de las plantaciones. En 1920 la producción bajó a 865.000 quintales, pero los precios habían mejorado y la exportación total ecuatoriana alcanzó 22 millones de dólares. Hubo que esperar hasta 1943 para volver a una exportación de una magnitud semejante. Nada menos que 23 años.

En 1933, al final de la gran depresión, estábamos en el fondo del pozo con 5 millones de dólares de exportación. No existen estimaciones estadísticas del producto o el ingreso nacional para ese período. Si las hubiera, seguramente mostrarían una regresión. Debieron ser años amargos, de miseria y desesperanza. Dos de nuestras grandes tragedias colectivas sucedieron en esos años críticos, la masacre del 15 de noviembre de 1922 en Guayaquil, cuando la primera crisis del cacao, y los aciagos cuatro días de Quito en 1932, en el clímax de la gran depresión.

Es la segunda guerra mundial la que nos permite salir de esa larga parálisis. Desde 1934, ante la caída del cacao, otros productos de exportación adquirieron alguna significación; el café, y cada vez más, el arroz. Entró en guerra Estados Unidos y a la lista se añadieron la balsa y el caucho. Aún el propio cacao vio reactivarse en alguna medida su demanda. La cifra de exportación creció. Como se dijo, en 1943, se recobraron las magnitudes de 1920 y el ascenso continuó. El arroz tomó progresivamente importancia. En 1943 se había creado la Corporación Ecuatoriana de Fo-

mento para estimular la producción de materiales necesarios para el esfuerzo bélico de los Estados Unidos y las cifras reflejaban la avidez de la economía de guerra. Con fluctuaciones y sin ascensos espectaculares, al terminar la guerra las exportaciones llegaron a 35.5 millones de dólares y siguieron ascendiendo hasta 1948. Pero más rápidamente aún crecieron las importaciones. Desaparecieron las reservas acumuladas en los años de la guerra y, lo que es más grave, pronto se vio que ese breve interregno próspero tocaba a su fin. Cayó la demanda para los productos tan celosamente fomentados durante el período de la guerra y en 1949 el país estaba otra vez con la perspectiva del estancamiento y la inestabilidad.

2. El banano

Entonces llegó el banano con una oportunidad increíble. Pero antes de seguir con él, quisiera hacer una breve digresión. Durante el período que hasta ahora hemos comentado, el Ecuador gradualmente fue pasando de la esfera de la hegemonía económica de Inglaterra a la de los Estados Unidos. Al comienzo del siglo, Inglaterra, Francia y en general Europa, eran los grandes mercados de la exportación ecuatoriana. Pero ya entonces aparece el interés de inversionistas americanos. Recuérdese que fue en los Estados Unidos donde se fundó la “Guayaquil and Quito Railway Company” y es allí donde consigue Alfaro el financiamiento para su gran empresa. En 1915, con la Primera Guerra Mundial, el centro de gravedad del comercio pasa también a los Estados Unidos. Hacia 1915, sus compras representaban el 44 por ciento de la exportación ecuatoriana y unos pocos años más tarde esa cifra llegaba al 55 por cierto. Desde entonces, con oscilaciones, ese país sigue siendo nuestro gran comprador y el centro alrededor del cual gira la economía ecuatoriana.

La historia del banano ecuatoriano es la saga de una aventura afortunada que no pudo llegar a sus últimas consecuencias. Con él se abrió la frontera agrícola del Ecuador y comenzó realmente la ocupación de la fértil zona interior de la costa. Empujado por su expansión, empezó el esfuerzo de construcción vial que con el tiempo había de romper el aislamiento de inmensas zonas de la patria, entre ellas aquella de Esmeraldas por cuyo camino soñó y luchó tanto Pedro Vicente Maldonado. Sobre todo, con el banano apareció en la economía por primera vez la clase media con un interés propio. La finca mediana y pequeña fue el eje del dinámico negocio de exportación y surgió un estrato medio de agricultores,

transportistas e intermediarios que pudo haber sido el germen de una constelación de poder distinta en la economía y la política ecuatoriana. No fue así, entre otras cosas, porque las vicisitudes en el cultivo del banano llevaron a un desplazamiento acentuado de las zonas productoras, con la consiguiente inestabilidad de la actividad; porque los avances técnicos en su cultivo, especialmente la difusión de variedades resistentes a las plagas, impusieron el cultivo de la gran hacienda bananera actual; y, sobre todo, porque el pequeño o mediano agricultor quedó entregado a la explotación de una serie de intermediarios y, al final de la cadena, del exportador.

Su expansión primera, en 1949 y 1950, es en justicia la obra de la administración de Galo Plaza y su ministro Clemente Yerovi. Se aprovechó uno de esos períodos de crisis en la producción bananera de Centroamérica —en esa ocasión una caída profunda provocada por las plagas— para desarrollar rápidamente la producción ecuatoriana. El Banco Nacional de Fomento, creado en 1945, fue el agente del desarrollo del banano. De 1948 a 1950 el Gobierno asignó 15 millones de sucres para financiar las pequeñas explotaciones bananeras que se multiplicaban. Esa suma hoy parece irrisoria; entonces representaba un gran esfuerzo para ese pequeño Banco apenas establecido. Ningún préstamo fue superior a 50.000 sucres. A diferencia de Centroamérica, las grandes compañías bananeras americanas no tuvieron una participación dominante en la producción y su negocio se concentró cada vez más en la exportación, quizás porque siempre vieron en el Ecuador un productor marginal que, al fin y a la postre, sería desplazado por una Centroamérica más cercana y manejable. No ha sido así, porque no contaron con la extensión y variedad de las tierras disponibles en la costa ecuatoriana y la ausencia total de los fenómenos meteorológicos a que tan expuestas están las plantaciones de la cuenca del Caribe, la gran competidora del Ecuador. Sin reticencia, debe decirse también que los empresarios ecuatorianos, productores y exportadores por igual, demostraron una capacidad de lucha y adaptación que tampoco esperaban los consorcios americanos.

La expansión de la producción y las exportaciones de banano se hizo rápidamente de 1949 a 1952. Los precios habían subido y la demanda era intensa. La Guerra de Corea vino después a tonificar aún más los mercados. En 1952 el valor de las exportaciones de esa fruta ya superaba al de las tradicionales del cacao y del café. En ese año se llegó a 79 millones de dólares de exportaciones totales, con una saneada situación de balanza

de pagos. El aumento se mantuvo en los dos años siguientes: 1953 y 1954. En este último se sobrepasó por primera vez los 100 millones de dólares de exportaciones. La cifra fue de 125 millones con 100 millones de dólares de importación. En resumen otro de los raros períodos de bonanza de nuestra historia económica. Para esa fecha ya existían cuentas nacionales y, en visión retrospectiva, hoy sabemos que en el quinquenio 1950-1955 el producto nacional creció más rápidamente que en cualquier otro período hasta el fin de la década de los años sesenta. De 1950 a 1955 el producto nacional bruto aumentó a razón de 5.1 por ciento por año, la inversión total lo hizo a un ritmo de casi 16 por ciento por año y la inversión pública al 22.5 por ciento. Esta época coincide con los años de la tercera administración de Velasco Ibarra, la única en que pudo cumplir todo el período presidencial. De hecho, 1952, al finalizar el cual comienza a ejercer su mandato, es un año económico excepcional sólo comparable a 1973 y 1974. La gran prioridad del doctor Velasco fueron las obras públicas y de entonces data el énfasis en la construcción vial que ha sido el rasgo dominante en los programas del Gobierno ecuatoriano en las últimas décadas.

De 1955 a 1960 retornamos al mundo de los ritmos lentos. Caída de precios de los productos de exportación, deterioro de los términos del intercambio, aumento lento de las exportaciones, etc. De 125 millones de dólares de exportación en 1954, el país subió únicamente a 148 millones seis años después, en 1960, y a 132 millones en 1961. Recuperadas las plantaciones centroamericanas con variedades resistentes a las plagas, el mercado de los Estados Unidos fue cada vez menos accesible al producto ecuatoriano. La exportación todavía crecía en volumen, pero los valores apenas aumentaban. Para esa época la producción era enorme —más de dos veces la exportación en la cual estábamos ya en el primer lugar del mundo— y una gran parte simplemente se podría en los bananales. Los intermediarios y exportadores pudieron ser más exigentes, más caprichosamente selectivos y eso significó la ruina para muchas de las fincas menores. Además, la difusión de las plagas, el mismo cansancio del frágil suelo tropical y la competencia, forzaron a un desplazamiento de las zonas productoras. Esmeraldas, por ejemplo, dejó de ser una gran zona exportadora, se convirtió en un productor marginal al igual que muchas otras áreas del centro de la costa. La reconversión de las zonas bananeras marginales ha sido desde entonces el gran problema de los gobiernos ecuatorianos. Miles de esas fincas de 50 y 100 hectáreas donde se hizo la expansión bana-

nera, comenzaron a vegetar en espera de una solución que no se acaba de encontrar.

En este segundo lustro de la década de los 50 el estancamiento era notorio. La tasa de crecimiento de la inversión se redujo considerablemente; la inversión pública apenas creció. El producto nacional por habitante aumentó en algo más del 1 por ciento por año en términos reales, es decir casi imperceptiblemente. Disminuyó el ritmo de construcción en Guayaquil; hubo despidos de trabajadores, desocupación. No obstante, son los años de más rápida expansión de la población de Guayaquil, los años en que el “suburbio” se extendió como un hongo. El malestar era profundo. No en vano fue en esa época, en junio de 1959, cuando nuevamente la sangre del pueblo se vertió en las calles y la ría de Guayaquil, en otro de esos trágicos días de nuestra patria.

En 1961, al estancamiento se unió la inestabilidad económica, se restringieron las importaciones, pero se especulaba sobre el desequilibrio y apareció la fuga de capitales. Velasco Ibarra, en su cuarta administración, devaluó de 15 a 18 sucres por dólar y poco después fue derrocado.

De 1962 en adelante y contra todos los pronósticos, las exportaciones de banano pudieron mantenerse en volúmenes sustanciales. Hasta 1971 ellas habían constituido el grueso de la exportación ecuatoriana, con una participación que iba desde el 60 hasta el 44 por ciento del total. En 1972, ya en la era del petróleo, llegaron incluso a la cifra de exportación más alta de su historia con 131 millones de dólares, gracias a circunstancias especialmente favorables. Para conseguirlo, a pesar de la campaña implacable de la United Fruit (United Brands) para desplazar la fruta ecuatoriana donde quiera que ella se vendiera, hizo falta un gran empeño y perseverancia. La reconversión hacia las nuevas variedades de más alto rendimiento se consiguió en breve tiempo y los exportadores no han cesado en su acción constante para diversificar mercados con el apoyo del Gobierno. Esto ha sucedido en un período durante el cual la producción de banano en Centroamérica y en otros países ha sido objeto de un fomento intensivo por parte de las grandes compañías. El Ecuador ha perdido en posición relativa, aún cuando sigue siendo el primer exportador mundial.

De todos modos, la exportación del banano nunca volvió a tener el impacto dinámico de los primeros años de la década de los 50. Las exportaciones ecuatorianas crecieron con relativa lentitud; 5.6 por ciento de

1962 a 1971. El producto nacional aumentó entonces con cierta regularidad, pero su aumento fue obviamente insatisfactorio para una población pobre que se incrementaba a más de 3 por ciento por año. Sobre todo, era evidente que la cifra de exportaciones era progresivamente insuficiente para sostener una economía que el paso del tiempo había hecho más compleja. El incipiente esfuerzo de industrialización nos volvió más dependientes del exterior a través de la compra de materias primas, maquinaria, etc. Especialmente desde 1968, las importaciones superaban en cuantía creciente a las exportaciones y el déficit era cada vez más difícil de tolerar. En 1968 el déficit del comercio fue de 3 millones de dólares. En 1971 alcanzaba ya 118 millones de dólares. Luego de un intento de control de cambios, se devaluó el sucre a la relación de 25 por dólar. Era claro que el período del banano había terminado. Será por muchos años una de nuestras grandes y generosas riquezas, pero esa exportación ya no tenía capacidad para impulsar una economía que, a pesar de su mayor complejidad, dependía más que nunca de los mercados externos. El reino del banano se prolongó por 22 años. El del cacao había durado casi dos siglos y medio.

3. El petróleo

La fulmínea trayectoria del petróleo en el Ecuador es un hecho contemporáneo y eso me exime de entrar en mayores detalles al respecto. Falta además tiempo y perspectiva para pretender evaluar sus efectos sobre el desarrollo del Ecuador. Si se puede afirmar ya que el impacto del hallazgo y la explotación del petróleo es la conmoción más poderosa que hasta ahora han experimentado la economía ecuatoriana. No es sólo la magnitud del hecho económico, sino un efecto psicológico que parece haber sacudido a toda la sociedad ecuatoriana. Las estructuras de esa sociedad se mantienen. Son las dimensiones las que han cambiado, pero el esqueleto social persiste con toda su lacra de carencias. No obstante, una imagen contrahecha de opulencia parece surgir de la gran ilusión colectiva que el petróleo ha provocado, cuyas consecuencias son sin duda más trascendentales que el propio hecho económico.

Cuando se nos dice que en el Ecuador de hoy, a partir de 1972, las importaciones de productos suntuarios aumentan a una tasa de 67 por ciento anual es decir a razón de 72 millones de dólares de incremento cada año, cifra igual a las importaciones totales de los buenos años iniciales de la

década del 50, no se puede dejar de pensar que vivimos sumidos en la irrealidad.

Los acontecimientos han sido, al parecer, demasiado rápidos para que nos hayamos acostumbrado a las nuevas proporciones. Las concesiones de la Texaco-Gulf se hicieron en 1964 y entonces pasaron casi desapercibidas. Casi contemporáneamente dejamos de ser exportadores para ser importadores de petróleo. Los viejos pozos de la Península de Santa Elena se agotaban a ojos vistas y el consumo crecía. En 1968 surgió petróleo en Lago Agrio y luego vino la sucesión de perforaciones exitosas. Todo esto sucedía cuando era evidente que el banano ya no podía sostenernos y cuando entrábamos por enésima vez en una crisis de balanza de pagos a causa de una expansión desmedida de las importaciones. Entonces empezó la corriente de inversiones en la exploración y la construcción del oleoducto. Eran sumas considerables, muy superiores a todo el financiamiento externo que se había podido conseguir en cualquier año del pasado. El 1º de agosto de 1972 se hizo el primer embarque de petróleo y las magnitudes comenzaron a cambiar. Casi exactamente un año después estalló otra vez la Guerra del Medio Oriente, se produjo el boicot árabe y los precios escalaron vertiginosamente. Este último acontecimiento tuvo un efecto alucinante. Con el nivel y la estructura de precios anterior a la crisis energética, se estimaba que una exportación de 300.000 barriles diarios dejaría unos 150 millones de dólares por año. En 1974, con una exportación mucho menor a esos volúmenes y una paralización casi total de ventas en el último trimestre, las exportaciones de petróleo llegaron a 615 millones de dólares.

Paralelamente, desde 1972 y especialmente en 1974, a las exportaciones de petróleo se sumó una tendencia creciente de las otras exportaciones y entre ellas las primeras exportaciones industriales que hacía el país al Grupo Andino. El cacao rebasó la marca de 100 millones en 1974, cantidad que nunca pudo alcanzar en su largo período de auge. A esa cifra, además, habría que añadir los 23 millones exportados de productos elaborados de cacao. El banano desde 1972 se hallaba por encima de los 100 millones de dólares. Al Grupo Andino en productos manufacturados se exportaron aproximadamente 28 millones de dólares ese mismo año de 1974. La suma total dio esa sorprendente cifra de 1.050 millones de dólares a que ya se ha hecho referencia.

Las coincidencias son tales que casi parecería justificado entregarse a ese providencialismo optimista que embarga a los ecuatorianos cuando “las cosas van bien”. El sistema entero, Gobierno y sector privado, empresarios y consumidores, perdió el equilibrio. Aún más rápidamente que, en el pasado —porque esta experiencia la hemos vivido antes al culminar los períodos de auge del cacao y el banano— los problemas de balanza de pago nos han traído bruscamente a la realidad.

No es difícil la explicación económica de cómo pudo gestarse un déficit semejante. Será mucho más complejo encontrarle una solución. El efecto económico de la explotación petrolera habría sido, por sí solo, fuertemente expansivo, especialmente a través del aumento del gasto del Estado que fue realmente considerable. Pero a este efecto se sumó la onda dinámica que el optimismo reinante indujo en otras actividades, tendencia alimentada por el crédito bancario. La inflación internacional contemporánea añadió leña a la hoguera, al igual que el mal año agrícola, y el resultado fue no sólo un déficit de balanza de pagos, sino una inflación interna que hacia mediados del año 1974 elevó el índice de precios a un ritmo superior al 20 por ciento al año. Las importaciones fueron ampliamente liberalizadas en un intento de reducir la presión inflacionaria y, como podía esperarse, la cifra de importaciones saltó a la estratósfera.

Esta crisis, que vista desde fuera tiene un inconfundible sabor de tragicomedia, encierra ingredientes muy peligrosos para los que no existen remedios ni simples de fáciles.

El petróleo, en un año de explotación normal, puede dominar el cuadro de las exportaciones ecuatorianas en una medida mucho mayor que el banano en sus mejores años. En 1974, con un último trimestre que casi no cuenta en ventas de petróleo, este producto originó casi el 60 por ciento de las exportaciones totales. Muy poco más y volveríamos a circunstancias parecidas, en cuanto a la dependencia de un solo producto, a las que primaron a principios de siglo bajo el imperio del cacao. La diferencia —y es una diferencia clave— es que la economía de ahora es mucho más compleja y, por lo mismo, más rígida en términos de balanza de pagos. En 1921, por ejemplo, las exportaciones descendieron abruptamente en casi el 54 por ciento, pero las importaciones bajaron todavía más, sobre el 60 por ciento. El reajuste era brutal, pero tendía a terminar con el desequilibrio. Actualmente eso sería imposible sin una paralización total del país,

cosa que es simplemente impensable. Es así porque una gran proporción de la importación la ocupan productos alimenticios básicos y las materias primas y maquinarias necesarias para otras actividades económicas. Evidentemente, es posible y deseable frenar la importación de bienes suntuarios y de consumo duradero, como los automóviles, y algo se puede hacer en el mismo sentido con los intermedios de las industrias que producen bienes suntuarios en el país o los materiales de lujo de la industria de la construcción, pero no hay manera de tocar el resto sin afectar el grueso de la población en su necesidad fundamental: la ocupación.

Aún más, en los últimos años también a causa del petróleo, han crecido enormemente los pagos que se hacen a los inversionistas del exterior. El resultado es que desde 1973 terminó por primera vez en déficit la cuenta de capital de la balanza de pagos; lo que quiere decir que nos hemos convertido en exportadores de capital y es difícil dejar de serlo a mediano plazo porque también esos pagos son rígidos. Sin mucha conciencia de ello, también hemos contribuido modestamente al “reciclaje” de los fondos petroleros.

En resumen, el petróleo nos ha abierto un horizonte nuevo, de grandes posibilidades, pero es tal su predominio que se ha acentuado en un grado extremo nuestra dependencia del exterior. La economía ecuatoriana, el futuro del Estado y la sociedad ecuatorianas, son hoy mucho más vulnerables a fuerzas exteriores económicas y políticas. Los efectos de la presión hecha sobre las ventas del petróleo son un índice de esta debilidad. El desquiciamiento fue completo, porque además estamos al parecer mucho más propensos al pánico.

Es de esperar que hayamos aprendido la lección; el país es pobre y no cabe otra alternativa que una vida austera y eso vale por igual para el Gobierno, para la vieja clase pudiente y para la nueva clase media ecuatoriana. Sobre todo, hace falta que aprendamos a conducirnos en esas condiciones de dependencia y vulnerabilidad externa a que nos ha traído el petróleo, por añadidura el producto más conflictivo de la tensa economía internacional. Una solución fácil sería entregarnos a esa dependencia; “disfrutar” de ella. Dejar la OPEP. Satelizar totalmente nuestra política petrolera y nuestra política general porque, cuando de dependencia se trata, no hay parcelación posible. Eso sería antihistórico y no duraría mucho; si así sucediera sería suicida. Aparte de eso sería un mal negocio,

como habría sido un mal negocio el banano si nos hubiésemos entregado a las grandes compañías bananeras americanas. Que lo diga si no Honduras. El petróleo exige una política exterior prudente pero firme. Sin arrogancias que no tienen fundamento en nuestra condición de exportadores marginales. Requiere, sobre todo, una política económica que busque concretamente reducir la vulnerabilidad actuando en todos los niveles; política de producción, de balanza de pagos, etc.

Quizás conviene una nota final en relación al petróleo. Por primera vez en la historia, la riqueza mayor del Ecuador, su mejor negocio, está en manos del Estado. Se imponen dos comentarios. El uso que se dé a esos recursos depende de la filosofía política que inspire la acción del Gobierno y ella no puede ser mejor ni peor que la calidad de la vida política de la sociedad ecuatoriana. Hoy y en el próximo futuro, el panorama es desconsolador en ese sentido. Ese es el primer comentario. El segundo está vinculado al anterior; en abstracto el poder está en el petróleo. Tradicionalmente los grupos dominantes se hacían del Estado para apoyar su poder. Los términos cambiaron; hoy tienen que llegar al Estado para hacerse del poder. Eso puede conferir a la lucha política que vivirá el Ecuador en los próximos años una característica de agresividad y violencia que no hemos conocido todavía. El evitarlo es responsabilidad de todos.

III. Los derroteros de la política económica

Quisiera mostrar en breves trazos las direcciones fundamentales de la política económica ecuatoriana en estos setenta años. Para ello no queda otro remedio que recurrir a simplificaciones extremas.

Demás está decir que la política económica que un país siga es fruto de una concepción predominante de la sociedad y que este predominio responde a una jerarquización de los intereses de los distintos grupos que componen esa sociedad. La eficacia de los medios que ella use es un hecho tecnológico, que depende del estado de las artes, y está por lo mismo, disponible para distintas opciones de política económica, todas las cuales pueden ser igualmente eficaces en el logro de los objetivos que se han fijado, pero profundamente distintas en sus direcciones fundamentales.

4. Dejar hacer, dejar pasar

Durante un gran período de nuestra historia, prácticamente desde la independencia hasta 1950, el manejo de la economía ecuatoriana estuvo centrado básicamente en la política monetaria y cambiaria. Sólo esporádicamente se advirtió al presencia de una voluntad de acción más diversificada que respondiese a una concepción más compleja de la función del Estado en la economía. En las administraciones de García Moreno, Alfaro, la primera administración de Plaza, la de Isidro Ayora, tienen al menos igual importancia que el manejo de la moneda y los cambios, el transporte, la educación, el saneamiento y, desde 1925, una reforma institucional todavía primaria para dar al Estado un mayor poder de dirección de la economía. Pero esos fueron períodos de excepción. Lo corriente era descansar casi exclusivamente en el manejo monetario y cambiario.

Ese predominio de la política monetaria y cambiaria respondía a la concepción libre-cambista de la economía y era el fiel trasunto de una estructura determinada por el monocultivo de exportación y dominada por el interés de los grupos que controlaban ese sector dinámico.

Sería engorroso y poco útil pasar revista a la numerosísima serie de medidas y reformas monetarias y cambiarias que durante esos años se expedieron, en la gran mayoría de los casos como arbitrios de emergencia para tratar de enderezar la crisis de una economía totalmente abierta, que se dolía no sólo de propias enfermedades sino de las que venían del exterior en un período especialmente inestable de la economía internacional. Casi al empezar el siglo, en la primera administración de Alfaro, el Ecuador adoptó el sistema del patrón oro. Así se cerraron largos años de desgraciados intentos para mantenerse en el sistema bimetálico, de oro y plata como patrones, heredado de la Colonia; para flotar con él se expedieron varias leyes monetarias y cambiarias y una serie de medidas, algunas de las cuales fueron errores elementales fruto de una ingenuidad inconcebible en la política económica.

Con la primera Ley del Patrón Oro que entra en vigencia en 1900, en una época de expansión de las exportaciones, el Ecuador tuvo algunos años de estabilidad monetaria y cambiaria. El sistema bancario comenzó a tomar forma; como bancos de emisión de billetes existían ya el Banco Comercial y Agrícola y el Banco del Ecuador. Justamente en 1906 se estableció el Banco de Pichincha y varios años después en 1913 el Banco del

Azuay. Mientras el patrón oro funcionó, es decir, con plena convertibilidad del sucre en oro, había controles automáticos a la expansión de la circulación monetaria y existía estabilidad de precios. Pero el curso accidentado de las exportaciones de cacao trastornó todo el esquema. La guerra de 1914 obligó a expedir la execrada Ley Monetaria suspendiendo la convertibilidad del sucre. Desde entonces se sucedieron una serie de leyes que intentaron paliar las consecuencias de las crisis del cacao. En uno de los momentos más difíciles, 1921 a 1923, el sucre se desvalorizó sistemática y rápidamente en un intento de compensar la caída de precios del cacao. De 2.11 por un dólar en 1920, el tipo de cambio llegó a más de 5 por dólar en 1924. Naturalmente, en esa situación era imposible mantener la libertad de comercio y comenzó el recurso a los controles de cambios llamados en sus orígenes “Incautación de Giros”. Desde 1914 el poder de los Bancos de Emisión había crecido considerablemente. Sin la cortapisa de la convertibilidad, la expansión del circulante era un pingüe negocio, propiciado, además, por el Gobierno, como siempre en necesidad urgente de financiamiento. Los Bancos eran por lo mismo un factor director de poder que no dejó de usarse. El Banco Comercial y Agrícola se convirtió en el símbolo del sistema y en 1925, al estallar la Revolución Juliana, fue el villano al que se podía achacar todos los males; la cabeza de turco de las culpas propias y ajenas.

Fue también inspiración de la Revolución Juliana la creación del Banco Central en 1927 y la instauración del segundo patrón oro. Con el Banco Central el Estado se hizo de una capacidad de controlar la moneda y los cambios de que antes había realmente carecido. En este sentido es una de las reformas institucionales básicas del Ecuador. No sin razón, fue enconadamente resistida por los grupos financieros y comerciales, hasta llegar a ser en su época una más entre las falsas banderas en el enfrentamiento regional entre Guayaquil y Quito. Esto no quiere decir que con el Banco Central haya disminuido el impacto de las crisis ni haya desaparecido la influencia de las hegemonías de turno en la conducción de la política monetaria. Persistieron los desequilibrios y los intereses estaban demasiado arraigados en la estructura misma del Estado. Pero sí se ganó en profesionalismo en la concepción de dichas políticas; una suerte de calidad tecnocrática que, con todas sus limitaciones, ha traído más lógica y orden a la aplicación de las mismas, lo que ha contribuido a atemperar dichos males.

La evolución posterior, con todas las vicisitudes de la gran crisis y la Segunda Guerra Mundial, nos llevaron a las reformas de 1948 y 1950, período en el que se establece el marco que en esencia nos rige hasta ahora en materia monetaria y cambiaria; la Ley de Régimen Monetario y la Ley sobre Cambios Internacionales, encuadrada esta última dentro del Convenio de Bretton Woods que acaba de ser sacudido hasta los cimientos por la conmoción que ha sufrido en los últimos años el sistema monetario internacional. Es, de todos modos, sorprendente lo poco que hicimos hasta entonces para construir la economía nacional en toda su variedad y riqueza. Se han citado ya los períodos de excepción; el de Alfaro fue uno de ellos. La obra máxima por su significado y dimensión es el Ferrocarril Guayaquil-Quito, a cuya construcción colaboró también el General Plaza. El contrato original tenía un monto de 15 millones de dólares; costó bastante más y significó una hazaña técnica de tal naturaleza que, en relación con su tiempo, debe de ser la obra, el “proyecto” diríamos ahora, más grande que ha realizado el Estado ecuatoriano. Aun cuando tanto en el Ecuador como en otros países de América se habían construido antes otras ferrovías, muy pocas habían tenido que salvar los obstáculos de ésta. Con el ferrocarril Lima-La Oroya-Huancayo, cuya construcción terminó también en 1908, están entre las realizaciones más importantes de la ingeniería de la época.

Sobre todo, lo más difícil para Alfaro fue romper con la inercia reinante cuando llegó al poder. El empuje de García Moreno se había olvidado ya y por alrededor de 20 años había predominado una actitud que se define bien con las palabras de una de las figuras máximas del “progresismo”. Antonio Flores, al dirigirse al Congreso en 1890: “De simples caminos de herradura es lo que necesita el país, ante todo”. Alfaro, en cambio hervía en proyectos. Alguna vez esbozó su programa; línea férrea de Alausí o Huigra a Cuenca, de Ambato al Curaray, de Quito a Ibarra, de Manta a Santa Ana, de Bahía a Chone, carretera de Quito a Chone, camino del Paylón. La mayoría se frustraron en su nacimiento. La construcción de algunos empezó efectivamente después con otras administraciones, que añadieron después sus proyectos propios, como la segunda de Plaza. Algunos de esos ferrocarriles se levantaron sin haber concluido, como el de Ambato al Curaray. Otros se construyeron y han desaparecido ya. Otros, por fin, han quedado como reliquias apenas con vida, destino al que también se acerca el ferrocarril Guayaquil-Quito. En ese tiempo

constituyeron un símbolo de un nuevo estilo de gobierno que, por desgracia, no dejó semilla sino en muy pocas administraciones posteriores. Alfaro dio además importancia a la dotación de servicios urbanos y al saneamiento. Se consagraron leyes como la de Instrucción Pública, que es, en su época, una profunda reforma de la educación. La Ley de Beneficencia y Nacionalización de Manos Muertas, cuyos aspectos sociales se comentarán después, pero que entre otras cosas permitió mejorar los servicios de atención hospitalaria, mediante un sistema de financiamiento que se mantuvo casi intocado hasta hace pocos años.

Esa concepción del Gobierno, por diversas razones, entre otras las constantes crisis económicas posteriores, no encontró eco sino muchos años más tarde durante el período de reforma que sigue a la Revolución Juliana de 1925 y que se prolongó con la administración de Isidro Ayora. En la Revolución Juliana existió ya en germen una reacción contra el libre-cambio hasta entonces prevaleciente. Tímidamente aparecieron las primeras tesis de industrialización y, con mucho mayor vigor, los postulados de una reforma institucional para dar al Gobierno un mayor poder de conducción de la economía. Son las manifestaciones de una clase media que se acercaba al poder; de los grupos profesionales, uno de cuyos mejores exponentes fue Luis Napoleón Dillon, que sentía la ineficacia funcional del Estado de entonces frente a una economía monoexportadora en constante riesgo de crisis. La primera ley que tocó el fenómeno de la industrialización fue la Ley de Protección Industrial. La creación del Banco Central, ya mencionada, fue otro de los resultados, ya durante la administración del doctor Ayora, con la asesoría de la Misión Kenmerer que también fue la gestora del establecimiento de la Superintendencia de Bancos, la Contraloría, la Caja de Pensiones y el Banco Hipotecario. Se creó el Ministerio de Previsión Social y Trabajo. Se implantó el Impuesto a la Renta en el mismo año 1925 y se hicieron esfuerzos importantes de reforma en el arcaico sistema tributario. Mientras los cambios institucionales hechos perduran y son todavía elementos fundamentales a la acción del Estado ecuatoriano, el intento de industrialización que pareció iniciar esa ley protectora, no pudo prosperar a causa de la pequeñez del mercado interno, la debilidad de los grupos industriales frente a la reacción de la poderosa burguesía comercial y el carácter elemental de la política industrial de entonces. De hecho, hacia el final de los años cuarenta la industria ecuatoriana se limitaba a la industria textil, los ingenios de azúcar, las fá-

bricas de cemento, cerveza, cigarrillos, chocolates, jabones y manteca. El resto era prácticamente artesanía secular.

5. Hacia un “desarrollismo”

Con la década del 50 empieza otra era en la política económica ecuatoriana. Las tesis libre-cambistas nunca han dejado de aflorar de tiempo en tiempo; siempre serán caras a los poderosos intereses comerciales y financieros y la política monetaria y cambiaria sigue siendo aún el instrumento más sensible de la acción del Gobierno y su talón de Aquiles cuando las crisis nos golpean. Pero una vez pasado el medio siglo es evidente que la acción económica del Gobierno se tornó mucho más variada. Tres son las direcciones que ella tomó:

- a. La construcción de una infraestructura física, fundamentalmente carreteras;
- b. La “modernización” del aparato gubernamental;
- c. El fomento de una primera etapa de industrialización.

En resumen, se trata de un período en el cual gradualmente se define una concepción “desarrollista” de la acción del Estado. Los magros recursos fiscales y la pobreza del país pusieron un signo de apremio a dicha acción, que hubo de desenvolverse lentamente. Comenzó, como se ha dicho, hacia 1950 y se prolongó prácticamente hasta nuestros días en los cuales evidentemente está por iniciarse otra fase inducida, por lo pronto, por el rápido cambio de dimensiones de la economía y por fenómenos de orden político y social que no se pueden ignorar más.

Cabe insistir en que a mitad del siglo la economía ecuatoriana era todavía rudimentaria según todos los indicadores disponibles. Basta mencionar uno que resulta un buen barómetro del grado de desarrollo de la vida urbana y la eficacia de las principales actividades; la energía eléctrica instalada. En esa época, año 1951, el Ecuador tenía 35.000 Kw. instalados, la más baja de América del Sur. Hoy tiene 453.600 Kw.; sigue siendo una de las más bajas de América del Sur, pero hay un abismo de diferencia con esa cifra de hace 24 años. El Informe de CEPAL sobre el “Desarrollo Económico del Ecuador”, del año 1953, que significativamente aparece a la luz en los albores de este período, es una fuente inagotable de referencias a estas carencias de la economía ecuatoriana de entonces. Había mu-

cho que hacer y el auge del banano suministró al menos una base de recursos para empezar.

El primer escalón de esta nueva fase de la política económica fue justamente el fomento del banano. Dio, como sabemos, resultados rápidos y constituyó un antecedente del tránsito hacia un Estado “desarrollista”. La prioridad económica evidente era el transporte y, ya de lleno en la era del camión y del automóvil, específicamente las carreteras. Luego del ferrocarril Guayaquil-Quito, poco o nada se había avanzado hasta ese entonces; para ir de Guayaquil a Quito había que seguir, con el alma en un hilo, las tortuosidades de la vieja vía Flores, empedrada y apenas rectificada. El país reclamaba vías de comunicación, el banano, la nueva riqueza, las exigía perentoriamente. Además, casi no había alternativa en el campo de la infraestructura; ninguna obra de significación era posible en la energía eléctrica o el riego por la falta absoluta de conocimientos de nuestros recursos hidráulicos. Lo que se pudo hacer en esos campos eran pequeñas obras de interés local, normalmente centrales térmicas en el caso de la energía.

Las carreteras fueron el signo del nuevo período y Velasco Ibarra hizo de ellas el eje de su acción. El Banco Mundial concedió su primer préstamo, una vez arreglados por última y definitiva vez los problemas de la vieja deuda externa de la Independencia. Con esos recursos y los provenientes de la bonanza del banano pudo elevarse la inversión pública y avanzar en ambiciosos programas de construcción vial. Desde entonces, con ritmo variable según la situación económica, los gobiernos han seguido construyendo carreteras y descubriendo siempre nuevas necesidades. Vinieron los “Programas Quinquenales de Carreteras”, ya con la participación de la Junta Nacional de Planificación, y, si no me equivoco, debemos hallarnos a estas alturas cumpliendo el tercero. Se construyó el puente sobre el Río Guayas y con él nos acostumbramos a acometer proyectos de alguna magnitud. Sobre la elección de las prioridades básicas han tenido muy poco que ver los gobiernos de turno. Programas de esa clase, una vez comenzados, tienen impulso propio que es muy difícil torcer. Así, el país se ha ido dando una red vial cuya importancia es sin duda vital. Con muchos errores de diseño, mal mantenidos, con flagrantes vacíos hacia el Sur de la Sierra, nuestros caminos han sentado al fin las bases de la integración geográfica nacional. Si alguien se pusiera a estimar cuánto ha costado nuestra red vial, la cifra probablemente le dejaría atónito. Una sola

de esas carreteras, la Quito-Tulcán, que se contrató en 1962 por 230 millones de sucres, va a costar realmente alrededor de 1.200 millones de sucres. Pero en todo caso el país comienza a ser ahora un solo espacio económico para la producción y el comercio.

El tiempo trajo también, y es otra característica de esta segunda fase, una continua expansión y diversificación del aparato del Estado. Hacia 1950 éste se hallaba impotente frente a sus responsabilidades. El suministro de energía eléctrica, por ejemplo, era básicamente una función municipal. Ni pensar, en esas condiciones, en un sistema interconectado con base en tres o cuatro grandes centrales eléctricas, que es el camino lógico. La capacidad de los municipios se agotaba en la pequeña obra de importancia local con un costo altísimo de la energía. Sin la creación del INECEL habría sido impensable una política nacional en ese campo. Y el INECEL se creó en los albores de la década de los 60. Así ha sucedido en muchos otros campos: CENDES, INERHI, SECAP, CEPE, para no citar sino unos ejemplos. Las dependencias del Ejecutivo también se especializaron: Ministerio de Finanzas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Recursos Naturales, Ministerio de Industrias e Integración. Hace 50 años todas esas funciones se concentraban en el viejo Ministerio de Hacienda. Hay cambios también en el terreno financiero; la década de los 50 nos trajo la Comisión Nacional de Valores, que en 1965 se transformó en la Comisión Financiera Nacional, de real importancia promotora.

A medida que la obra se diversificaba, se impuso también la necesidad de un mínimo de orden y previsión, que es en definitiva la función de la planificación. Luego de fallidos intentos de iniciar una planificación en el Consejo Nacional de Economía, dependiente del Legislativo, en 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación Económica que ha tenido una indudable importancia para dar cierta continuidad y sentido de prioridad a ciertas políticas básicas, que de otro modo, habrían estado a merced de la accidentada e inestable vida política ecuatoriana.

Las demandas de la acción pública no se limitaban sólo al Gobierno. En respuesta a necesidades legítimas y frente a la desatención del Estado unas veces, por resabio localista en otras, se multiplicó el número de las llamadas entidades autónomas, que servían para satisfacer las más variadas y, en ocasiones, caprichosas necesidades. Allá por 1960 se decía que

había más de mil. En realidad creo que nunca se las contó porque era casi imposible distinguir las en la maraña de legislación existente.

El resultado ha sido una continua y rápida expansión del gasto público y la crónica tendencia al déficit fiscal, característica de los últimos 25 años. Las sucesivas reformas tributarias, algunas de importancia como la hecha por la Junta Militar en 1964, no ha sido sino paliativos ante la avidez del aumento del gasto.

En justicia debe quedar claro que una diversificación y especialización de la administración pública que el país tenía en 1950 era no sólo necesaria sino inevitable. El aparato gubernamental tenía que crecer y volverse funcionalmente complejo y no estamos en capacidad para juzgar si, en cuanto a los mecanismos de la política económica, se ha ido más allá de lo que el país demandaba. No está allí, al parecer, la causa fundamental de los desequilibrios. Pero si se puede decir que el gasto público total ha crecido, y sigue creciendo a un ritmo que, pese al petróleo, conduce a un desequilibrio creciente; se puede también afirmar que esa máquina relativamente compleja y “moderna” que se ha creado en todos esos años podría ser un enorme peso muerto si la política ecuatoriana no le da motivaciones, rumbos firmes y no le entrega y le exige responsabilidades.

La tercera dirección se ha dicho que es una política de industrialización. Entramos en ella mucho más tarde que la gran mayoría de los países de América Latina y se ha avanzado con vacilaciones, con el lastre de la pequeña dimensión del mercado interno y enfrentando la resistencia de grupos vinculados al comercio y a las finanzas. La Ley de Fomento Industrial, que es antecedente directo del régimen actual, se expidió en 1957. Ha sido objeto de varias reformas que en definitiva la han flexibilizado en su aplicación y la han hecho más generosa en sus incentivos. Más que la ley misma, lo importante es destacar que poco a poco ha tomado forma una política industrial con buena parte de los órganos que ella necesitaba. La Junta Nacional de Planificación comenzó la exploración del desarrollo industrial hacia 1955; posteriormente se creó CENDES para el análisis de proyectos y la promoción; la Corporación Financiera Nacional se diseñó para su financiamiento y el SECAP para la preparación del personal. Se ha creado el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración y, a nivel regional, varias entidades, algunas de las cuales se han dedicado de preferencia al desarrollo industrial. Un caso ejemplar fue el Centro de Recon-

versión Económica para Azuay, Cañar y Morona, Santiago, antecedente del actual CREA. Se estableció como un ente autónomo para promover la actividad en una zona que hacia mediados de los años 50 se hallaba en extremo deprimida por la caída de las exportaciones de sombreros de paja toquilla. Una ley especial de incentivos tributarios se aplicaba entonces al Austro, así como actualmente otra ley estimula el desarrollo industrial de otras zonas deprimidas del país. Cabría citar, además, otras reformas como las relativas a la legislación de compañías que, en definitiva, han venido también a crear condiciones favorables al desarrollo industrial.

En resumen, a partir de 1955 ó 1957 se ha puesto a punto un sistema institucional de fomento del desarrollo industrial. No han faltado, en ocasiones, medidas de sentido contrario, como rebajas de derechos arancelarios en bienes competitivos con los nacionales, pero se puede decir que en general la política económica ha estimulado fuertemente el desarrollo industrial. En el propio sector privado, la creación de la Corporación Financiera Ecuatoriana (COFIEC) en 1965 y las Bolsas de Valores en 1969 han servido para completar un esquema funcionalmente apto para el desarrollo de ese sector. Es por lo mismo, evidente, que ha constituido una dirección prioritaria del desarrollo ecuatoriano, situación que ha tendido a reformarse a medida que los grupos industriales ganaron en poder e influencia. Hay distancia entre la constelación de poder con la cual tuvo que enfrentarse Luis Napoleón Dillon y sus coidearios de la Revolución Juliana y la que existe actualmente, en la cual los industriales representan el grupo más dinámico y batallador.

Sería vano pretender evaluar los resultados conseguidos. La industria ha crecido con celeridad en los últimos años. La tasa de expansión fue, por ejemplo, casi 12 por ciento en 1974 y se esperaba un ritmo también elevado en 1975. El sector industrial del pasado es enteramente distinto al de ahora en cuanto al número de empresas, la eficiencia de las mismas, su valor agregado y personal ocupado, etc. Pero hay semejanzas y eso es lo que interesa destacar por ahora. La lista de las principales empresas establecidas en el Ecuador desde 1950 a 1974 constituida, en su mayoría, por empresas productoras de bienes de consumo, algunas de ellas en actividades que existían desde hace muchos años en el Ecuador; ingenios de azúcar, panaderías, bebidas gaseosas y textiles. Hay algunas empresas en la producción de intermedios, es decir, materiales para otras ac-

tividades, que están en el mismo caso anterior, como cemento por ejemplo. Se ha entrado en la producción de línea blanca y de hierro para construcción, lo cual significa un cambio notorio, pero casi no existe actividad de importancia en la metalmecánica y, por lo mismo, poca o ninguna familiaridad con los procesos básicos del trabajo en metales, que es en definitiva el corazón de la industria moderna. Con la excepción de un ingenio de azúcar y una fábrica de cemento, ninguna sobrepasada una inversión fija total de 80 millones de sucres y la gran mayoría estaba en un orden de magnitud de 10 a 30 millones de sucres.

No hace falta ir mucho más allá para darse cuenta que la industria ecuatoriana se halla todavía en una etapa incipiente de desarrollo. Algo de eso se advierte también, cuando se recuerda que importa un altísimo porcentaje de los productos intermedios que usa y, por supuesto, casi toda la maquinaria y equipo. Es por ello, una fuente de rigidez de la balanza de pagos, porque, además, son pocas todavía las empresas que están en condiciones de exportar. Si la industria importa tanto, es naturalmente porque esos bienes no pueden ser producidos en el país. El tamaño del mercado ha sido así uno de los principales obstáculos para abordar actividades industriales con mayor valor agregado y con más alto efecto tecnológico. Queda todavía mucho que hacer en la agroindustria y en otras ramas que no requieren instalaciones grandes, pero al iniciar esta década de los 70 se tenía la impresión de que era cada vez más difícil aprovechar nuevas disponibilidades industriales y era casi enteramente imposible entrar en serio en los sectores de más interés como el metalmecánico, automotor, químico, etc.

En la preocupación por esas limitaciones está el origen del ingreso del Ecuador a la ALALC en 1962, que no trajo ningún cambio real, y en el Grupo Andino en 1969 que ha estimulado algunas exportaciones industriales, como antes se ha dicho y que, si se consolida, podría cambiar en este sentido radicalmente las condiciones del desarrollo industrial del Ecuador.

6. El espejismo de las magnitudes

¿Traera el petróleo cambios de fondo en la política económica ecuatoriana? Por lo pronto lo que se advierte es una gran diferencia de magnitudes. Hemos comenzado a hablar de proyectos de desarrollo verdaderamente grandes en relación con las cifras a las que estábamos habituados.

En rigor, no se trata sólo del petróleo y las posibilidades de financiamiento que él ha creado. De todos modos este cambio de escala se habría producido porque estaban ya en marcha procesos que iban en ese sentido; lo que sucede es que su maduración ha coincidido con la era del petróleo. Desde hace tiempo se habían estudiado, más o menos sistemáticamente, ciertos recursos. El caso típico son los cursos de agua. Los datos hidrológicos y meteorológicos recogidos pacientemente cubren ya el espacio de tiempo necesario para emprender en grandes proyectos de energía eléctrica y riego. Lo mismo ha pasado con los análisis más amplios del desarrollo de las cuencas de nuestros grandes ríos; la cuenca del Guayas y, ahora, la del Esmeraldas. Como fruto del trabajo técnico de una administración más especializada hemos podido poco a poco definir las obras que necesitábamos y podíamos hacer. Todo eso ha comenzado a madurar ahora y ha abierto un abismo de alternativas a la acción del Estado, especialmente en infraestructura económica, que por los años 50 simplemente no existía.

En cuanto a la industria, el cambio más notorio proviene del Grupo Andino. La dimensión del nuevo mercado y las asignaciones que el país tiene o espera tener representan el paso a una estructura industrial distinta; instalaciones relativamente grandes, en actividades con exigencias tecnológicas como la producción de bienes de capital y productos intermedios. Cuando la apertura de mercado llegue puede producir problemas a la industria existente no protegida con excepciones, pero, por ahora, el efecto del Acuerdo de Cartagena, pese a todas las dificultades, ha sido el de cambiar la escala a la que se proyecta la estructura industrial ecuatoriana y estimular la iniciativa de un grupo selecto de empresas existente.

Sobre todo eso llega el petróleo, con sus propias posibilidades en la industria petroquímica, y con un monto de recursos que al menos permite pensar que no es una utopía la etapa que llega con sus grandes diseños.

Revisemos brevemente algunos de esos proyectos para apreciar el camino en marcha. Están a punto de comenzar los trabajos del Proyecto Paute o Cola de San Pablo que, en su primera etapa en 1980, producirá alrededor de 500.000 Kw., es decir más que el total de energía instalada actual del Ecuador. En su etapa final llegaría a 1.200.000 Kw. Otros proyectos de energía eléctrica, también muy grandes, avanzan en su diseño y prácticamente esperan turno: Toachi, Jubones, Guayllabamba y Quijos, que podría ser más grande aún que Paute. Con esos proyectos, aparte

de Pisayambo y Cola de San Pablo, ya en marcha, el país se habría electricificado.

En riego, al tratarse de nuevos proyectos ya no se habla como antes de 5 a 10.000 hectáreas de tierra beneficiada, sino de 50.000, como es el caso del Proyecto Puyango-Tumbes, o de cientos de miles de hectáreas que sería el resultado del desarrollo de la cuenca del Guayas, en la cual sólo la obra de Daule-Peripa beneficiaría 60.000 hectáreas. Y existen otros como el proyecto Carrizal-Chone, de gran interés para ese Manabí que podría ser tan rico.

A pesar de todo lo hecho en carreteras, parece que empezamos también una nueva etapa; se estudia la autopista Guayaquil-Quito, cuyo costo es difícil imaginar. Se habla de la autopista Guayaquil-Salinas, de un plan enorme de caminos vecinales, aparte de completar la Troncal de la Sierra, la de la Costa en el tramo Manabí-Esmeraldas, la Troncal de Oriente, etc.

Para no cansar al lector con esta lista, digamos finalmente que en industrias se planea el complejo petroquímico, las industrias de fertilizantes, siderúrgica, metalmecánica, automotriz, etc. El desarrollo petroquímico, que es el más costoso, se estima que exigiría enormes inversiones de más de 1.000 millones de dólares. El conjunto de estas posibilidades industriales puede fácilmente doblar esa cifra, lo que equivaldría, para tener un orden de magnitud, a más de diez veces los ingresos anuales por exportación de principios de los años 70. Y eso no incluye nada de infraestructura de energía, regadío, etc.

No es del caso entrar en un análisis de prioridades entre esta multitud de posibles obras. Es lógico pensar que se tenga que proceder con más tiento que nunca, porque ya se advierte que los recursos del petróleo son menguados y porque, con obras de este tamaño, los errores pueden ser terriblemente costosos y el tratar de abarcar demasiado podría conducir al desastre. Eso es tan evidente que casi es ocioso el decirlo. Sí corresponde destacar una vez más la súbita variación entre las dimensiones en que se ha movido y se mueve ahora nuestra economía que, en lo que a la esfera del Estado se refiere, se refleja fielmente en sus programas de inversiones.

Ahora podemos tratar de contestar la pregunta con que iniciamos esta acción. Al parecer, lo que la era del petróleo nos puede traer es un

vertiginoso cambio de dimensiones en los programas de inversión estatales. En sí mismas, estas variaciones cuantitativas no tienen por qué alterar la esencia de la política económica. Esta puede simplemente proyectarse en proporciones mayores, conservando las características básicas del pasado: el “desarrollismo” más o menos eficaz iniciado allá por los años 50. Estoy convencido que no es lo que reclama la sociedad ecuatoriana, el pueblo del Ecuador, porque esa sociedad y ese pueblo, en sus problemas y en sus aspiraciones, no es evidentemente el mismo de entonces. Hay muchos datos que muestran esa evolución social con sus nuevos y viejos problemas y es bueno tenerlos en cuenta en la hora de pensar en el futuro. Basta mencionar uno de ellos: de 1964 a 1974 la población ecuatoriana ha aumentado en algo más del 30 por ciento. En el mismo período la matrícula de educación primaria casi se ha duplicado, la de secundaria ha aumentado en más de tres veces y la de educación superior es más 9 veces mayor. Esta última cifra es particularmente reveladora; en el año escolar 1963-1964 la educación superior tenía 12.025 matriculados. En el año escolar 1974-1975 ese número fue de 114.383. Evidentemente esta sociedad actual necesita y va a exigir políticas económicas distintas a aquellas que se pusieron en marcha hace veinticinco años, aun cuando nos movamos con magnitudes mayores.

7. Los olvidados

La evolución económica del país en los últimos setenta años ha dejado muchos seres, muchos ecuatorianos, olvidados a la vera del camino. Para ellos, si pudieran leer estas páginas, esa historia les sería totalmente ajena. Esa es nuestra lacra mayor, nuestro mayor fracaso como sociedad y es sano que cada uno de nosotros se pregunte por qué ese olvido ha sido posible. Tenemos todos que entregar nuestra respuesta, aun cuando sea parcial y fragmentaria, a este interrogante básico de la nacionalidad ecuatoriana. Porque los olvidados son millones; casi toda la población rural de la Sierra, buena parte de la Costa y cientos de miles en las dos mayores ciudades ecuatorianas donde se han concentrado en su inútil fuga desde el desamparo.

Mi respuesta parcial y fragmentaria, se limita ahora a observar lo poco que se ha hecho por ellos en estos setenta años, en contraste con la abigarrada política económica dedicada al Ecuador “visible”, política que se ha tratado de describir anteriormente. En las fronteras del siglo, Alfaro

tuvo la gran oportunidad que no supo o no pudo aprovechar. La Iglesia era el mayor terrateniente ecuatoriano y, aún limitándose a sus inmensas haciendas, pudo haberse iniciado un movimiento agrario que hoy estaría consolidado. Tuvo sin duda preocupaciones sociales; tomó medidas contra el concertaje, comenzó con la instrucción primaria gratuita, pero concentró realmente sus energías en el ferrocarril y en implantar el Estado laico, sin duda, éste último un objetivo terriblemente difícil dada la sociedad en su época. Tan difícil que le costó la vida.

Hubo que esperar mucho tiempo para ver reaparecer un asomo de sensibilidad social en el Gobierno ecuatoriano. La crisis del cacao de 1921 en adelante, con su secuela de inflación y desocupación, y la huelga general de Guayaquil en 1922, ahogada a sangre y fuego, se reflejaron en las medidas que se adoptaron después de la Revolución Juliana, algunas de ellas ya mencionadas; la reglamentación de los contratos de trabajo, la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo y de la Caja de Pensiones, Federico Páez estableció después el Instituto Nacional de Previsión y el General Alberto Enríquez expidió el Código del Trabajo. Desde entonces la política social ecuatoriana se ha movido en dos direcciones, con frecuentes detenciones y retrocesos. Por una parte, las llamadas inversiones sociales, educación, saneamiento, salud, vivienda, con resultados evidentemente apreciables en el caso de la educación y quizás el de saneamiento ambiental. Y por la otra, el problema agrario, con dos Leyes de Reforma Agraria expedidas en 1964 y 1973, el Decreto 1.001 de 1971 sobre abolición del precarismo y la Ley de Aguas de 1972.

La situación social del Ecuador actual es prueba palpable de la insuficiencia de estas dos políticas para atacar los males de la mala distribución de los ingresos, la desocupación, el éxodo campesino, etc. El suburbio y los tugurios no sólo permanecen sino que probablemente se han extendido. Se ha terminado con el huasipungo y en gran medida con el precarismo en los campos, pero esa es sólo una respuesta parcial a los problemas que sufre la población del agro que ha acelerado su fuga hacia las ciudades. Es cierto que en el Gobierno actual se han usado algunos instrumentos de una política de ingresos, pero sus efectos han sido devorados por la inflación. Creo que es justo decir que los fenómenos que han rodeado a esta era del petróleo en el Ecuador han contribuido a acentuar la mala distribución de los ingresos y la marginación de una buena parte de la po-

blación. Me parece evidente a todas luces que la política económica tenga que cambiar, no solo en sus magnitudes sino en su mismo fondo, para abordar esos problemas.