

Carlos de la Torre y Mireya Salgado, editores

Galo Plaza y su época



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Fundación Galo Plaza Lasso
Carlos Montúfar 356 y Quiteño Libre
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 225 0780 / 243 4006
fgpl@uio.sarner.net
www.bordadoszulera.com

ISBN: 978-9978-67-154-2
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: abril, 2008

Índice

Presentación	7
Agradecimientos	9
Introducción	11
<i>Carlos de la Torre y Mireya Salgado</i>	
Populismo y liberalismo: ¿dos formas de entender y vivir la democracia?	29
<i>Carlos de la Torre</i>	
La normalidad excepcional. Una panorámica de la política económica del Gobierno Plaza Lasso (1948-1952)	61
<i>Patricio López B.</i>	
Galo Plaza Lasso: la posibilidad de leer el paradigma desarrollista desde una apropiación reflexiva	117
<i>Mireya Salgado</i>	
Rosa Lema y la Misión cultural ecuatoriana indígena a Estados Unidos: turismo, artesanías y desarrollo	157
<i>Mercedes Prieto</i>	

La normalidad excepcional.

Una panorámica de la política económica del Gobierno Plaza Lasso (1948-1952)

Patricio López B.*

Introducción

Aquella noche del 31 de agosto de 1952, el presidente constitucional, Galo Plaza Lasso, estrechaba la mano de su sucesor, José María Velasco Ibarra, en un acto que tenía algo más que solemnidad protocolar: aquel momento, el de un presidente que entregaba el mando al nuevo dignatario electo, tras cumplir su periodo legal, no lo presenciaba el país desde 1924, cuando José Luis Tamayo entregó el mando a Gonzalo S. Córdova. Entre ese momento y aquella noche, se interponían no sólo 28 años, también veinte y cuatro cambios de jefatura de Estado, tres juntas de gobierno, tres constituciones nacionales, dos enfrentamientos civiles que resultaron en cambios de gobierno y una guerra limítrofe internacional. En todo este tiempo ningún mandatario pudo iniciar y terminar un periodo gubernamental, de manera normal y pacífica.

¿Obra milagrosa? ¿Accidente histórico? Ninguna de ellas; las circunstancias y el contraste con la historia que sigue, han revestido al periodo gubernamental de Galo Plaza con una pátina de mistificación tan riesgo-

* Economista. Maestrante del Programa de Ciencias Políticas de FLACSO – Ecuador, 2005-2007. Agradezco profundamente a Carlos de la Torre, a FLACSO y por supuesto a la Fundación Galo Plaza, por haber asumido el reto de no dejarnos perder la memoria. En cuanto al proceso investigativo, mi reconocimiento a Diario El Comercio, la Hemeroteca de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, al Archivo Biblioteca de la Función Legislativa, la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit y Fundación Lexis.

sa como cualquier interpretación de fantasía. Ante ello, no cabe sino re-visitarse esta gestión gubernamental, desde lo concreto, y valorar no sólo su excepcional normalidad, sino también los factores que la sustentaron. Particularmente, se procura recuperar, desde la visión concreta de lo económico, una perspectiva histórica y crítica de un régimen que, por sus condiciones y características, aún corre riesgo de ser “encerrado” en el panteón de lo irreplicable.

La intención del presente ensayo es, en este sentido, doble: por un lado, pretende analizar sintéticamente las orientaciones y contenidos básicos de la política económica del periodo mencionado y, por otro, analizar las circunstancias, factores y estilo de gestión de tal política. Detrás de este esfuerzo late un supuesto, obvio pero pocas veces explícito: las realizaciones sociales no pueden explicarse sólo por acciones o características personales, sino por complejas dinámicas históricas en las que el factor personal es importante, pero nunca único.

El ensayo se compone de cuatro partes. La primera resume el contexto histórico-institucional de la presidencia de Galo Plaza Lasso; la segunda propone una visión descriptiva de los principales elementos de la política económica gubernamental, la tercera revisa los elementos políticos detrás de ella. Por último, en una cuarta, se procura definir los aprendizajes relevantes de esta singular experiencia histórica.

El marco de referencia

La edad dorada del desarrollo

La Gran Depresión de los años treinta y sobre todo la extrema virulencia de la II Guerra mundial, marcaron grandes cambios universales. Para 1945 se reconstituía un orden internacional que, sin dejar de precaver las ventajas de las naciones triunfadoras, reconocía la necesidad de una mayor interdependencia internacional.

Por un lado, surgía el sistema de Naciones Unidas, suerte de gobierno mundial responsable de precautelar la paz (y el equilibrio de poder entre las naciones vencedoras). Creado en junio de 1945, Galo Plaza Lasso par-

ticipó en la Conferencia fundacional de San Francisco, EEUU, integrando el bloque de naciones latinoamericanas; de ahí su íntimo conocimiento del flamante sistema internacional y sus múltiples recursos de apoyo técnico y económico, especialmente a través de entes como UNICEF (1946), CEPAL (fundada precisamente en 1948) o la OMS (establecida también en 1948).

Por el lado económico, el acuerdo de Bretton Woods (1944) sentó las bases de un marco referencial monetario y cambiario para el mundo capitalista, basado en tipos de cambio fijos pero reajustables, y monedas nacionales convertibles en oro directamente, o indirectamente al referirse a divisas internacionales convertibles, como el dólar (Wee, 1986). Aparecieron así el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), futuro Banco Mundial. Ambas organizaciones, sin embargo, tenían visiones distintas a las actuales; por ejemplo, el FMI procuraba:

“regular las fluctuaciones cíclicas y estacionales de la balanza de pagos, esto es, convertirse en un instrumento de regulación de manera tal que, en la fase descendente del ciclo, se consiga evitar la contracción real de la economía” (Carrasco Veintimilla, 2002: 137).

La inspiración keynesiana no es gratuita. Tras los conceptos de “fluctuación cíclica” y “contracción real” palpaba la idea de la estabilidad y crecimiento de los ingresos reales y el empleo, y con ellos, los niveles de vida de la población. En un mundo debilitado pero con nuevos protagonistas geopolíticos, la interdependencia implicó también reconocer que la pobreza de unos bien podría significar riesgos para la riqueza de otros.

Se planteó entonces el concepto de “desarrollo”, al atribuirle un medio fundamental (crecimiento económico impulsado por la industrialización), un sentido (la elevación de los niveles de vida) y un parámetro implícito (los niveles de vida americanos). Este fue el punto de arranque de la visión del desarrollo anclada en el crecimiento de los ingresos per cápita.

De aquí que los años cuarenta correspondieran al punto máximo de la relación entre técnica y crecimiento económico. A partir de los modelos keynesianos (Harrod-Dommar), se sabía que el crecimiento estaba en fun-

ción de las dotaciones y productividades de factores como capital y trabajo. Al juntar esta visión con la certeza implícita de que el desarrollo económico era un proceso de pauta histórica precisa y casi predeterminada, se entendió que la distancia de una nación respecto a la “senda” del desarrollo estaba explicada por la falta de capital o de conocimiento para hacerlo; la solución entonces no podía ser más clara: crédito y asistencia técnica.

El año 1949 marcó la consagración de esta perspectiva, cuando el famoso “Punto IV”¹ del Presidente Harry S. Truman estableció en adelante la dicotomía desarrollo – subdesarrollo, así como la forma de recuperar la “senda” adecuada:

“la mayor producción es la clave para la prosperidad y la paz. Y la clave para la mayor producción es la aplicación, más amplia y vigorosa, del conocimiento científico y técnico modernos” (Truman, citado en Arndt, 1992: 70)

El modelo norteamericano de asistencia técnica contagió a Naciones Unidas, aun a Europa y pronto inundó el mundo en desarrollo. Particularmente, en toda América Latina se multiplicaron “misiones técnicas” de asesoramiento, de origen público o privado, especialmente estadounidenses:

“Con el incremento de la presencia de Estados Unidos, se impulsó la expansión del rol del Estado y la utilización de controles directos, promocionados paradójicamente por el gobierno estadounidense. Diversas misiones patrocinadas por Estados Unidos propugnaron el desarrollo de industrias básicas. Al mismo tiempo, se produjo una clara expansión de la participación del sector privado en el gobierno, cuando varios hombres de negocios respondieron a los llamados patrióticos y colaboraron en una diversidad de comités establecidos para impulsar estos nuevos proyectos” (Thorp, 1998: 127).

1 Nombre con el que se conoce a la doctrina americana de asistencia técnica y financiera para las naciones en desarrollo, en los años 1950. El nombre procede del discurso inaugural del presidente Harry S. Truman, ante el Congreso de la Nación (20 de enero de 1949); su “cuarto punto” se refería precisamente a la posibilidad de que los adelantos científicos e industriales americanos fueran aprovechados por los países subdesarrollados. Ver Arndt, 1992: 69-70

De esta época y concepto data también el viraje o creación de grandes organizaciones no gubernamentales americanas, enfocadas en el tema del desarrollo mundial. Tal es el caso de las fundaciones Ford, Kellogg, American International Association for Economic and Social Development (AIA) e International Basic Economy Corporation (IBEC), estas dos últimas asociadas al magnate y político americano Nelson Rockefeller.

El escenario nacional

Para el inicio del gobierno Plaza Lasso estaba vigente la Constitución de 1946, surgida de la drástica ruptura entre Velasco Ibarra y los movimientos que lo impulsaron a la toma del poder en 1944. La Constitución establecía elementos “usuales”, como la bicameralidad parlamentaria o la representación funcional; pero presentaba además, signos de particular relevancia para la gestión económica. Quizá el más notorio, el reestablecimiento del Consejo Nacional de Economía, órgano encargado del “estudio de los problemas económicos y orientación de las finanzas del país” (Art. 79), espacio para la elaboración de proyectos de ley de carácter económico (Art. 77) y regulador de la capacidad del Ejecutivo para emitir legislación de emergencia económica (Art. 80).

La conformación del Consejo respondía a un claro patrón corporativo: un representante de la Función Legislativa; uno de la Función Ejecutiva; y por las actividades económicas, dos representantes de la Costa, dos de la Sierra, uno de la zona austral; todos con sus respectivos suplentes. Estos miembros debían ser designados por el Congreso Nacional, en pleno, a partir de ternas propuestas por colegios electorales (Asamblea Nacional Constituyente, 1947), formados a nivel regional (Consejo Nacional de Economía, 1948), excepto, obviamente, los representantes del Ejecutivo y el Legislativo. A su vez, tales colegios electorales debían garantizar una participación equitativa de representantes de sectores productivos (cámaras de comercio, industrias y agricultura), empleados y obreros. Todos los miembros del Consejo Nacional tendrían un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección, aunque se establecía un sistema de

renovación por sorteo, cada dos años, empezando por tres miembros, luego cuatro y así sucesivamente (Asamblea Nacional Constituyente, 1947, Art. 8).

Una de las atribuciones clave del Consejo era la capacidad de avalar los *Decretos Ley de Emergencia en el orden económico* (Constitución de 1946, Art. 80), formato con el que el presidente de la República podía colegislar, sin la intervención parlamentaria directa. El procedimiento indicaba la presentación del proyecto por parte del Ejecutivo al Consejo, el que debía dictaminar favorable o desfavorablemente. En el primer caso, el proyecto era promulgado como ley, con el adjunto del informe del Consejo; en el segundo, era devuelto al Ejecutivo. El Consejo podía también presentar al Congreso Nacional proyectos de ley propios, que seguían el trámite legislativo regular. Ahora bien, se contemplaba la posibilidad de que el Ejecutivo promulgara un decreto ley con dictamen desfavorable, pero en este caso, debería informar al Congreso sobre sus razones (Constitución de 1946).

La idea de un Consejo Nacional de Economía no era nueva. Un primer intento data de octubre de 1938, y otro, más desarrollado, de octubre de 1943; en ambos casos, el ente era de carácter consultivo y asesor del Ejecutivo en temas económicos. Sin embargo, su configuración a partir de la Asamblea Constituyente de 1946-47 fue un cambio crítico para la política económica de los años siguientes (Carbo, 1978; Morillo Barlle, 1996).

En cuanto a la estructura del Ejecutivo, un aspecto cabe ser destacado. Para 1946, se afirmó la separación funcional entre los ministerios de Tesoro y Economía. El primero se concentró en los aspectos de gestión de fondos del Estado, mientras el segundo enfatizó en la coordinación de las políticas económicas y el fomento productivo y comercial. El hecho, aunque formal, tuvo importantes implicaciones futuras.

En el campo monetario-cambiario, desde diciembre de 1944 el tipo de cambio se fijó en 13,50 sucres por dólar y el Banco Central quedó a cargo del delicado malabarismo de sostenerlo, mientras resistía, formalmente, a las presiones de un Ejecutivo ávido de recursos. La recuperación de exportaciones que implicó el fin de la guerra mundial, no pudo detener el drenaje neto de reservas internacionales, debido a que el Banco Central debía comprar los flujos de dólares de exportación, al tiempo que las importaciones (y por tanto la demanda de dólares) crecían aún más rápidamente,

deteriorando las reservas. Simultáneamente, la presión gubernamental elevaba sus demandas de crédito, incrementando, a la larga, el circulante interior². El resultado era previsible: reservas inestables e inflación.

Finalmente, el Ejecutivo decidió anclar sus necesidades de financiamiento al único rubro consistente de la economía nacional: las importaciones. En mayo de 1946, decretó un recargo de \$1 sucre por dólar comprado por el público, con fines de importación; tales recursos, retenidos por el Banco Central, se destinaron en un 85 por ciento a la capitalización de los bancos de fomento y el 15 por ciento restante a gastos corrientes; el Banco Central apreció la utilidad de la medida, pues significaba también una posibilidad de “retiro” de sucres del sistema. Para fines de año, la suma del recargo más otros impuestos gravados sobre el tipo de cambio, representaba poco menos del 15 por ciento del valor oficial de \$13,50 sucres por dólar (Morillo Batlle, 1996: 159).

Para entonces, considerando que el 1 de diciembre de 1945 Ecuador ratificó su participación en el flamante sistema de Bretton Woods y que su situación cambiaria contravenía los preceptos de éste, se gestionó la visita técnica del jefe de la división de cambios del Fondo Monetario Internacional, Dr. Robert Triffin, quien encabezó un intenso proceso de análisis y propuestas de reforma económica que delinearon dos cuerpos legales de fundamental importancia: la Ley de emergencia sobre cambios internacionales (junio 1947) y la Ley de régimen monetario (marzo 1948).

La Ley de emergencia (con una vigencia pre-establecida de 2 años) trató de ordenar el manejo cambiario, dividiendo el mercado de divisas en uno oficial y otro libre, en los que los diversos bienes de importación debían repartirse, acorde a listas diferenciadas: A (bienes indispensables), B (bienes útiles) y C (bienes suntuarios); los bienes de la lista A accedían al tipo de cambio oficial (13,5 sucres por dólar); los de la B al oficial más un recargo de 5 sucres por dólar, y los de la C debían obtener su divisa en el mercado libre. Los consabidos recargos “de estabilización” se mantuvieron, a modo de cancelación de la deuda estatal con el Banco Central.

2 Tal el caso, por ejemplo, del famoso empréstito de 6,5 millones de dólares (equivalentes a 85.150.000 sucres) que el Banco Central se vio “forzado” a entregar al Ejecutivo, comandado por Velasco Ibarra, en 1945, en medio de una de las polémicas más decidoras del manejo económico de aquellos años. Ver, Pérez Chiriboga (1996).

Sin embargo, el verdadero hito marcador fue la Ley de régimen monetario. En ella se perfiló la estructura institucional que habría de regir al país hasta prácticamente fines del siglo XX. La ley creó la Junta Monetaria, cuerpo director de la política monetaria, enfatizó en la independencia y autonomía del Banco Central que, además de custodio de la gestión monetaria, era asumido como un agente activo de orientación económica anticíclica y auspiciante de las condiciones necesarias para el desarrollo económico (Carrasco Veintimilla, 2002; Zapater, 2002).

Las reformas Triffin marcaron una nueva etapa de manejo técnico económico, pero ello no necesariamente significó estabilidad perfecta. Las demandas de crédito interno desde el Estado no menguaron, y el patrón de reducción de reservas continuó. Mientras, el advenimiento de un nuevo gobierno traía diferencias sutiles pero determinantes.

En el campo del fomento productivo, su primer antecedente (entendido como crédito de mediano y largo plazo para la producción) fue la creación del Banco Hipotecario³, en 1927. En octubre de 1938, el Banco Hipotecario fue incorporado al Banco Central del Ecuador, hasta el 20 de octubre de 1943, cuando, por decreto legislativo, fue separado de nuevo, transformándose en Banco Nacional de Fomento Provincial, al que se adjuntó, bajo intensa protesta del Consejo Administrativo del Banco Central, una red de bancos provinciales constituidos a partir de las sucursales provinciales del instituto emisor (Carbo, 1978; Morillo Batlle, 1996).

A partir de entonces, la capitalización continua del sistema de bancos de fomento sería uno de los mayores dolores de cabeza del instituto emisor, en tanto motor importante de la creciente demanda de crédito y descuento.

Para 1948, el ministro de Economía de entonces, Dr. Teodoro Alvarado Olea, planteó y coordinó con el presidente interino Arosemena Tola, una completa estrategia de fomento productivo. A partir de consultas abiertas con diversos sectores económicos, los planteamientos eran claros:

3 Dadas las expectativas en torno al papel crediticio del Banco Central, su diseñador, E. Kenimerer, sugirió más bien la creación de un banco hipotecario especializado, dejando al Central enfocado en su objetivo primario: la estabilidad cambiaria (ver Drake, 1984).

“Se ansiaba poner en marcha la racionalización de la agricultura, la intensificación de los cultivos, la introducción de maquinarias, la tecnificación de los sistemas, la ‘standarización’ de los productos, la ampliación del crédito agrícola, tantos otros propósitos, para la misma finalidad, tras la mira de la fórmula: ‘mayor producción con menor costo’” (Arosemena Tola, 1948: 20).

Frente a ello, el Ministerio de Economía propuso la creación de un instituto nacional de fomento, encargado de la planificación y vigilancia técnica de las operaciones de apoyo productivo y un Plan Inmediato de Fomento, en el que se definían sectores prioritarios para tales operaciones. El régimen de Arosemena Tola no sólo auspició a su Ministro de Economía para trabajar el proyecto con el Consejo Nacional de Economía, sino que tramitó y comprometió su capitalización inicial, a partir de la asignación de los recargos cambiarios y un crédito de cinco millones de dólares por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF. Sin embargo, dado que el proyecto fue tramitado bajo formato ordinario, a nombre del Consejo Nacional de Economía, el tiempo no alcanzó para más, y quedó suspendido en el proceso normal del Congreso.

Elementos de la política económica del gobierno Plaza Lasso

Dos perspectivas se utilizarán en esta aproximación; primero, se plantea un acercamiento a la estructura de la política económica gubernamental, a fin de captar su lógica y sentido, dentro de un contexto histórico nacional e internacional. Ello, sin embargo estaría incompleto si no se analiza, aun superficialmente, la conexión entre la política económica y la dinámica política que atravesó a un gobierno permanentemente amenazado por repetir la historia precedente.

Lógica y estructura del impulso desarrollista

Sin notarlo quizá, Plaza Lasso se ubicó en medio del debate internacional sobre el desarrollo. Desde esta perspectiva, tomó partido por una separación entre medios y fines, anticipando –incluso terminológicamente– lo que sería el debate internacional en torno al desarrollo en los años 1950 y 1960:

“Tal es el problema básico de un Gobierno que quiera orientar el progreso ecuatoriano: elevar a una condición de dignidad humana y civilizada el nivel de vida de nuestras mayorías, proveyendo fuentes suficientes de trabajo, es decir, haciendo el desarrollo económico (...) Solamente el desarrollo económico, que especialmente significa fomento a la producción, permitirá cumplir con los deberes del progreso que nos hagan recuperar el tiempo perdido (...) Solamente produciendo más, podrá el Ecuador financiar sus programas urgentes de más y mejores escuelas, de más y mejores viviendas baratas, de condiciones sanitarias siquiera elementales, de alimentación sana y completa, de vestido, de comunicaciones, de transportes, de urbanización (...)” (Plaza, 1949: 6).

Así, Plaza ubicó su línea de acción: prioridad al fomento productivo, no *per se*, sino en tanto medio para alcanzar una elevación del “nivel de vida”. Para lograrlo confiaba por completo en la técnica y la planificación:

“En el confuso panorama de los problemas del país, si el optimismo y la intención patriótica dan la energía para la acción, **sólo la técnica puede lograr la fórmula que es el camino**. Gracias a ella la defensa del capital humano se convierte en mejoramiento social, y la economía se orienta a aprovechar los recursos de un pueblo en beneficio de sus habitantes” (Plaza, 1952: 14. Destacado en el original).

Y esto que internacionalmente era materia de discusión, en lo nacional era todavía lenguaje reservado a una elite modernizante. Y no sólo por los términos, sino por la lógica.

A la época, el único espacio económico activo del Estado era el manejo cambiario y monetario, y eso muy débilmente, tras la fractura del sis-

tema monetario del patrón-oro, y el consiguiente fin de la idea kemmeriana de banca central (años 30). Para entonces, las posibilidades de intervención estatal en áreas como el comercio o la producción agrícola, no podían concebirse sino en el marco de grandes reformas del ordenamiento jurídico⁴, o en el debate sobre las necesidades de crédito por parte de productores agrícolas modernizantes. Fueron más bien las visiones desde la asesoría extranjera las que difundieron las implicaciones productivas del manejo monetario y cambiario, especialmente a través las reformas monetarias Gómez Morín, en 1937 y, sobre todo, Triffin, en 1948 (Carrasco Veintimilla, 2002; Zapater, 2002).

Pese a ello, el Estado no se concebía aún como un “agente económico” de pleno derecho⁵, sino como un garante y legitimador. Por contraposición, la producción se entendía como una actividad específicamente privada. Además, si el mero planteamiento de acción estatal en lo productivo sonaba a nuevo, más aún el que tal acción fuera *planificada*. En palabras del presidente del Consejo Nacional de Economía, Alberto Larrea Chiriboga, en 1949:

“La creación del Consejo Nacional de Economía hecha por la Constitución de la República de 1947, implica ya, de una manera concreta, el reconocimiento que nuestro Código Político hace del derecho que corresponde al Estado de intervenir en las economías privadas; todo lo cual no ha hecho sino poner nuestra organización estatal en armonía con las últimas corrientes modernas, que surgieron después de la primera guerra mundial y que se han generalizado más, después de la última conflagración cuyas desastrosas consecuencias aún padecen todos los pueblos. (...) Asimismo entendemos que la palabra planificación tan usada actualmente, y que puede decirse que su término está de moda, debe aplicarse a cada reforma, a cada dirección, a cada proceso modificadorio o impulsador de

-
- 4 Recuérdese, por ejemplo, los arduos debates en torno a las reformas constitucionales de corte social y obrero durante la Constituyente de 1928-29, o alrededor del Código del Trabajo en la Constituyente de 1938.
 - 5 Por cierto que en ningún momento se abandonó la intervención productiva “indirecta” del Estado, a través de las continuas presiones gubernamentales por créditos, a despecho de la igualmente continua resistencia de los directivos del Banco Central. Ver las obras citadas de Carbo o Morillo Batlle.

cualquier actividad económica” (Consejo Nacional de Economía, 1949a: 6-7).

De aquí que la propuesta del gobierno Plaza Lasso, a pesar de la sencillez y lógica (a vista actual) de sus planteamientos, representaba a la época una corriente de pensamiento modernizante en pleno debate.

La definición del plan económico del gobierno Plaza Lasso tomó su tiempo. En su discurso inaugural, el flamante presidente delineó los grandes ejes de su visión económica: organización, eficiencia administrativa, fomento productivo; pero se cuidó bien de especificar que se tomaría el tiempo necesario para “ordenar datos y documentos indispensables” para la definición completa de su programa de trabajo, “a base de cifras exactas y apreciaciones reales sobre la situación económica fiscal y nacional”. Y el tiempo necesario fue de 8 meses.

En mayo de 1949, el presidente Plaza Lasso comunicó al país su “programa de orientación económica” (Plaza, 1949). Siguiendo un estricto patrón planificador, definió primero su fin y razón de ser: la elevación de los niveles de vida, en tanto acceso a servicios y niveles de consumo; y el desarrollo económico, en tanto incremento de producción, como medio básico para alcanzarla.

¿Cómo se expresó esta intención gubernamental? Al finalizar su gestión (ver Plaza, 1952), el presidente Plaza racionalizó los pasos de su labor en una secuencia lineal: primero, crear las condiciones para el desenvolvimiento de los planes económicos concretos, es decir, asegurar la estabilidad política necesaria y recuperar el crédito internacional del país; segundo, la elaboración de un diagnóstico técnico de la situación nacional en términos de “inventarios” de recursos, particularmente aquellos de posibilidades económicas (construidos a partir de consultas técnicas extranjeras), geográfico (levantamiento cartográfico nacional), y humano (censo nacional); por último, la ejecución de un plan de acción que giró en torno a un eje económico (el fomento productivo) y otro social (el mejoramiento social).

Dentro de las condiciones previas, la afirmación de la estabilidad política se expresó, al menos desde la perspectiva de la política económica, mediante la conformación del gabinete. El primer gabinete ministerial

mostró una indudable marca de “técnica” e “independencia” política, pero cuidó bien de dejar tendidos puentes potenciales, como lo muestra la posición “ideológica” de los ministros designados:

“Guillermo Alarcón, socialista independiente, Ministro de Gobierno; doctor Nepralí Ponce, conservador independiente, Ministro de Relaciones Exteriores; licenciado Gustavo Darquea, liberal independiente, Ministro de Educación; doctor Alberto Acosta Soberón, conservador independiente, Ministro de Obras Públicas; Clemente Yerovi Indaburu, liberal independiente, Ministro de Economía; Manuel Díaz Granados, liberal independiente, Ministro de Previsión Social; Carlos Martínez Queirolo, liberal independiente, Ministro del Tesoro” (Pino Yerovi, 1991: 88).

En cuanto a la recuperación del crédito internacional, el Gobierno utilizó una estrategia doble: desarrollar una estricta política de recuperación de atrasos y pago puntual de cuotas por endeudamiento externo⁶, y aprovechar el creciente flujo de información y asesoría técnica extranjera.

Lo anterior fue determinante para lograr el segundo componente de la estrategia gubernamental: el diagnóstico técnico. Ya en 1948, un estudio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento había evaluado la situación productiva del país, detectando una “limitada” capacidad de absorción de créditos extranjeros destinados a fomento productivo; proponía más bien “la provisión y enseñanza de conocimientos antes que de dinero. La ayuda sería más efectiva cuando ambos vayan juntos porque el dinero sin el conocimiento no puede lograr nada permanente” (citado en Presidencia de la República, 1952: 650). El aporte clave, sin embargo, nació de los contactos personales del presidente Plaza Lasso:

“Cuando partí a los Estados Unidos en vísperas de mi ascensión al Poder, busqué la ayuda para el Ecuador de un amigo personal que es, a la vez, uno de los grandes amigos de la América Latina, Nelson Rockefeller (...)

6 Una nota de prensa de la época afirmaba: “El Ecuador ocupa el primer puesto en puntualidad de pagos internacionales desde el punto de vista del informe del Federal Reserve Bank de Nueva York de febrero 15 (...) El Ecuador avanzó hasta el quinto puesto en cuanto a puntualidad de pagos el mes de Diciembre pasado y, en el mes de Febrero ocupa el primer puesto (...)”: *Diario El Día*, Quito, 25 de febrero de 1949.

Como consecuencia de mis conversaciones en Nueva York se logró la venida al país, el 15 de setiembre de 1948, quince días después de haber asumido mi gobierno, de una distinguidísima comisión para analizar técnicamente las posibilidades económicas ecuatorianas, encabezada por el Dr. Stacy May, Consejero Económico de la IBEC (...) Esta misión permaneció en el país hasta diciembre y, luego de continuar su análisis en los Estados Unidos, entregó al Gobierno un primer informe de sus labores en el mes de febrero (...) Las autorizadas palabras de técnicos internacionalmente reconocidos, respaldados por una empresa de gran solvencia, son la mejor garantía de nuestros planteamientos en los mercados económicos internacionales" (Plaza, 1949: 9-10).

El estudio resultante fue *El desarrollo económico del Ecuador* (IBEC, 1948), texto fundamental para el gobierno Plaza Lasso. Aunque en sus conclusiones generales es muy similar al informe del BIRF⁷, su detallada argumentación estadística y su orientación propositiva, constituyó para el gobierno casi el equivalente de un plan de desarrollo (que en realidad nunca llegó a definirse con exactitud).

Al inventario productivo se sumaron el poblacional (el primer censo poblacional, levantado el 29 de noviembre de 1950) y el geográfico (el primer mapa general del Ecuador), esto para completar el ciclo lógico de la planificación, a pesar de que su realización estuviese separada en el tiempo.

En base a estas consideraciones, el plan de acción tuvo tres perspectivas:

- de corto plazo, basada en la expansión y extensión de la producción agrícola, mediante el fomento productivo y la multiplicación de carreteras. Este nivel sustentó casi la totalidad de la política productiva del

7 Entre otras: a. la constatación del potencial agrícola del país, especialmente por la existencia de una "frontera" territorial (grandes "acervos de tierras inexploradas") y la baja utilización de tecnología, b. la necesidad de fortalecer y diversificar la producción agrícola nacional, especialmente costera; c. fruto de la falta de conocimiento y herramientas, el "rendimiento" (productividad) del trabajador medio ecuatoriano era "hasta 42 veces" menor a la del habitante de Estados Unidos; d. aparece claramente la necesidad de una reforma en la distribución de la tierra; e. la evaluación respecto a productos entonces clave, como el arroz o el café, son francamente negativas, a pesar de las propuestas eventuales de mejoría técnica o crediticia.

gobierno, especialmente a través del fomento productivo, que será discutido más adelante con mayor detalle.

- de mediano plazo, basada en la intensificación de la producción a través del mejoramiento técnico, ya fuera en procedimientos de cultivo o infraestructura, así como una industrialización “total o parcial” de productos agrícolas.
- de largo plazo, basada especialmente en el tema de la electrificación de origen hídrico como herramienta clave de desarrollo industrial.

Por su importancia, detallaremos ahora las políticas de fomento productivo y la monetario-cambiaría.

La promesa del fomento productivo

Paradójicamente, las bases para la política de fomento durante el régimen Plaza Lasso, se sentaron en el gobierno anterior, a través de la propuesta de fomento productivo de Teodoro Alvarado Olea, Ministro de Economía del régimen Arosemena Tola (1948). Al asumir el poder, Plaza Lasso aprovechó este proyecto (revisado ya por el BIRF y en trámite en el Congreso) y lo continuó, introduciendo, por lo menos, dos variaciones clave:

- además del Instituto de Fomento, órgano central de definición y realización de políticas de apoyo productivo, se anexó un nuevo ente, la Corporación de Fomento, cuya razón de ser era “realizar inversiones de capitales, en empresas que la iniciativa privada no haya querido iniciar o no haya podido desarrollar” (Yerovi Indaburu, 1949: 70-71), y
- se retomó el proyecto de Alvarado Olea como propuesta del Ejecutivo, reenviándolo al Consejo Nacional de Economía bajo el formato de decreto ley de emergencia en el orden económico.

La estrategia tenía sentido. Debido a una homogénea presencia conservadora y la usual división liberal, el Congreso de entonces mostraba un complicado panorama opositor para el Ejecutivo, a pesar de la actividad del joven bloque parlamentario gobiernista. Por ello, la fórmula constitucional para “evadir” el debate parlamentario, por lo menos en el campo económico, a través del órgano corporativo del Consejo Nacional de Economía, resultó ser ideal para el nuevo régimen.

El proyecto recibió la aprobación del Consejo Nacional, y así, la Ley de fomento de la producción fue expedida el 4 de enero de 1949. La estructura organizativa estaba conformada por tres entes: el Instituto de Fomento, instancia de planificación general y coordinación tanto al interior del sistema de fomento, cuanto con el Estado; la Corporación de Fomento, instancia de definición, financiamiento y seguimiento de proyectos productivos; y los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, o conjunto de bancos provinciales, coordinados por el Banco Nacional de Fomento.

Para la capitalización de esta estructura fueron asignados los recargos cambiarios de estabilización: la Corporación captaría el 90 por ciento de tal rubro, mientras el restante 10 por ciento se asignaba a los bancos de fomento (ver texto de la Ley, en Presidencia de la República, 1949). Hay que aclarar, sin embargo, que tal financiamiento fue planteado en el marco del proyecto original de 1948, e implicaba un “reciclaje” de emisiones monetarias, debido a que el recargo tenía por intención original “retirar” circulante para cancelar deudas previas del Estado para con el Banco Central; la disposición de la Ley de Fomento implicaba, en cambio, “reingresar” recursos a la economía, pero en forma de inversión.

En base a estas perspectivas, el primer plan de inversiones de la Corporación, programado para el periodo agosto 1949 - junio 1951, era significativo:

En suces:	
Fomento de la Agricultura y la Ganadería	89'000.000,00
Fomento de la Industria y el Turismo	47'000.000,00
Reconstrucción de zona afectadas por el Terremoto (1949)	13'000.000,00
Edificio social	1'000.000,00

El total sumaba 150'000.000 (correspondientes a la suma acumulada de recargos cambiarios esperados hasta junio de 1951), y que a un tipo de cambio oficial de 13,5 equivalía a cerca de 11'000.000 de dólares (más del 30 por ciento de las exportaciones nacionales registradas en 1949).

El manejo monetario-cambiarío

Las disposiciones de la Ley de régimen monetario de 1948 consignaban la parcial autonomía de la política monetaria frente al Ejecutivo, haciéndola girar en torno a las orientaciones de la Junta Monetaria, que, sin embargo, se reconocía aún como "organismo consultivo" de la Presidencia de la República. Esta visión institucional demandaba un alto grado de coordinación y comunicación entre las instancias de control monetario (Junta y Banco Central) y las de régimen Ejecutivo (Presidencia, ministerios de Economía y Tesoro). Esto fue especialmente visible entre 1949 y 1950.

Para fines de 1949, el desequilibrio de la balanza de pagos causado en mucho por la caída de los precios internacionales de los productos de exportación y el ritmo sostenido de las importaciones, era notorio y crítico. En este contexto, la Junta Monetaria concluía en la necesidad inaplazable de revisar la paridad internacional de la moneda, o en otras palabras, devaluar el tipo de cambio. Ello, sin embargo, no era concebido como un arbitrio meramente monetario:

"Queremos hacer presente, que al pronunciarnos por la inmediata revisión de la paridad internacional de nuestra moneda, creemos que tal rea-

juste no daría los resultados saludables deseados, si con tal arbitrio no se toman enérgicas medidas de modalidad monetaria y fiscal (...) Es de esperarse que las organizaciones fiscales y las instituciones financieras del Estado, cooperarán para crear un sistema coordinado de eficiente política monetaria” (Informe de Junta Monetaria de octubre de 1949, citado en Pérez Chiriboga, 1950: 19).

Tras la recomendación de la Junta Monetaria, la Presidencia de la República remitió el informe y sus observaciones al Poder Legislativo, el cual le autorizó a tomar las medidas pertinentes, precautelando los productos exportables y el costo de la vida (Informe de Junta Monetaria de octubre de 1949, citado en Pérez Chiriboga, 1950: 19).

Las medidas adoptadas no incluyeron la devaluación, pero apostaron en cambio al impulso de las exportaciones vía subsidios (Ver sección *La política económica*, adelante). Paralelamente, a fin de “desincentivar” las importaciones, la Junta Monetaria dispuso el establecimiento de depósitos previos (porcentajes del valor de la importación que debían ser depositados en el Banco Central, a fin de obtener el permiso respectivo), del 25 por ciento en lista A y 50 por ciento en lista B.

Sin embargo, para el segundo semestre de 1950, la situación se modificó: la guerra de Corea, desatada a mediados de año, despertó la expectativa de una nueva restricción y encarecimiento de los productos importados, así como mejorías en los precios de los productos de exportación. Esto marcó una “contramarcha” en las medidas gubernamentales, que pasaron a “facilitar” la importación, mientras, la mejoría en los rubros de exportación determinó un acelerado crecimiento de reservas.

Esta expansión, sin embargo, determinó el crecimiento del circulante y las consiguientes presiones inflacionarias. Este escenario, coincidente con una estructura cambiaria diferencial para las exportaciones, y la necesidad de emitir una nueva ley de cambios que aproximara al país a los requerimientos de unificación cambiaria del FMI, desembocó en la emisión de la nueva Ley de cambios internacionales (noviembre de 1950).

Repitiendo el guión, el debate de la nueva ley abarcó tanto a la Junta Monetaria cuanto al Congreso, Consejo Nacional de Economía y Eje-

cutivo, además de asesores directamente enviados por el FMI⁸.

El resultado fue la nueva Ley de emergencia de cambios internacionales, mediante la cual se mantenía los listados de productos, pero se eliminaba definitivamente los recargos de estabilización, así como los tipos de cambio diferenciales para las exportaciones, al tiempo que se devaluaba el tipo de cambio hasta 15 sucres por dólar. Simultáneamente, se establecieron impuestos de 33 por ciento y 44 por ciento sobre los valores CIF en sucres, de importaciones de productos de las lista B y C, respectivamente.

Las actuaciones cambiarias presentaron su contrapartida en el campo monetario, a través de la política crediticia del Banco Central. En este tema, frente a la antigua ortodoxia monetaria de mantenimiento a toda costa del tipo de cambio, la filosofía monetaria tras las reformas de 1948, apostaban a una estabilidad vinculada al mantenimiento de niveles adecuados de reservas, capaces de permitir márgenes de acción flexibles ante cambios cíclicos.

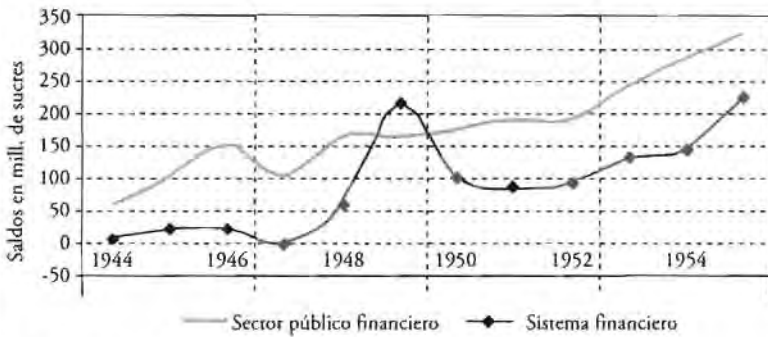
“La política del Banco Central no responde a otra inspiración sino a la de la responsabilidad económica que la Nación le ha entregado, y quiere estar en capacidad para afrontar los efectos posiblemente negativos que en el futuro pueda presentar la balanza de pagos. El Banco estaría dispuesto a utilizar en provecho del país todas sus reservas monetarias, en un programa general de desarrollo, con un sentido de unidad económica, por el cual está clamando la opinión nacional, sin desequilibrios perturbadores en la economía” (Pérez Chiriboga, 1953: 19).

La alusión al financiamiento del desarrollo casi no tiene exageración. Durante el periodo gubernamental estudiado, el Banco Central fue eje básico de la capitalización de la banca de fomento, bajo la forma de descuentos, redescuentos y anticipos (CEPAL, 1954). Y no sólo de la banca de fomento, sino, en general, del sector público (ver gráfica de Crédito Bruto).

En síntesis, la combinación de una normativa monetaria moderna, estabilidad política, un nuevo eje comercial (banano) y un apreciable grado de coordinación a nivel de entes gubernamentales de control eco-

8 Economistas Paul Brand y Alfredo Navarrete. Ver, Carbo 1978.

**Banco Central. Crédito bruto por sectores seleccionados
1944-1955**



Fuente: Banco Central del Ecuador, 1997

nómico, habría sustentado, para algunos autores, una verdadera “época de oro” de estabilidad monetaria (Miño Grijalva, 1996)

La política tras la política económica

La lógica impecable es un lujo del plan o de la visión retrospectiva. Pero la ejecución cotidiana es bastante distinta. En el caso de la política gubernamental de Plaza Lasso, esto es más que evidente. A continuación se revisará las coordenadas políticas que la atravesaron y sostuvieron, enfocándonos en tres aspectos clave: la base de sustentación político-institucional, el manejo del fomento económico como eje de la política económica, y el círculo humano que le dio forma.

El piso político - institucional

- Pies de barro político

“El gobierno del señor don Galo Plaza Lasso no ha tenido defensores, ni cuando estaba en funciones y podía disponer de cargos y situaciones favo-

rables, menos ahora", lamentaba amargamente, en 1954, Luis Maldonado Estrada, ex colaborador socialista de Plaza Lasso. La queja, para entonces no era en absoluto infundada.

La susceptibilidad política acompañó al gobierno Plaza Lasso desde el principio. Su triunfo electoral de 1948 fue ajustado al límite, pese a una campaña notablemente activa y costosa⁹: de un total nacional de poco menos de 282 000 votos válidos, Plaza Lasso obtuvo un 41 por ciento de ellos, aventajando a su rival más próximo, el conservador Manuel Eliseo Flor, por alrededor de 3000 votos (1,1 por ciento del total de sufragios). Paradójicamente, el hacendado, ex ministro y ex presidente del cabildo quiteño debió el apretado triunfo al voto costeño, que lo favoreció con más del 46 por ciento de los votos de la región, frente al casi 21 por ciento obtenido por los conservadores; cosa completamente inversa a la Sierra, donde Flor logró un 49 por ciento de votación, frente al 38 por ciento de la candidatura placista.

El triunfo se matiza aún más al considerar el perfil de la participación electoral: los 282 000 votos válidos representaban el 61,5 por ciento del total de votantes registrados y el 9,1 por ciento del total poblacional, lo que indica que el margen que dio el triunfo a Plaza representaba apenas el 0,65 por ciento del total de votantes registrados, o el 0,093 por ciento de la población total del país (Martz, 1972).

A esta susceptibilidad se sumó el enfrentamiento con las fuerzas políticas conservadoras, con control sobre el Congreso Nacional, la Contraloría General y el Consejo de Estado, la distancia con los partidos liberal y socialista, que habían conformado una alianza opositora "racional", y el apareamiento en escena del CFP en Guayas, rabiosamente anti-placista. Este conjunto de divisiones estalló en junio de 1950, tras las elecciones de diputados, donde los triunfos electorales del Gobierno y el CFP representaron la derrota de la alianza liberal-socialista. Animada por estos resultados, la dirigencia cefepista intentó un tan audaz como fracasado golpe, el 15 de junio de 1950.

9 Ver Martz, 1972, sobre la base del trabajo de Blanksten, 1951. Allí refiere la amplitud del gasto de campaña, que incluso impulsó a los asesores del candidato a recomendar autorestringirse, dada la incapacidad de las otras candidaturas para replicar.

Esta situación evidenciaba un Ejecutivo permanentemente acosado por la pugna política. Su respuesta, en principio, radicó en diferenciar las labores de gobierno de aquella pugna, mediante la formación de un gabinete de perfil "técnico" y progresista, y una imperturbable actitud de tolerancia que trataba de mantener al régimen "más allá" de las pasiones políticas. Ello, sin embargo, no fue suficiente, y pronto el Gobierno debió realizar constantes cambios de gabinete, y en 1951 negoció el apoyo parlamentario del Partido Socialista, con el que formó una alianza de gobierno¹⁰.

El antecedente de inestabilidad de casi 25 años sin un gobierno que haya terminado normalmente su periodo, transformó a la supervivencia política en un objetivo central. ¿Fue tan importante como para influir en las políticas gubernamentales? El que sus contemporáneos lo pensarán es indicativo; por ejemplo, la cronista Lilo Linke afirmaba en 1960:

"En el caso de Galo Plaza, desde el principio mantuvo la resolución de terminar su periodo. Muchos de sus críticos sostuvieron que a tal fin subordinó muchas otras consideraciones. Como fuera, lo logró, el primer presidente electo en hacerlo en más de un cuarto de siglo. Pero existen aquellos ecuatorianos que sienten que el casi milagro logrado por él no representa sino un personal *tour de force*, y que Galo Plaza como presidente ecuatoriano gobernó ampliamente en un vacío de espacio y tiempo. En cualquier caso, ninguno de los problemas reales del país fue enfrentado durante su administración" (Linke, 1954: 33. Original en inglés, traducción del autor).

- El uso de la emergencia económica

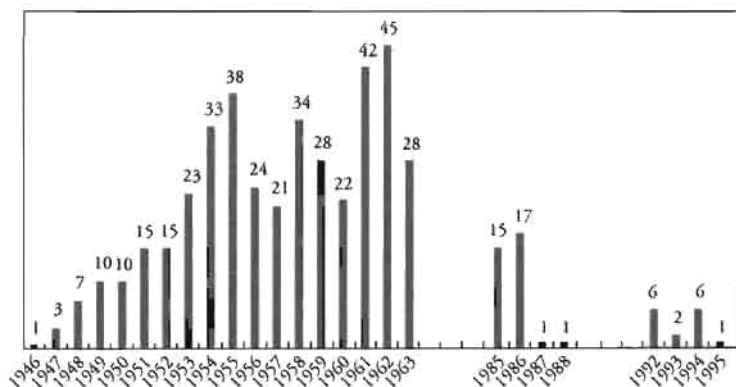
Huérfano de un soporte político fuerte, el Gobierno debió aprovechar las trincheras formales, en especial el amplio margen que la Constitución de 1946 atribuía al Ejecutivo en el campo económico, además del peso del Consejo Nacional de Economía, como árbitro y garante corporativo de la política económica. Ninguna de estas circunstancias fue creada por Plaza

10 Ver Maldonado Estrada, 1954. Para este dirigente socialista, la alianza "fortaleció al Gobierno hasta permitirle terminar su periodo constitucional" (pág. 20).

Lasso, pero las aprovechó sistemáticamente.

La conformación del Consejo Nacional de Economía aseguraba su lógica de preferencia productiva, y pese a las dificultades evidenciadas en la designación y renovación de sus miembros, el Consejo demostró una alta capacidad de procesar y debatir las iniciativas de normativa legal y, su valoración como institución de orientación económica bien merece una investigación más detallada. La interacción entre el gobierno Plaza Lasso y el Consejo Nacional es una buena muestra de la dinámica vivida entonces, y puede reflejarse en el análisis del uso del recurso de decretos ley de emergencia económica. Tal como se indicó previamente, tal recurso permitía al Ejecutivo tramitar una legislación económica urgente al margen del Congreso, a través de su análisis en el seno del Consejo de Economía. El gobierno Plaza Lasso marcó una pauta fielmente seguida por los gobiernos siguientes, hasta la llegada de la Junta Militar de 1963¹¹.

Decretos-Ley de Emergencia económica emitidos



Fuente: Fundación LEXIS

11 Es curioso notar que, tras la habilitación constitucional de herramientas legislativas de urgencia económica, con el retorno democrático en los años 1980, los regímenes que más recurrieron a tal arbitrio fueron los de Febres Cordero y Durán Ballén.

Tal uso, sin estar en absoluto al margen de la ley, fue claramente percibido como un recurso riesgoso. De ahí que el presidente del Consejo, Dr. Larrea Chiriboga, advirtiera los ajustes que la legislatura debería realizar para tener un criterio más adecuado del concepto de “emergencia” económica:

“Sería altamente conveniente que vosotros, HH. Legisladores, estudiéis este punto concreto a efecto de dar la más conveniente interpretación a la palabra antedicha [emergencia]; interpretación que debería conformarse en todo a la finalidad que la disposición constitucional tuvo al querer dar mayor amplitud de acción a la Función Ejecutiva. El mismo Consejo se ha encontrado muchas veces en posiciones sumamente complejas para poder resolver si un Proyecto de Decreto enviado por la Función Ejecutiva para el respectivo dictamen, era o no de emergencia, era o no de carácter económico (Consejo Nacional de Economía, 1952: I-VII)

Precisamente este uso dirigido del recurso legal facilitó la configuración de la política de fomento productivo, punto más alto –y más discutible– de la gestión económica.

La gestión del fomento productivo

- El banano

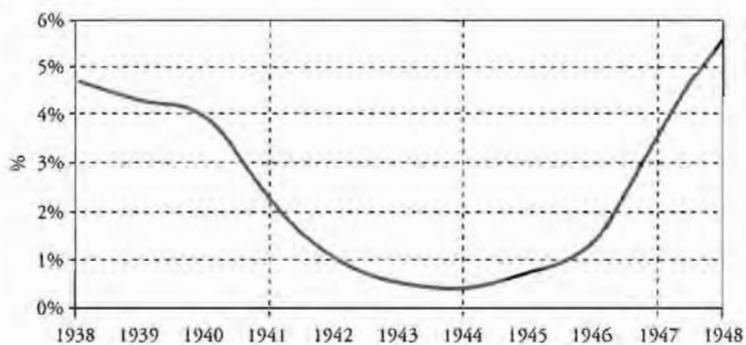
La tradición ha asociado a Galo Plaza Lasso con el “milagro bananero”, asociación abonada por él mismo, por cierto. Según su testimonio, la idea del cultivo de banano surgió a partir de una visita de “altos funcionarios” de la United Fruit, al inicio de su mandato:

“Un día en 1948 acudieron a mi despacho algunos altos funcionarios de United Fruit, que estaban inspeccionando sus plantaciones en la costa de Ecuador. Al momento muchas de las plantaciones en América Central habían sido prácticamente destruidas por la enfermedad de Panamá, así que pregunté, con gran interés, si los hombres de la United Fruit habían encontrado indicios de esa enfermedad en Ecuador. Ellos dijeron que no, pero que aun si la enfermedad aparecía en el futuro cercano, Ecuador

todavía tendría unos buenos diez años de producción bananera. Este consejo técnico puso al gobierno a trabajar en el impulso a la plantación de banano, particularmente a través de créditos especiales para su cultivo, a través del Banco Nacional de Fomento (Plaza, 1955: 39. Original en inglés, traducción del autor).

Sin embargo, hay bases para creer que el origen del auge bananero no fue así de casual. Primero, la producción bananera no era, en general, desconocida para el país: ya en 1922 se emitió legislación que promovía la producción y exportación de esta fruta, y a partir de ella, compañías americanas y chilenas habrían incluso hecho pruebas de cultivo y exportación (Striffler, 2002). De hecho, la misma United Fruit habría explorado algunas posibilidades en 1924, pero fue recién en 1934 que adquirió la antigua hacienda cacaotera de Tenguel, localizada entre las provincias de Guayas y El Oro, transformándola en un enclave de 100.000 has¹². Para inicios de los años 1940, sus propiedades alcanzaban las 225.000 has (Deler, 1987). De hecho, en 1938 las exportaciones bananeras sumaban ya cerca del 5 por ciento de las exportaciones totales del país, cayendo sistemáti-

Proporción entre exportaciones bananeras y exportaciones totales 1938-1948



Fuente: Banco Central del Ecuador, 1997; Almeida y Almeida, 1988

12 Aunque de ellas, apenas 20.000 se reservaron para el cultivo bananero, pues el resto fue donado al Estado ecuatoriano, en 1936. Ver Striffler, 2002.

camente hasta 1945, cuando volvieron a ascender, alcanzando en 1948, el nivel de una década atrás (ver gráfico estadístico). Es de recordar también que en 1946 se creaba la Exportadora Bananera Noboa.

Segundo, resulta claro que la expansión de actividades productivas de las transnacionales frutícolas de entonces, respondió a una estrategia para subsanar las limitaciones naturales de sus enclaves centroamericanos (Larrea, 1992), ubicando proveedores emergentes en los que no haría falta grandes apropiaciones o infraestructuras propias.

Tercero, uno de los grandes hitos del auge, la variación del modelo de explotación desde el clásico enclave extranjero de producción directa, hacia productores independientes que proveían a la multinacionales, parecería no responder sólo a la iniciativa gubernamental, sino también a la desagradable experiencia de la United Fruit con los fenómenos de apropiación y disputa territorial con comunidades campesinas locales. En efecto, desde 1938, la United disputó sin éxito la implantación de comunas campesinas, y su correspondiente apropiación de tierras dentro de los bordes externos de su propiedad en Tenguel, apoyada por los resquicios y recursos legales de un Estado demediado entre un poder central distante e inestable, y autoridades locales con alto grado de autonomía y rechazo a la presencia “extranjera”. Precisamente entre 1946 y 1948, los encargados de la United Fruit constataban la incapacidad y la falta de voluntad del Estado para asegurar sus derechos de propiedad (Striffler, 2002: 73), lo que minaba la seguridad de la producción directa. En este sentido, el nuevo modelo, basado en la producción de pequeños productores, la acumulación de su producción por intermediarios y su venta a las transnacionales, resultó una solución eficaz.

¿Tuvo injerencia la United Fruit en la nueva estrategia bananera del gobierno Plaza Lasso? Aunque no se pueda citar pruebas concluyentes, los indicios muestran una alta probabilidad; es más, investigaciones recientes dan por hecho una negociación: “La UFCO –United Fruit Company– ciertamente había tomado la iniciativa en este negocio, pero Plaza había negociado un espacio para el productor local, y había negociado comerciar el producto con la UFCO” (Coronel y Salgado, 2006: 79)

También es claro que mientras las estructuras de fomento se armaban, la respuesta gubernamental fue considerablemente rápida.

Esta agilidad tomó cuerpo en la Comisión de orientación y crédito para el banano, ente gubernamental semi-autónomo, relacionado con el sistema de bancos de fomento, que diseñó una agresiva estrategia de impulso a la producción, a partir del fomento crediticio. Así, hasta mediados de 1949, había asignado "15 millones de sucres a 922 dueños de explotaciones bajo la forma de préstamos que fueron, en más de tres cuartas partes, inferiores a 20.000 sucres (o sea menos de 1.350 dólares) y de ellos, los más importantes no pasaron de 50.000 sucres" (Deler, 1987: 257).

A su vez, los propietarios se habían beneficiado de diversas regulaciones que permitían la reclamación de tierras baldías, en un área de hasta 50 has, conformando una red de pequeños propietarios que aprovecharon el margen de crédito bananero (4 sucres por planta sembrada). Mediante este arbitrio, para julio de 1949, se había asignado créditos para 10.705 has trabajadas, distribuidas en las provincias de Esmeraldas (3.653 has), Los Ríos (2.457 has), Manabí (1.709 has), Guayas (1.354 has) y Cañar (320 has)¹³.

Esta rapidez, sin embargo, contrastaba con el metódico estilo gubernamental de Plaza Lasso, basado en la ubicación clara de objetivos y datos técnicos de partida; el vértigo del fomento bananero saltó pasos de análisis técnico, al punto de repercutir en errores "elementales":

"El programa de fomento iniciado en 1948 adoleció del inconveniente de no contar con estudios técnicos previos a su realización y menos aún con el personal adiestrado que pudiera orientar a los agricultores en los aspectos agronómicos y otros propios de este cultivo. La falta de asistencia técnica por parte de los organismos de crédito fué la causa de que los agricultores cometieran algunos errores fundamentales" (CEPAL, 1954: 166).

Errores como la ubicación de los plantíos en zonas alejadas de vías de comunicación, afectadas por la escasez crónica de mano de obra, o simplemente inadecuadas para el cultivo.

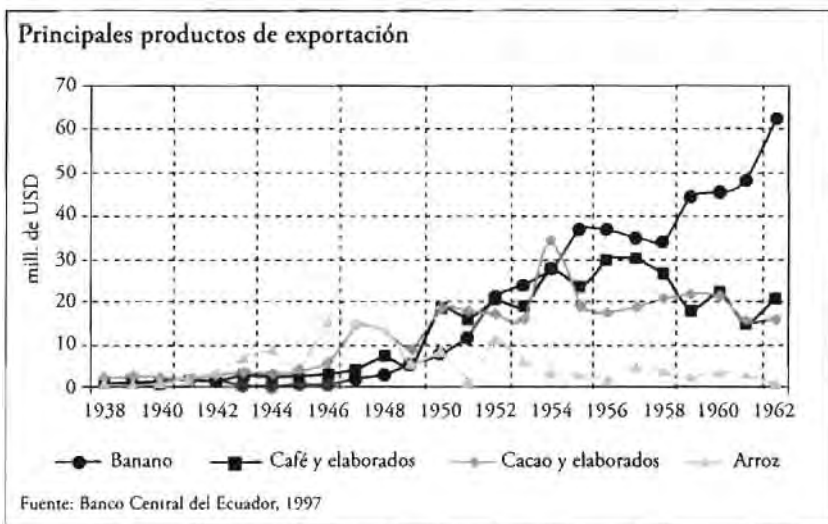
La multiplicación productiva se mantuvo y rindió sus frutos, definiendo un patrón productivo basado en la pequeña y mediana propiedad, dejando la comercialización en manos de intermediarias comerciales o directamente

13 Ver datos ampliados en CEPAL, 1954.

de las transnacionales frutícolas (Deler, 1987). Para 1950, la Comisión de orientación y crédito para el banano fue incorporada al Banco Nacional de Fomento, armonizando sus operaciones con las normales de tal sistema.

- Prioridades productivas

¿Era el banano el producto prioritario del régimen Plaza Lasso? Al principio, en absoluto. Hasta 1949, el producto de mayor perspectiva exportable era el arroz, seguido del cacao y, a distancia, el café. A causa de la reducción de la oferta mundial de arroz proveniente de las naciones asiáticas, durante la II Guerra mundial, la oferta ecuatoriana de arroz pudo crecer aceleradamente, constituyéndose en el principal producto exportable durante los años 1943 a 1948.

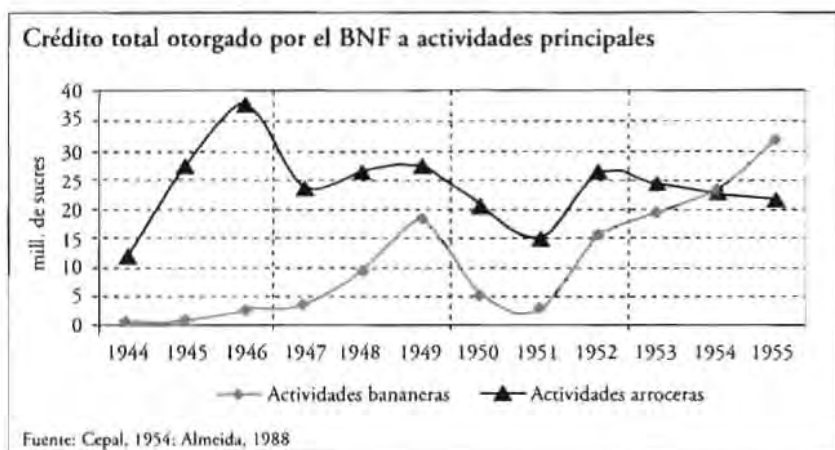


Tal importancia fue ratificada y reflejada en el gobierno Plaza Lasso, a pesar de las claras señales de su poca sostenibilidad. Como se dijo, dado que el IBEC afirmaba que la única posibilidad de sostener la actividad arrocerera era aumentando dramáticamente su productividad y calidad, pa-

ra permitirle competir con los productores asiáticos, el gobierno apostó al impulso emergente de la mecanización agrícola:

“Se resolvió principiar por la cuenca del Guayas y por el arroz, porque, siendo este producto el de mayor importancia entre los de la exportación ecuatoriana, y, siendo posible una baja en el precio internacional, es indispensable que, cuánto antes, modernicemos su cultivo para bajar el costo y poder establecernos permanentemente como productores de arroz, en libre competencia con los demás países (Plaza, 1949: 16).

La preponderancia relativa del arroz se reflejó también en la asignación de crédito de fomento. A pesar del gran impulso crediticio recibido por el banano, durante todo el gobierno Plaza Lasso, el mayor flujo de crédito se destinó al arroz.



Sin embargo, las cartas estaban echadas: 1948 registró la reversión de la tendencia alcista de los precios internacionales de la gramínea (que se había mantenido desde 1939), y no se modificaría ya, excepto en algún momento de alivio aparente, como el que representó la Guerra de Corea, en 1950.

- La política errática

Ante la crisis arrocera el régimen reaccionó con dos medidas clave:

- el establecimiento de un precio mínimo de compra para el arroz, reconocido por los bancos provinciales de fomento, los cuales llegaron a adquirir, sólo en 1949, 1'600.000 quintales de producto, que se vendía gradualmente en el mercado externo (Plaza, 1950). Obviamente, el Estado a través de los bancos, absorbió el diferencial de precio.
- el establecimiento de subsidios a las exportaciones, de manera diferenciada y compensatoria: las exportaciones arroceras venderían sus dólares al Banco Central a un tipo de cambio de 17 sucres por dólar (3,87 sucres por encima del tipo de cambio oficial), mientras que otras exportaciones lo harían a un tipo de 15 sucres por dólar (1,87 sucres más que el tipo oficial).

Es interesante notar que los beneficiarios del subsidio no fueron sólo los productores (beneficiados por el precio mínimo), sino especialmente los exportadores: el precio mínimo resultaba un recurso limitado, pues la capacidad de compra de los bancos de fomento era limitada, mientras que para los exportadores, no sólo que se aseguraba un stock exportable (vía reservas de los bancos de fomento) sino que, cuales fueran los precios a los que los exportadores pudieran colocar el producto (necesariamente menores a los pagados por los bancos), cada dólar obtenido por el exportador recibía un tipo de cambio preferencial¹⁴.

Pero si el grupo beneficiario es llamativo, la forma de financiar el subsidio lo fue aún más: los decretos ley de emergencia 2286 y 2405, de diciembre de 1949, estipulaban que tales recursos fueran tomados del 90 por ciento de los recargos cambiarios de estabilización vigentes. El problema, por supuesto, era que ese preciso volumen de recargos había sido la base de capitalización de la flamante Corporación de Fomento, creada recién en enero de ese mismo año (Morillo Batlle, 1996).

14 Hay que anotar que la misma CEPAL, en su estudio de 1954, recoge el testimonio de cuestionamiento a este subsidio, que benefició a los exportadores, más que a los productores mismos (CEPAL, 1954: 185).

Como se vio antes, el plan de inversiones de la Corporación de Fomento era ambicioso: 150 millones de sucres a colocar entre 1949 y 1951. Sin embargo, las medidas de diciembre de 1949, apenas a 11 meses de expedida la Ley de Fomento, recortaron drásticamente la base financiera de la Corporación. En cálculos del entonces presidente del Instituto de Fomento, Manuel A. Navarro, la reducción equivalía a más del 50 por ciento del capital inicial de la Corporación, y una reducción de cerca de 8 millones de sucres anuales de renta al Banco Nacional de Fomento; en el mismo informe, el funcionario resumía crudamente la situación:

“Durante treinta años, los dirigentes de nuestra economía se han esforzado por descubrir principios y procedimientos adecuados a remediar nuestra endémica crisis económica, mejorar nuestra balanza de pagos internacionales y elevar el nivel de vida de nuestra población. La conclusión de todos estos esfuerzos ha sido siempre la misma: necesidad de incrementar la producción nacional. (...) Más, he aquí, que una vez creado, con inusitado entusiasmo y claro pensamiento, el organismo capaz de planificar, ordenar y poner en movimiento el potencial productor del país, surgen de súbito intereses de carácter esencialmente mercantil, que, al obstruir y desviar las fuentes financieras de la Corporación, reducen a ésta a la impotencia y consolidan el círculo vicioso económico en que el país se debate sin esperanza de liberación: falta de capital por carencia de producción, y viceversa” (Junta Directiva del Instituto de Fomento, 1950: 1-II).

Los argumentos del gobierno apuntaban, en cambio, a un sinceramiento económico:

“NO ES RECOMENDABLE VINCULAR LA CAPITALIZACION DE ORGANISMOS, POR UTIL QUE FUERA SU FINALIDAD, CON EL VALOR DE LA MONEDA. De ahí que el Ministerio de Economía haya declarado, al momento de crearse el Instituto y la Corporación, que el sistema de capitalización era imperfecto. Mas, como al mismo tiempo, puede sostenerse el criterio de la necesaria existencia de estos organismos de fomento de la producción, debe considerarse de alto interés su conservación y desarrollo y, para el logro de sus fines se los debe proveer de capitales adecuados” (resaltado en el original; Plaza, 1950: 24).

Si bien es cierto que se cuestionó desde temprano la base de capitalización, cabe recordar que su eventual modificación había sido enlazada, por el propio ministro Yerovi, con la unificación del tipo de cambio para importación y exportación, es decir, en el marco de un proceso gradual de armonización cambiaria (Yerovi Indaburu, 1949). Sin embargo, cuando tal proceso auguró una devaluación, fue rechazado por la Presidencia y el Ministerio de Economía, prefiriendo el mecanismo del subsidio.

Los “capitales adecuados” para financiar el sistema de fomento se hallaron recién en diciembre de 1950, mediante la emisión de la nueva Ley de cambios internacionales, que establecía impuestos del 33 por ciento a importaciones de la lista B y del 44 por ciento a las de la lista C, en reemplazo de los recargos de estabilización. La Corporación accedió a un margen del 5,45 por ciento sobre tales impuestos (ver Corporación de Fomento, 1952).

Considerando estos cambios, la capitalización total de la Corporación, entre 1949 y 1952, sumó apenas 80'220.271,77 sucres, el 53 por ciento de lo esperado originalmente para el periodo 1949-1951 (Maldonado Estrada, 1954).

Sin embargo, este no fue el único rasgo errático. En enero de 1951, el presidente Plaza Lasso comunicó su interés por reformar el Sistema de Fomento, eliminando el Instituto. De hecho, presentó al Consejo Nacional de Economía un proyecto de decreto - ley de emergencia en tal sentido, calificado por Manuel A. Navarro, presidente del Instituto, como “un plan fantástico sin funciones” (Diario *El Comercio*, 1 de enero de 1952, pág. 4). El resultado –seguramente inesperado por el gobierno– fue el rechazo de la iniciativa, debido a que, según el Consejo, no reunía los requisitos de emergencia, no aportaba “ninguna finalidad constructiva, nueva y eficaz”, ni realizaba “economía alguna de dinero, porque, en cambio, organiza una serie de departamentos que absorberían mayores cantidades que las que se trata de economizar” (Consejo Nacional de Economía, 1951: XLIX). Cerrado el tema, el gobierno desistió de cualquier reforma adicional y el Sistema de Fomento se mantuvo tal cual hasta el siguiente gobierno velasquista.