

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Historia

Maestría de Investigación en Historia

La política de transportes en Ecuador, 1925-1962

La carretera Manta-Quevedo

Nigel Abraham Caspa Pacheco

Tutor: Carlos Landázuri Camacho

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Nigel Abraham Caspa Pacheco, autor de la tesis intitulada “La política de transportes en Ecuador, 1925-1962: la carretera Manta-Quevedo”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Historia en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

25 de junio de 2020

Firma: _____

Resumen

Este es un estudio de la política de transportes del Ecuador entre las décadas de 1920 y 1960. La investigación concentra su atención en las formas en que se encaró el problema del transporte, la planificación vial, las vicisitudes durante la construcción de la carretera Manta-Quevedo (1943-1958) y los efectos de estas experiencias.

Iniciamos reconstruyendo el tratamiento del “problema del transporte en Ecuador” entre 1920 y 1930. Con este propósito, tomaremos como referencia las transformaciones provocadas por la Revolución Juliana (1925), junto al peso de la política comercial del Panamericanismo. A partir de esta contextualización, estudiamos las reacciones estatales, los trastornos institucionales y el giro gradual de una política de transporte preocupada por los ferrocarriles hacia otra concentrada en las carreteras.

Continuamos con el análisis de las condiciones del proceso de negociación para financiamiento de infraestructura de transporte entre Ecuador y Estados Unidos, a las puertas de la Segunda Guerra Mundial. Así, se entenderán las particulares circunstancias del inicio de la construcción de la carretera Manta-Quevedo a cargo de la compañía estadounidense *Ambursen Engineering Co.* El repaso, tanto de las negociaciones como del proceso de planificación y construcción de esta vía, nos mostrará el notable peso de los factores externos y sus efectos políticos de largo plazo. La injerencia externa en la construcción de la carretera Manta-Quevedo, que incluyó un complot encabezado por la compañía extranjera, terminó afectando sensiblemente la política de transportes y la política local en general. Así, confirmamos y detallamos un periodo de cambios cruciales en la historia de la política de transportes ecuatoriana en las décadas de 1940 y 1950.

Finalmente, nuestra atención se concentra en los cambios provocados por la superposición de los viejos problemas del transporte ecuatoriano con algunos nuevos retos, entre ellos la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento y los contratos de empresas constructoras. En este punto, clásicamente, se ha destacado los cambios institucionales y el arreglo fiscal al impuesto a la gasolina; sin embargo, el proceso estuvo acompañado por otro cambio crucial pero menos conocido: el traslado de la hegemonía de las empresas constructoras extranjeras en beneficio de las de origen local.

Palabras clave: Ecuador, historia del transporte; política del transporte; carreteras del Ecuador; Ecuador y Estados Unidos; carretera Manta-Quevedo

A Sandra, Irma y Marianela

Tabla de contenidos

Figuras y tablas	11
Introducción.....	13
Capítulo primero El problema del transporte en Ecuador, 1925-1939	27
1. ¿El automóvil hace la carretera?	27
2. La Revolución Juliana y “la fiebre por caminos y carreteras”.....	32
3. “Caminos y más caminos” y los trastornos institucionales	39
Capítulo segundo Planificación vial y financiamiento externo	49
1. El Ecuador y el Eximbank.	49
2. La planificación vial con empréstitos	54
3. La Gloriosa y “la quimera de los millones”.....	61
4. La “revolución” de la Ambursen	66
Capítulo tercero Los cambios de la política de transportes en Ecuador	71
1. Los años de la posguerra y el fiasco de la Ambursen.....	71
2. El mantenimiento, la carretera Manta-Quevedo y las rentas propias ...	77
3. Impuestos a la gasolina y la hegemonía de empresas ecuatorianas	82
Conclusiones.....	93
Fuentes y bibliografía	99

Figuras y tablas

Figura 1: Mapa carretero de Ecuador, 1925.	28
Figura 2: Ofertas de transporte, 1926	30
Figura 3: El Automóvil hace la carretera?	31
Figura 4: Mapa del plan vial de 1945.	65
Figura 5: La política de transporte y la propaganda de postguerra.....	72
Figura 6: Maquinaria importada por la compañía SIMAR.....	83
Figura 7: Croquis de la carretera Manta-Quevedo e inauguración de puente sobre el río Quevedo Ecuador.	85
Figura 8: Planos de la evolución del sistema de caminos y carreteras del Ecuador, 1925-1966	90
Tabla 1: Parque automotor en Ecuador, 1923-1960	29
Tabla 2: Plan vial de Ecuador, 1939	44
Tabla 3: Cambio del dólar y su valor adquisitivo, 1930-1945.....	44
Tabla 4: Plan vial en Ecuador, 1941	56
Tabla 5: Compañías constructoras aceptadas por el Eximbank.....	56
Tabla 6: Plan Vial de Ecuador, 1943	59
Tabla 7: Distribución del préstamo del Banco Central.....	64
Tabla 8: Plan vial en Ecuador, 1946.....	73
Tabla 9: Préstamos del Eximbank al Ecuador en infraestructura de transporte, 1942-1957	88
Tabla 10: Extensión de carreteras en Ecuador, 1925-1980	89

Introducción

El Ecuador llegó al año 2019 con una red vial estatal de casi 10.000 kilómetros de longitud.¹ En el mismo año, un ranking mundial de calidad situó a las carreteras ecuatorianas en el puesto 35 de una lista de 141 países.² Como efecto de tales valoraciones y los cambios percibidos por la población, la infraestructura del transporte carretero se ha convertido en un asunto mediático importante y muy disputado. En esta investigación propongo detenernos y preguntarnos cómo se ha llegado a este punto.

Si bien este país no siempre tuvo una red de carreteras tan destacadas, el protagonismo del tema parece haber sido más bien una constante por cerca de cien años. Muchos procesos de larga duración han operado en torno a las condiciones y situación del transporte, y en la comprensión común se reconoce la incidencia histórica de este factor en la fisonomía geográfica y social de esta nación. A pesar de esto, podemos abrir el debate y decir que aún conocemos poco sobre los detalles de este proceso.

En general, la tarea de comprender la conformación del régimen de transporte contemporáneo dependiente del petróleo y sus efectos históricos en la vida política de los países de América Latina es decisiva. En específico, el transporte terrestre carretero parece haber jugado un rol demasiado importante en la conformación del estado nacional ecuatoriano a lo largo del siglo XX. Por tanto, nos debería preocupar que el análisis del horizonte histórico de este proceso en Ecuador -y en otros países de la región- no haya recibido demasiada atención. En parte, esta tendencia puede explicarse por el poco afán de los historiadores al estudio de políticas de infraestructura sectorial del siglo pasado. Urge modificar aquella tendencia, como parte del objetivo de impulsar un necesario recambio en la percepción del rol social y estratégico de las unidades de Historia de las universidades latinoamericanas en el siglo XXI.

¹ Significa un incremento del 13.5 % en comparación con los 8.654 km. del año 2007. Esta ampliación es importante si se toma en cuenta que entre 2001-2007 “no se había registrado prácticamente ningún incremento” y que el fenómeno climático de El Niño (1997-98) había afectado “gravemente el estado de las vías en la región Costa”. Ver: Jean Pol Armijos Leray, “El Plan Relámpago y el reciente desarrollo de la red vial ecuatoriana”, en *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*, ed. Javier Díaz-Cassou y Marta Ruiz-Arranz (Ecuador: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018), 189–91.

² Las cifras del Informe de Competitividad Global sobre el desarrollo de las carreteras ecuatorianas deben tomarse con cautela. Por una parte, el tamaño y población del país puede relativizar la importancia del indicador de vías asfaltadas a nivel comparativo. Otro aspecto a tomarse en cuenta es la amplia diferencia entre el puesto de calidad (no. 35) y el de conectividad (no. 100) de la red vial ecuatoriana. Además de otros apuntes que pueden hacerse, tampoco se debe subestimar el aparato ideológico y geopolítico que operan tras estos indicadores y etiquetas. Ver: <https://es.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>

Con estas consideraciones previas en mente, durante mi estancia de estudiante de maestría en Historia en Quito entre 2018 y 2019, inicié una investigación para conocer las características de la política de transportes en Ecuador. Mi atención se dirigió a los primeros planes carreteros del siglo XX y el rol de la influencia externa en este proceso. En el primer proyecto de tesis postulé investigar los años comprendidos entre 1954 y 1962 (y luego corregido a 1925-1963), y seleccioné el estudio de caso de la carretera Quito-Alóag-Santo Domingo-Quevedo.³

La decisión de enmarcar este estudio entre los años 1954 y 1963 respondía a la periodización tradicional de la historiografía ecuatoriana. Aquello consiste, por una parte, en la tendencia a relacionar el origen de la Junta Nacional de Planificación (1954) con la aparición de los primeros planes viales. Esta tendencia no es muy precisa, como lo demostraré el repaso de los esfuerzos previos de planificación vial de nuestra investigación. Por otra parte, el año 1963 marca el referente del inicio del periodo de reformismo militar y fortalecimiento del desarrollo planificado. Este quiebre temporal tradicional también opaca el eslabonamiento de cambios orquestados mucho antes de los gobiernos militares. Y es que las periodizaciones en la historia son siempre bastante arbitrarias. No obstante, tener consciencia de este problema puede llevarnos a afinar nuestras preguntas, como lo demostraré más adelante.

En cuanto a la elección del estudio de caso, mi decisión tuvo dos influencias. Primero, la evidencia de discusiones estatales que despertó el plan de apertura de la vía que conectaría la ciudad capital con el potencial agrario de Quevedo a través de Alóag y Santo Domingo. Además, aquella era una ruta destinada a enlazar la Sierra con la Costa, pues la secciones que conectaban a Quevedo con la Costa habían sido concluidas para aquel entonces. En segundo lugar, las diferentes charlas con profesores y amigos ecuatorianos me hicieron entender que la construcción de esta vía y otras terminaron enriqueciendo de manera extraordinaria a personajes que forman parte de las élites políticas y económicas del Ecuador contemporáneo. Esta información y su procesamiento me llevarían a hacer modificaciones significativas al proyecto de investigación original.

La fase de investigación me convenció que muchos cambios cruciales en la política de transportes ecuatoriana acontecieron en años previos a 1954. La evidencia

³ Aunque el título de esta tesis establece los años extremos de estudio de 1925 a 1962, en los hechos se abarcan los años comprendidos entre 1925 y 1963. Ocurre que un tesista de la UASB no tiene la oportunidad de corregir el título de su investigación en la etapa administrativa final. En este caso, apuntaré que soy responsable de la filtración involuntaria de esta errata en el registro oficial.

señalaba que eran demasiados cambios como para seguir ignorándolos. Ocurre que desde 1925 y durante toda la década de 1930, como respuesta a procesos internos y externos, Ecuador hizo notables esfuerzos por ajustar sus instituciones encargadas del desarrollo de infraestructura. El ensayo de la planificación vial con financiación propia, y sus efectos institucionales y en la esfera política en este periodo son más complejos de lo que entendemos a primera vista. Por tanto, he decidido dedicar el primer capítulo de esta investigación a entender este fenómeno. Por otra parte, entre los años de 1939 y 1963, el país experimentó los efectos de la realización de ambiciosos planes viales financiados principalmente por agencias externas. El peso del factor externo sobre la política de transportes afectó sensiblemente a Ecuador en el largo plazo. O, al menos, es lo que las evidencias que he reunido apuntan en el capítulo segundo y tercero de mi investigación.

Al llegar a este punto, se puso en la mesa un problema metodológico transcendental: la pertinencia del estudio de caso. A continuación, explicamos en qué consiste el problema y cómo se lo enfrentó.

La carretera Quito-Alóag-Santo Domingo-Quevedo, nuestro estudio de caso original, fue iniciada en 1958, financiada con empréstitos del Banco Mundial (préstamo que se pagaba simultáneamente con impuestos a la gasolina), construida por varias compañías constructoras ecuatorianas e inaugurada por secciones en diferentes años. El problema de estudiar este caso, por una parte, nos alejaría temporalmente de los momentos en que acontecieron los cambios relevantes que nuestra investigación quiere entender. Por otro lado, el hecho de haber sido financiada por entes externos y un sistema de pago fijo, y construida por secciones a cargo de empresas ecuatorianas, nos sugería que el estudio de caso elegido era más bien el producto, antes que el móvil de los cambios de la política de transportes en Ecuador.

De tal modo, fue necesario buscar y determinar otro caso representativo. A la par de esta tarea puede surgir la siguiente cuestión: ¿Por qué privilegiar el estudio de una carretera cuando se habla de la política de transporte a nivel nacional? En apariencia, se trata de un problema de escala. Pero lo nuestro no se trata de medir algo en un momento, sino de representatividad a largo plazo. Es decir, el valor de la muestra para comprender el proceso histórico de transformación de la política de transportes de un país no radica exclusivamente en su escala (tamaño) sino en su representatividad en el tiempo.

Con esto en mente, la carretera Manta-Quevedo demostró ser la muestra más apta. Hoy en día, resultaría difícil aseverar que esta vía sea la más importante en el Ecuador si, por ejemplo, la comparamos con la sección de la carretera Panamericana. Pero nuestro

estudio, al menos en esta etapa, no pretende comprender el rendimiento de las carreteras ni la capacidad o desarrollo de las redes del transporte. Como lo adelantábamos líneas arriba, desde un enfoque del proceso histórico, el valor de nuestro caso de estudio reside en su representatividad en el tiempo y su capacidad de influenciar la política del transporte. En ello, por al menos dos décadas, la carretera Manta-Quevedo no tuvo par.

La carretera Manta-Quevedo, fue iniciada en 1943, financiada por *The Export-Import Bank of the United States*, construida por tres compañías estadounidenses (no simultáneamente), motivante de un intento de golpe de estado, inaugurada con incertidumbre en 1956 y traspasada a control del Estado solo en 1958. En su momento, esta ruta fue calificada como un “dolor de cabeza” para su entidad financiadora y una parte del “capítulo de errores” en las administraciones del gobierno ecuatoriano. Entendido así, nuestro estudio de caso no fue solo parte de una de las primeras experiencias de ejecución de planes viales con financiación externa, sino también el protagonista central en la transformación de la política de transportes y con efectos a largo plazo.

De ahí que esta investigación se defina como un estudio de la política de transportes en Ecuador entre los años 1925 y 1963, que concentra su atención en las formas en que se abordó el problema del transporte, las vicisitudes durante la construcción de la carretera Manta-Quevedo y los efectos de estas experiencias.

Respecto a la justificación de esta investigación, propongo partir de la larga tradición de políticos ecuatorianos que defendieron asiduamente los programas de obras públicas como el requisito *sine qua non* para el logro del progreso socioeconómico.⁴ Paralelamente, la ejecución de las obras públicas se convirtió en un mecanismo que recreó vínculos de dependencia económica, con implicaciones importantes para la soberanía local.⁵ En consecuencia, para entender parte la historia política de Ecuador en el siglo XX es decisivo entender el proceso de la política de transportes en relación con la construcción de carreteras.

⁴ Juan Maiguashca y Liisa North, “Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972”, en *La cuestión regional y el poder*, ed. Rafael Quintero (Quito: Corporación Editora Nacional / FLACSO / CERLAC, 1991), 152; Ana Luz Borrero, “Los caminos del Ecuador en los siglos XX y XXI. Breve visión histórica”, en *Los caminos en el Ecuador. Historia y desarrollo de la vialidad*, ed. Macshori Ruales (Quito: Hidalgo & Hidalgo S.A. / Anaconda Comunicación, 2009), 266.

⁵ Romn Pineo, “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fría, del fin de la década del cuarenta a inicios de los años sesenta”, en *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, ed. Beatriz Zepeda (Quito: FLACSO / AECID / SEGIB, 2010), 327.

En general, la historia de la infraestructura de los estados latinoamericanos tiene un componente político muy fuerte que aún no se ha estudiado adecuadamente; además, los factores políticos reinaron en los procesos de concesión, subsidio y regulación de infraestructura desde el siglo XIX, pero estos siguen siendo poco conocidos.⁶ En algunos países latinoamericanos -y Ecuador no parece ser la excepción- la construcción de ferrocarriles fue necesaria para la sobrevivencia política.⁷ Durante la transición del siglo XIX al XX, “las negociaciones del ferrocarril [ecuatoriano] fueron columna vertebral del debate político y motivo de la definición de las tendencias más importantes de la época”.⁸ Estos debates y su relevancia se extendieron hasta bien entrado el siglo XX, pero su objeto fue mutando hacia los planes viales camineros y luego carreteros.

Hay acuerdo en que los efectos de transformación del ferrocarril en Ecuador no fueron mágicos ni por efecto exclusivo de la tecnología, sino procesos conducidos por la lucha política entre las élites, y entre las élites y los grupos subordinados.⁹ Sin embargo, para el estudio de la construcción de carreteras, debe agregarse un factor crítico: las relaciones de Ecuador con Estados Unidos.¹⁰ De tal modo, es posible concebir que en algunos episodios no solo la política de transportes, sino la política en general, operaron sin ninguna conexión con la disputa intra-élites, élites-subordinados o con la cuestión regional.

Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial fueron cordiales, pero estos países difícilmente podían ser entendidos como socios importantes en cualquier esfuerzo significativo de cooperación.¹¹ El Ecuador, hasta entonces, tenía mejores relaciones con países europeos y una porción importante de sus negocios se relacionaba con ellos. Al empezar la guerra, y mucho más cuando EE. UU. ingresó en beligerancia oficialmente, las dos naciones alcanzaron un extraordinario

⁶ William R Summerhill, “The Development of Infrastructure”, en *The Cambridge Economic History of Latin America*, ed. Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth, y Roberto Cortes-Conde (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 295.

⁷ Manuel E. Contreras, “Debt, Taxes, and War: The Political Economy of Bolivia”, *Journal of Latin American Studies*, 1990, 277.

⁸ Enrique Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, 3ª ed. (Quito: Corporación Editora Nacional, 1985), 218.

⁹ Kim Clark, *La obra redentora: el ferrocarril y la nación en Ecuador, 1895 - 1930*, trad. Fernando Larrea (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2004), 75.

¹⁰ Aquí sigo a John Hillman, que ha llamado la atención sobre la importancia de los factores externos para el estudio de la política de transportes en Bolivia. Ver: “Un elefante blanco en asfalto: los Estados Unidos y la política de transporte en Bolivia, 1941 – 1951”, trad. Nigel Caspa, *Revista Historia. Revista de la Carrera de Historia*, 2018, 209.

¹¹ George M. Lauderbaugh, “Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia”, en *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, ed. Beatriz Zepeda (Quito: FLACSO / AECID / SEGIB, 2010), 265.

período de cooperación que fue, en cierta medida, mutuamente provechoso, y desde entonces se puede hablar de un proceso de “convergencia de intereses”.¹² Aquella convergencia, no obstante, incluía una ampliación de la dependencia a través de préstamos financieros y la injerencia sobre la soberanía ecuatoriana. Se ha señalado someramente que el proyecto de la carretera Manta-Quevedo, financiado por el Eximbank de los Estados Unidos es, tal vez, “el ejemplo más extremo” de aquel fenómeno.¹³ La carretera Manta-Quevedo, por tanto, se convierte en una llave para la comprensión de la historia de la política de transportes en Ecuador.

Antes de continuar, deseo subrayar que entiendo la importancia de entender los factores externos e internos en sus dinámicas particulares y conjuntas. No obstante, debe quedar asentado que esta investigación no persigue esa meta. Mi objetivo es comprender los cambios de la política de transportes en Ecuador entre 1925 y 1963, y el peso particular de los factores externos en este proceso a través del estudio de caso de la carretera Manta-Quevedo. No pretendemos aquí subordinar los factores internos a los factores externos, sino que planteamos que existieron circunstancias precisas en que ocurrió así, y con alto impacto sobre la política de transportes del Ecuador. Tampoco sugerimos una renuncia a la comprensión de las características fundamentales de los factores internos (entiéndase estos como las disputas locales en torno a las políticas de transporte), pero definitivamente estos no serán el centro de nuestra atención.

Asentado nuestro apunte, sugerimos la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué cambios acontecieron en la política de transportes en Ecuador entre 1925 y 1963, y en qué momentos se podría decir que los factores externos operaron sin relación a los factores internos con posibles efectos de larga duración? Para atender esta cuestión, estudiamos las respuestas institucionales al problema del transporte desde 1925 hasta 1939. La información obtenida en esta primera etapa nos permitirá conocer algunas de las condiciones previas a la construcción de la carretera Manta-Quevedo entre 1939 y 1956. Más adelante, presentamos los efectos de aquella experiencia de construcción que, a nuestro criterio, motivaron los cambios más patentes de la política de transportes en Ecuador a mediados del siglo XX

Consideremos ahora las formas en que se ha tratado la historia del transporte terrestre en Ecuador. De hecho, ha sido un tema recurrente; pero su foco ha estado más bien concentrado en los ferrocarriles desde el siglo XIX hasta la Revolución Liberal. A

¹² Ibid., 295.

¹³ Pineo, “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos”, 327.

propósito de esta tendencia, se ha invitado a entender que “el Progresismo sentó las bases de lo que sería la política vial de la Revolución Liberal”, bajo el argumento del crecimiento de la capacidad estatal en materia de obras públicas, aunque con reducido éxito material.¹⁴ Esto es un válido llamado a pasar revista a la política de transportes del siglo XIX. Sin embargo, yace pendiente el problema de la desproporcionalidad de la producción de conocimiento en este campo, que nos invita a analizar con más atención el transcurso del siglo XX. Consideremos que la única línea férrea importante en Ecuador (Guayaquil-Quito) demoró muchos años en construirse, que como novedad técnica llegó tarde¹⁵ y que tuvo una hegemonía del transporte relativamente corta. Así, se puede decir que el ferrocarril en Ecuador tuvo relativamente “menor influencia que en otros países”.¹⁶ Por tanto, con el objetivo de ampliar los debates y análisis existentes parece urgente estudiar con más detalle el impacto de las carreteras, sobre todo en el siglo XX.

Si nos pidieran definir un punto de partida en el estado de la cuestión del transporte terrestre carretero, tendríamos en manos una tarea polémica. Hay acuerdo en referir las obras del garcianismo en los años de 1969-1975 como punto de inflexión en la historia vial de Ecuador. Los proyectos de la carretera del Sur, la vía “Flores” y otras interconexiones provinciales fueron eventos notables en este periodo, pero prontamente fueron dejados de lado por el humo de la máquina de vapor de los ferrocarriles y la extensión de caminos de hierro. De hecho, algunos caminos se abandonaron y el mantenimiento fue comúnmente deficientemente. Algunos de los proyectos camineros garcianos podrían incluirse sin problemas en el registro de llegadas tardías de los caminos

¹⁴ Alexis Medina, “Construir la República práctica: Estado, vías de comunicación e integración territorial en Ecuador, 1883-1895”, *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n° 49 (2019): 81.

¹⁵ James Preston, “Geographic Factors in the Development of Transportation in South America”, *Economic Geography*, 1925, 255.

¹⁶ La consideración de Landázuri, acerca de una posible menor influencia del ferrocarril ecuatoriano en comparación con otros países de América Latina -a nuestro criterio- es cauta y acertada. Además, interpretarlo así, invita a repasar el alcance comprobado del argumento clásico de Deler, cuando se indica que “el papel del ferrocarril en la consolidación del Ecuador parece haber sido mucho más considerable que en las grandes repúblicas andinas vecinas”. Argumento válido para hablar de un caso de “inusual grado de integración nacional”, pero solo en comparación con Colombia y Perú. Cualquier extensión o generalización de esta tesis, por tanto, debería considerarse una tarea pendiente. Ver: Carlos Landázuri, “La construcción de la Carretera Oriental del Carchi, 1927-1936: Progreso e identidad en la Sierra Norte del Ecuador” (Manuscrito, Quito, 2019), 12; Jean Paul Deler, *Ecuador: del espacio al Estado nacional*, 2ª ed., Biblioteca de Historia 24 (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007), 262–63; Kim Clark, “El ferrocarril y las políticas de redención en el Ecuador”, en *El camino de hierro. Cien años de la llegada del ferrocarril a Quito*, ed. María Pía Rivera (Quito: FONSA, 2008), 83–84.

de carretas a los Andes. Aquello no pretende desmerecerla, pues “la adopción de infraestructura de transporte en todo el mundo ha sido con frecuencia lenta”.¹⁷

Debemos estar conscientes de que hablar del garcianismo como punto de inicio en la historia del transporte carretero moderno, al menos como lo entendemos hoy, generaría al menos dos conflictos. Primero, se genera un vacío importante de más de tres décadas en las que la hegemonía del ferrocarril prácticamente paralizó la construcción de nuevos caminos. Asimismo, la competencia tradicional de transporte mediante tracción a sangre (transporte en mulas y por humanos) parece haber cubierto la demanda y con ella la posibilidad de mejorar los caminos en un grado relevante. Segundo, la innovación tecnológica con el motor de combustión interna y el posicionamiento de la industria automóvil ocurrió en aquel interín. Este fenómeno, por sí mismo, parece ser lo suficientemente importante para trasladar el punto de partida del estado de la cuestión del transporte carretero moderno a las primeras décadas del siglo XX.

Es así que encontramos nuevamente a los caminos y carreteras como asunto protagónico consolidado en Ecuador en la década de 1930. Mencionemos, por ejemplo, la exposición de Alberto Villacreces, ingeniero afiliado al Sindicato de Técnicos Civiles ecuatorianos, en 1931. La exposición de Villacreces en la Universidad Central de Quito, se concentraba en explicar la imperiosa necesidad de cambiar la política vial ecuatoriana. Basado en una interpretación de demanda y rentabilidad económica, acusaba la necesidad de detener el uso político de la promoción de programas de transportes que postulaban el incremento de líneas ferrocarrileras y descuido de las carreteras. Esta denuncia a la "desorientación política y financiera",¹⁸ es solo una muestra de los nutridos debates sobre el tema, en una década muy importante para comprender el proceso de cambios en la política de transporte.

La mención del anterior ejemplo, con su enfoque crítico hacia el potencial de los ferrocarriles, no es ociosa si tomamos en cuenta su trascendencia y duración. Este tipo de exposiciones empaparon todo lo que se produciría en las décadas posteriores inmediatas respecto a proyectos de transporte. Siguiendo los estudios del ferrocarril ecuatoriano, se puede entender a este fenómeno como la conformación de un “campo discursivo”; pero, diferente a aquel que discutió el Ferrocarril Guayaquil-Quito en el que “diferentes grupos

¹⁷ Xavier Duran, Holmes Páez, y Camilo Torres, “The Arrival of Wagons to the Andes: Construction of the Cambao Wagon Road in 1880s Colombia”, *The Journal of Transport History* 41, n° 1 (2020): 72.

¹⁸ Alberto Villacreces, *Nuestro plan de vialidad* (Quito: Imprenta Nacional, 1931), 20.

sociales podían llegar a un precario consenso acerca de la naturaleza del desarrollo nacional y la modernización”.¹⁹ El estudio del campo discursivo que generaron los planes camineros y carreteros no ocupará nuestra atención en este documento, por tanto, debe estar listado como pendiente en la agenda de investigación historiográfica ecuatoriana.

Respecto a la historia de la política del transporte en torno a las carreteras, son dos los enfoques que han sido predominantes: el geográfico y el político. El primero de ellos cuenta con una amplia producción y aceptación, aunque no libre de críticas. En cambio, el segundo enfoque ha sido menos explorado y, por tanto, menos debatido.

El enfoque geográfico que aborda la historia del transporte carretero en los Andes ha puesto acento en las condiciones del relieve, la movilidad de las personas hacia nuevos centros de población, ampliación de la frontera agrícola, la urbanización y conformación del mercado interno. Su objetivo es entender cómo se desarrolló la conformación territorial y la circulación de la mano de obra en circuitos de intercambio interno. Esta perspectiva global del mundo Andino evidenciaron paradojas aplicables a algunos países andinos: la red fue constantemente más densa en el norte (con condiciones de terreno complejas) que en el sur (altos, pero planos y más aptos).²⁰

Al abordar el tema de las carreteras ecuatorianas, el enfoque geográfico ha identificado una aceleración espectacular de la red vial desde 1940, que activó un proceso de jerarquización en el seno de la red urbana convertida en nacional y funcionó como un conjunto de lugares centrales, unidos entre sí por una combinación compleja de canales de comunicación de todo orden.²¹ El *boom* bananero de la década de 1950 confirmó esta tendencia; sin embargo, “el desarrollo de la red vial correspondió más bien a las posibilidades de inversión ofrecidas por una coyuntura económica favorable, que a las necesidades propias de la comercialización del banano”.²² En efecto, nuestra investigación, buscará entender cómo se desarrolla aquel proceso de aceleración y ampliación de la red vial.

Los límites del enfoque geográfico, en torno al problema de las vías de comunicación en Ecuador, surgieron cuando se cuestionó la concentración del análisis en

¹⁹ Clark, *La obra redentora*, 50.

²⁰ Pierre Gondard, “Vías de comunicación en los países andinos”, en *Los Andes y el reto del espacio mundo. Homenaje a Olivier Dollfus*, ed. Jean-Paul Deler y Évelyne Mesclier (Perú: IFEA / IEP / Embajada de Francia en el Perú, 2004), 301–2.

²¹ Deler, *Ecuador: del espacio*, 359.

²² *Ibid.*, 347.

la "sociedad nacional" en desmedro de una visión de la sociedad en su conjunto.²³ Esta alternativa de estudio sugiere alejarse de los proyectos estatales nacionales, para lograr entender las formas de organización laboral en las obras públicas, el lugar que ocuparon las vías en los imaginarios locales y las estrategias que se trazaban para impulsarlas.²⁴ Esta propuesta no es un simple cambio de escala en el estudio, sino un modo de comprobar las certezas en cuanto a la historia de la vialidad y la comprensión de los complejos -y en algunos casos divergentes- procesos regionales en el espacio ecuatoriano.

Los avances a partir de la crítica al enfoque geográfico no son despreciables. Más allá de plantear debates y obligar a un necesario repaso de este tipo de procesos, es una manera válida para postular el tratamiento de un problema desde diferentes enfoques, con metodologías diversas y no tan comunes en este campo de estudio. De tal modo se han revitalizado las monografías locales, la fotografía, la memoria colectiva, entre otras. Los tipos de tratamiento y grados de especialización, por supuesto, varían mucho entre sí.²⁵

El enfoque político de la historia del transporte está menos nutrido que el geográfico. Entre los estudios pioneros debe mencionarse el de Ann Dawn Wiles, una investigadora británica que propuso un estudio de los problemas geográficos, políticos y económicos que enfrentó el desarrollo del transporte en el Ecuador continental de 1822 hasta 1954.²⁶ El corte temporal del análisis en 1954, como declara la investigadora, obedeció al declive del sistema ferroviario y la ingente masa de material disponible sobre la construcción de carreteras que hacían difícil el tratamiento del tema en las décadas de 1960 y 1970. Esta decisión metodológica limita el grado de diálogo que nuestra investigación pueda sostener con esta interpretación histórica. No obstante, es una clara invitación a proseguir con el análisis del tema y en algún sentido hemos tomado esa posta.

También desde el enfoque político, Ana Luz Borrero Vega ha propuesto la década de 1950 como el inicio de una era en la política ecuatoriana caracterizada por “el impulso a la construcción de una importante infraestructura física” concentrada en las carreteras.²⁷

²³ Eduardo Kingman, Ana María Goetchel, y Cecilia Mantilla, “Obras Públicas y fuerza de trabajo indígena”, en *Las ciudades en la historia*, ed. Eduardo Kingman (Quito: CIUDAD, 1989), 357.

²⁴ *Ibid.*, 358.

²⁵ Ver: Patricio Velarde, *Santo Domingo de Los Colorados. Historia de su integración al espacio nacional 1860-1960. Aislamiento e integración*. (Quito: Diario La Hora, 2004); Pablo Ospina, ed., *El territorio de senderos que se bifurcan: Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2011); Edmundo Aristizábal, *De los caminos de antaño a la ruta de titanes. Las mingas: episodios patrióticos de los pueblos grandes* (Quito: Artes gráficas Señal, 2017); Landázuri, “La construcción de la Carretera Oriental del Carchi”.

²⁶ Dawn Ann Wiles, “Land Transportation Within Ecuador, 1822-1954” (Doctoral Dissertation, Louisiana State University, 1971).

²⁷ Borrero, “Los caminos del Ecuador”, 275.

Uno de los ejes más importantes de esta investigación resalta el papel contradictorio de los planes viales: las vías generadoras de la integración también fueron polos de fomento del centralismo y bipolaridad de Quito-Guayaquil, a cuenta de la marginalidad de otras regiones. Este fenómeno, además, estaría respaldado por la sucesión de paradigmas: primero, el “progreso” y la “modernización”, presentes en el discurso nacionalista de la primera mitad del XX; segundo, el “desarrollo económico” después de 1950 que implicaba el fortalecimiento del Estado; tercero, la “globalización” durante el siglo XXI en búsqueda de la integración nacional e internacional, ejemplificada por los ejes interoceánicos.²⁸

Entre los enfoques reseñados hasta aquí, hay un argumento en común: la construcción de carreteras fue el signo del nuevo período, y hubo un personaje en especial que hizo de ellas “ejes de su accionar político”.²⁹ Ese personaje fue José María Velasco Ibarra, cinco veces presidente de Ecuador: 1934-1935, 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961 y 1968-1972. Velasco Ibarra, además, solo pudo concluir un periodo constitucional (1952-56) sin afrontar el golpe de estado. Entonces, no sorprenderá que en esta investigación son de particular interés los primeros tres gobiernos velasquistas, que coinciden con el marco temporal en el cual -a nuestro criterio- operó un cambio significativo en la política del transporte.

Las décadas que abarcan los años treinta y cincuenta, y el rol del velasquismo en Ecuador, han sido interpretadas al menos de tres maneras. Primero, desde una lectura economicista y en términos de “progreso” que pone el acento sobre los efectos de *boom* bananero y la recuperación económica.³⁰ Segundo, desde una lectura sociológica, que se concentra en el análisis de clases en un periodo caracterizado por la crisis, dominación y profundización de las desigualdades.³¹ Tercero, desde un análisis socio-económico regional y el concepto de lucha de clases, que entiende el periodo como una continuidad y parte de la transición hacia la constitución de una economía y sociedad burguesas.³²

Otro debate de la historiografía política ecuatoriana llama la atención sobre las explicaciones que buscaron entender “el significativo contraste entre la agitada e inestable década de los treinta y la llamativa estabilidad institucional de los años cincuenta”,

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid., 265–66.

³⁰ Germánico Salgado, “Lo que fuimos y lo que somos”, en *Ecuador, hoy*, ed. Gerhard Drekonja, Esteban Del Campo, y José María Egas, 2da ed. (Bogotá: Siglo XXI Editores, 1981), 19–59.

³¹ Agustín Cueva, *El proceso de dominación en Ecuador*, 4ta ed. (Quito: Planeta, 2000).

³² Manguashca y North, “Orígenes y significado del velasquismo”, 131.

cuando tres gobiernos acabaron sus periodos constitucionales.³³ Una de las explicaciones se concentró en el auge de las exportaciones bananeras que resolvió la crisis cacaotera y proporcionó la base material para la recuperación de la crisis hegemónica.³⁴ La segunda explicación considera “la reducción del peso electoral del Partido Conservador, el aburguesamiento de la clase media y la marginación electoral de la izquierda política”.³⁵ La tercera explicación propone añadir a la segunda “la actitud política del ejército liberal”, donde el ejército no solo fue un instrumento, sino que sus decisiones abrieron paso a los conservadores.³⁶

En adición -y no en contradicción- a estas líneas de interpretación de la historia política ecuatoriana, postulo prestar atención también a la relación entre política y transporte. Se trata de añadir otro factor crucial a las interpretaciones que estudian aquellas relaciones económico-sociales que forman parte de lo que yo entiendo como factores *internos*. Es decir, incluir las relaciones de Ecuador con Estados Unidos en torno al asunto del transporte, y que denominaré *factores externos*.

La postulación de un estudio de la política ecuatoriana influida por *factores externos* no significaría, por sí misma, una novedad. A propósito de ello, se ha indicado que aunque Estados Unidos mantuvo una gran ventaja de poder sobre Ecuador, no empleó automáticamente su superioridad militar y económica para imponerse.³⁷ Este argumento propone interpretar históricamente la relación entre Ecuador y Estados Unidos como una de beneficio mutuo.³⁸ Planteado así, a nuestro parecer, resulta poco urgente la tarea de buscar esclarecer el beneficiario principal.³⁹ El problema central, en cambio, parece ser entender la medida en que esta relación dio peso a *factores externos* que terminaron relegando o afectando sensiblemente la dinámica de los *factores internos*. Esto es, explicar los momentos y espacios en que los avatares de la política de transportes en

³³ Pablo Ospina, “Matrimonio de compromiso. El ejército liberal y el Partido Conservador (1941-1948)”, en *La Gloriosa, ¿revolución que no fue?*, ed. Santiago Cabrera Hanna (Quito: Corporación Editora Nacional / UASB-E, 2016), 129.

³⁴ J. Samuel Fitch, *The Military Coup d'état as a Political Process: Ecuador, 1948-1956*, citado en: *Ibid.*

³⁵ Agustín Cueva, “El Ecuador de 1925 a 1960”, en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 10 (Quito: Corporación Editora Nacional, 1996), 112–21.

³⁶ Ospina, “Matrimonio de compromiso”, 129–30.

³⁷ Pineo, “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos”, 297.

³⁸ Ronn Pineo, *Ecuador and the United States: Useful Strangers*, United States and the Americas (Athens, Ga.: University of Georgia Press, 2007).

³⁹ Sin embargo, no pretendemos decir que esta tarea sea inútil ni poco fructífera. Un enfoque contrario al balance de “beneficio mutuo”, por ejemplo, ha sido debatido por Nicolás Cuvi. Ver: “Las semillas del imperialismo agrícola estadounidense en el Ecuador”, *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, 2009.

Ecuador operaron sin relación estricta con las condiciones políticas internas. Este asunto es el que se estudia en el segundo capítulo de nuestra investigación.

Es pertinente señalar que este documento no pretenderá barrer con todos los contenidos sobre la historia de la política de transporte en Ecuador entre los años 1925 y 1963. En el mejor de los casos, se aspira a bosquejar un cuadro general del proceso e invitar a nuevos investigadores a debatir los contrastes y divergencias. Con tal objetivo en mente, el manejo de fuentes de investigación se ha concentrado en la documentación oficial, tanto ecuatoriana como estadounidense. Será visible en el desarrollo del texto la importancia dada a los Informes de los ministros del ramo de obras públicas, los mensajes presidenciales, las intervenciones públicas de asociaciones de técnicos e ingenieros y las ediciones periódicas del diario quiteño *El Comercio*. Asimismo, se prestará atención a los contenidos de los informes del Eximbank, los documentos diplomáticos de Relaciones Exteriores de Estados Unidos (FRUS) y los informes especiales que aparecieron en razón de la promoción del transporte carretero en Ecuador.

La mayoría de los documentos utilizados en esta investigación han sido consultados en el Archivo del Ministerio de Cultura y Patrimonio (Quito), el Archivo Histórico del Guayas (Guayaquil) y la Biblioteca Aurelio Espinoza Pólit (Quito). En atención al tiempo empeñado en la redacción de esta investigación (poco más de cuatro meses) ha quedado como deuda conocer los documentos del Archivo de Relaciones Exteriores que, estoy seguro, guardan los detalles sobre el tipo de relación construida entre Ecuador y Estados Unidos en torno a todos los asuntos de infraestructura a partir de la década de 1930.

La exposición de esta investigación se divide en tres capítulos. El primero de ellos aborda las formas en que se encaró el problema del transporte desde el ámbito institucional estatal. Arranca con el contexto de la revolución Juliana y el proceso de conformación de un nuevo mercado de automóviles en 1925, prosiguiendo con las respuestas institucionales del Estado ecuatoriano, en especial del ministerio de Obras Públicas hasta el año 1939. El capítulo segundo explica las condiciones en que se desplegó el proceso de financiación, planificación y construcción de carreteras en Ecuador en la década de 1940, donde la vía Manta-Quevedo se torna central en la delineación de la política de transportes. En este apartado se muestra el grado de influencia externa ejercida en los asuntos de Ecuador y los efectos sobre la soberanía de este país. El tercer capítulo, recoge los posibles efectos y lecciones de la experiencia de la vía Manta-Quevedo y las transformaciones de la política de transportes a partir de la

década de 1950. Se trata de mostrar cómo Ecuador propuso nuevas formas de encarar el problema de transportes a la luz de un periodo dominado por la idea del desarrollo y en la antesala del *boom* petrolero.

En esta investigación no solo he acopiado libros y documentos, sino también deudas con muchas personas que, de distintas maneras, me han ayudado a indagar y conocer este tema y sobre todo disfrutar de esta labor. Comenzando por mi familia que me apoyó desde Bolivia sin dudar desde el momento en que surgió la alternativa de hacer un posgrado en Ecuador, y pasando por las entrañables amistades en la etapa lectiva, que terminaron otorgándome experiencias académicas y personales inestimables. En esta etapa no me creo capaz de realizar una extensa y detallada lista de todas estas personas, pero siento que sería injusto no mencionar a algunas de ellas. Debo agradecer a Manuel E. Contreras que me ofreció su amistad cuando emprendimos el fascinante reto de conocer un poco más sobre la historia del transporte en Bolivia hace ya un puñado de años. Este fue un proceso crucial que complementó mi formación de historiador en la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia) y que motivó la elección de tema de investigación. Aquello, creo yo, resolverá muchas dudas cuando se trate de entender por qué un investigador boliviano optó por estudiar el transporte en Ecuador. También agradezco a Carlos Landázuri, mi tutor de tesis, que me acompañó en el proceso de investigación. Los conocimientos de Carlos y su cordial consejo me otorgaron seguridad en los momentos más decisivos. Junto a otros profesores de la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador, mi tutor confió lo suficiente en mí y en esta investigación como para avalar un apoyo financiero de cuatro meses. Jacqueline y Neptalí Aimacaña se convirtieron en los mejores anfitriones ecuatorianos y en aliados esenciales en el proceso de escribir la primera versión de esta tesis en Quito. Asimismo, reconozco que los comentarios de Rocio Rueda y Henri Godard han influido bastante en la estructura de la versión final de este documento. Finalmente, aclaro que todo error u omisión involuntaria en esta investigación es de mi exclusiva responsabilidad.

Capítulo primero

El problema del transporte en Ecuador, 1925-1939

Este capítulo busca comprender cómo se manifestó el problema del transporte desde el ámbito estatal ecuatoriano entre los años 1925 y 1939. La exposición tomará como punto de referencia las transformaciones provocadas por la Revolución Juliana del año 1925 y concluirá en el año 1939, cuando se inician negociaciones de financiación entre Ecuador y Estados Unidos para el fomento de proyectos de infraestructura vial. La primera parte del capítulo rastrea las características de la política comercial del Panamericanismo a mediados de la década de 1920, que promovió los automóviles como base para la creación de demanda de caminos y carreteras en América Latina. El segundo apartado estudia las reacciones gubernamentales ante el problema de transporte terrestre, a través del ramo de obras públicas. El tercer subtítulo estudia el contexto del primer velasquismo y el efecto de las transformaciones institucionales a lo largo de la década de 1930.

1. ¿El automóvil hace la carretera?

En el año 1924 se calculaba que en Ecuador existían 440 km de carreteras para automóviles transitables todo el año, 120 km transitables en época seca, 356 km en construcción y 1.065 km en proyección (Ver Figura 1).¹ Entonces, resulta difícil hablar de algún plan caminero definido alrededor de 1925 y, en cierta medida, persistía una marcada anarquía en la construcción de estas vías. Los pocos caminos para automóviles eran construidos por Juntas especiales, Municipios o las Gobernaciones de provincia, en coordinación con la Dirección General de Obras Públicas (en adelante DGOP). Por ejemplo, la carretera de Guayaquil a Pascuales fue construida por el municipio de Guayaquil, y parte de la carretera de Guayaquil y Salinas fue construida por el Automóvil Club de Guayaquil. El mantenimiento, en cambio, quedaba a cargo de las gobernaciones, pero existían conflictos para establecer la responsabilidad de mantenimiento de las nuevas vías, sobre todo cuando eran interprovinciales.

¹ Frank Bernard Curran, *Motor Roads in Latin America* (Washington: Government Printing Office, 1925), 2 La sección de Ecuador de este informe fue traducida por Francisco Banda C. y publicada en las ediciones del 4 y 5 de enero de 1926 del periódico El Comercio (Quito).

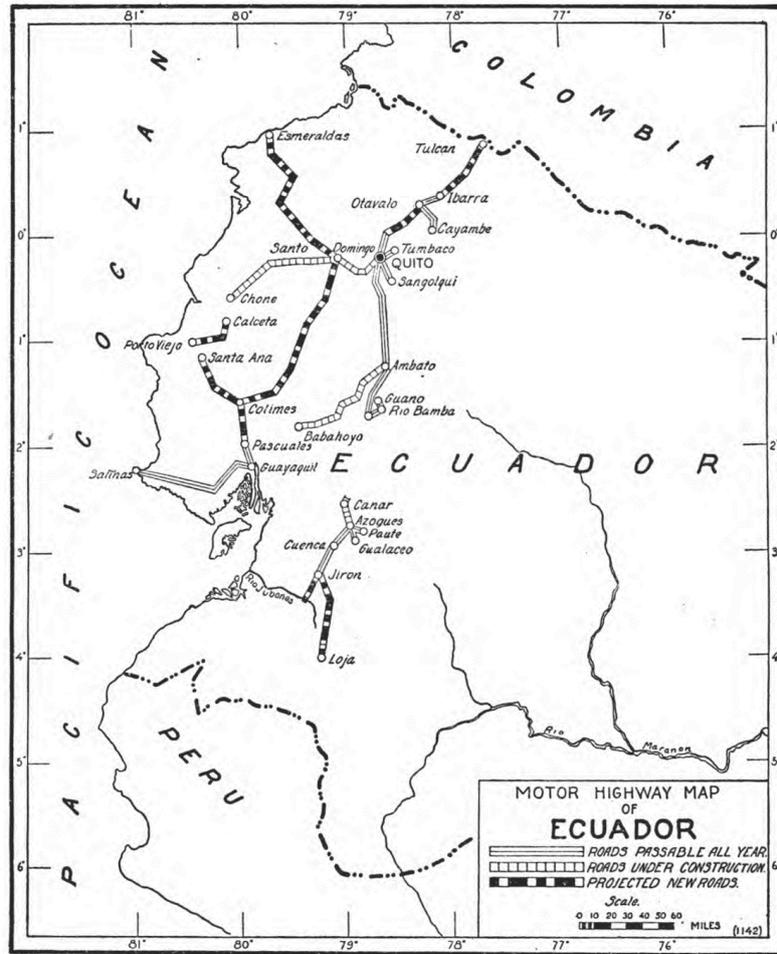


Figura 1: Mapa carretero de Ecuador, 1925

Frank Bernard Curran, *Motor roads in Latin America*, (Washington: Government Printing Office, 1925), 80.

El interés por carreteras modernas en Ecuador fue cimentado a partir de la década de 1920, como parte de las políticas del Departamento de Comercio estadounidense en América Latina y cuyo objeto fue consolidar la Carretera Panamericana. La iniciativa hemisférica antecedente a la Carretera Panamericana fue el Ferrocarril Panamericano, cuando el automóvil no estaba todavía en el terreno de las soluciones mecánicas en 1880.² El panamericanismo, una ideología nacida en el siglo XIX, y que se modernizó a finales de ese siglo, postulaba que “las Américas compartían un destino común e intereses mutuos”. Pronto, esta ideología se cruzó con una “compulsión expansionista para alcanzar nuevos mercados extranjeros”, y Estados Unidos a través de medidas tanto privadas como públicas, alimentó proyectos con acciones directas y extraterritoriales.³

² Carlos P. Anesi, *La Carretera Panamericana, su inauguración en el 9º cincuentenario del descubrimiento de América* (Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Compañía Fabril Financiera, 1938), 15.

³ Eric Rutkow, *The Longest Line on the Map: The United States, the Pan-American Highway, and the Quest to Link the Americas*, 2019, 3. Esta y las demás traducciones del inglés al español que no señalan un traductor, son mías.

En aquel contexto, entonces, se generaron estrategias comerciales de alto impacto. Una de ellas consistía en la captación de agentes locales estratégicamente elegidos entre 1924 y 1925, cuando se celebraron la Conferencia y Congreso Panamericano de Carreteras respectivamente. Los 37 latinoamericanos invitados al primer evento fueron “cuidadosamente seleccionados por su potencial para servir como apóstoles del movimiento de buenas carreteras en sus países de origen”.⁴ Los agentes comerciales ecuatorianos tenían fuertes lazos con las élites que dominaban directa o indirectamente los circuitos de transporte fluvial del Guayas. Entre ellos destacaba Adolfo Baquerizo Moreno, quien sería nominado junto a R. Müller para representar a Ecuador en la Conferencia Panamericana de Carreteras de 1924 en Washington.

Tabla 1
Parque automotor en Ecuador, 1923-1960 (en miles)

Año	Pasajeros	Carga	Total	Año	Pasajeros	Carga	Total
1923			0.6	1949	3.40	6.4	9.8
1927			1.3	1951	4.00	8.1	12.1
1928	1.30	0.6	1.9	1952	4.90	11	15.9
1929	1.60	0.6	2.2	1953	4.70	12	16.7
1930	1.40	1	2.4	1954	5.30	14	19.3
1938	1.30	1.2	2.5	1955	5.80	15	20.8
1939	1.30	1.4	2.7	1956	6.30	16	22.3
1940	1.80	1.8	3.6	1957	6.30	15	21.3
1941	2.00	2.1	4.1	1958	7.30	17	24.3
1942	2.10	2	4.1	1959	8.50	18	26.5
1947	4.30	3.2	7.5	1960	9.30	19	28.3
1948	2.70	4.8	7.5	1963	11.5	20	31.5

Fuente: <http://moxlad.cienciassociales.edu.uy/en#>; César Yáñez y Marc Badia-Miró, “El consumo de automóviles en la América Latina y El Caribe (1902-1930)”, *El Trimestre Económico*, 2011; Jorge Tamayo, “Los transportes en la República del Ecuador”, en *El gobierno del Sr. Galo Plaza*, vol. IV (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952).

Elaboración: propia.

En consecuencia, el incentivo comercial provocó un crecimiento de propietarios de automóviles y una campaña por la construcción de caminos. En sus orígenes, la masa consumidora de automóviles fue alentada mediante la constitución de clubes y el primero de ellos fue el Club de Automóviles de Guayaquil, fundado en 1922 con Herman B. Parker como su presidente. Esta organización fue especialmente activa, pues se hizo cargo de la construcción de 50 km de carretera Guayaquil-Salinas e incluso generaron un sistema de rifas, mediante el cual 300 miembros adquirieron un vehículo con pagos semanales de 50 sucres durante 107 semanas.⁵ La influencia del automóvil se extendió de

⁴ Ibid., 203.

⁵ Curran, *Motor Roads in Latin America*, 81.

la Costa hacia la Sierra en Ecuador sin cesar (Ver Tabla 1). Hasta bien entrada la década de 1960, la provincia del Guayas concentró más del 60 % de los vehículos que circulaban en Ecuador.⁶

Contar con un automóvil fue, sin embargo, un privilegio en la década de 1920. El 97% de los vehículos eran de origen estadounidense y se adquiría mediante planes de cuotas.⁷ Hasta 1930 operaban aproximadamente 2.500 vehículos automotores concentrados en Quito, Guayaquil, Cuenca, Riobamba y Latacunga.⁸ Por lo general, la circulación estaba limitada a los espacios urbanos importantes, como Guayaquil y Quito. De a poco, surgieron agencias que conectaban destinos relativamente cercanos a las urbes, como los que servían en la ruta Quito-Machachi y Quito-Ibarra en 1926 (ver Figura 2). También se utilizaron los eventos denominado *raids*, como hazañas deportivas automovilísticas para despertar en las poblaciones el entusiasmo por la construcción de vías. El 12 de septiembre de 1926, por ejemplo, se registró el primer viaje exitoso en automóvil entre Guayaquil y Portoviejo (Manabí).⁹

Agencia de Transportes Quito-Machachi y Viceversa
CARGA Y PASAJEROS

SALIDA DE QUITO.—Todos los días a las 4 p. m. y los DOMINGOS y días de fiesta a las 9 de la mañana y 5 de la tarde.

SALIDA DE MACHACHI.—Todos los días a las 7 y 30 a. m. y los DOMINGOS y días de fiesta a las 6 y 30 de la mañana y 2 y 30 de la tarde.

PRECIO POR PASAJERO.—Carros de Primera, DOS sueros.—Carros de Segunda UN suero cincuenta.

PRECIO DE CARGA.—Un suero quintal.

La AGENCIA cuenta por lo pronto con cuatro magníficos Autobuses CHEVROLET de manera de asegurar la rapidez de los transportes en general.

Oficina de Estación — The Tesalia Spring Co.
CARRERA GARCIA MROENO — Casa de la familia PAEZ.
TELEFONO N°. 9-9-4

SERVICIO REGULAR DE AUTOMOVILES DE QUITO A IBARRA

En el afán de servir mejor al público y en especial a los viajeros al Norte, he resuelto, de acuerdo con el propietario de vehículos de Zuluhua, señor Ruiz, establecer un servicio de viajes directos hasta Ibarra, bajo las siguientes condiciones:

ITINERARIO

Saldrán los automóviles de Quito, los días martes y viernes, a las 7 a. m.

De Ibarra los días miércoles y sábados a las 6 a. m.

Los boletos estarán a la venta en Quito en la Agencia de Automóviles del señor Luis A. Hernández y en Ibarra en el Hotel Panamericano.

El servicio se inaugurará el día martes 24 del presente.

Un pasaje de Quito a Ibarra	\$ 30.00
Un pasaje de Quito a Otavalo	.. 25.00
Un pasaje de Quito a Cayambe	.. 20.00
Un pasaje de Quito al Quinche	.. 10.00

NOTA.—Los niños de cuatro a doce años pagarán media tarifa.—Los equipajes que pasen de 15 libras pagarán un recargo convencional.

VIII—24—15 v

Figura 2: Ofertas de transporte, 1926
El Comercio, 5 de septiembre y 19 de noviembre de 1926.

⁶ Parsons, Brinkerhoff, Quade and Douglas, *National Transportation Plan* (Quito: Ministry of Public Works, 1964), VII-2.

⁷ Department of Commerce, *Installment selling of automobiles in Latin America* (Washington: Government Printing Office, 1929), 54; César Yáñez y Marc Badia-Miró, "El consumo de automóviles en la América Latina y El Caribe (1902-1930)", *El Trimestre Económico*, 2011, 319.

⁸ Charles Cunningham, *Economic and Financial Conditions in Ecuador*, ed. U.S. Bureau of Commerce (Washington: Government Printing Office, 1931), 31.

⁹ El conductor del automóvil fue Raúl Campos, cuya hazaña continuaría hasta Bahía. Ver *El Comercio*, 13 de septiembre de 1926.

Así, la política comercial se impuso en la Conferencia Panamericana de 1924. Parte de este éxito, se debía a la imposición de la opinión del empresario Henry Ford, quien consideraba que las ventas de automóviles debían preceder a la construcción de carreteras (ver Figura 3) y que esta era la única forma de obtener entusiasmo y dinero para nuevas vías.¹⁰ La lectura comercial de Ford, sin embargo, era diametralmente opuesta a la visión técnica que entendía que un camino o carretera “debiera construirse solamente donde el tráfico lo justifique y donde pueda obtenerse dinero suficiente para construirlo y conservarlo”.¹¹ Para estos años, ya estaba definido que el desarrollo del transporte estaba regulado por dos factores: viabilidad y demanda.¹² A pesar de la evidencia, la política comercial predominó sobre la técnica en los países de América Latina. Los efectos de estas políticas tuvieron efectos importantes en el desarrollo de los sistemas viales en cada país y, al menos en este periodo, no atendieron necesariamente a los intereses locales. De ahí que, en Ecuador, hasta bien entrado el siglo XX, se compraban automóviles antes de que existiera vías idóneas para rodar.



Figura 3: *El Automóvil hace la carretera?*
El Comercio, 4 de junio de 1945.

¹⁰ Rutkow, *The Longest Line on the Map*, 207.

¹¹ Charles Whiting Baker, “Las carreteras como auxiliares de los ferrocarriles”, *Ingeniería internacional*, 1919, 22.

¹² Preston, “Geographic Factors in the Development of Transportation in South America”, 247.

La política expansionista y comercial del panamericanismo, la ampliación del parque automotor y el surgimiento de interés por caminos en Ecuador, no explican por sí mismos el cambio de política de transporte en Ecuador. Por tanto, es necesario comprender el desarrollo de la institución encargada de las obras públicas en Ecuador. Este ítem será desarrollado en los siguientes subtítulos.

2. La Revolución Juliana y “la fiebre por caminos y carreteras”

El 9 de julio de 1925, un golpe militar intervino el sistema de gobierno dominado por el poder político de las élites (la oligárquica bancaria y agroexportadora de Guayaquil) y se conformó una Junta Provisional de Gobierno. El evento sería recordado como la Revolución Juliana y, en gran medida, fue producto de la crisis de exportación de cacao que erosionó las bases del esquema político y económico en el que se había sustentado el denominado “periodo plutocrático”.¹³ Los efectos de este movimiento militar tendrían consecuencias directas en el proceso de recambio de la política de transporte en el Ecuador. Por esto, el año de 1925 se consideró como el inició la “verdadera campaña vial en lo que respecta al trabajo de caminos carrozables”, los que debido a la economía nacional en su mayor parte fueron “simples habilitaciones de los antiguos caminos de herradura”.¹⁴

La nueva Junta de Gobierno decidió privilegiar las políticas económicas a través del Estado, con la reforma del sistema monetario y financiero;¹⁵ asimismo, el asunto de las obras públicas sería central y generador de tensiones durante el régimen juliano y en los gobiernos posteriores. En primera instancia, la cartera del Ministerio de Obras Públicas (en adelante MOP) fue delegada al general lojano Moisés Oliva.¹⁶ Aquel oficial, entre otros cargos, había sido director de la Escuela Militar durante la llegada de la misión italiana encabezada por el Gral. Pirzio Biroli en 1922 y también fue fundador de la Escuela de Oficiales Ingenieros aquel mismo año.¹⁷ Por este tipo de lazos con el régimen

¹³ Wilson Miño Grijalva, “La economía ecuatoriana de la Gran Recesión a la Crisis Bananera”, en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 10 (Quito: Corporación Editora Nacional, 1996), 41.

¹⁴ Luis A. Miño Terán. “El estado de la vialidad en Ecuador”. En: *El Comercio*, 29 de noviembre de 1942.

¹⁵ Juan J. Paz y Miño Cepeda, “La Revolución Juliana y el gobierno de Isidro Ayora”, en *Revolución Juliana y salud colectiva*, ed. Germán Rodas Chaves (Quito: Corporación Editora Nacional / UASB-E, 2012), 82, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3220970>.

¹⁶ El general Moisés Olivera terminó siendo delegado en comisión especial a Italia, escoltado por miembros de la misión italiana que habían estado en Ecuador años antes. Falleció súbitamente en Génova el 8 de mayo de 1926.

¹⁷ Lilian Oliva Garzón, “Recuerdos del general Moisés Oliva Jiménez”, en *Círculo Militar de las Fuerzas Armadas. 100 años*, ed. David Andrade Aguirre (Quito: CEHE / Graficentro, 2016), 56–57.

depuesto, las denuncias de los jóvenes oficiales julianos en contra de Oliva no fueron pocas. La renuncia fue casi inmediata y en su lugar se designó a Francico Arízaga Luque.

En noviembre de 1925, la Junta de Gobierno dispuso la supresión del MOP, quedando a cargo el Ministerio del Interior de todo lo relativo a obras públicas y ferrocarriles.¹⁸ La Dirección General de Obras Públicas, hasta entonces estaba limitada a resolver las consultas que sometían a su criterio las Juntas o entidades especiales. Sus funciones ejecutivas estaban restringidas y poseía poca autoridad para imponer sus decisiones. Incluso, en algún momento, la provincia de Manabí se independizó a nivel ejecutivo, creando su propia Junta de Obras Públicas con rentas propias.¹⁹

La Dirección General de Obras Públicas (en adelante DGOP) formaba parte del Ministerio del Interior y no fue creada por recomendación de la Misión Kemmerer, como algunas veces se lo ha afirmado.²⁰ En 1926, la DGOP trabajaba con 4 secciones: Ferrocarriles, Caminos y Puentes, Obras Urbanas, y Edificios. El proceso de centralización contempló el establecimiento de Oficinas Técnicas en las capitales, con sus respectivos directores técnicos. Entretanto, las Juntas quedaron virtualmente suprimidas y quedaron con el carácter de consultivas y fiscalizadoras. Este cambio se produjo en razón de las Disposiciones Generales del Presupuesto que, a la vez, prefijaba los trabajos a realizarse y limitaba la acción a las asignaciones fiscales. La dirección preparó una Ley de Caminos que dividía las vías en carreteras de primer y segundo orden, caminos de herradura y senderos. Para llevar a la práctica esta ley se discutió la conveniencia de que “se volviese al impuesto de dos jornales que antes existía”. Es así que “grandes y chicos, pobres y ricos estarían en la obligación de cooperar con esos dos jornales, ya sea suministrando los peones del caso, ya sea el valor de la mano de obra, cuando no deseen o no puedan trabajar personalmente”.²¹

Entre diciembre de 1930 y enero de 1931, se creó y organizó el ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento.²² Para el año 1932, el ministro del ramo, Jerónimo Avilés Aguirre declaraba:

Las obras públicas, como carreteras, ferrocarriles y camino de necesidad urgente para el desarrollo económico del país, no obedecen a un criterio científico y meditado, no

¹⁸ Juan J. Paz y Miño Cepeda, *La revolución juliana: nación, ejército y bancocracia* (Quito: Abya Yala, 2000), 18–19; *El Comercio*, 6 de noviembre de 1925.

¹⁹ *El Comercio*, 10 de julio de 1926.

²⁰ Miño Grijalva, “La economía ecuatoriana”, 42.

²¹ *El Comercio*, 3 de septiembre de 1926.

²² Pompeyo Salgado y Jaime Guerra, “Evolución funcional del Ministerio de Obras Públicas desde su fundación hasta la fecha”, *Boletín de Obras Públicas*, 1964, 38.

obedecen el sentido práctico de la economía nacional sino -da pena decirlo- a la imposición de los pueblos.²³

Como resultado del panorama descrito, Avilés indicaba que se había producido una “serie de ferrocarriles y carreteras inconclusas”, regiones cruzadas por ferrocarriles que hacían “sus recorridos casi sin carga ni pasajeros”.²⁴ Como respuesta se pensó en la necesidad de generar un programa de trabajo que no contemple sino tres obras nacionales que deberían realizarse con el presupuesto de Obras Públicas. Mas no se definió cuáles deberían ser esas obras, pero entre ellas se debe descontar la carretera Rumichaca-Babahoyo, que se puso en servicio público en 1930 y por la cual se podía transitar en caballo, autobús o automóvil.²⁵

Hasta entonces, el problema del transporte en Ecuador era de tipo financiero, político y administrativo. El ramo de administración de los ferrocarriles en servicio se hallaba en un estado de “centralización absoluta, completa e inflexible de las rentas del Estado”, dificultando la provisión de combustibles con riesgo de paralización de servicios.²⁶ Entretanto, las solicitudes de obras públicas de transporte eran hechas por los representantes provinciales ante el Congreso Nacional para luego ser atendidas por el Ejecutivo para la administración de partidas del Presupuesto. Es decir, las demandas provenían de organismos que muy pocas veces tenían respaldo técnico. Había dos tipos de inconvenientes en este tipo de solicitudes: o eran muy pequeñas y no alcanzaban ninguna finalidad, o eran muy grandes y no podían financiarse. Por otra parte, se aceptaban demasiadas solicitudes, conociéndose de antemano que no existían partidas disponibles. El costo político de negar la realización de una obra vial en Ecuador era demasiado grande, a pesar de que acontecía “la más grave depresión que tuvo que soportar el sistema financiero”, provocada por la caída del modelo agroexportador concentrado en el cacao, el estancamiento del aparato productivo nacional, la iliquidez del Banco del Ecuador, y todo en el marco de la depresión económica mundial después de 1929.²⁷

En 1932, con un sistema administrativo caótico, un sistema financiero en crisis y prácticas políticas tradicionales, Jerónimo Avilés Aguirre propuso un cese al ritmo de

²³ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1931-1932* (Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1932), 4.

²⁴ *Ibid.*, 5-6.

²⁵ Fernando Guzman Jativa, “La vialidad en el desarrollo socio-económico del país, en los últimos años” (Trabajo de investigación individual, Ecuador, Secretaría General del Consejo de Seguridad, 1988), 57.

²⁶ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1931-1932*, 8.

²⁷ Miño Grijalva, “La economía ecuatoriana”, 44-49.

obras ferroviarias. “Paralicemos -sugería- por ahora las construcciones de ferrocarriles y empalmémoslos con carreteras ya que la situación fiscal así lo exige [...] aguardemos a mejores tiempos para dedicarnos a obras cuyas conclusiones exigen varios millones”.²⁸ Esta iniciativa no apuntaba a una renuncia total a los ferrocarriles pues, como lo mencionábamos antes, el costo político de algo así era demasiado alto. Avilés, en todo caso, recomendó la conclusión del ferrocarril Guayaquil-Salinas antes de iniciar una carretera proyectada por interés y demanda de los poderes locales guayaquileños. Ese mismo año, además, la DGOP apuntaba a “hacer menos extensiones de caminos carrozables [...] y dedicarse a construir verdaderas carreteras”.²⁹

El problema del transporte ya era un tema cotidiano en la opinión pública y, a inicios de la década de 1930, aparecieron incesantes comentarios desfavorables sobre la política vial en Ecuador. En 1931, el MOP anotaba que el Sindicato de Técnicos Civiles (creado un año antes) fue crítico “con entereza y sin reservas a la fiebre ferrocarrilera” de los últimos 25 años. La acusación principal era la tradición de no atender criterios económicos y técnicos, sino a “la esquematización de las múltiples exigencias aisladas de unos i otros pueblos [...] sin considerar que un país tan pobre en recursos i con escaso o ningún crédito en el exterior, está obligado a subordinar tales requerimientos a un orden de prelación que corresponda a los imperativos de la economía nacional”.³⁰

Una de las críticas más sonada del Sindicato de Técnicos Civiles hacia la política vial gubernamental se hizo a través de la voz del ingeniero Alberto Villacreces. Se trató de una exposición pública en la Universidad Central de Quito que posteriormente circularía como folleto. El argumento se concentraba en analizar las condiciones fundamentales para el rendimiento económico de cualquier ferrocarril: tráfico suficiente, pendiente pequeña y distancia que lo justifique. La evaluación resultante de estos factores le permitían afirmar que:

[El plan de vialidad estatal] no es conveniente; por el contrario, es indiscutiblemente nocivo para nuestra economía. Esto lo hemos manifestado al Ministerio de OO. PP. Y le hemos pedido que se estudie alguna vez lo que estamos diciendo; que se mida la profundidad del abismo a donde vamos a llegar con una desorientación tan absoluta. Pero se nos ha contestado que aparte de las finalidades económicas hay otros factores que determinan este desconcierto. ¿Cuáles son estos factores? Seguramente, los políticos. Es

²⁸ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1931-1932*, 7.

²⁹ *Ibid.*, 13.

³⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1932-1933* (Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1933), 12.

decir que el plan actual de obras públicas no persigue un objeto económico, sino político.³¹

Las acusaciones no eran menores y como respuesta a las críticas, en 1932, apareció otro plan de transportes. Un plan más de tantos otros irrealizables que aparecieron en esta década, pero que contenía algunos contenidos nuevos. La propuesta pretendía cruzar el interior del país y unirlo con la Costa y con el Oriente por medio de caminos a un costo aproximado de 65 millones de sucres.³² Sin embargo, el bosquejo chocaría de cara a la realidad. Aquel mismo año, el Presupuesto general no hizo efectivas las partidas para obras públicas y la DGOP trabajó casi exclusivamente con un empréstito del Banco Central.

Entre 1931 y 1932 la actividad de construcción de ferrocarriles, con excepción del FC Quito-Esmeraldas, se encontraba prácticamente paralizada por dos motivos: la falta de materiales de construcción y la creciente competencia de transporte de carga y pasajeros por carreteras. Aunque la inminente competencia de los caminos formaba parte del debate sobre el problema del transporte, los ferrocarriles seguían siendo el asunto central aunque no hubiera materiales suficientes para construirlos y mantenerlos, y con la incertidumbre de que fueran rentables. En 1933 había 1.130 km de red ferroviaria en operación, 602 km privadas y 528 km estatales a un costo de 36.086.203 sucres, más 1.008.412 invertidos en el FC. Bahía-Chone. A excepción del FC Guayaquil-Quito y Guayaquil-Salinas, ninguna de estas líneas costeaba sus gastos de operación.³³

Para aquel entonces, al ministro del ramo de obras públicas en 1933, Carlos V. Coello, le interesó revisar las tarifas de carga en los ferrocarriles ecuatorianos para justificar una reforma en la política de transporte. El objetivo buscaba aumentar la movilización de productos, sobre todo los exportables, “que requ[erían] ser aliviados de la pesada carga que sobre ellos gravita por los altos precios del transporte”.³⁴ También se buscaba resolver la latente competencia del automóvil sobre “los ferrocarriles miniatura”, como se calificaba a los ferrocarriles de Ambato-Pelileo (34km) y Puerto Bolívar-Pasaje (35km). Por tanto, se inició la campaña por sustituir con caminos carrozables aquellas líneas férreas de distancias relativamente cortas que no podían realizar sus tareas sino a grandes tarifas y pérdidas. El argumento económico para esta operación se apoyaba en el costo de tonelada por kilómetro del ferrocarril Quito-Esmeraldas, que era de 50 centavos

³¹ Villacreces, *Nuestro plan de vialidad*, 17–18.

³² Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1931-1932*, 13.

³³ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1932-1933*, 27.

³⁴ *Ibid.*, 4.

de sucre y 10 veces más que en carretera; el ferrocarril Sibambe-Cuenca 58 centavos de sucre, 18 veces más que en carretera; el ferrocarril Ambato-Pelileo 1,36 sucres, el triple del costo por carretera.³⁵

Así, en la década de 1930, en Ecuador se empezó a hablar de proyectos camineros en una proporción mayor a la de años anteriores. Pero se hablaba más de lo que se realizaba y, por tanto, hay que interpretar esto en sus justas proporciones. Incluso se comenzó a hablar de “la fiebre de caminos i carreteras”, que también fue atacada por la opinión pública y funcionarios, pero no en la medida en que se cuestionó a la “fiebre de ferrocarriles”. Además, los caminos solo surgían como verdadera preocupación cuando se emplazaban vías muy cerca de las ferroviarias y orientadas a la competencia.³⁶

¿Cómo debería entenderse esta “fiebre de caminos y carreteras” en la primera mitad de la década de 1930? El fenómeno no estaba institucionalizado, sino más bien caracterizado por el esfuerzo de las mingas que emprendían la construcción o terminación de caminos vecinales y esta situación no variaría mucho en los años próximos. Para el año 1934 se empleaban cerca de 5.000 trabajadores en obras públicas, pero era muy difícil mantener concentrada esta mano de obra por la escasez de moneda.³⁷ Ese mismo año, el equipo de ingenieros de la DGOP atendía las solicitudes de los municipios y parroquias para la construcción de caminos con esfuerzos voluntarios, aunque el limitado número de personal tendía a aplazar las solicitudes.³⁸ Es decir, la nueva fiebre se irradió desde esferas locales y regionales, con un limitado respaldo de los entes gubernamentales. En resumen, resultaría difícil hablar de una política de transportes concentrada en caminos y carreteras en la década de 1930, cuando las solicitudes para nuevos ferrocarriles aún llegaban y se apilaban en los escritorios gubernamentales.

El año 1933, la administración y construcción de ferrocarriles eran asuntos que desbordaban la capacidad de la estructura estatal en Ecuador. Para subsanar esta situación se constituyó el Consejo Nacional de Ferrocarriles con el objeto de administrar todas las líneas. También se vio la necesidad de la “rectificación de la política vial”, proponiendo la transformación del ferrocarril Ambato-Pelileo en una carretera estable con una asignación de 70.000 sucres y con concurso de la compañía *Leonard Exploration*.³⁹ El

³⁵ Ibid., 13.

³⁶ Ibid., 16.

³⁷ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1933-1934* (Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1934), 198.

³⁸ Ibid., 217.

³⁹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1932-1933*, 14–15.

Consejo Nacional de Ferrocarriles encontró muchas dificultades en el ejercicio de sus funciones y terminaría siendo reemplazada por una Junta Directiva en 1935.

El año de 1934, fue un año de especial empeño para restablecer el crédito externo en Ecuador y ninguna decisión podía tomarse fuera de la esfera de las obras públicas. El país no podía conseguir ningún empréstito porque era garante de la deuda en mora de los bonos de *The Guayaquil & Quito Railway Co*, también denominado Ferrocarril Guayaquil-Quito o Ferrocarril del Sur. La deuda era tan grande que los intereses valían más que el capital nominal. El problema del resurgimiento económico nacional se convirtió, entonces, en un problema de crédito, con vinculación íntima con el estado del Ferrocarril del Sur. Alberto Ordeñana, ministro de Obras Públicas, anotaba que “si el Ferrocarril del Sur constituía un timbre de gloria y una seguridad de progreso para el país, amenazaba también ser causa de su ruina. Y, por desgracia, esta amenaza no se ha desvanecido aún”.⁴⁰

The Guayaquil & Quito Railway Co., en aquel entonces la empresa más importante en la vida comercial y política de Ecuador, había sido constituida bajo leyes extranjeras y, por tanto, escapaba al control de los intereses estatales. En 1925, durante el gobierno de Gonzalo S. Córdova, se adquirieron acciones de valor nominal de 5.706.9000 dólares a un precio real de compra de 600.000 dólares. Sin embargo, la deuda del ferrocarril en 1934 se elevaba a 22 millones de dólares, de los cuales alrededor de la mitad pertenecían a intereses vencidos. Por tanto, se buscaba ansiosamente retomar el control y se reclamaba una verdadera nacionalización de la compañía.

El movimiento del Ferrocarril del Sur reflejaba directamente la situación de los negocios en Ecuador y la proyección económica.⁴¹ Por ejemplo, en 1934 el tráfico de carga se elevó, pero la compañía no logró cubrir la demanda. Este hecho se explica por el banano y la nueva actividad agrícola que requería ser atendida con regularidad y rapidez.⁴² Sin embargo, todos los empeños por restablecer el crédito en 1934 no tuvieron éxito y en 1935 el pago de la deuda aún estaba suspendido. Y con ella, también quedaba suspendida cualquier iniciativa o posibilidad de reforma importante en la política de transporte.

⁴⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1933-1934*, 47.

⁴¹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1934-1935* (Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1935), 18.

⁴² *Ibid.*, 17.

3. “Caminos y más caminos” y los trastornos institucionales

El 1 de septiembre de 1934, José María Velasco Ibarra asumió por primera vez la presidencia de Ecuador. Este personaje, que había aparecido en el ambiente político en 1932, fue presidente del Ecuador en cinco ocasiones (1934-35; 1944-47; 1952-56; 1960-61 y 1968-1972) y solo terminó el mandato en una ocasión (1952-56), puesto que en las demás fue derrocado por golpes de Estado.⁴³ El primer velasquismo es considerado como “el primer movimiento político populista” ecuatoriano, que nació de “la oposición parlamentaria y la lucha electoral contra la plutocracia”.⁴⁴ De hecho, se ha considerado al populismo como la principal secuela política de la Gran Depresión; pero, sería un error utilizar el populismo como un concepto para “homogeneizar la diversidad de las historias políticas en este periodo”.⁴⁵ En el caso ecuatoriano, el periodo de surgimiento del populismo estuvo caracterizado por una ampliación modesta del aparato industrial que se reflejó en un incremento de participación de las capas medias en el poder político, en medio de una crisis de hegemonía irresuelta.

De tal modo se puede entender que, aunque muy corta, la presidencia de Velasco Ibarra logró promover reformas sutiles pero relevantes en la política de transportes. El ministro de obras públicas describía el siguiente escenario en 1935:

No puede hablarse en sentido absoluto de la preferencia de los ferrocarriles sobre las carreteras, ni de éstas sobre aquellos, como si se tratase de una disyuntiva forzosa, de una elección necesaria entre dos elementos incompatibles, sino de la coexistencia de esos dos factores de progreso...Así, no puede decirse que sea atinado el modo de pensar de quienes, de manera absoluta, quieren que, en adelante, no se construyan más ferrocarriles, sino que toda vía de comunicación que sea adecuada para los modernos vehículos tan bien presentados por la técnica, el camión y los autobuses.⁴⁶

Oficialmente se mantenía el fomento a los ferrocarriles en explotación y en aquellas líneas donde la construcción se había iniciado. El fomento también operaba para los caminos, pero solo donde los ferrocarriles tenían inconvenientes. Es decir, la preocupación estaba concentrada en evitar la competencia entre ferrocarriles y caminos.

⁴³ Agustín Cueva, “Interpretación sociológica del velasquismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, 1970, 709; Maiguashca y North, “Orígenes y significado del velasquismo”, 89.

⁴⁴ Osvaldo Hurtado, “El proceso político”, en *Ecuador, hoy*, ed. Gerhard Drekonja, Esteban Del Campo, y José María Egas, 2ª ed. (Bogotá: Siglo XXI Editores, 1981), 173.

⁴⁵ Alan Knight, “Panorama general de la Gran Depresión”, en *La Gran Depresión en América Latina*, ed. Paulo Drinot y Alan Knight (México: Fondo de Cultura Económica, 2015), 421.

⁴⁶ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1934-1935*, 12.

Por este motivo se continuó la construcción del Ferrocarril Ibarra-Esmeraldas (también denominado Ferrocarril del Norte), donde algunos creían que resultaría más conveniente emplazar un camino según criterios técnicos y económicos. El costo político de cancelar cualquier proyecto de construcción de líneas ferroviarias ya iniciadas era difícil de confrontar a mediados de 1930, pero el contexto fue cambiando.

Aunque oficialmente se defendía el *statu quo* del transporte, en la práctica se estaba impulsando decididamente una campaña significativa por caminos para automóviles. El año 1935, el presupuesto especial de Obras Públicas mejoró notablemente en comparación con los de años anteriores y la repartición era hecha de “acuerdo con las posibilidades y necesidades de cada obra”.⁴⁷ Esto se explica, en gran medida, por la política de transportes de José María Velasco Ibarra que, en aquel entonces, se podía resumir en: “caminos y más caminos”. Además, aquella política implicó una “militarización de las obras públicas” que en cierto sentido comenzaba a relegar la práctica de las mingas.⁴⁸

El ministerio de obras públicas generó un Plan de vialidad entre septiembre de 1934 y enero de 1935, que demandó una inversión de 2,104.246 sucres entre el mes de septiembre y mayo.⁴⁹ El panorama también permitió la creación de la Junta Provincial de Vialidad de Chimborazo (1935). Aquella entidad debía encargarse solo de las carreteras de la provincia. Este modelo de Juntas fue recomendado por Heliodoro Ayala y no se veía mal que se replicara en otras provincias.⁵⁰ La Junta de Vialidad de Chimborazo, logró estar facultada legalmente para recaudar e invertir el impuesto de 1 por 1.000 sobre el valor de los predios y el de 3 días de trabajo.⁵¹

Entonces, se empezó a promocionar la efectividad de las nuevas construcciones camineras que preveían “el futuro aumento de tráfico en los caminos de la república”.⁵² En enero de 1935, por ejemplo, acontece la inauguración de los trabajos en el camino Cuenca-Loja. Esta vía encabezaba la lista de obras de transporte de mayor trascendencia en los objetivos de la política velasquista, seguida del empedrado de la Rumichaca-

⁴⁷ *Ibid.*, 13.

⁴⁸ *El Comercio*, 20 de enero de 1935.

⁴⁹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1934-1935*, 94-95.

⁵⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1935-1937* (Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1937), 13.

⁵¹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1940* (Quito: Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1940), 6.

⁵² Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, *Informe 1934-1935*, 29.

Babahoyo, trabajos en la Quito-Chone y Cajabamba-Guamote.⁵³ Esta concentración en caminos atrajo críticas, como la del diputado Mariano Suarez Veintimilla, que denunciaban el descuido de las obras del Ferrocarril del Norte.⁵⁴ Sin embargo, el presupuesto no dejó de ser ajustado y la crisis política se agravó, incluyendo una crisis de mano de obra y proveedores que no estaban dispuestos a proporcionar sus artículos sin asegurar retornos.

La crisis combinada se expresó en el golpe militar al gobierno de Velasco Ibarra. Un movimiento orquestado desde la oposición de la burguesía de Guayaquil y la clase media, sin que sus bases populares pudieran hacer nada.⁵⁵ En consecuencia, Federico Páez asumió el poder anunciando su afinidad con los ideales socialistas, “pero cuando los socialistas exigieron mayor profundidad en las reformas, Páez dio un giro en redondo”.⁵⁶ No obstante, los cambios en la política del transporte continuaron. Los intentos por demostrar el fortalecimiento institucionalidad del MOP comenzó a expresarse a través del órgano de información y propaganda, conocido como el *Boletín de Obras Públicas* desde el año 1936.

Entretanto, la Junta Directiva de los Ferrocarriles, que funcionaba con aquella denominación desde 1935, se transformó la Dirección General de Ferrocarriles en 1937. Alfredo Román Checa, director de esta unidad en 1938, considerando la centralización de rentas nacionales, recomendaba al ministro del ramo “la conveniencia de que se obtuviera la necesaria autonomía económica, que librase a los Ferrocarriles de los engorrosos trámites establecidos por la Ley [de Hacienda] y que impiden atenderlos con prontitud y esmero”.⁵⁷ La Dirección, al mismo tiempo, solicitó que todo el petróleo que las compañías explotadoras entregaban al Gobierno, en concepto de impuestos, sea, a su vez, proporcionado a los distintos ferrocarriles estatales que, hasta ese momento, compraban petróleo a la Compañía del Sur a precios elevados.

Siguiendo la iniciativa del primer velasquismo, en el año 1937 se comenzó a hablar de un nuevo plan general de Obras Públicas, que calculaba un costo de 180 millones de sucres para su realización. El plan proponía dos ferrocarriles, el de San

⁵³ José María Velasco Ibarra, *Mensaje presentado al Congreso Nacional de 1935* (Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1935), 12.

⁵⁴ *El Comercio*, 12 de enero de 1935.

⁵⁵ Cueva, “El Ecuador de 1925 a 1960”, 100.

⁵⁶ Alejandro Moreano, “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”, en *Ecuador: pasado y presente*, ed. Leonardo Mejía et al. (Quito: Editorial Universitaria Universidad Central, 1976), 195–96.

⁵⁷ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1938* (Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1938), 63.

Lorenzo-Quito-Sibambe-Salinas y el de Puerto Bolívar-Río Amarillo para unir con la carretera hasta Loja. En cuanto a caminos, se proyectaba el mejoramiento de las vías troncales existentes, construcción de 2.000 km de caminos que serían divididos en tres secciones. Primero, la red de la Costa con una vía que debía atravesar toda la provincia de Manabí hacia Guayaquil para conectar con la Guayaquil-Babahoyo; la otra vía de Esmeraldas a Santo Domingo de los Colorados, para buscar conectar con la Quito-Santo Domingo. Segundo, la red del Sur (parte de la Panamericana) que mejoraría la Quito-Riobamba para pasar luego por Cuenca, Loja y Macará, conectando con la Cuenca-Bolívar. Tercero, la red Oriental, que iniciaría con la construcción de tres caminos: Quito-Baeza-Napo; Ambato-Mera-Curaray y Cuenca-Yaupi.⁵⁸

A propósito de este programa de obras públicas de 180 millones de sucres, Heleodoro Ayala, el ministro del ramo en el año 1937, apuntaba que:

contando con las asignaciones normales presupuestarias, resultaría casi impracticable en el país, puesto que su terminación requiere un plazo demasiado largo. De manera que, el Gobierno inició inmediatamente las gestiones del caso para vencer estas dificultades, e interesó la inversión de capitales, buscó mayores rentas y centralizó los fondos en las obras más importantes.⁵⁹

Con ese fin se celebraron contratos con la compañía de los señores Scottoni para el Ferrocarril Ibarra-San Lorenzo, que debía terminarse en 1940. La misma empresa sería denunciada por estafa a los pocos meses, tras descubrirse que se había gastado mucho menos en las obras (807.353 sucres) en relación con lo que se había recibido del fisco ecuatoriano (3.000.000 de sucres), además de otras irregularidades.⁶⁰ Luego se celebró el contrato con *The Foundation Company* para la construcción de 1.300 km de carreteras en el plazo de 5 años. También se hizo un arreglo con el Gobierno Alemán y varias fábricas de dicho país para la terminación de los ferrocarriles Tambo-Biblián, Piedras-Panupalí, así como la compra de tuberías para la provisión de agua potable a algunas ciudades.⁶¹ Los alcances de las relaciones con Alemania serían infructuosas a las puertas del ingreso a la Segunda Guerra Mundial.

En agosto de 1938 el ministro Cristóbal Tobar Subía, denunciaba que en los siete meses anteriores había existido una multiplicación de obras parciales y por contrato,

⁵⁸ Entre las obras de interés nacional se incluyó un plan de saneamiento de Guayaquil, la provisión de agua potable y plantas eléctricas, y edificios para servicio administrativo.

⁵⁹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1935-1937*, 8.

⁶⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1938*, 33.

⁶¹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1935-1937*, 8-9.

“hechas dentro del criterio excusable de hacer cuanto más se pueda”,⁶² que llevó a un desequilibrio que no tomó en cuenta el siempre ajustado presupuesto. Agregaba a sus denuncias la práctica común de “convertir a los técnicos en directores de una empresa” y a cambio, proponía una “acción técnica independiente de la acción administrativa; el ingeniero por una parte y el Gerente por otra”.⁶³ El fenómeno, pues, tendía a recrear clientelismos e incompatibilidad en la asignación de tareas. Siguiendo los criterios reformadores de Tobar Subía, apareció otro plan vial que contemplaba las siguientes vías: Ferrocarril Quito-Esmeraldas; carretera Quito-Chone y Quinindé; Carretera Cuenca-Puerto-Bolívar; Carretera Baños-Oriente. A estas obras viales se añadía con protagonismo el saneamiento de Guayaquil.⁶⁴

En 1938 todos los ferrocarriles ecuatorianos trabajaban a pérdida y se depreciaban aceleradamente debido a la falta de mantenimiento. El director del ramo ferroviario de aquel entonces cuenta detalladamente la alarmante situación. En enero de 1938 el ferrocarril Sibambe-Cuenca estaba paralizado totalmente, hasta que se habilitaron 2 locomotoras en febrero. El ferrocarril Quito-Ibarra tenía 2 locomotoras de 5 funcionando, mientras el 50 % de carros de carga se encontraba fuera de servicio y en taller. El ferrocarril Guayaquil-Salinas no tenía carros aptos para carga ni para pasajeros. Además, al 31 de diciembre de 1938, los ferrocarriles tenían una deuda de 200.000 sucres con sus acreedores (de durmientes, petróleo, leña y otros), siendo imposible adquirir los materiales necesarios para su funcionamiento.⁶⁵

En 1939, analizando el uso del presupuesto y el costo total de las obras, el ministro de Obras Públicas, Carlos Freile Larrea, indicaba que “pasarían varias decenas de años antes de ver algunas de ellas terminada”.⁶⁶ A esto se agregaba que no existía siquiera la posibilidad de adquirir maquinaria o equipos camineros y las dificultades para concentrar jornaleros persistían. En síntesis: sin un presupuesto mucho mayor, esta situación no podía cambiar. Como resultado de ese análisis se diseñó un plan de obras públicas de transporte que se animaba a señalar cuáles se consideraban las nueve carreteras más importantes para Ecuador, información que resumo en la Tabla 2.

⁶² Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1938*, 7.

⁶³ Ecuador, *Informe del Ministro de Obras Públicas* (Quito, 1938), 11.

⁶⁴ *Ibid.*, 9.

⁶⁵ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1939* (Quito: Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda, 1939), 38–39.

⁶⁶ *Ibid.*, 13.

Tabla 2
Plan vial de Ecuador, 1939

Carretera	Costo aprox. (en sucres)
Quito-Santo Domingo	1.875.000
Santo Domingo-Chone	11.430.000
Santo Domingo-Quinindé	3.555.000
Quinindé-Esmeraldas	5.380.000
Guamote-Alausí-Guasuntos	860.000
Guasuntos-Tambo	3.555.000
Guayaquil-Portoviejo	10.700.000
Manta-Montecristi-Portoviejo-Chone	5.550.000
San Miguel-Balzapamba-Babahoyo	3.000.000
Total	45.855.000

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1939* (Quito: Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda, 1939).

Elaboración: propia.

En 1939, entonces, surgió un programa exclusivamente de caminos en el Ecuador, que por primera vez jerarquizaba manifiestamente las necesidades de vías automovilísticas. Se trataba de un programa de casi 46 millones de sucres, proyectado a realizarse en un periodo no mayor a 5 años. Se preveía, además, una asignación anual no menor a 9 millones de sucres para su realización, un monto relevante si se compara con las inversiones en el plan carretero velasquista de 2,104.246 de sucres entre 1934 y 1935. Para tener una idea más clara del significado de estas cifras, la Tabla 3 presenta las equivalencias del valor de cambio del sucre a dólares estadounidenses, y la capacidad adquisitiva en relación con el costo de un quintal de harina de trigo en el mercado de Quito.

Tabla 3
Cambio del dólar y su valor adquisitivo, 1930-1945

Año	Cambio 1 dólar (en sucres)	Costo 1 q. de harina de trigo (en sucres)
1930	30	5.06
1935	32	11.90
1940	55	15.10

Fuente: *El Comercio*, 1935-1940

Elaboración: propia

A este plan, se agregaba un elemento importante que iba más allá de la jerarquización: la proyección estaba condicionada a la posibilidad de acceso a financiación externa. Por tanto, a criterio de Freile Larrea, era “indispensable insinuar al Congreso Nacional el estudio detenido de un programa de Obras Públicas, que necesariamente debía ser financiado con un empréstito”.⁶⁷ Estas acciones y su carácter

⁶⁷ Ibid., 19.

pueden considerarse como pautas para identificar un punto de no retorno en la política de transportes en Ecuador: la aguda crisis ferroviaria devino en la apuesta en carreteras.

Aunque acontecieron varios cambios, debería llamar nuestra atención que con 10 años de diferencia, los ministros de obras públicas, Jerónimo Avilés (1930) y Ricardo Astudillo (1940) tenían criterios casi idénticos respecto al posible origen del problema del transporte en Ecuador. Astudillo declaraba lo siguiente:

Hay un mal inveterado, casi secular, en el país, en lo que se refiere a la construcción de ferrocarriles, carreteras, caminos, etc. Hemos estado acostumbrados a mirar con indiferencia como, cuando se ha tratado de llevar a cabo ciertas obras, el dictamen técnico ha sido soslayado y burlado, para dar preferencia a las insinuaciones nocivas de los intereses localistas, diminutos y desviados, que viven siempre conspirando contra las generales conveniencias técnicas y económicas, de las obras y del país en general.⁶⁸

Al argumento de la necesidad de “que impere la técnica” para explicar las malas experiencias en obras públicas⁶⁹ se agregaba el rol de las contiendas políticas y el fenómeno descentralizador. En 1940, el director de la DGOP entendía que el origen de la descentralización y la tendencia a la creación de Juntas hallaba explicación en los momentos en que los recursos de obras públicas fueron utilizados en contiendas políticas y reasignados por decretos especiales. De tal modo, se originó “la creación de innumerables Juntas Patrióticas, independientes unas de otras, las cuales recaudaban los fondos que especialmente fueron creados e invertían en forma independiente no solo una de otra, sino independientemente hasta del control del Estado”.⁷⁰ Consecuentemente, el problema era la administración de rentas ajustadas, cuyo mayor porcentaje era invertido en personal y el resto, muchas veces, malgastado por falta de asesoría técnica.

Resumiendo, en este capítulo se explicó la imposición de la política comercial del panamericanismo sobre la política técnica en la década de 1920. Y esto fue una constante en los primeros años de planificación vial en América Latina. Entretanto, la creación de Juntas y Direcciones para la administración y construcción de caminos y ferrocarriles durante la década de 1930 en Ecuador fue producto de un escenario político afectado por la crisis financiera y un proceso de descentralización caótico. Desde la época post juliana (1931) hasta 1940, Ecuador vivió una larga crisis de hegemonía política que resultó en la

⁶⁸ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, *Informe 1940*, 13–14.

⁶⁹ *Ibid.*, 14.

⁷⁰ *Ibid.*, 25.

posesión de 7 presidentes y 8 ministros de obras públicas. Sin estabilidad política, se entiende la aparición de varios y, a momentos, divergentes programas de transportes.

Aunque el escenario no lucía apto, muchas reformas a la política del transporte lograron ser aplicadas en la década de 1930 y definieron los temarios de debate. Para el año 1940, Ricardo Astudillo, ministro de Obras Públicas, hizo un balance de este proceso. “El Ministerio de Obras Públicas -afirmaba- lo es sólo de carreteras, caminos del interior y del litoral y una que otra obra de diferente índole”.⁷¹ Esta era una clara crítica a la descentralización. De hecho, él creía innecesaria la recientemente creada Dirección de Ferrocarriles (1939) y algunas Juntas viales que contaban con amplia autonomía económica y administrativa. El ataque también estaba dirigido al Ministerio de Defensa, que asumió muchas veces el rol de constructor de vías. Respecto a la Dirección General de Ferrocarriles se llegó a opinar que su existencia era injustificada, porque los defectos de la administración no provenían de “fallas del Estado como administrador y constructor, sino a las escasas disponibilidades económicas”.⁷² Además, el Ministerio de Obras Públicas no podía influir en esta dirección, quedando sin capacidad de ajustar actividades e intereses.

Existió un fenómeno crucial en este periodo, la Dirección de Ferrocarriles concretó una atribución de autonomía que fue ansiada pero nunca alcanzada por el ministerio de Obras Públicas o la Dirección General de Obras Públicas: la exoneración del requisito de licitación de la Ley Orgánica de Hacienda en la adquisición de materiales para la ejecución de obras. Pero aquella simplificación del proceso no exoneraba a las direcciones de posibles errores, puesto que el proceso de licitación demandaba tiempo de los directivos y, sobre todo, entendimiento especializado sobre diversos tipos de materiales. Entonces, también se consideró la creación de una Comisión Técnica de Racionalización de Materiales que debería funcionar en el ministerio del ramo o en la Universidad Central

Oficialmente, se opinaba que el sistema de organización de Juntas, además de estar compuesto de elementos heterogéneos, encargados de la recaudación de impuestos y la inversión de fondos en determinadas obras, debilitaba la acción directiva y técnica del ministerio. La Junta de Vialidad de Chimborazo y su autonomía fue el ejemplo más citado para comparar la situación del MOP que, comúnmente, afrontaba problemas para hacer aprobar y hacer efectivas las partidas del Presupuesto General. Las obras bajo

⁷¹ Ibid., 4.

⁷² Ibid., 8.

dirección del Ministerio de Defensa Nacional también generaban desacuerdo. Por ejemplo, el *IV Departamento de Oriente* estaba a cargo de los trabajos de apertura y mantenimiento de carreteras y caminos, servicios de correos, telégrafos y teléfonos. Por tanto, se llegó a recomendar que el conjunto de caminos y carreteras al Oriente deberían retornar a la administración del MOP.

Para articular este capítulo al siguiente, desagreguemos algunas ideas importantes. Creemos que el proceso de reformas de política de transportes iniciados en 1925, que buscaban mejorar las condiciones de la administración y construcción de ferrocarriles, culminó creando un trastorno a nivel institucional que transformó el ente de obras públicas en uno dedicado a la administración, construcción y mantenimiento de caminos y carreteras. Esto ocurrió así en detrimento de la proyección ferroviaria y con un costo político que se distribuyó entre los diferentes periodos presidenciales. El asunto institucional, un problema entre centralización y descentralización, dificultó la modernización del aparato estatal pero no inhibió este proceso. Las reformas que buscaban combatir la centralización de las obras para una administración más autónoma del ministerio, no lograron su objetivo. Paradójicamente, la autonomía solo fue experimentada por algunas Juntas provinciales y la Dirección de Ferrocarriles. Para el año 1940, el único heredero de la centralización fue el ministerio de Obras Públicas y la Dirección General de Obras Públicas, que en adelante debían atender el reto de ampliar la red vial en Ecuador.

Capítulo segundo

Planificación vial y financiamiento externo

Este capítulo busca explicar las condiciones en que se desplegó el proceso de negociación de la financiación de obras de infraestructura de transporte entre el Estado ecuatoriano y el Eximbank estadounidense en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Inicia en el contexto del gobierno oligárquico de Aurelio Mosquera Narváez, durante “la revitalización política de Guayaquil” en 1938, como producto del repunte de las actividades de agroexportación entre 1936 y 1937.¹ En el desarrollo del capítulo ganarán relevancia las negociaciones de Ecuador con el Eximbank y las circunstancias de la construcción de la carretera Manta-Quevedo, a cargo de la compañía estadounidense *Ambursen Engineering Co.* El argumento central estará orientado a entender que, durante este periodo, tanto en las negociaciones como en el proceso de planificación y construcción de esta vía, se conjugaron factores externos que afectaron sensiblemente a la política de transportes y la política ecuatoriana en general.

1. El Ecuador y el Eximbank.

Preparar la cita con aquel privilegiado invitado en Carondelet, en marzo de 1939, fue un asunto espinoso. La promulgación de la Ley de Elecciones del 3 de marzo activó la convulsión social que germinó en las universidades. No era para menos. La nueva norma disponía el cese de funciones de dirigentes y profesores en todo Ecuador, y otorgaba la potestad de designar el nuevo plantel al Ministerio de Educación. En paralelo, la reforma de la Ley Orgánica del Banco Central habilitaba la creación de nuevos impuestos y conformación de una nueva directiva. Casi de inmediato se elevaron las tarifas del tranvía urbano de la capital, y también se buscó limitar la sindicalización y eliminar el control de importaciones.² Las protestas chocaron de inmediato contra un muro. Cualquier posibilidad de diálogo fue desechada de inmediato por el presidente de turno, cuando expresó personalmente al comité de estudiantes que “se debía acatar el dictamen dado por el Consejo de Estado y que no se podía llegar ya a ninguna transacción ni a la aceptación de ninguna fórmula”.³ Así, la huelga universitaria inició el 17 de marzo con apoyo de colegios y sindicatos a nivel nacional. Inmediatamente, se acusó a los huelguistas de actuar bajo influencia de dirigentes socialistas y funcionarios de las

¹ Cueva, “El Ecuador de 1925 a 1960”, 103.

² El asunto de la eliminación del sistema de control de importaciones fue crucial para aliviar las tensiones en las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos. Se concretó con la abolición del sistema mediante el Decreto Ejecutivo 14 del 23 de diciembre de 1939 que se aplicaría desde el 1 de enero de 1940.

³ *El Comercio*, 17 de marzo de 1939.

dictaduras pasadas. Ocho días después, bajo la acusación de subversión, los huelguistas fueron desalojados de la universidad y las fábricas; los principales implicados fueron perseguidos y procesados, y la Universidad Central clausurada por más de 7 meses.⁴

Boaz Long, ministro estadounidense en Ecuador, entonces logró asistir a la discreta cita en Carondelet el 31 de marzo de 1939. El presidente y ministro de Relaciones Exteriores, don Aurelio Mosquera Narváez y el doctor Julio Tobar Donoso, respectivamente, fueron sus anfitriones. Mosquera refirió brevemente los esfuerzos de su administración iniciada cuatro meses atrás y la opinión de “que algunas de las peores influencias habían sido eliminadas”. Asimismo, delineó la importancia de los cambios en la directiva del Banco Central que buscaban subsanar los asuntos financieros. No redundó más en ello y agregó que había quedado impresionado por la política de ayuda extendida por EE. UU. a Brasil y expresó que a “Ecuador [también] le gustaría hacer varias cosas constructivas, pero antes de poder hacerlas necesitaría un préstamo de hasta diez millones de dólares”.⁵

Mosquera, entonces, preguntó a su invitado si podía transmitir confidencialmente sus sugerencias a Washington. Long aceptó complacido y comentó que había dos formas de proceder en estos asuntos. La primera consistía en la realización de un estado financiero y descripción de los planes contemplados por parte de Ecuador. La otra involucraba la visita de un asesor financiero para levantar un informe. La segunda opción, advertía Long, debía ser considerada con cautela en razón de las ásperas experiencias pasadas entre Edwin Kemmerer y Neptalí Bonifaz. La medida fue planteada porque Bonifaz había sido declarado presidente de la Junta del Banco Central unos días antes de la cita. A la sazón, Tobar Donoso intervino y aclaró que los desacuerdos de aquel entonces más bien habían sido teóricos y entre “dos hombres que no se llevaban bien”.⁶ Mosquera concluyó indicando que, si su idea era favorecida en Washington, algún método práctico sería hallado ante cualquier inconveniente parecido.

Al abandonar Carondelet, Long envió la nota comprometida al subsecretario de Estado, Sumner Welles. Unos días después recomendó a Cordell Hull, Secretario de Estado, que si los 10 millones solicitados originalmente se transformaran en 5 millones no dejarían de ser “muy apreciados” por Ecuador.⁷

⁴ *El Comercio*, 25 de marzo de 1939.

⁵ *FRUS*. 1939, vol. 5: 596.

⁶ *FRUS*. 1939, vol. 5: 597.

⁷ *FRUS*. 1939, vol. 5: 597.

Así, la ansiada cita de marzo activó las negociaciones de Ecuador con EE. UU. por financiación externa para distintos propósitos, entre ellos la implementación de un ambicioso plan vial. La trama desencadenada aquel día, como nuestra investigación lo sugerirá, puede considerarse un hito en la historia de la política de transportes en Ecuador contemporáneo.

Al finalizar el mes de mayo, el gobierno ecuatoriano confirmó a la prensa la negociación de un empréstito con EE. UU., después de que su embajador en Washington, Colón Eloy Alfaro, presentara un Memorándum personalmente a Welles. El Memorándum explicaba que su país había “tratado de vivir y progresar casi por sí mismo y, por lo tanto, su desarrollo ha sido lento”, sobre todo por no poder acceder a créditos por su deuda externa en mora. Entonces explicó los acuerdos con los tenedores de bonos del Ferrocarril Guayaquil-Quito para subsanar el asunto de la deuda. El documento finalizaba señalando el requerimiento de un préstamo de 16,500.000 dólares, para liquidar la deuda externa e interna (5,500.000 dólares), construir carreteras y mejorar ferrocarriles (9,000.000 de dólares) y fomento de proyectos agrícolas (2,000.000 de dólares).⁸

Desde aquella aventurada ventilación de información a la prensa, las negociaciones ingresaron en un silencio incómodo y la ausencia de planes había hecho oscilar los montos del posible empréstito entre 5 y 20 millones de dólares.⁹ El escenario se mostraba precario. Así, con mucho silencio como intermediario, EE. UU. delegó asesores técnicos a Ecuador para medir las potencialidades y cuidar la imagen pública. Así, en junio se anunció tibiamente la llegada de Harry Pendleton Hart a Quito, el ingeniero de caminos que debía establecer las directrices de la planificación vial antes de la emisión de cualquier empréstito para construcción de carreteras en Ecuador. La opinión pública, por su parte malinterpretó que Hart llegaba para diseñar un plan de carreteras de penetración hacia el Oriente.¹⁰ En septiembre también arribó el economista Frank Whitson Fetter con la tarea de evaluar la economía financiera ecuatoriana y asesorar el Banco Central. También se anunció la próxima visita de Atherton Lee y Charles L.

⁸ *Memorándum*, 23 de mayo de 1939. Ver: *FRUS*. 1939, vol. 5: 598-9

⁹ La opinión pública comenzó a lamentar que el contexto de beligerancia europea haya paralizado la posibilidad de negociación de 20 millones de dólares para obras de vialidad. Ver: *El Comercio*, 25 de septiembre de 1939.

¹⁰ *El Comercio*, 8 de junio de 1939. Hart, ingeniero asociado del Bureau of Public Roads, fue designado en mayo de 1939 como asesor técnico por 1 año. Hart recibió la designación cuando se encontraba activo en California y se trasladó a Ecuador al mes siguiente.

Luedtke,¹¹ asesores de asuntos agrícolas que se sumarían a la “avalancha de científicos para el desarrollo de las materias primas”.¹² Fetter y Hart también fueron agentes y referente en otros países, donde se incluye Bolivia.¹³

Los silencios y las dudas en torno a las negociaciones se rompieron el 26 de septiembre, cuando la delegación ecuatoriana a la cabeza de Tobar Donoso abordó a S. Welles en el Canal de Panamá. Aquellos días se llevaba a cabo la Conferencia que tuvo por objeto declarar la neutralidad de los países americanos poco antes del ingreso de EE. UU. a la Segunda Guerra Mundial. La delegación consultó al Subsecretario si había recibido los informes de Whitson Ferrer y si había tomado alguna decisión con respecto al *Memorandum* de mayo. Welles respondió negativamente a ambas preguntas, porque de hecho el asunto había estado varado en los escritorios de Washington, pero comprometió que darían respuestas en un plazo corto.¹⁴

El fallecimiento del presidente Mosquera Narváez, en diciembre de 1939, despertó algunos rumores y la agitación política se proyectó hacia el año 1940. Andrés F. Córdova, un político de Cañar que, entre otros cargos, había ejercido la cartera de obras públicas en 1931, asumió la presidencia provisional. La depreciación del sucre de 15 a 19 por dólar y bajos resultados en la producción del cacao habían creado un escenario político complejo para los primeros meses de 1940. A la sazón, Córdova se comunicó con Washington para solicitar un préstamo de 1 millón de dólares para estabilizar la economía. En junio, el administrador federal del Eximbank, Jese H. Jones, ofreció 1,150.000 de dólares para la construcción de carreteras, mejora de ferrocarriles y desarrollo agrícola con la condición de que las inversiones se hagan con proveedores y asesores estadounidenses.¹⁵ La negociación quedó en suspenso y la administración de Córdova no vería ni un solo dólar efectivo.

Carlos Alberto Arroyo del Río asumió la presidencia en septiembre de 1940 y en 1941 los objetivos de solicitud de préstamos cambiaron. Del interés de mejorar la

¹¹ *El Comercio*, 28 de septiembre de 1939.

¹² Nicolás Cuvi, “Ciencia e imperialismo en América Latina: la Misión de la Chinchona y las estaciones agrícolas cooperativas (1940-1945)” (Tesis de Doctorado en Historia de la Ciencia, Universidad Autónoma de Barcelona, 2009), 61–63. Ambos peritos agrónomos coincidieron en Colombia y Ecuador. Lee estuvo previamente en Haití el año 1938. Luedtke ya había estudiado el caso ecuatoriano entre febrero y marzo de 1939. Ver: United States of América, Department of State, *Comité interdepartamental de cooperación cultural y científica* (Washington: Department of State, 1945).

¹³ Ambos agentes trabajaron en varios países de América Latina, entre ellos Bolivia. Hart conformó el grupo de Merwin Bohan (1942) y fue gestor de la propuesta de la carretera Cochabamba-Santa Cruz. Whitson Fetter había estado en Ecuador y Bolivia en la década de 1920 como parte de la Misión Kemmerer.

¹⁴ *FRUS*. 1939, vol. 5: 601-02.

¹⁵ *FRUS*. 1940, vol. 5: 875.

economía se pasó a la aspiración del fortalecimiento de la defensa militar. Ecuador, entonces, negoció por 30 millones de dólares.¹⁶ La escalada de tensiones en las relaciones fronterizas de Ecuador y Perú, potenciada por el conflicto bélico mundial, explica la adopción de esta posición. EE. UU. sofocó la solicitud que hizo Ecuador y cualquier otra similar que provenía de Perú y Bolivia. En julio de 1941, Colón Eloy Alfaro, que aún era el representante del Ecuador en Washington, inició las conversaciones para adquirir un préstamo del Eximbank para mejorar el sistema de agua potable en las ciudades de Quito y Guayaquil con base en estudios realizados por iniciativa de los municipios.¹⁷

La noche del jueves 29 de enero de 1942, Arroyo del Río llamó por teléfono a Long para leerle el texto completo de la nota que anunciaría la ruptura de relaciones de Ecuador con Italia, y aprovechó para asegurarle que copias similares serían enviadas simultáneamente a Alemania y Japón.¹⁸ De esta manera, el gobierno ecuatoriano cumplió los compromisos adquiridos en la Conferencia de Río (Brasil), realizada en enero de 1942, en el contexto del ingreso de EEUU a la guerra.

Fue en este escenario de armas, cuando el proyecto de la Carretera Panamericana recibió un importante impulso. La aspiración de realizar una vía carretera que conectara las Américas, entonces, implicaba poner a prueba la capacidad de cada país para establecer compromisos de cooperación técnica y financiera con EEUU. En el pensamiento estadounidense, la Carretera Panamericana se “estaba convirtiendo rápidamente en una ruta de guerra”¹⁹ pensada para la defensa del Canal de Panamá. Ecuador conformaba parte importante de esta línea de defensa, y aportó con los permisos para el asentamiento de dos bases militares estadounidenses en Salinas y Galápagos.

El 5 de marzo de 1942 la legación ecuatoriana fue elevada a condición de Embajada y Colón Eloy Alfaro comenzó a recibir los primeros memorandos que hacían seguimiento a la activación de créditos del Eximbank. Aunque meses atrás, Eduardo Salazar Gómez, miembro ecuatoriano del Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano, había negado públicamente su participación “en la consecución de un empréstito en los Estados Unidos y en la contratación de ciertas obras públicas”,²⁰ su participación en los acuerdos iniciales con el Eximbank parece haber sido clave para el

¹⁶ *FRUS*. 1941, vol. 7: 291-92.

¹⁷ El municipio de Quito ya contaba con estudios previos de la empresa neoyorquina Nick F. Helmers Inc. Ver: *FRUS*. 1941, vol. 7: 299-300.

¹⁸ *FRUS*. 1942, vol. 6: 368.

¹⁹ Rutkow, *The Longest Line on the Map*, 265.

²⁰ *El Comercio*, 14 de diciembre de 1939.

año 1942. Su rol, en algún sentido, puso sombra sobre el embajador Colón Eloy Alfaro. En febrero, el acuerdo preliminar entre Salazar Gómez y Welles definió las estimaciones para las obras sanitarias de Quito y Guayaquil y la ejecución quedó condicionada a las conclusiones del informe técnico consultor.²¹

Los avances de créditos del Eximbank para obras públicas empezaron a llegar a Ecuador en 1942 y estaban orientados a las obras sanitarias, la rehabilitación de la Provincia de El Oro y los trabajos de la compañía estadounidense *Ambursen Engineering Co.* en la sección de la Carretera Panamericana de Guamote y Tambo. A esto se añadían los créditos para asuntos agrícolas, que determinaron la creación de la Corporación Ecuatoriana de Fomento (en adelante CEF) en junio de 1942, junto a las estaciones experimentales agrícolas.²²

Con todo puesto en la mesa, Cordell Hull recordó a Boaz Long que, en esta etapa inicial del proceso y con el contexto de la conflagración mundial, era crucial transmitir y dejar muy en claro al presidente Arroyo del Río que “con toda probabilidad, ser[ía] muy difícil obtener materiales y maquinaria para estos proyectos en los Estados Unidos durante la emergencia”.²³ La advertencia de Hull era muy real y marcó el desempeño financiero de los empréstitos los siguientes años. De esta manera, se superó la fase de negociaciones y se llegó a la fase de diseño de planes viales bajo el influjo de empréstitos.

2. La planificación vial con empréstitos

En 1941, el ministro de obras públicas, Luis Cordovez Borja, se dirigía de la siguiente manera a los legisladores ecuatorianos:

No seré yo quien se atreva a afirmar que existe un ‘Plan Vial’, completo, técnica y maduramente meditado, cuya aplicación responda en forma racional y sistemática a un sabio desenvolvimiento de la función administrativa en estricta consonancia con los verdaderos imperativos de la nacionalidad. La siempre creciente demanda de los distintos sectores de la República, las exigencias, a veces exageradamente presionantes de tal o cual Provincia, las influencias que se ponen en juego ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y la muy humana consideración de la justicia que a cada una de ellas asiste en sus exigencias y reclamos, por fuerza habían de acusar y causan desviaciones que entorpecen el preferente y gradual desarrollo que debería darse a las vías cuya ponderada

²¹ Carlos del Valle fue el ingeniero contratado por el Eximbank y el producto de sus estudios estuvieron disponibles en el mes de junio de 1942. Ver: *FRUS*. 1942, vol. 6: 393-84.

²² Nicolás Cuví ha reconstruido las implicaciones locales y regionales de la experiencia de las estaciones agrícolas y parte del rol de la CEF en: “Las semillas del imperialismo”.

²³ *FRUS*. 1942, vol. 6: 392.

importancia comercial y estratégica, en orden a la economía y la defensa del país, imponen la mayor atención de los Poderes Públicos.²⁴

A las condiciones de la planificación vial expresadas por Cordovez se pueden agregar los efectos de la desvalorización de la moneda y el efecto de las adquisiciones de máquinas y materiales que absorbieron las asignaciones presupuestarias. La manera de confrontar aquella condición, a criterio Cordovez, fue la “creación de un pequeño impuesto para todos los vehículos que utilizan las carreteras de primer orden”,²⁵ puesto que la Ley de Conscripción Vial no tuvo éxito en la recaudación de fondos. La iniciativa, sin embargo, no prosperó.

En 1941, el ministerio estaba informado de la posibilidad de un empréstito del Eximbank y empezó a barajar la construcción de las carreteras Guamate-Tambo, Cuenca-Loja, Santo Domingo-Quinindé y Montecristi-Jipijapa. El diseño del plan siguió las condiciones del contrato con el Eximbank:

El crédito se utilizará en la construcción de carreteras en que conviniere el Ecuador y el Eximbank. Tales carreteras serán construidas de acuerdo a las especificaciones y bajo la dirección y consejo de un ingeniero, o ingenieros americanos, o de una Compañía de ingenieros que sea satisfactoria a juicio del Eximbank. Además, se conviene en que, en cuanto sea posible, se utilizará los servicios de un ingeniero Consultor Técnico de Departamento de Caminos Públicos del Gobierno de los Estados Unidos.²⁶

Harry Pendleton Hart, el ingeniero asociado del *Bureau of Public Roads* había desempeñado labores de consultoría técnica en Ecuador desde junio de 1939. Sus trabajos se concentraron especialmente en la Carretera Panamericana, en las secciones de Cuenca-Loja y Loja-Macará.²⁷ Para el año 1940, Hart recomendó un programa de carreteras nacional de 10 años por un costo estimado de 65,000.000 de sucres. El cálculo estaba “basado solamente en reconocimientos, a falta de estudios definitivos y plano, y considerando un diseño de máxima economía” que preveía por muchos años un tránsito de pequeño volumen y peso.²⁸ Con el trabajo de Hart, se postuló al Eximbank invertir el empréstito en las carreteras expresadas en la Tabla 4.

²⁴ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1941* (Quito: Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1941), 7.

²⁵ *Ibid.*, 12.

²⁶ *Ibid.*, 13–14.

²⁷ Harry P. Hart y Gabriel Noroña, “Informe del reconocimiento de las rutas Loja-Macará”, *Boletín mensual de Obras Públicas*, 1940; Harry P. Hart y Ezequiel Robalino, “Carretera Cuenca-Loja. Informe de la sección Cumbe-Saraguro”, *Boletín mensual de Obras Públicas*, 1940.

²⁸ Harry P. Hart, “Determinación de un sistema de carreteras nacionales”, *Boletín de Obras Públicas*, 1940, 62.

Tabla 4
Plan vial en Ecuador, 1941

Carretera	Objetivo
Cuenca-Loja	Panamericana, une dos puntos importantes a través de zonas agrícolas.
Santo Domingo-Quinindé	Unir Quito con el puerto marítimo de Esmeraldas, atravesando zonas de producción de café, cacao, caucho, tagua, caña de azúcar, frutas, maderas; también lavaderos de oro y minas de otra clase.
Manta-Jipijapa	Transporte de productos que solo se podían hacer en verano.
Guamote- Tambo	Troncal de Ecuador y completa la Panamericana, atravesando zonas agrícolas uniendo Riobamba, Cuenca y Loja.

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1941* (Quito: Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1941).

Realización propia.

Esta propuesta ecuatoriana no progresó, tanto por su alcance como por no cumplir los requisitos técnicos solicitados por el ente financiador externo. Desde el ente financiador se tenían otros planes y metodología. Entonces, Colón Eloy Alfaro, se puso en contacto con el gobierno ecuatoriano para dar a conocer la lista de firmas estadounidenses aceptadas y recomendadas por el Eximbank. Fueron tres compañías que tenían algún prestigio y deseaban ir a Ecuador a hacerse cargo de las obras (ver Tabla 5).

Tabla 5
Compañías constructoras aceptadas por el Eximbank

Compañía	Historial de experiencias en el pasado inmediato
Nick F. Helmers Inc	Trabajaba en El Salvador.
W. R. Hebard & Co.	Centro América, Panamá, Venezuela, Paraguay y ya había trabajado previamente en Ecuador.
Ambursen Engineering Corporation	Apreciada por el Eximbank por sus obras en la República de Panamá, con sede de operaciones en New York.

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1941* (Quito: Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1941); Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1942* (Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1942); *FRUS 1941, 1942*.

Realización: propia.

El 19 de marzo, el Consejo ecuatoriano emitió el informe a favor de *Ambursen Engineering Corporation* (en adelante Ambursen) y se procedió a firmar el contrato por Decreto Ejecutivo nro. 287. La ceremonia se hizo con el apoderado de la firma constructora, Alfred Schaff. El gobierno ecuatoriano asumió los gastos iniciales hasta que el Eximbank hiciera efectivo el empréstito. Un informe de Schaff del 30 de junio de 1941 advirtió que, desde la firma del contrato de marzo de aquel año, no se había llegado a

situar ninguna cantidad de dinero a disposición de la Compañía sino hasta el 3 de mayo de 1942. Los fondos iniciales desembolsados por el fisco ecuatoriano se invirtieron en el estudio detallado de 4 carreteras: Cuenca, vía Cumbe hacia El Paso; Loja-San Lucas, vía Saraguro; Santo Domingo, hacia Quinindé; carretera Montecristi-Jipijapa.²⁹ Como resultado de sus estudios, la Ambursen seleccionó como obra inicial la de Cuenca-Loja, cuya longitud se calculaba en 263km.

El gobierno ecuatoriano hizo seguimiento temprano a los trabajos de la Ambursen y el ministro de obras públicas informaba:

Parece que muchos han sido los inconvenientes que los dirigentes de la Compañía encontraron al iniciar las obras, debido seguramente a la falta de conocimiento del medio en que debían actuar, lo cual ocasionó, en los primeros meses de labor, una marcada deficiencia en las obras, en comparación con las cantidades de dinero gastadas.³⁰

La presión pública y la inconformidad fueron creciendo y generaron reacciones del Estado. Hasta noviembre de 1942, la opinión pública reclamaba que no había pruebas de “que haya ingresado al país ninguna fracción de los préstamos que se vienen gestionando desde 1940”.³¹ Como efecto también se llegó a sustituir a Schaff de la Compañía. En efecto, la agenda política buscó hacer realidad todo el potencial financiero para obras públicas promocionado por el gobierno.

El 23 de noviembre de 1942, el avión de Panagra que transportaba Arroyo del Río aterrizó en Washington en atención a la invitación de Roosevelt. En los intermedios de las cenas diplomáticas, los almuerzos con empresarios automotrices, el paseo en tanques de guerra por las fábricas de Detroit y la visita de Walt Street, se resolvieron los detalles del empréstito.³² Así, Arroyo del Río, acompañado por Colón Eloy Alfaro, conoció en primera persona los criterios de Warren Lee Pearson, presidente del Eximbank y los de Sumner Welles.

El 5 de diciembre, el presidente ecuatoriano emprendió el retorno a su país con un nuevo *Memorándum* en el maletín. El primer punto de aquel documento contemplaba la emisión de 1,200.000 dólares para la finalización de la carretera Guamote-Tambo y construcción de la conexión de Guayaquil con Tambo.³³ Una vez confirmados los

²⁹ Schaff, citado en: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1941*, 15–16.

³⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1942* (Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1942), 16–17.

³¹ *El Comercio*, 15 de noviembre de 1942.

³² *El Comercio*, 24 y 27 de noviembre de 1942.

³³ *FRUS*. 1942, vol. 6: 395.

acuerdos financieros, se consideró adecuado llevar a la práctica algunas recomendaciones planteadas por los ingenieros del Estado. Entre ellas, las del director de la Dirección General de Obras Públicas, Ing. Humberto Cevallos, que contemplaba la determinación de un plan vial de 4 o 5 años, concentrado en la colonización y que uniera los capitales internos y externos.³⁴ La tarea de planificación vial vería sus frutos un año después con algunas novedades.

Ecuador llegó a 1943 con 4.173 km de vías para automóviles: 1.183 de vías troncales y 2.990 de vías secundarias.³⁵ El mantenimiento de las vías comenzó a situarse como un problema serio, existían provincias que no poseían ni un solo vehículo para inspeccionar las vías y atender sus reparaciones. El transporte de pasajeros en algunas regiones se tornó poco rentable por la oposición al alza de pasajes y, en Guayaquil, algunos autobuses acondicionaron sus carrocerías para transportar materiales de construcción.³⁶

Ecuador también ingresaba a 1943 con los altos costos del conflicto fronterizo con Perú y sus efectos en la política ecuatoriana. El ministro de obras públicas, Alberto Wright, anotaba que “la política interna misma ha tenido que subordinarse a los imperativos de la política externa, y en el fragor de la lucha, muchos de los esfuerzos, de las esperanzas, de los anhelos de vida y de cultura han tropezado con serias dificultades dentro del campo de las realizaciones y del fervor constructivo”.³⁷

A pesar del panorama, entre 1942 y 1943 se diseñó un programa vial que comprendió la financiación externa. Alberto Wright, expuso las posibilidades de esta proyección ante el Congreso. El resumen de este Plan queda expresado en la Tabla 6.

El plan fue comentado por el director de la DGOP, Ing. Ignacio Granja Saona, quien advertía que era muy importante entender que las vías “además de ser numerosas se hallan dispersas en casi todas las provincias”. Aquella condición demandaba, a su criterio, dividir el Plan en tres grupos. Primero, las que debían ser ejecutadas inmediatamente dentro de un plazo mínimo y perentorio. Segundo, las que serían

³⁴ Cevallos planteó otros 7 criterios: centralizar el control de las obras públicas, fiscales o municipales; la autonomía del ministerio para efectuar gastos; elevar el presupuesto que se había estancado desde 1925; emitir leyes de responsabilidad administrativas y técnicas; conformar un escalafón profesional; aumento de sueldos, estancados desde 1928 (500 sucres equivalentes a 100 dólares en 1928 devaluados a una tercera parte de aquel valor en 1942); reglamento de construcciones. Ver: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1942*, 89–96.

³⁵ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1943* (Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1943), 15.

³⁶ *El Comercio*, 27 de noviembre de 1942.

³⁷ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1943*, 3.

completadas y realizadas íntegramente dentro de un periodo de 10 años. Tercero, las que deberían atenderse después de ser ejecutadas las del segundo grupo.³⁸ Si bien la observación era prudente, no fue bien recibida por los posibles efectos políticos a nivel regional.

Tabla 6
Plan Vial de Ecuador, 1943

Carretera	Características
Cuenca-Loja	Parte de la Panamericana, financiada por el Eximbank, en construcción por la Ambursen. Inició con 900.000 dólares. Por los problemas de adaptación se añadieron 200.000 dólares.
Riobamba-Azogues	Ecuador consideraba que los trabajos de la Panamericana debieron empezar en Riobamba. El ministerio inició los estudios técnicos. Entretanto se buscaba financiación del Eximbank, por 1,200.000 dólares, para que sea así.
Eloy Alfaro-Baquerizo Moreno	Vía para unir Cañar con Guayaquil y se creía que podía ser financiada con el empréstito concedido a la vía Riobamba-Azogues
Cuenca-Giron-Pasaje	Vía para unir Azuay y El Oro, cuya financiación dependía del Estado.
Piedras-Piñas	Vía a cargo de la South American Development Company, financiada por fondos de la empresa y del Estado ecuatoriano
Macuchi-Zumbahua-Pujilí	Vía para la explotación minera, por la Cotopaxi Exploration Company, financiada con fondos de la empresa y del Estado ecuatoriano
Manta-Quevedo	Vía para la explotación de caucho, postulada por la Corporación Ecuatoriana de Fomento y financiación prevista con empréstitos.

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1943* (Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1943).

Elaboración: propia.

La principal novedad del Plan fue la inclusión de la carretera Manta-Quevedo, una vía que nunca antes fue considerada por ningún plan vial ecuatoriano. La Corporación Ecuatoriana de Fomento fue la promotora de esta vía y mostró especial interés en su realización, pues en esta región funcionaba la estación agrícola de Pichilingue, una hacienda cacaotera abandonada al ser afectada por las plagas de 1920 y de propiedad de un amigo íntimo de Arroyo del Río, Santistevan Elizalde.³⁹ Según el ministerio de obras públicas, esta era una “vía de penetración hacia las zonas caucheras, cuya reproducción y beneficio económico [era] manifiesto”. En 1942, la *Rubber Reserve Company* estadounidense expresó estar “preparada para comprometerse a comprar toda la producción de caucho de Ecuador”,⁴⁰ en gran medida como reacción a la misma intención expresada por Argentina, un país que no había cortado relaciones con El Eje.⁴¹

³⁸ *Ibid.*, 43–44.

³⁹ Cuví, “Las semillas del imperialismo”, 85–86.

⁴⁰ *FRUS*. 1942, vol. 6: 397-98.

⁴¹ La región de Quevedo, en esos años, estaba concentrada en la explotación de madera balsa, cuya demanda se había disparado con el inicio de la guerra mundial, activando una competencia comercial agresiva. Acontecieron una serie de incendios de aserraderos de madera balsa en Guayaquil que, según los primeros indicios, eran producto de sabotajes comerciales. Ver: *El Comercio*, 11 de diciembre de 1942.

La década de 1940 marcó un antes y después en la historia de la vialidad en Manabí. Hasta entonces el ferrocarril Bahía-Chone movilizaba la carga en los cantones de Sucre, Rocafuerte, Bolívar y Chone. Las actividades de la *Interntational Petroleum* motivaron la habilitación de algunos caminos entre 1943 y 1945. El final de la guerra y las actividades de la CEF y la Ambursen motivaron que en 1945 se originara la demanda de transporte carretero. Aparecieron algunas compañías de transporte, como la “Única” que hacía el servicio entre Manabí y Guayaquil.⁴² Desde la salida de la Ambursen, el gobierno ecuatoriano se encargó de consolidar el pavimento entre Manta y Portoviejo para tráfico permanente en 1946 y esta vía inició una competencia con el ferrocarril.

La carretera Manta-Quevedo fue ante todo un proyecto de la Corporación Ecuatoriana de Fomento (en adelante CEF), antes que uno estatal. La Corporación se había encargado de hacer los estudios en 1942, en contacto con Francis V. Coleman, el representante de una firma comprometida con fines militares estadounidenses que para ese entonces ya trabajaba en Galápagos: la empresa *Tucker McKlure*.⁴³

El gobierno ecuatoriano, por su parte, vio en la ejecución de la Manta-Quevedo la posibilidad de una inyección de dinero, antes que un proyecto que exprese los intereses de desarrollo vial nacional. Así, se entiende que el gobierno terminó cediendo fácilmente a la CEF el control de licitar la obra.⁴⁴ Esa acción tendría repercusiones importantes en los próximos años.

Casi de inmediato, sobrevino una duro crisis administrativa. El oficialismo había salido mal parado por las acciones tomadas en el conflicto fronterizo con el Perú. Las diferencias de enfoque en la utilidad en la proyección de la vía Manta-Quevedo y la delegación de la tarea de una obra pública de envergadura a la CEF (cuyo presidente era estadounidense) fueron algunos ingredientes generadores de varios cuestionamientos públicos. Las relaciones de Arroyo con la embajada estadounidense también se deterioraron rápidamente. La llegada de Robert McGregor Scotten, como sucesor de Boaz Long no pareció ayudar. El panorama gubernamental ecuatoriano y la CEF eran preocupantes según los informes de Scotten. De hecho, el gobierno de Arroyo del Río llegó a provocar reacciones en el jefe de la División de las Repúblicas Americanas, Philip Bonsal.

⁴² *El Comercio*, 9 de julio de 1945

⁴³ *El Comercio*, 21 de noviembre de 1942.

⁴⁴ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1943*, 13.

Vicente Illingworth⁴⁵ -declaraba- me ha planteado un problema de delicadeza y dificultad respecto del cual todos quisiéramos su consejo. Según Illingworth, el presidente Arroyo está convencido de que, con motivo de su visita a Washington, el Sr. Welles le prometió un crédito de \$ 10,000,000 para el desarrollo agrícola en Ecuador, dicho crédito superará cualquier compromiso existente. Vicente declara que el presidente se ha ido muy lejos al discutir esto más o menos públicamente desde su regreso a casa.⁴⁶

Las relaciones de EE. UU. se empañaron con las duras negociaciones de contratos de exportación de cinchona⁴⁷ y caucho. Asimismo, la especulación de nuevos empréstitos y extensión de los ya existentes, por parte de autoridades ecuatorianas a través de la prensa, no ayudaron. Tales actitudes hicieron que los agentes extranjeros se concentraran en mejorar las relaciones en el futuro antes que en el presente.

El embajador estadounidense, Robert McGregor Scotten, calculaba los costes políticos así: “si se rechazaba la solicitud del presidente, imagino que se sentirá un poco molesto, pero ciertamente no creo que su prestigio político aquí...se vea afectado de ninguna manera”.⁴⁸ Cualquier cálculo hecho a los alcances de la crisis desde el escenario de 1943, desde la óptica ecuatoriana o estadounidense, se vería superado en los años siguientes.

3. La Gloriosa y “la quimera de los millones”

El impopular acuerdo fronterizo con Perú auguró el final del gobierno de Arroyo del Rio. Entonces, “el arroyismo cayó con la movilización popular y democrática más significativa de la historia nacional, la ‘Gloriosa revolución de mayo’ que, sin embargo, no terminó siendo una revolución, sino un velasquismo más”.⁴⁹ Como resultado, José María Velasco Ibarra asumió el poder por segunda vez.

“El Ministerio de Obras Públicas debe dirigir y realizar todas las obras del país”, afirmaba el ministro velasquista, Julio Teodoro Salem, y la política de transportes inició el viraje.⁵⁰ El balance de las actividades del régimen depuesto, con una clara postura crítica a los procesos de descentralización, se resumía de la siguiente manera.

⁴⁵ Vicente Illingworth Ycaza, ministro de Hacienda.

⁴⁶ *FRUS*, 1943, vol. 6: 291.

⁴⁷ Árbol de donde se obtiene la quinina para usos médicos.

⁴⁸ *FRUS*, 1943, vol. 6: 292-93.

⁴⁹ Enrique Ayala Mora, “La represión arroista: caldo de cultivo de la ‘Gloriosa’”, en *La Gloriosa, ¿Revolución que no fue?*, ed. Santiago Cabrera Hanna (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2016), 24.

⁵⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1944* (Quito: Editorial Colón, 1944), 11.

Por esta descentralización [...] se aumentaron las subvenciones a los Municipios, se entregaron las carreteras Santo Domingo-Esmeraldas y Quito-Chone a Juntas Especiales, y se dió por contrato la carretera Macuchi-Zumbahua a la Cotopaxi Exploration; la carretera Cuenca-Loja a la Ambursen; la carretera Buenaventura-Piñas a la South American, dando como resultado que el volumen de obras de administración directa se reducía, y en la misma proporción, se disminuyó las secciones y personal administrativo de Obras Públicas, con relación a lo que en años anteriores fue el Departamento de Obras Públicas; quedando solo una sección de Construcción, otra de Estudios, la Dirección General y las Direcciones Provinciales.⁵¹

Como respuesta a este panorama, el 7 de junio de 1944 se dictó el Decreto de Centralización, dejando sin efecto los Decreto Legislativos y Supremos que dieron origen a las Juntas de obras públicas.⁵² El 15 de junio de 1944 se creó el Consejo de Ferrocarriles Ecuatorianos para concentrar todas las líneas férreas ecuatorianas bajo una sola administración.⁵³ Posteriormente, Velasco Ibarra anunció la nacionalización de los ferrocarriles.⁵⁴ Aquel proceso contó con la asesoría del estadounidense Elliot Vandercook, un veterano experto en ferrocarriles que prestaba simultáneamente sus servicios en México.⁵⁵

En 1944, los ferrocarriles ecuatorianos estaban conectados por una red de carreteras para automóviles.⁵⁶ Es decir, por un periodo, ferrocarril y carretera se complementaron. El mantenimiento de las carreteras, no obstante, se volvió una tarea espinosa y se estimaba que se debía erogar 3 mil sucres por kilómetro anualmente.⁵⁷ La voluntad política y la posibilidad de recurrir a préstamos en la banca central chocaron de frente con el desabastecimiento de herramientas y equipos en los almacenes de obras públicas. T. Salem viajó a Panamá para intentar negociar la compra de los instrumentos que se necesitaba, pero no encontró proveedores dispuestos a atender los requerimientos ecuatorianos.

La guerra mundial había generado un escollo insalvable en el abastecimiento de herramientas y equipos para la construcción y mantenimiento de carreteras. A esto se

⁵¹ Ibid., 14.

⁵² En pocas semanas se excluyó a la Junta del Ferrocarril Ibarra-San Lorenzo.

⁵³ *El Comercio*, 16 de junio de 1940.

⁵⁴ José María Velasco Ibarra, *Mensaje del excm. señor presidente de la República* (Quito: Imprenta Nacional, 1944), 48.

⁵⁵ Fred E. Linder, *The United States Railway Mission in Mexico. A Summary Report*. (Washington: The Institute of Inter-American Transportation, 1947).

⁵⁶ Raphael V. Lasso, *The Wonderland Ecuador* (New York: L & S. Printing, 1944), 154.

⁵⁷ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1944*, 9.

agregó el análisis del estado del presupuesto nacional, que anunciaba la inminente suspensión de todas las obras públicas en el país. Entonces, se dictó la Ley de Conscripción Vial como una manera de no detener las labores en las provincias y se empezó una campaña de “racionalización de obras públicas”.⁵⁸ Salem, además, solicitó a Velasco Ibarra decretar qué obras debían tener el carácter de nacional. El plan vial provisional de 1944 contemplaba el mantenimiento de la carretera Rumichaca-Babahoyo, la construcción de las secciones faltantes de la carretera Panamericana, la Quito-Santo Domingo-Chone-Bahía, la Santo Domingo-Quinindé-Esmeraldas, la Latacunga-Quevedo-Manta, la Cuenca-Girón-Pasaje-Machala-Puerto Bolívar y la Guayaquil-Portoviejo.⁵⁹

Entre 1943 y 1944 la Carretera Cuenca-Loja, a cargo de la compañía Ambursen, había gastado 3,884.934 de sucres y -a criterio de T. Salem- correspondían con la magnitud de las obras realizadas, aunque se anticipaba que se levantarían nuevos informes para comprobar dicha condición.⁶⁰ Un informe de 1943 había resumido los avances e inconvenientes que había tenido la compañía en la Cuenca-Loja. Según ese documento, las anomalías de la Ambursen se explicaban por la demora de ocho meses en la adquisición de dinamita y las dificultades para importar equipo mecanizado y un embarque de llantas varado 14 meses en New York.⁶¹

Las reformas en el ámbito ferroviario implicaron el despido de influyentes personajes y líderes obreros, provocando un descontento que se transformó rápidamente en un paro nacional. Como efecto, sobrevino la separación de Salem del ministerio.⁶² En paralelo, la Asamblea Nacional designaba como presidente constitucional a Velasco Ibarra. La cartera de obras públicas fue ocupada por Carlos Montero Vela y se emprendieron los trabajos para mejorar el plan vial provisional.

“Enfrentarse con la incertidumbre del tiempo y la quimera de los millones”,⁶³ fue el reto impuesto en el Plan Vial decenal de 1945 durante la administración de Montero Vela. ¿Pero, en qué consistía aquello? Por una parte, se buscó conciliar los empréstitos del Eximbank con los fondos estatales para la construcción de carreteras, durante un

⁵⁸ *El Comercio*, 9 de julio de 1944.

⁵⁹ Velasco Ibarra, *Mensaje del excm. señor presidente de la República*, 47.

⁶⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1944*, 21.

⁶¹ Jorge Burbano de Lara, “La Carretera Panamericana en el Ecuador”, *Boletín mensual de Obras Públicas*, 1943, 90.

⁶² *El Comercio*, 10 de agosto de 1944.

⁶³ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Realizaciones del Plan de Vialidad y de las Obras Públicas en General* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1946), 25.

periodo donde se preveía el fin de la guerra mundial y el consecuente cambio en la geopolítica. Por otra parte, el plan proyectaba una extensión de 4.846 km de la red vial carretera por un costo estimado de 624,820.000 de sucres. Como estrategia, entonces, el gobierno recurrió a obtener un empréstito “por la fuerza”⁶⁴ del Banco Central del Ecuador por 6,500.000 dólares, pagaderos en 35 años. La distribución de este préstamo queda expresada, a continuación, en la Tabla 7:

Tabla 7
Distribución del préstamo del Banco Central (en dólares)

	1945	1946	1947	Total
Ministerio de Economía	500.000	860.000		1.360.000
Ministerio de Obras Públicas	2.500.000	1.890.000	750.000	5.140.000
Total	3.000.000	2.750.000	750.000	6.500.000

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Realizaciones del Plan de Vialidad y de las Obras Públicas en General* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1946).

Realización: propia.

El MOP destinaría los primeros 2,500.000 dólares a la adquisición de equipos camineros y herramientas que no habían podido ser obtenidos en el periodo de la guerra mundial. Se preveía que los montos posteriores de 1,890.000 y 750.000 dólares se convirtieran en sucres para la realización de “cinco obras fundamentales de las que dependía el desarrollo de la producción agrícola del país”. Aquellas obras fueron las de Quito-Santo Domingo-Quinindé-Esmeraldas, Latacunga-Macuchi-Quevedo-Manta, Eloy Alfaro-Baquerizo Moreno, Ambato-Guaranda-Babahoyo (vía Flores) y Guayaquil-Jipijapa-Montecristi-Manta (ver Figura 4).⁶⁵

Por su parte, la vía Guayaquil-Manta fue dividida en dos secciones. La responsabilidad de construir la primera sección (Guayaquil-Jipijapa) fue asumida por un ente creado en 1945, denominado Comité de Vialidad de Guayas. Aquel comité contaba con su propio programa provincial de trabajos, experiencia y -aún más importante- rentas especiales y suficientes para encarar este tipo de proyectos. La segunda sección (Jipijapa-Montecristi) fue tomada por el ministerio y la licitación de la obra determinó la contratación de la firma estadounidense *J. A. Jones Construction Company Inc.* Dicha compañía cumplía 50 años de vida, con un prestigio recientemente consolidado en obras

⁶⁴ Robert Norris, *El gran ausente*, 2ª ed., vol. 2 (Quito: Libri Mundi, 2005), 55.

⁶⁵ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Realizaciones del Plan de Vialidad y de las Obras Públicas en General*, 26.

militares en Panamá, y dispuesta a proyectarse hacia el Sur con su única sucursal sudamericana en Quito.⁶⁶

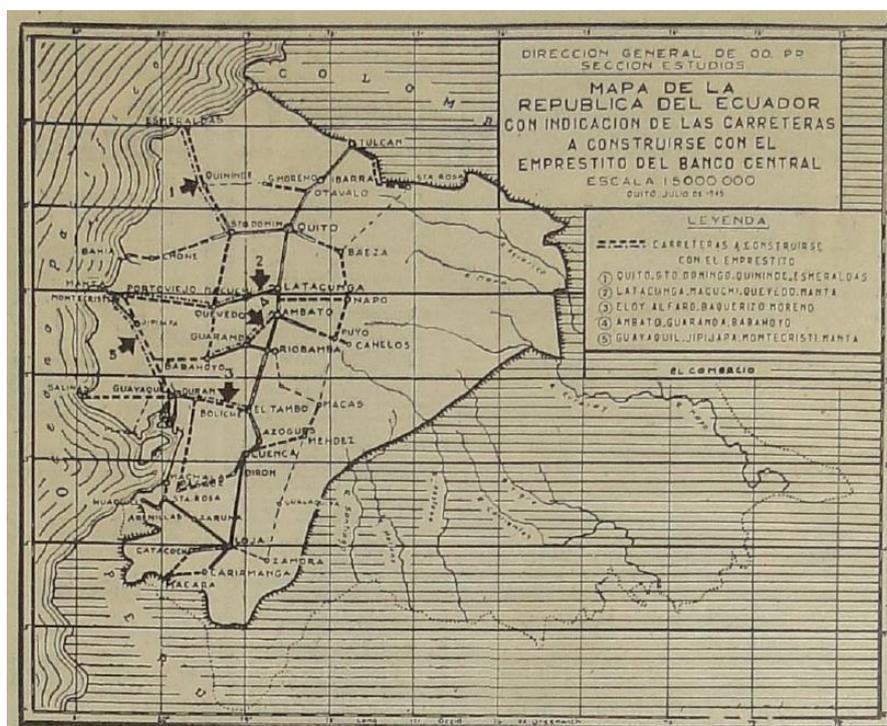


Figura 4: Mapa del plan vial de 1945
El Comercio, 21 de julio de 1945.

Mientras se discutían los detalles del plan vial de 1945, la prensa ecuatoriana lamentaba que el Ecuador estaba “a punto de perder una de las más brillantes oportunidades de construir sus principales carreteras” con concurso de la compañía estadounidense McGraw-Warren.⁶⁷ El asunto McGraw-Warren había iniciado en enero de 1945 cuando el ingeniero ecuatoriano Mario de La Torre, graduado en la Universidad de Maryland y representante aquella firma, había presentado propuestas al estado ecuatoriano para la construcción de la vía Santo Domingo-Chone y luego la de Alausí-Tambo. Aunque las propuestas, en principio, fueron aceptadas no se llegó a un acuerdo final. Para el mes de julio, Mario de la Torre salió del país sin éxito rumbo a Bolivia en representación de la compañía para trabajar en la recientemente contratada carretera Cochabamba-Santa Cruz.

Es imposible conocer los efectos de una posible contratación de McGraw-Warren en Ecuador, pero sí sabemos que aquella compañía de riesgo compartido entre dos contratistas independientes, cada uno con buena reputación, terminaría mostrándose

⁶⁶ J. A. Jones Construction Co. Inc., *50 Years of Construction 1894-1944*. (Charlotte, N.C.: J. A. Jones, 1945), 11, 96.

⁶⁷ *El Comercio*, 25 de julio de 1945.

en Bolivia como una mala administradora y “técnicamente incompetente”.⁶⁸ Esto nos muestra paralelismos de este periodo entre países de América Latina y la diversidad de alcances de las campañas por carreteras con financiación externa.

Se puede decir que 1945 fue un año de particular en la campaña de promoción vial en el Ecuador. “Ya es tiempo que dejemos atrás la era de los chaquiñanes carrozables”, fue una de los lemas empuñados.⁶⁹ A la campaña se sumó la Exposición Gráfico-Plástica en el Museo de Artes de Quito como conmemoración de un año de la Revolución de Mayo. En las salas se expuso una maqueta del Plan Vial y otras obras nacionales. Aún más relevante, la campaña incluyó la eliminación del impuesto a las importaciones de camiones y la confirmación del préstamo del Banco Central.⁷⁰

A pesar de los llamados a la unidad nacional y la campaña de obras públicas del velasquismo, “la discordia reinó desde el comienzo de la administración”.⁷¹ A las crisis de la división del gabinete se añadieron tres conspiraciones “de poca consecuencia” en 1945, la de agosto en Guayaquil, otra de oficiales del Ejército desbaratada en Loja en el mismo mes y otra instigada por una compañía constructora extranjera.⁷² En este punto, nuestra investigación propone que minimizar la tercera conspiración podría ser un error.

4. La “revolución” de la Ambursen

El 8 de diciembre de 1945, la noticia del desmantelamiento de la conspiración política encabezada por una compañía constructora de carreteras estadounidense en Ecuador se volvió de dominio público. En cuestión de días, la trama sería conocida como “la ‘revolución’ de la Ambursen”.⁷³ El impacto de este incidente sería puesto en segundo plano, en un periodo en que Velasco Ibarra afrontó al menos dos conspiraciones más. En este subtítulo proponemos ahondar en los detalles de este episodio, que pueden ayudarnos a comprender sus posibles efectos en la política del transporte en Ecuador.⁷⁴

Formalmente, la trama comenzó con el contrato de la carretera Manta-Quevedo del 9 de marzo de 1944 que determinó el papel de cada una de las partes. El contrato establecía que la Ambursen tenía derecho a los honorarios por la construcción (7 %) y las

⁶⁸ Hillman, “Un elefante blanco en asfalto”, 218–23.

⁶⁹ Declaración de Galo Plaza Lasso, embajador de Ecuador en Estados Unidos. Ver: *El Comercio*, 29 de agosto de 1945.

⁷⁰ *El Comercio*, 9 de junio y 11 de julio de 1945.

⁷¹ Norris, *El gran ausente*, 2:24.

⁷² *Ibid.*, 2:25–26.

⁷³ *El Comercio*, 18 de diciembre de 1945.

⁷⁴ Asimismo, es probable que este asunto sea un antecedente temprano de las polémicas acciones de empresas constructoras de obras públicas en países como Ecuador, prácticas que se han extendido hasta nuestros días.

adquisiciones en el exterior (2 %). La CEF, por su parte, tenía el 5 % de honorarios por la supervisión de los trabajos de la Ambursen. El gobierno ecuatoriano, en cambio, cedía todas sus funciones técnicas y administrativas, delegando el control total a dos entes con jefaturas extranjeras e intereses virtualmente desvinculados del contexto político local.

Ante la insistencia del gobierno y una campaña de propaganda negativa, la Corporación Ecuatoriana de Fomento aceptó el levantamiento de un informe en 1945. Las conclusiones del documento serían abrumadoras. El 26 de febrero, Luis R. Núñez, subdirector general de obras públicas arribó a Manta con una legación del MOP. El grupo fue recibido por George H. Applegate, gerente general de la CEF. La evaluación administrativa hacía recaer las responsabilidades sobre la CEF, que incumplió sus obligaciones cuando decidió no supervisar con rigor a la Ambursen, con ausencia de estudios técnicos de fiscalización de obras y llevar una contabilidad poco clara. La evaluación fiscal de Núñez entendía que los 3 millones de sucres depositados por el gobierno ecuatoriano y el empréstito del Eximbank de 2.500.000 dólares eran insuficiente para concluir la obra, además de haberse consumido casi la totalidad de los fondos.

El informe descubrió polémicas y costosas adquisiciones hechas por la Ambursen. Casi medio centenar de equipos mecánicos habían sido comprados de segunda mano en Panamá, que superaban los 6 años de antigüedad y sometidos a un precario cuidado, desfavoreciendo a compañías importadoras locales. El combustible, gasolina y diésel, fue importado desde Panamá, incumpliendo cláusulas específicas del contrato que disponía la adquisición exclusiva de combustibles producidos en Ecuador.⁷⁵

Al trabajo de campo, en el recorrido de Manta a Portoviejo, se sumó Lee H. Huntley, gerente de la Ambursen. La inspección del camino se resumió en la constante repetición de una escena en la cual Applegate y Huntley asentían indiferentemente a las observaciones técnicas de Núñez.⁷⁶ En el proceso se evaluó el trabajo del personal administrativo compuesto por 26 estadounidenses, 56 ecuatorianos y alrededor de 200 obreros. La evaluación de los sueldos entre agosto de 1944 y enero de 1945 había demandado 1,066.437 de sucres: 67.5 % para el pago de personal estadounidense, 10.48 % en el personal ecuatoriano y el restante 22.02 % en obreros. Esta desproporcionalidad de sueldos y todas las consideraciones antecedentes hacían que Núñez se pregunte sobre

⁷⁵ Luis Núñez, *Informe sobre la fiscalización e inspección de la carretera Quevedo-Manta a cargo de "Ambursen Engineering Corporation"* (Quito: sde, 1945), 3–13.

⁷⁶ *Ibid.*, 14.

“cuánto más necesitaría la Ambursen para realizar los trabajos [...] siguiendo este sistema”.⁷⁷

El informe de Núñez agravó la aversión oficial y no oficial de Ecuador contra la Corporación Ecuatoriana de Fomento y la Ambursen. En marzo, el gobierno ecuatoriano solicitó a Washington la liquidación de la Corporación y el contrato con la Ambursen, pero sin contemplar la cancelación de los créditos del Eximbank.⁷⁸ Hasta octubre, los debates entre los gobiernos e instituciones se concentraron en la posibilidad de restaurar o reorganizar la CEF. Entretanto, la Ambursen reemplazó a su gerente con Spencer Wilson Stewart.

En noviembre se confirmó la gravedad del asunto, cuando Scotten comunicó a Washington el “agotamiento de los fondos para la finalización de la carretera Manta-Quevedo”. El gobierno ecuatoriano, hasta entonces, ya había solicitado sin éxito la extensión del crédito del Eximbank. Técnicamente, el banco no tenía la obligación de ceder a la solicitud de Ecuador; sin embargo, el hecho de que las estimaciones fueron realizadas por una empresa estadounidense exigía que Washington intentara persuadir al Eximbank para finalizar el proyecto.

La situación se había ido de las manos en todos los frentes y Scotten presagiaba: “este proyecto nos dejará un ojo morado del que será muy difícil recuperarse”.⁷⁹ En los meses posteriores, Scotten y otros agentes intercambiaron criterios con el presidente del Eximbank, Wayne Taylor, y se abrió la posibilidad de ampliar el crédito para la Carretera Panamericana. Aquello ocurriría siempre y cuando Ecuador asumiera la responsabilidad de aquel “dolor de cabeza” llamado carretera Manta-Quevedo.⁸⁰

Sin embargo, todas las combinaciones de arreglos estudiadas hasta noviembre estaban malogradas por un proceso que se estaba desarrollando de manera paralela y que recibía atención confidencial. El 16 de noviembre, el gerente de la Ambursen atendió una solicitud urgente de comunicación hecha por el Departamento de Estado en Washington. La motivación de la llamada se hallaba en los contenidos de un informe que conectaba a la compañía con un complot contra el gobierno de Velasco Ibarra. En la conversación, el gerente admitió las acusaciones. Entonces, el Departamento compartió su posición “con

⁷⁷ Ibid., 25.

⁷⁸ *FRUS*, 1945, vol. 9: 1052-53.

⁷⁹ *FRUS*, 1945, vol. 9: 1057-58.

⁸⁰ *FRUS*, 1945, vol. 9: 1058-61. La posibilidad de arrendamiento de Galápagos por Estados Unidos con fines militares, un tema de negociación que había encontrado incontables retos y tropiezos, formó parte de los análisis realizados.

respecto a la actividad política por parte de las empresas y ciudadanos estadounidenses que operan en las otras repúblicas americanas” y se insinuó que se le retiraría el respaldo.⁸¹ Esta experiencia motivó una declaración de la política oficial estadounidense, que disfrazó el motivo verdadero con una preocupación por el temporal electoral de 1946 en las repúblicas sudamericanas y que expresaba lo siguiente:

En vista del hecho de que las elecciones se celebrarán en varias de las otras repúblicas americanas durante el próximo año, es oportuno hacer pública la sustancia de instrucciones enviadas recientemente a funcionarios diplomáticos y consulares estadounidenses en las otras repúblicas americanas. Estas instrucciones se refieren a posibles actividades políticas de ciudadanos y empresas estadounidenses en países extranjeros. [...] El Departamento de Estado desapruueba y se opone con toda firmeza a cualquier interferencia o participación de empresarios o empresas estadounidenses en los asuntos políticos locales de las otras repúblicas americanas. Dichas actividades son malas para los negocios estadounidenses e inevitablemente crean serios problemas que complican las relaciones internacionales. La posición del Departamento es que cualquier ciudadano, organización o empresa estadounidense que participe en tales actividades políticas [...] perderá dicha asistencia del Departamento o de nuestras misiones diplomáticas en el extranjero.⁸²

El 9 de diciembre se confirmó la expulsión de Ecuador de Spencer Wilson Stewart y otros representantes, agentes y empleados de la Ambursen.⁸³ Las Ambursen fue acusada de pretender financiar una revolución con 80.000 dólares para “cambiar un orden jurídico que no les convenía”. Además, se les acusaba de buscar más financiación y el apoyo de las compañías estadounidenses en Ecuador dedicadas a la explotación de petróleo y minerales: *International Petroleum Company* y *South American Development Company*. La primera de ellas, ante la gravedad del asunto, decidió notificar al gobierno ecuatoriano de las intenciones de la Ambursen; en cambio, la empresa minera “mantuvo un significativo silencio”.⁸⁴ Las acusaciones también alcanzaron a exautoridades ecuatorianas, que incluían al Colón Eloy Alfaro y Ricardo Astudillo, quienes fueron catalogados como “traidores”.⁸⁵ El primero de ellos, un oficial de West Point, que había actuado como embajador ecuatoriano durante las primeras negociaciones de empréstitos

⁸¹ United States of América, Department of State, “Investigation of the Ambursen Engineering Corporation’s Activities in Ecuador”, *The Department of State Bulletin*, 1945, 970.

⁸² United States of América, Department of State, “Disapproval of U.S. Participation in Foreign Internal Affairs”, *The Department of State Bulletin*, 1945, 897. Traducción mía.

⁸³ *The New York Times*, 9 de diciembre de 1945.

⁸⁴ *El Comercio*, 8 de diciembre de 1945.

⁸⁵ *El Comercio*, 18 de diciembre de 1945.

y contactado con la Ambursen. Astudillo, por otra parte, era un ingeniero militar que tuvo un periodo corto de ejercicio de la cartera de obras públicas en los años previos a “La Gloriosa”. Las inculpaciones a estos políticos del régimen de Arroyo del Río, sin embargo, no alcanzaron confirmación plena.

“Los manejos de la Ambursen demuestran que todavía hay empresas norteamericanas capaces de usar su dinero y su poder para trastornar el orden público en Latinoamérica”, comentaba un corresponsal ecuatoriano en New York.⁸⁶ El “ojo morado” en las relaciones con Ecuador, previsto por el embajador Scotten, se consumó. La “quimera de los millones” incubó una “revolución” y terminaron transformando las reglas del juego entre Ecuador y Estados Unidos. Así, el proceso de la política de transportes se convirtió en un campo con diversos frentes (internos y externos) que generaron relevantes transformaciones en Ecuador. La experiencia con la Ambursen se convirtió en un antecedente que estaría presente en las próximas reformas en las políticas del transporte en Ecuador.

⁸⁶ Luis Esteban Rey, citado en: *El Comercio*, 18 de mayo de 1945.

Capítulo tercero

Los cambios de la política de transportes en Ecuador

Este capítulo analiza los cambios de la política de transportes en Ecuador a la luz de las experiencias de la planificación vial con empréstitos externos entre 1939 y 1945. La exposición comienza considerando los efectos inmediatos de la posguerra y la experiencia de la construcción de la carretera Manta-Quevedo, que incluyeron nuevos y ambiciosos planes viales que tuvieron un innegable costo político para el segundo velasquismo. Prosigue abordando las maneras en que se trató el problema del mantenimiento de vías y la ardua tarea de renegociación de empréstitos que mostró los límites de los programas viales basados en financiación externa. Finaliza explicando los cambios en la política de transporte en Ecuador, que tuvieron como motores la aplicación de los impuestos a la gasolina y la predilección por la elección de empresas constructoras locales.

1. Los años de la posguerra y el fiasco de la Ambursen

Los años que siguieron al fin de la guerra implicaron, entre otras cosas, un cambio en las reglas del juego en la financiación de obras de infraestructura. El cambio se acentuaría aún más cuando el Eximbank decidió dejar de ser el principal ente financiador de obras viales en América Latina y en el mundo. Renunciaba al rol que había cumplido a regañadientes, pues su objetivo original en 1934 había sido dinamizar el comercio entre EEUU y Rusia, pero la Segunda Guerra Mundial modificó sustancialmente su papel.¹

En suma, los trastornos de la geopolítica afectaban directamente los programas de desarrollo de la infraestructura de los países latinoamericanos. Se había tejido una ligazón estrecha entre el mercado automotor, la carretera panamericana y la guerra. Concluida la guerra, y haciendo uso del aparato publicitario, se promovió un discurso singular al respecto. En los periódicos ecuatorianos se publicitaban los “kilómetros de amistad” de las “Américas Unidas” por la carretera Panamericana que coadyuvaron a vencer al enemigo y avizorar una nueva etapa sobre ruedas. Se representaba al continente americano aplastando al líder enemigo caricaturizado (ver Figura 7), como si se buscara marcar un antes y un después en aquella historia sobre ruedas y asfalto. Que fueran ruedas y no rieles las gestoras publicitarias, deberían decirnos algo sobre aquel “nuevo” tiempo.

¹ Gardner Patterson, “El Banco de Exportación e Importación”, *El Trimestre Económico* 11, n° 41 (1944): 82–116.



Figura 5: La política de transporte y la propaganda de postguerra
El Comercio, 9 de mayo, 15 de julio y 29 de agosto de 1945

Sin embargo, el final de la guerra no listaba muchos éxitos en el pasado inmediato en Ecuador. Políticamente, el fiasco de la compañía Ambursen sería rememorado como “parte del capítulo de errores y equivocaciones que distinguieron al Régimen que se derrumbó con la Revolución Popular de Mayo”.² Entonces, se impulsó una campaña para cambiar el grado de influencia de los entes financiadores externos en el establecimiento de condiciones de financiamiento y en la selección de las compañías constructoras. Se buscó construir obras viales solo mediante “contratos a precio fijo con Compañías o Empresas constructoras honorables”.³ Se activó la ardua tarea de remediar los daños inmediatos de la experiencia con la Ambursen y buscar acuerdos en las negociaciones para extender los empréstitos.

Para el año 1946, el plan vial velasquista duplicó la cantidad de obras en comparación con las previstas en 1945. La decisión de doblar los esfuerzos fue atrevida y auguraba un coste político. Excluyendo las obras provinciales, el plan decenal planteado por el gobierno de Velasco Ibarra se resume en la Tabla 8.

² Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Realizaciones del Plan de Vialidad y de las Obras Públicas en General*, 18.

³ *Ibid.*, 21.

Tabla 8
Plan vial en Ecuador, 1946

Carretera	Situación
Guamate-Tambo	En construcción, por contrato, a cargo de la J.A. Jones Construction Company Inc., financiada por empréstitos del Eximbank.
Cuenca-Loja	En construcción, a cargo del Estado.
Quito-Santo Domingo	Reparación, a cargo del Estado, 126 km atendidos en 1946 por un costo de 1,412.367 de sucres. Su atención fue preferencial.
Santo Domingo-Quinindé	En estudios, por la Tucker McClure.
Latacunga-Quevedo	En construcción, por la Cotopaxi Exploration Co., mediante contrato con el gobierno ecuatoriano.
Manta-Quevedo	En construcción, a cargo del Estado.
Montecristi-Jipijapa	En construcción, por contrato, a cargo de la J.A. Jones Construction Company Inc., financiada por empréstitos del Eximbank.
Portoviejo-Santa Ana	En construcción, por contrato, con The Central Railway of Ecuador Ltd.
Durán-Tambo	En construcción, por contrato, a cargo de la Tucker McClure.
Girón-Pasaje	En construcción, a cargo del Estado.
Vía Rodil	Entre Santa Rosa y Saracay, para unir Piñas a Zaruma (Loja), a cargo del Estado.

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Realizaciones del Plan de Vialidad y de las Obras Públicas en General* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1946).

Realización: propia.

En mayo de 1946, el embajador Scotten creía que el Eximbank necesitaba adelantar al Ecuador los fondos necesarios para completar la carretera Manta-Quevedo, sobre todo para contrarrestar el “pobre historial” de la Corporación Ecuatoriana de Fomento (CEF).⁴ En Washington se entendía que existían cuatro razones fundamentales que le obligaban a cambiar su actitud: Ecuador aceptó un acuerdo fronterizo impopular con Perú en 1942, “persuadida de hacerlo en gran medida como resultado de las promesas [de ayuda económica] de Estados Unidos”; la CEF había sido un fracaso y el gobierno estadounidense reconocía que fue “al menos parcialmente responsable” de ello; la compañía Ambursen que “conspiró contra el gobierno ecuatoriano” deterioró la confianza en compañías constructoras extranjeras en Ecuador; las relaciones bilaterales se vieron afectadas cuando EEUU adoptó una política coercitiva, que condicionaba a Ecuador a llegar primero a un acuerdo con respecto a la base militar de Galápagos para habilitar nuevos préstamos del Eximbank.⁵

⁴ *FRUS*, 1946, vol. 11: 875

⁵ *FRUS*, 1946, vol. 11: 877.

Las relaciones entre EEUU y Ecuador, entonces, encontraron un punto en común en julio de 1946 cuando se optó por eliminar un viejo candado en el diálogo: se decidió separar los asuntos del crédito del Eximbank y las negociaciones de Galápagos.⁶ De hecho, aquello debió ser una decisión muy difícil en aquel momento si tomamos en cuenta el significado de las islas para EE. UU. Ya en 1917, un columnista estadounidense preguntaba: "¿De quién son las manos que deben tener la llave de la entrada occidental de nuestro Canal y qué vamos a hacer al respecto?". Los sueños de convertir las islas de Galápagos en un santuario para la naturaleza habían sido alimentados durante la década de 1930. En 1938, Franklin Delano Roosevelt viajó a las Galápagos durante una gira por el Pacífico, tanto de vacaciones como para comprobar el dominio de los Estados Unidos en la región. Después del ataque a Pearl Harbor (1941), las fuerzas militares de EE. UU. ocuparon la isla de Baltra y al concluir la guerra se retiraron desmantelando todo lo posible y botando al mar todo lo que no se podían llevar.⁷

Eliminado el escollo en los diálogos, el siguiente movimiento fue organizar un encuentro entre representantes del Departamento de Estado, el Eximbank, los funcionarios ecuatorianos y los representantes de la compañía Jones.⁸ Así, la compañía Jones, que trabajaba en una sección de la carretera Panamericana y otra carretera entre Montecristi y Jipijapa, pudo importar maquinaria. La importación de una máquina chancadora de piedras con capacidad de 100 toneladas por hora, fue crucial para contrarrestar el óbice cuando se trataba de hallar materiales para afirmar la base de los trabajos viales.⁹

Aunque el panorama externo mejoraba, en el interior acontecían muchos problemas. Conservadores y comunistas, que estuvieron de acuerdo a unirse para derrocar a Arroyo del Río, no hallaron un punto común para emprender la transformación de Ecuador bajo el velasquismo. A esta crisis política, se sumó el aumento del costo de vida y el decaimiento de las reservas netas del Banco Central en 1947.¹⁰ Asimismo, la

⁶ *FRUS*, 1946, vol. 11: 879.

⁷ Citado en: Diego Quiroga, *Darwin, Darwinism and conservation in the Galapagos Islands: the legacy of Darwin and its new applications* (New York, NY: Springer, 2016), 71; Ver capítulo 4 y 5 de Elizabeth Hennessy, *On the backs of tortoises: Darwin, the Galápagos, and the Fate of an Evolutionary Eden* (New Haven, CT: Yale University Press, 2019).

⁸ *FRUS*, 1946, vol. 11: 879-80.

⁹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Realizaciones del Plan de Vialidad y de las Obras Públicas en General*, 13.

¹⁰ Cueva, "El Ecuador de 1925 a 1960", 110–11.

disposición a construir “caminos cortos y menos importantes al mismo tiempo” había despertado fuertes críticas a la política de transporte.¹¹

Como consecuencia, un golpe militar derrocó a Velasco Ibarra en agosto de 1947, paralizando la aprobación de todas las solicitudes de extensión de crédito por parte del Eximbank gestionadas desde 1946.¹² Mariano Suárez Veintimilla, presidente del Congreso, convocó al Congreso Extraordinario que posesionó como presidente a Carlos Julio Arosemena Tola hasta agosto de 1948.

El gobierno de Arosemena Tola realizó ajustes al plan decenal de Velasco Ibarra y declaró que su gestión se concentraría en “dedicar los fondos a determinadas obras, a las de mayor importancia nacional, porque entonces se hace obra efectiva y el país puede aprovechar de inmediato sus beneficios”.¹³ Este gobierno estaba convencido de “la inconveniencia de distraer fondos nacionales en numerosas obras a la vez, y en la necesidad, por el contrario, de dedicar la mayor suma de recursos a contadas obras”.¹⁴

El año 1948 trajo un cambio en la representación diplomática estadounidense en Ecuador, con la designación de John F. Simmons. Las labores de este personaje estaban concentradas en contrarrestar la propaganda antiestadounidense en Ecuador. “En general -informaba Simmons-, la línea de propaganda comunista ha sido explotar la triste suerte del trabajador en Ecuador y no dejar piedra sin mover para aumentar el descontento ya fuerte de los indios, propensos a ser algo apáticos con respecto a su bajo status económico”.¹⁵ En paralelo a esta campaña de control mediático, en mayo de 1948, Simmons recibió la nota confidencial de confirmación del ansiado crédito del Eximbank por 2,720.000 dólares para financiar la carretera Manta-Quevedo.¹⁶

Hasta 1948 el Ecuador tenía cerca de 1.000 km “solo de carretera panamericana”, estableciéndose como la vía más importante en la conexión de poblaciones en la Sierra.¹⁷ En septiembre de 1948, Galo Plaza asumió la presidencia de Ecuador a través de “una elección inusualmente libre”,¹⁸ inaugurando un periodo de estabilidad política y, a la vez, una etapa que permitió transiciones importantes en la política de transportes ecuatoriana.

¹¹ Norris, *El gran ausente*, 2:51.

¹² *FRUS*, 1947, vol. 8: 696-97.

¹³ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1947-1948* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1948), 11.

¹⁴ *Ibid.*, 71.

¹⁵ *FRUS*, 1948, vol. 8: 582-5.

¹⁶ *FRUS*, 1948, vol. 8: 586.

¹⁷ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, *Informe 1948-1949* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1949), 7.

¹⁸ *FRUS*, *The Western Hemisphere*, 1950, vol. 8: 696-97.

En el nuevo panorama, el estado pasó a concentrar sus esfuerzos en las vías transversales y de colonización.¹⁹ Este cambio de enfoque es importante, significaba en algún sentido dejar en segundo plano la prioridad dada a las secciones de la carretera Panamericana, pero sin renunciar a ella.

Con Alberto Acosta Soberón, como nuevo ministro de obras públicas, se habilitó la carretera Santo Domingo-Quinindé en 1948. Los beneficios de esta carretera fueron inmediatos en el mercado interno y jugó un rol importante en el periodo inaugural del *boom* bananero. También se licitó, la ruta Quinindé-Esmeraldas y se contrató a la firma ecuatoriana ASTRA por un plazo de 24 meses. La carretera Santo Domingo-Quevedo surgió como un proyecto prometedor para unir dos puntos de “enorme riqueza agrícola”, donde los propietarios de haciendas se habían mostrado dispuestos a colaborar.²⁰ La carretera Guamote-Bucay se construía para neutralizar los efectos de la crecida del río Chanchán sobre la línea ferroviaria y para conectarse con el ramal que el Comité de Vialidad del Guayas construía hacia el Bucay. En agosto de 1948, entretanto, se esperaba que la compañía *Pan American Engineering and Construction* (filial de la Jones) concluya la sección Guamote-Tambo de la Panamericana.²¹ La misma compañía estadounidense estaba a cargo de los estudios de las variantes, de lo cual dependería la continuación de las actividades en la carretera Manta-Quevedo.²²

Para el año 1948 la extensión de carreteras en Ecuador se amplió a 7.337 km y a la vez que aumentaron los costos de mantenimiento. Hasta entonces aún se construían y mantenían las carreteras provinciales con las mingas y la Conscripción Vial.²³ “Urge cambiar de sistema”, advertía Acosta Soberón, y recomendaba emprender una campaña para cubrir con capa asfáltica la mayor cantidad de vías afirmadas y de macadam para reducir el costo de mantenimiento de caminos.²⁴ Sin embargo, en Ecuador no existían las máquinas para emprender semejante empresa. La política del transporte ecuatoriana, entonces, emprendió una fase de reajuste de la cual hablamos en el siguiente apartado.

¹⁹ En 1948 se creó la Junta Nacional Pro Oriente (JUNO).

²⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, *Informe 1949-1950* (Quito: Minerva, 1950), 8–9.

²¹ La misma filial asumió los estudios preliminares para completar la ruta hacia Macará en 1949.

²² Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, *Informe 1948-1949*, 12.

²³ Hernán Ibarra Crespo, “Acción colectiva rural, reforma agraria y política en El Ecuador, ca. 1920-1965” (Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016), 366. Posteriormente, en 1951, el Congreso declaró inconstitucional la Conscripción Vial y fue abolida. Lilo Linke, *Ecuador Country of Contrasts* (London: Oxford University Press, 1960), 123.

²⁴ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, *Informe 1948-1949*, 8–9.

2. El mantenimiento, la carretera Manta-Quevedo y las rentas propias

En 1949, varios entes internacionales elevaron informes de desarrollo económico en Ecuador y otorgaron una radiografía de la situación transporte. La *International Basic Economy Corporation*, siguiendo el estudio de C. Warning de la *International Petroleum Co.*, entendía que “la falta de un sistema adecuado de carreteras y ferrocarriles divid[ía] al país en sectores más o menos separados cada uno obligado a desarrollar una diversidad de actividades para los cuales sus recursos están relativamente mal equipados”.²⁵ Según la FAO, el transporte “no afecta[ba] solamente a los transportes de mercaderías y de la población existente. E[ra] también de la mayor importancia para los proyectos de colonización de la tierra”.²⁶ El informe de transportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), redactado por el ing. Jorge Tamayo en 1950, afirmaba que los transportes no habían creado nuevas actividades y solo ampliaron las áreas de explotación.²⁷ También se recomendó abaratar los costos de construcción favoreciendo a las empresas nacionales solventes y capaces.²⁸ Como se puede apreciar, los informes prácticamente no enseñaban nada nuevo a los ecuatorianos; sin embargo, estos documentos se convirtieron en herramientas formales para emprender los cambios de políticas en desarrollo de infraestructura para los siguientes años.

El terremoto del 5 de agosto de 1949 en Tungurahua desnudó las deficiencias de maquinarias e ineficiencia de inventarios del departamento de obras públicas de Ecuador. A la vez, la magnitud del daño del evento tornó más dinámicas las negociaciones de financiamiento. El 14 de diciembre de aquel año se activó otra línea de préstamos del Eximbank por una suma de 1,500.000 dólares para la adquisición de equipos y la organización del Departamento Nacional de Mantenimiento de Carreteras. Como condición del banco, la licitación se hizo entre firmas estadounidenses y se determinó a la firma *Jhonson Drake & Piper* como la ganadora. Pero el contrato no se celebró, porque la compañía exigió reformas a los honorarios de los técnicos y exoneración de impuestos que podían generar lagunas legales. El retiro de la firma dejó libre la posibilidad para la propuesta de la compañía *Harold T. Smith Inc.*

²⁵ International Basic Economy Corporation, “El Ecuador en 1948”, en *El gobierno del sr. Galo Plaza*, vol. IV (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952), 86.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas FAO, “Preservación de alimentos alterables”, en *El gobierno del Sr. Galo Plaza*, vol. IV (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952), 305.

²⁷ Jorge Tamayo, “Los transportes en la República del Ecuador”, en *El gobierno del Sr. Galo Plaza*, vol. IV (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952), 629.

²⁸ *Ibid.*, 644.

El 27 de diciembre de 1951, el Estado ecuatoriano celebró el contrato con el representante de *Harold T. Smith Inc.*, Frederick Maunder, y envió el documento para su evaluación en el Eximbank. Es decir, el banco se reservaba la facultad de estudiar el contrato y proponer las reformas que le parecían correctas. En efecto, aparecieron observaciones que tuvieron que ser aceptadas por el ramo de obras públicas ecuatoriano. El precio ascendía a 1,303.438 dólares y el detalle de la compra incluía 65 volquetas, 2 motoniveladoras, 3 plantas trituradoras de piedra. 7 palas mecánicas, 2 Tornadozers, 2 tractores de oruga, 9 camiones, 2 mezcladoras de hormigón, 6 talleres de mecánica portátil y 12 camionetas. El 59 % de esta maquinaria se puso en servicio en Ecuador en 1952, elevando de inmediato la capacidad del mantenimiento de las vías.²⁹ El problema de la falta de maquinaria para el mantenimiento al fin había encontrado una vía de solución, pero los problemas de falta de fondos para combustible para movilizar este nuevo parque automotor y personal capacitado se hicieron presentes.³⁰

En paralelo, los estudios técnicos para la carretera Manta Quevedo (183 km) terminaron en 1951 y la licitación determinó la contratación de la firma estadounidense *Nathan A. Moore*. Aquella compañía tenía un prestigio recién ganado tras concluir 131 km de la carretera entre Guamote y Tambo. Sin embargo, los retos eran distintos y un año después surgieron preocupaciones, porque la firma Moore no pudo “cumplir sus obligaciones en la proporción conveniente”.³¹ Procurando evitar la paralización total de los trabajos, se autorizó a la compañía a subcontratar personas o empresas con suficiente capacidad. En esas condiciones, la Moore subcontrató a la compañía ecuatoriana INCA (Ingenieros Nacionales Constructores Asociados). Esta disposición tenía por objetivo detener la reanimación de los murmullos y fantasmas del fiasco de la Ambursen.

A pesar de los esfuerzos, los problemas en torno a la Manta-Quevedo no cesaron. El 17 de junio de 1951, tres mil personas se dieron cita en el Consejo Provincial de Manabí (Portoviejo). Entre los invitados se encontraban el ministro de obras públicas, el vicepresidente ecuatoriano, el presidente del Congreso y legisladores manabitas y de otras provincias. En la reunión se evaluaron los trabajos y planes para el futuro inmediato de la

²⁹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1951-1952* (Quito: La Unión Católica, 1952), XXIII.

³⁰ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1952-1953* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1953), XIII.

³¹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1950-1951* (Quito: Minerva, 1951), 21.

obra Manta-Quevedo. Se comisionó un Comité para la evaluación de los trabajos de la *Nathan A. Moore* (contratista) y la INCA (subcontratista) entre agosto y octubre de 1951.

El Comité de evaluación de la Manta-Quevedo estaba compuesto por delegados gubernamentales, provinciales y un delegado del Eximbank, el ingeniero Joe Campbell de la Oficina de Caminos Públicos de Estados Unidos.³² En noviembre de 1951, los resultados de la evaluación indicaban que no hubo un aprovechamiento del empréstito, aunque la calidad de las obras no fue puesta en duda. Como efecto, se preveía que a ese paso no se concluiría en el plazo contratado y se notificó a la firma la decisión de terminar el contrato en 60 días.

Como resultado de la evaluación del Comité, se cablegrafió a nuevas firmas estadounidenses. Entre ellas la *Utah Construction Company* de Salt Lake, la *J. G. White Engineerin Corportation* de New York y la *Morrison-Knudsen Company Inc.*, de Boise Idaho. La primera manifestó que no estaba en condiciones de hacer propuestas. La segunda delegó un representante que desarrolló una minuta que no satisfizo los intereses del Ministerio de Obras Públicas ni del Eximbank, sobre todo porque no ofrecía las garantías suficientes ni se adhería a el plazo. Con la tercera se discutió y se aprobó una minuta de contrato que satisfacía a las partes. El Eximbank también aprobó las condiciones, pero el Consejo de Estado dio un fallo negativo el 28 de julio de 1952 y las obras en la carretera Manta Quevedo quedaron suspendidas.³³

En el mes de septiembre de 1952, José María Velasco Ibarra fue posesionado presidente. Se trataba del tercer gobierno velasquista y fue la primera y única vez que “el gran ausente” concluyó un periodo presidencial. En el programa de Velasco Ibarra, las carreteras fundamentales eran la Esmeraldas-Quinindé, Manta-Quevedo, Durán-Tambo, Puerto Bolívar-Pasaje-Girón y la Carretera Panamericana (sección Loja). De tal modo, se ratificaba el giro de la política de transportes ecuatoriana hacia las carreteras transversales con el principal objetivo de ocupar tierras fértiles que estaban declaradas como “baldías”. A la vez, se constataba un fenómeno institucional preocupante que evidenciaba un giro desproporcional en favor de la construcción de carreteras. El ministro del ramo de obras públicas lo resumía así:

³² El mismo Campbell fue comisionado para evaluar las condiciones de la Carretera Panamericana en la sección de Loja: que debatía la ruta Catacocha y Cariamanga hacia Macará. Campbell ya había emitido un informe en 1946 sobre la ruta de Cariamanga y en 1951 se dedicaría a evaluar Catacocha.

³³ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1951-1952* (Quito: La Unión Católica, 1952), XIV–XV.

Puede decirse que la actividad en Obras Públicas se ha reducido a vialidad o sea a construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, ya que habiendo cedido el producto del impuesto predial rural en favor de los Municipios de la República, consecuentemente el Ministerio ha tenido por fuerza que desentenderse de las obras sanitarias y de carácter local, como son: Agua potable, Canalización y otras que benefician directamente a las ciudades y pueblos.³⁴

Para el año 1953 se retomó la licitación de la carretera Manta Quevedo, no sin problemas. En esta ocasión, los inconvenientes radicaban en el propio escenario político ecuatoriano y también en la actitud del Eximbank. Para el ministro de obras públicas, Ing. Atahualpa Ruiz, la resistencia local a la continuación de las obras estaba fundada en “la insana política de oposición al régimen” de Velasco Ibarra.³⁵ Esto se explica, en parte, por las experiencias previas de las administraciones velasquistas, que habían dejado importantes déficits financieros por desmedidas inversiones en obras públicas. Por su parte, el banco estableció dos condiciones para continuar con el proyecto: la liquidación de una deuda pendiente de 48.600 dólares y la compra de la maquinaria dejada por la Nathan A. Moore. Se pagó lo adeudado con fondos provenientes del Ministerio de Obras Públicas. En cambio, la compra de la maquinaria excedía las posibilidades financieras de Ecuador y se demandaba un préstamo de 1 millón de sucres.

En abril de 1953, el Eximbank estableció otra condición. El banco creía que, “en vista de las condiciones que rodeaban al proyecto, muy difícilmente aprobaría un contrato de construcción a base de precios unitarios o de una suma global, pero que, en cambio, aceptaría un contrato de costo, más un honorario fijo”.³⁶ Ecuador aceptó la nueva condición e inició la búsqueda de un contratista dispuesto a no hacer modificaciones al contrato y que preferiblemente suministre los equipos necesarios. Se invitaron a 10 compañías calificadas para la presentación de propuestas, pero solo siete respondieron al llamado. La evaluación estuvo a cargo de funcionarios del Ministerio de Obras Públicas, del *Bureau of Public Roads* de EEUU y de las Compañías interesadas. Los funcionarios de Ecuador y EEUU elaboraron un cuadro comparativo y un informe que establecía a la compañía *J. A. Jones Construction Co* (en adelante Jones) como la más apta. El contrato con la Jones acordaba el trabajo durante 30 meses y fue enviado al Consejo de Estado y

³⁴ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1950-1951*, 15.

³⁵ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1951-1952*, XVI.

³⁶ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1952-1953*, XIX.

el Eximbank para su aprobación. El contrato fue puesto en vigencia en septiembre de 1953, estableciendo una fluctuación máxima del 10 % en el precio final.

Así, las obras de la carretera Manta-Quevedo prosiguieron acompañadas de viejos murmullos. En definitiva, el Eximbank se había ganado una pésima fama de la que ya no podría deshacerse. Esta problemática situación se comprobó durante la visita a Ecuador del senador estadounidense Homer E. Capehart. El 26 de octubre de 1953, la Cámara de Comercio e Industrias y la empresa Eléctrica del Ecuador de Guayaquil, tras una evaluación a las condiciones de ampliación del comercio con Estados Unidos, compartió su preocupación con Capehart en un *Memorandum* que expresaba lo siguiente:

Los ciudadanos privados tienen la impresión de que la cooperación del Export Import Bank tiene fallas tan serias que la inversión de capital prestado a Ecuador no ha proporcionado ventajas reales y efectivas. La parte de la Carretera Panamericana entre Chumchi y Gum se construyó con un préstamo del Export-Import Bank y cada invierno parece que la carretera es prácticamente inexistente. La Carretera Quevedo-Manta es otro proyecto que se está realizando con un préstamo de la misma institución y aún no se ha completado. Se entiende que el Banco de Exportación e Importación aprueba las calificaciones de las empresas que emprenden la construcción de los diversos proyectos, que aprueba los contratos y mantiene un supervisor sobre los proyectos; sin embargo, los resultados no han sido satisfactorios.³⁷

En consideración a los alarmantes antecedentes del Eximbank, el *Memorandum* guayaquileño compartía dos recomendaciones:

- (a) Que el Banco de Exportación-Importación tenga mucho cuidado en la selección de las empresas constructoras, los términos de los contratos y aumente la supervisión por parte de los organismos técnicos de los proyectos construidos con préstamos de esa institución.
- (b) Procure que los bancos referenciados aumenten sus inversiones a favor de la iniciativa privada y obtengan el mejor desarrollo comercial, industrial y agrícola al operar directamente con empresas privadas.³⁸

En definitiva, para la opinión pública y los especialistas, la situación del transporte había llegado a un punto de quiebre. Un balance del estado de la red vial ecuatoriana de 1953 realizado por el ing. Carlos E. Zabala, director de la DGOP, entendía que el *boom* de banano en 1950 reveló “una realidad verdaderamente amarga y desconcertante” en relación con la demanda de un medio de transporte rápido y eficiente.³⁹ El problema

³⁷ Homer Capehart, *Study of Latin American Countries. Interim Report of the Senate Committee on Banking and Currency* (Washington: Government Printing Office, 1954), 301. Traducción mía.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, *Informe 1949-1950*, 64–65.

mostraba que la red se había extendido notablemente en los últimos años, pero no había logrado concretar una interconexión entre las carreteras. A esto se debía agregar el asunto de la calidad de las carreteras, que habían sido hechas para tráfico de transporte liviano. La carga había aumentado en número y peso y se había pasado de los camiones de 2 toneladas a los de 8, 10 y 12 toneladas. De un tráfico usual de 10 a 15 camiones en algunas vías se había pasado al tráfico diario de 20 a 80.⁴⁰ Un certero análisis de este panorama sugiere que “el desarrollo de la red vial correspondió más bien a las posibilidades de inversión ofrecidas por una coyuntura económica favorable, que a las necesidades propias de la comercialización del banano”.⁴¹

El mismo Zabala hizo otro apunte crítico respecto a la financiación, que expresaba claramente el sentir común respecto a las experiencias previas en la construcción de carreteras en Ecuador:

No es posible -advertía Zabala- que se crea que los compromisos de Obras Públicas se los llene sólo a base de empréstitos. Hay que darles rentas propias, que no se involucren en los fondos comunes puesto que este sistema impide la inversión de dineros en las fuentes de donde éstos proceden.⁴²

Lo que Zabala anticipaba es una muestra de un proceso que cambiaría las formas de hacer carreteras en Ecuador. Su criterio estaba influenciado por las directrices del IV Congreso Panamericano de Carreteras (México, septiembre 1941), que llamaba la atención sobre el impuesto a la plusvalía como fuente de ingreso para la construcción, mejoramiento, conservación y seguridad en las redes de carreteras, y surgían como recomendación con base en la experiencia mexicana de 1934 y 1941. Se trataba de la propuesta de implementación del impuesto al consumo o importación de combustible en Ecuador.⁴³ Este giro es crucial y dedicamos el siguiente apartado para conocerlo con más detalle.

3. Impuestos a la gasolina y la hegemonía de empresas ecuatorianas

El 8 de junio de 1953, durante el tercer velasquismo, en Ecuador se dictó el primer Decreto del impuesto a la gasolina orientado a respaldar un Plan vial quinquenal. Como antecedente a este Plan se elaboró el *Programa mínimo de trabajos para el año 1953*, que

⁴⁰ Ibid., 65.

⁴¹ Deler, *Ecuador: del espacio*, 347.

⁴² Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1950-1951*, 52.

⁴³ Zabala también transmitió la necesidad de llevar contabilidad estadística del servicio de carreteras y la fotogrametría, que implicaba una reforma técnica importante en su tiempo.

se concentraba en las carreteras que interconectaban la Sierra y la Costa.⁴⁴ El impuesto al consumo de gasolina estableció una carga de 0,60 sucres por galón. El segundo Decreto de impuesto a la gasolina, de 0,20 sucres por galón, se dictó el 16 de junio de 1954. Ambos impuestos gravaron a las compañías petroleras *Anglo Ecuatorian* y *Manabí Exploration*, y a la Aduana de Bahía.⁴⁵ El Banco Central se constituyó como fideicomisario de estos fondos, que entre agosto de 1953 y mayo de 1954 ascendieron a 35,825.199 sucres.⁴⁶

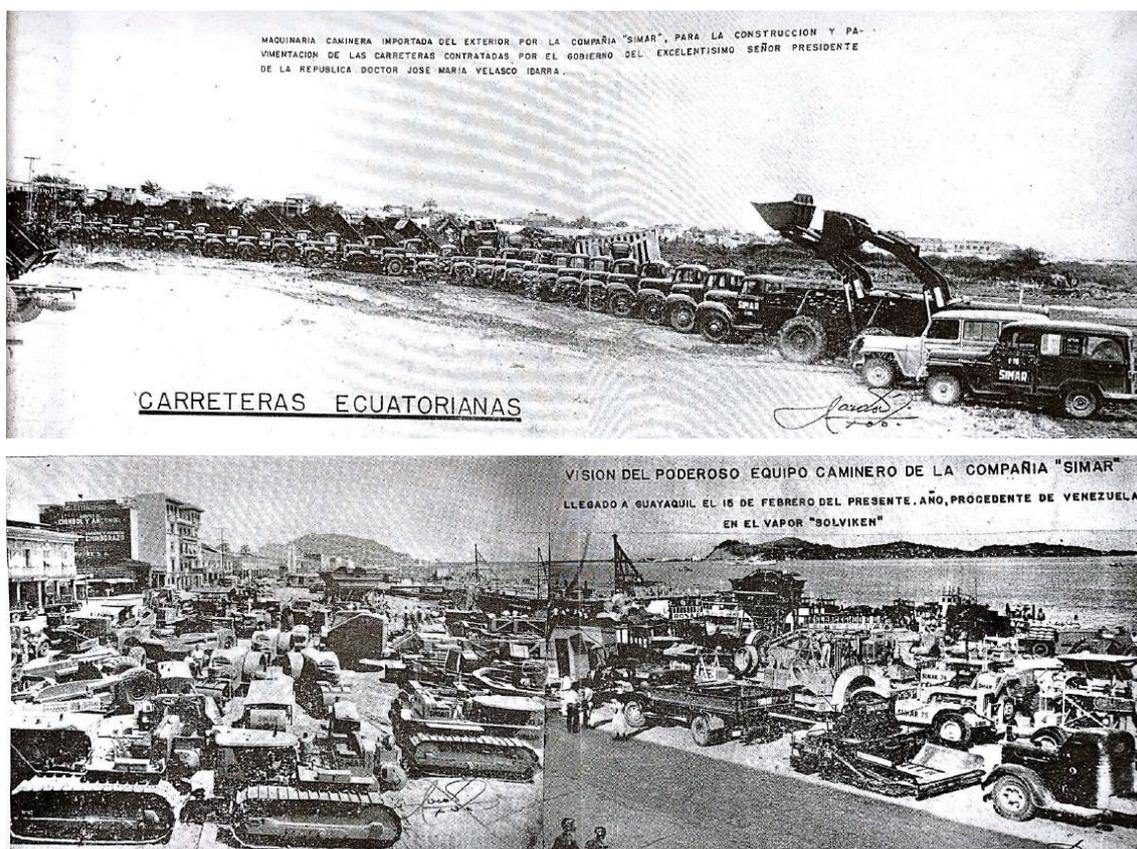


Figura 6: Maquinaria importada por la compañía SIMAR Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, Informe 1953-1954 (Quito: La Unión Católica, 1954).

De tal modo, en 1954, la política de transportes en Ecuador emprendió la tarea de cruzar el país con carretas. La principal novedad, es que lo haría con la contratación de ocho compañías ecuatorianas que hasta entonces mostraban tener toda la capacidad técnica y operativa para el reto (ver Figura 6). Prácticamente, la totalidad de los fondos del impuesto a la gasolina (35,390.840 de sucres) fueron ejecutados de inmediato y se

⁴⁴ Durán-Tambo (a concluirse en 1 año), Quindé-Esmeraldas (a concluirse en 3 años), Girón-Pasaje (a concluirse en 1 año) y Quevedo-Manta (a concluirse en 3 años).

⁴⁵ A parte de los dos impuestos a la gasolina de carácter nacional, se agregó un tercer impuesto a la gasolina de bajo rendimiento destinado a las obras viales circunscritas en la provincia del Chimborazo. Ver: CEPAL, *El transporte en América Latina* (Nueva York: Naciones Unidas, 1965).

⁴⁶ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1953-1954* (Quito: La Unión Católica, 1954), 27.

contrataron a cinco compañías ecuatorianas para trabajar en las carreteras más importantes del país. La INCA en la vía Duran-Gun (140km). La SIMAR en las vías Ambato-Babahoyo, Latacunga-Quevedo y Santo Domingo-Quevedo. La CONACA, a cargo del ingeniero Augusto Hidalgo Flores, en la vía Quevedo-Empalme. La modalidad de pago para estas tres compañías planteaba un 50 % de pago efectivo y 50 % en bonos del Estado a diez años plazo con el 5 % de interés anual. El impuesto también estaba pensado para aportar a la financiación de la Quinindé-Esmeraldas que ya venía trabajando con ASTRA.

La modalidad de contratación fue efectiva y se ejecutó un segundo bloque. Loja-Cariamanga-Macaré con la compañía FERNÁNDEZ. Las Chinchas-Catacocha-Macaré con la INCA. La Santo Domingo-Chone con la GRANDA CENTENO. La Sibambe-Bucay con la CONACA. La Puente Santa Rosa-Saracay con la compañía REINOSO. El objetivo de este segundo bloque, que cruzaba zonas con valor pequeño o solo potencial, se orientó a la colonización. Hasta 1956, como adición al programa vial se contrató la construcción de las carreteras Alóag-Tandapi-La Palma-Santo Domingo y Cajabamba-Pallatanga-Bucay.

Pedro Carbo Medina, otra vez como ministro de obras públicas en 1954, oficializó la vigencia del *Plan Básico de Vialidad*.⁴⁷ El plan priorizaba las conexiones transversales con punto de partida en la carretera Panamericana Las fuentes de financiación también se diversificaron: provenían del impuesto al consumo de gasolina, el crédito del Eximbank y el Presupuesto General. El lanzamiento del programa vial coincidió con la creación de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) en mayo de 1954. La memoria histórica del Ecuador ha atribuido comúnmente a la JUNAPLA la autoría del *Plan Básico de Vialidad*, lo cual parece ser poco preciso.⁴⁸

Así, en un contexto donde la política del transporte en Ecuador sufría cambios profundos, la carretera Manta-Quevedo se inauguró oficialmente. El evento aconteció en septiembre de 1956 (ver Figura 7), en coincidencia con el final del periodo presidencial de Velasco Ibarra. El tráfico había estado habilitado desde agosto y la vía contaba con 10 puentes. La compañía Jones se comprometió a acabar los detalles y el mantenimiento

⁴⁷ Carbo Medina ya había sido ministro de obras públicas de Velasco Ibarra entre 1945-1947.

⁴⁸ De esta manera, no se trata de negar la importancia posterior de esta Junta en la generación de políticas de planificación que se coronarían una década después con el Plan General de Desarrollo Económico y Social Nacional (1964-1973) que en gran “respondía al compromiso” de Ecuador con la Alianza para el Progreso. Ver: Leonardo Vicuña Izquierdo, *La planificación en Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1987), 33.

hasta el 31 de diciembre del mismo año. Semanas antes de que la vía sea recibida por el gobierno ecuatoriano se presentaron fallas en algunos sectores de la carretera que fueron justificadas por la empresa como efectos del invierno. Pero el análisis del ministerio halló que algunas eran de origen técnico, lo que motivó reclamaciones a la compañía Jones. De tal modo, el gobierno ecuatoriano se negó a recibir la carretera, extendiendo la larga historia de tensiones tejida en torno a la carretera Manta-Quevedo.

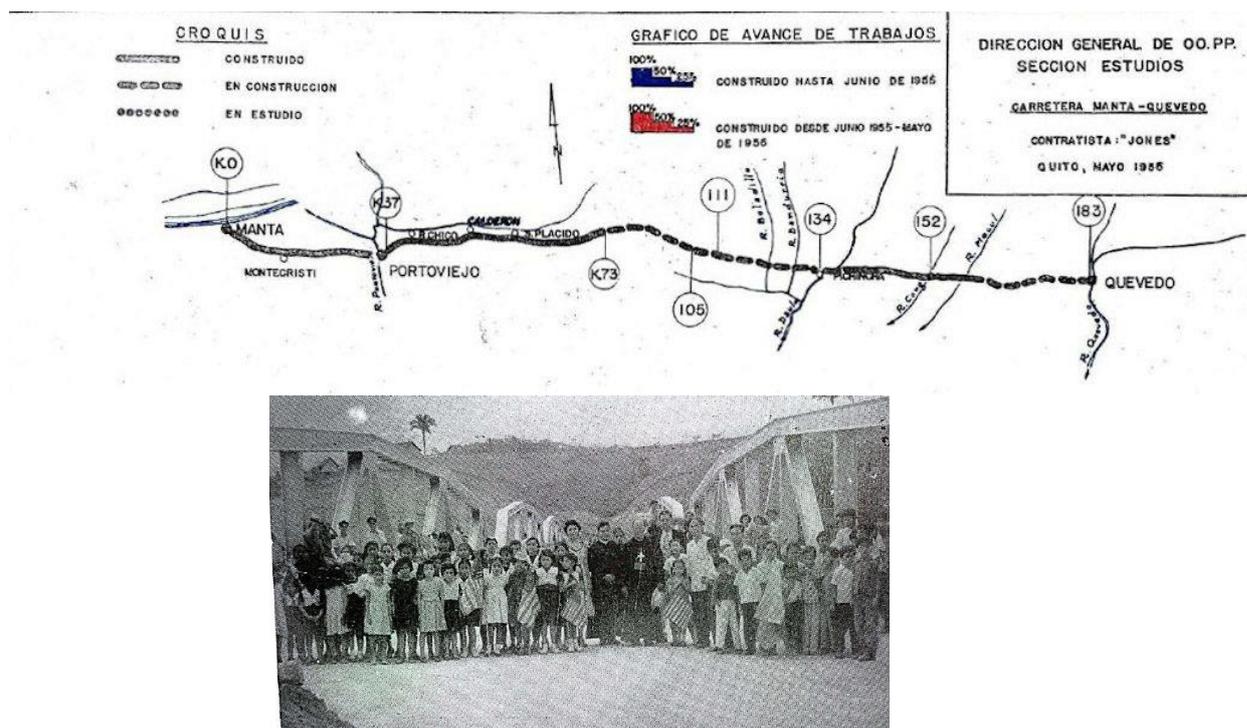


Figura 7: Croquis de la carretera Manta-Quevedo e inauguración de puente sobre el río Quevedo Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, Informe 1955-1956 (Quito: Gráficas Ayerve, 1956).

En 1956, Camilo Ponce fue posesionado presidente y se daba continuidad al periodo de estabilidad política democrática desde 1948. El balance del ministro de obras públicas, Arq. Sixto Duran Ballén recordaba que antes de 1953 “la construcción de carreteras nacionales era limitada; las únicas vías principales que venían ejecutándose eran la Quevedo-Manta y la Quinindé-Esmeraldas”.⁴⁹ Duran Ballén añadía que la contratación de construcción de carreteras, por un costo total estimado de 592,880.000 sucres, de los cuales hasta 1956 se habían invertido 321,016.535, no habían dado los

⁴⁹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, *Informe 1956-1957* (Quito: La Unión Católica, 1957), VIII.

resultados esperados, puesto que ninguna se completó y los porcentajes de avance eran bajos.⁵⁰

El *Plan Básico de Vialidad* para los años de 1956-1960, dependía de las disponibilidades presupuestarias y la JUNAPLA preveía que los plazos se ampliarían considerablemente.⁵¹ La JUNAPLA agregaba que siendo Ecuador un país con una “economía netamente agrícola; toda obra que propenda a incrementarla debe[ría] tener principal prioridad”, donde se incluían las obras viales carreteras.⁵²

Entonces, ese mismo año se iniciaron gestiones para la obtención de un empréstito, pero esta vez la fuente sería una sección del Banco Mundial (BM): el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El 7 de marzo de 1957 se contrató, como condición del Banco, a la firma de ingenieros consultores de *Rader & Associates* para determinar el monto del empréstito y las carreteras que se trabajarían. El ente financiero también puso como condición la eliminación del modo de pago en bonos, mecanismo utilizado desde 1953. La JUNAPLA coincidió con el BM, declarando que aquel sistema ocasionó dificultades a los contratistas en la venta de estos bonos en términos razonables, encareciendo el costo de los trabajos.⁵³ El empréstito se pagaría con el fideicomiso del impuesto a la gasolina de 1953, aquello implicaba reducir las carreteras que se iban a construir y se conformó una Comisión de Fiscalización del Plan Vial por orden de la Cámara de Diputados.

El 25 de junio de 1957, el informe final de la *Rader & Associates* (en adelante Rader), representada por John Greenleaf, recomendaba 9 puntos esenciales.

1. Cancelar todos los contratos que establezcan pagos parciales de bonos-dólares de los EEUU, respaldados por rentas provenientes del primer gravamen a la gasolina
2. Que se solicite ayuda bancaria a base de un empréstito que deba gastarse en un periodo de 5 años.
3. Que se adopte un programa inicial de mantenimiento, como se ha descrito en este informe, a un costo de \$3,500.00 (moneda de EEUU) y 59,270.000 sucres
4. Que se adopte un plan de construcción caminera que implique un costo de 11,944.400 (moneda de EEUU) y 221,171.000 sucres, además del programa de mantenimiento, y que tal plan establezca el siguiente orden de antelación:

⁵⁰ Ibid., IX.

⁵¹ Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Informe anual 1955-1956* (Quito: Editorial Santo Domingo, 1956), 161.

⁵² Ibid., XI.

⁵³ Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Informe anual 1955-1956*, 160.

- a. Carretera Quevedo-Santo Domingo-Alóag-Quito; Durán-Cochancay.
 - b. Carretera Chone-Santo Domingo-Bahía de Caráquez;
 - c. Carretera Troncal de la Costa, Sector Sur.
 - d. Carretera Latacunga-Quevedo, secciones Millín-Tigua y La Maná-Quevedo.
5. Que se inicien negociaciones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para obtener un empréstito de \$15,444.400 (moneda de EEUU), a fin de sufragar los requisitos de moneda extranjera del plan arriba descrito.
 6. Que el H. Congreso Nacional del Ecuador asigne fondos suficientes en el presupuesto para llevar a cabo este programa
 7. Que todos los contratos para el programa de construcción revisado se basen en diseños de ingeniería terminados, planos, especificaciones y estimados de cantidades que tomen en cuenta todas las correcciones que sean necesarias o convenientes
 8. Que se inicie en seguida todo el trabajo de ingeniería requerido para concluir los planos, las especificaciones y los estimados de cantidades, con inclusión del estudio de los planos existentes, a fin de permitir que la construcción inicie 90 días después de que los fondos del empréstito se encuentren disponibles.
 9. Que comiencen a darse en seguida los pasos preparatorios a fin de iniciar el programa de conservación y se autorice a los ingenieros consultores para que envíen los especialistas requeridos para emprender el entrenamiento de personal, entrenamiento incluido como parte del programa de conservación.⁵⁴

En julio de 1957, Durán Ballen se trasladó a Washington para negociar el empréstito. El Banco Mundial consideró que los cálculos de la Rader eran muy conservadores y se renegoció a 14,500.000 dólares, solo para las tres primeras vías y, además, se añadían 3,500.000 dólares para el mantenimiento de carreteras. En los hechos solo se atendieron cuatro carreteras simultáneamente.⁵⁵ Entre agosto y septiembre de 1957 se aprobó el contrato de empréstito y entró en vigencia el 1 de enero de 1958. Camilo Ponce, en la búsqueda de “hacer más ecuatoriano al Ecuador”, declaraba:

[El plan vial] no solo significa la incorporación de la riqueza activa del País de millares de hectáreas cultivables; no solo es una válvula de escape a la tensión social; no solo permite atraer tonificantes corrientes migratorias. Es además y sobre todo, el más considerable recurso de consolidación política nacional”.⁵⁶

⁵⁴ Rader & Associates, “Un programa de carreteras en el Ecuador. Informe preparado para el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones” (Florida, 1957), 4–5.

⁵⁵ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, *Informe 1959-1960* (Quito: La Unión Católica, 1958), X.

⁵⁶ Ecuador, Presidencia de la República, *Programa y realización de gobierno*, vol. I (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1959), 159.

Desde la vigencia del empréstito en 1958, la construcción de la Quito-Alóag-Santo Domingo-Quevedo fue dividida por tramos. Se creía que “la división en varios tramos de construcción permitiría que varias compañías trabajen simultáneamente, aportando así mayor contingente de equipo y personal”.⁵⁷ Además, el banco y el ministerio consideraban que se deberían calificar solo a las compañías que demostraron experiencia y capacidad técnica, administrativa y financiera. Para el año 1959 la carretera ya estaba dividida en 7 secciones entre las compañías SIMAR, CONACA, Antonio Granda Centeno, Leonardo Guarderas y Morrison Knudsen. Con excepción de la última de origen estadounidense, todas las compañías eran ecuatorianas.

La gran ausente de la serie de compañías que licitaban nuevas obras en 1959 era la estadounidense Jones, que aún no había logrado traspasar la carretera Manta-Quevedo al gobierno ecuatoriano. Las negociaciones con la compañía Jones se dilataron en 1957 y solo se avizoró un acuerdo con la intervención del agregado comercial de la Embajada estadounidense en Quito. Finalmente, para “salvaguardar su prestigio”, la compañía aceptó sufragar los costos de reparación de la carretera.⁵⁸ “Pocas obras en la historia del Ecuador ha[bían] tenido un desarrollo tan accidentado como el de la carretera Quevedo-Manta”⁵⁹ y la experiencia habían dejado una huella indeleble.

Tabla 9
Préstamos del Eximbank al Ecuador en infraestructura de transporte, 1942-1957

Número de crédito	Productos financiados	Fecha de aprobación	Monto (en dólares)
343	Construcción de carretera, Guamote-Tambo	18 de diciembre de 1942	8,791.900
432	Construcción de carretera, Manta-Quevedo	8 de octubre de 1947	2,720.000
432-A	Construcción de carretera, Manta-Quevedo	16 de septiembre de 1953	4,980.000
432-B	Construcción de carretera, Manta-Quevedo	10 de enero de 1957	250.000
471-A	Mantenimiento de carreteras	14 de diciembre de 1949	1,500.000
471-B	Equipamiento para ferrocarril	14 de diciembre de 1949	1,500.000
Total			19,741.900

Fuente: Export Import Bank, *Report to the Congress for the period July-December, 1961* (Washington: Eximbank, 1962)

Cuando se traspasó la carretera Manta-Quevedo al control estatal, el Ecuador había acumulado una deuda por 19,741.900 dólares con el Eximbank, solo en ítems

⁵⁷ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, *Informe 1957-1958* (Quito: La Unión Católica, 1958), X.

⁵⁸ *Ibid.*, XVI.

⁵⁹ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, *Informe 1952-1953*, XX.

dedicados al transporte (ver Tabla 9). De aquel monto, 8,791,900 dólares estaban orientados a la construcción de una sección de la Carretera Panamericana, 7,950.000 en la carretera Manta-Quevedo y 3,000.000 de dólares en el mantenimiento y el equipamiento de ferrocarriles. El Eximbank también financió otros proyectos de infraestructura en este periodo, que hicieron ascender la deuda por encima de los 38 millones de dólares en 1958. Este último monto crecería por encima de los 55 millones de dólares en los siguientes años, con la financiación de compañías azucareras y de lácteos, y otros proyectos importantes de irrigación y de construcción de aeropuertos.⁶⁰

Tabla 10
Extensión de carreteras en Ecuador, 1925-1980 (en kilómetros)

Tipo	1925	1930	1935	1940	1948	1952	1958	1963	1970	1976	1978	1980
Asfaltado							650	1.052	2.862	3.784	4.432	5.962
Afirmado	440		2.295	2.940	2.664	5.483	5.829	7.361	8.150	10.483	12.767	12.200
Verano	120		3.093	3.281	4.673	4.382	1.440	7.211	11.680	13.915	16.677	16.478
Total	560	3.578	5.388	6.221	7.337	9.865	10.821	15.624	22.692	28.182	33.876	34.640

Fuente: Frank Bernard Curran, *Motor Roads in Latin America*, (Washington: Government Printing Office, 1925); International Basic Economy Corporation, “El Ecuador en 1948”, en *El gobierno del sr. Galo Plaza*, vol. IV (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952), 1–128; Homer Capehart, *Study of Latin American Countries. Interim Report of the Senate Committee on Banking and Currency* (Washington: Government Printing Office, 1954); Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Resumen del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador* (Quito: JUNAPLA, 1963); Lilo Linke, *Ecuador Country of Contrasts* (London: Oxford University Press, 1960); Parsons, Brinkerhoff, Quade and Douglas, *National Transportation Plan* (Quito: Ministry of Public Works, 1964); CEPAL, *El transporte en América Latina* (Nueva York: Naciones Unidas, 1965); Fernando Guzman Jativa, “La vialidad en el desarrollo socio-económico del país, en los últimos años” (Trabajo de investigación individual, Ecuador, Secretaría General del Consejo de Seguridad, 1988).

Elaboración: propia.

El Ecuador llegó a 1958 con aproximadamente 1.440 km de caminos de verano, 5.829 km de caminos afirmados y 650 km de carreteras asfaltadas (ver Tabla 10). La ampliación de la red vial de caminos y carreteras en poco más de 30 años, entre 1925 y 1957 cambió sensiblemente el espacio geográfico ecuatoriano (ver Figura 8). La mejora de la calidad de las vías automovilísticas sobre todo en la década de 1950 fue considerable. En 1958, los caminos de verano representan el 13 % en comparación con 50 % en 1952.⁶¹

El Ecuador terminó la década de 1950 construyendo y manteniendo sus carreteras de tres maneras. La primera manera estaba enfocada en las vías troncales, y se financiaba con empréstitos exteriores que se pagaban con el impuesto a la gasolina y asignaciones de Presupuesto: Quito-Alóag-Santo Domingo-Quevedo, la Durán-Cuenca, Bahía-Chone-

⁶⁰ United States of America, The Export Import Bank, *Report to the Congress for the period July-December, 1964* (Washington: Eximbank, 1965), 66.

⁶¹ Linke, *Ecuador Country of Contrasts*, 118.

Santo Domingo (BM), Loja-Las Chinchas-Catacocha-Macará. La segunda manera se hacía con base en impuestos propios: Tulcán-Tufiño-Maldonado, Loja-La Toma-Cariamanga-Macará, Alamor-Arenillas, Cajabamba-Pallatanga-Bucay, Quinindé-Esmeraldas, Puyo-Napo, Gualaceo-Limón y Loja-Zamora. Y la tercera, con asignaciones del Presupuesto Nacional y concentrada en el mejoramiento y la pavimentación de diversos tramos.

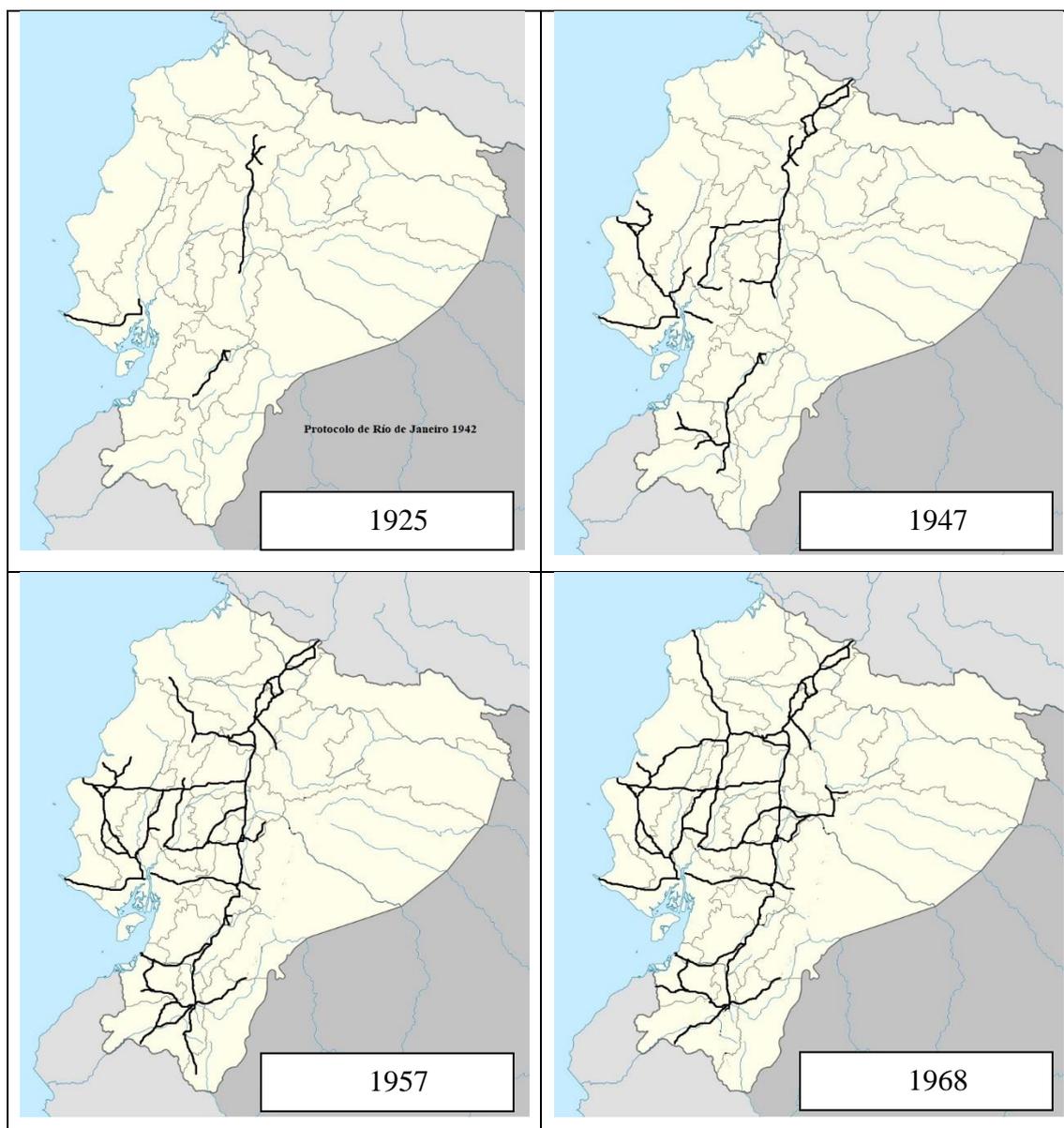


Figura 8: Planos de la evolución del sistema de caminos y carreteras del Ecuador, 1925-1966 Fuente: Frank Bernard Curran, *Motor Roads in Latin America* (Washington: Government Printing Office, 1925); Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, *Atlas geográfico de la red de carreteras y ferrocarriles de la República* (Quito: Publicaciones oficiales del Ministerio de OO.PP., 1947); Rader & Associates, “Un programa de carreteras en el Ecuador. Informe preparado para el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones” (Florida, 1957); Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, *Informe del ministerio de Obras Públicas a la Nación, 1966-1968* (Quito: Don Bosco, 1968).

Elaboración: propia.

Nota: Para estos planos se han tomado en cuenta solo caminos afirmados y carreteras asfaltadas.

Desde el año 1958, con más de treinta años de experiencias en construcción de carreteras y el examen de diversas políticas de transporte, Ecuador ejecutaba un plan quinquenal denominado *Programa de Construcción y Mantenimiento de Carreteras*. Luego, en el año 1963, las carreteras fueron un subprograma de la sección de transportes del *Plan general de desarrollo económico y social del Ecuador*, cuyo fin fue “responder a los requerimientos de las demandas de transporte y romper los embotellamientos que obstaculizaban la expansión de la oferta dentro de este sector”.⁶² El programa de diez años en transportes calculaba un costo aproximado de 6 millones de sucres, de los cuales se destinaba al menos el 40 % a la construcción y mantenimiento de carreteras. La planificación estuvo a cargo de la Junta Nacional de Planificación y basada en el *Estudio del Transporte Nacional* e intervención del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento.⁶³ En la práctica, el subprograma de carreteras se ejecutó en otro quinquenio, como continuación del iniciado en 1958.⁶⁴

Los años de experiencia en construcción de vías de transporte en Ecuador incluyeron una serie de retos de origen interno y externo. En esta investigación hemos decidido prestar atención a los del segundo tipo, resaltando un factor crítico: el rol de la injerencia externa que, en ciertos momentos, afectó dramáticamente la soberanía ecuatoriana y la política del país. En ese entendido, el desarrollo de la política de transportes en Ecuador se convierte en un itinerario para entender los horizontes, cambios y conflictos en la sociedad y la política ecuatoriana en general, afectada tanto por los factores internos como también por los relevantes factores externos.

⁶² Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Resumen del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador* (Quito: JUNAPLA, 1963), 159.

⁶³ *Ibid.*, 159–65.

⁶⁴ Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Segundo programa quinquenal de carreteras* (Quito: MOP, 1964).

Conclusiones

Esta investigación ha esbozado un cuadro de la política de transportes en Ecuador entre los años 1925 y 1963. El uso intensivo de fuentes oficiales del ministerio de Obras Públicas y entes estadounidenses, han definido un enfoque concentrado en conocer las características y relevancia de los factores externos sobre la política ecuatoriana. El estudio de caso permitió conocer con más detalles la etapa de licitación y construcción de la carretera Manta-Quevedo y los efectos de largo plazo de estas experiencias.

Hasta la Revolución Juliana de 1925, el Ecuador tenía menos de 500 kilómetros de vías transitables para automóviles. Entre los cambios más notables que acompañaron al movimiento político juliano se cuenta la modernización de instituciones encargadas del desarrollo de la infraestructura del transporte. Simultáneamente, bajo el influjo de la ideología del panamericanismo, se impuso una política comercial internacional de venta de automóviles. La mayor parte de la demanda de automóviles provenía de las ciudades de Guayaquil, Quito, Cuenca y Latacunga. Durante estos años, la oferta de vehículos superó a la de carreteras. En efecto, los planes viales de los gobiernos post julianos estuvieron sometidos a una política comercial externa antes que a una idea o proyecto nacional.

Durante la década de 1930, la demanda por ferrocarriles fue acompañada por una constante y siempre creciente demanda de vías para automóviles. Este asunto no es menor si consideramos que el Ecuador cerraría la década de los años treinta multiplicando por diez la longitud de vías carrozables en comparación con la que existían en el año 1925: de 560 km a 6.221 km en 1940. Por algunos años las nuevas carreteras se enfocaron primordialmente en conectar las terminales de trenes y locaciones a corta distancia y con demanda suficiente (v.gr. Quito-Machachi, Quito-Ibarra, Guayaquil-Pascuales). A la crisis originada por la Gran Depresión económica de 1929, se sumó un proceso de descentralización caótico. Aconteció la creación de una serie de Juntas y Direcciones para la administración y construcción de infraestructura de transporte. Sus tareas fueron realizadas en un periodo afectado por la crisis financiera y generaron un proceso de descentralización caótico. El trastorno a nivel institucional, prácticamente, transformó el ente de obras públicas en uno dedicado a la administración, construcción y mantenimiento de caminos y carreteras. Este fenómeno actuó en detrimento de la proyección ferroviaria y con un costo político que se distribuyó entre los diferentes periodos presidenciales.

Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos en materia de financiación de infraestructura desde el año 1939 inauguran un episodio en la política de transporte ecuatoriana. Desde entonces, se evidenció el peso de los factores externos sobre la política interna. Con el contexto de la Segunda Guerra Mundial, en el pensamiento estadounidense cada obra financiada debía tener uso práctico para la defensa estratégica de territorio continental americano (en específico, la defensa del Canal de Panamá) y para el abastecimiento de materias primas (v.gr. cinchona, madera balsa). En cambio, en el pensamiento ecuatoriano se buscaba la manera de encarar el problema del transporte fundado en la crisis del ferrocarril y la necesidad de crear una red de carreteras para la ocupación de tierras baldías y la ampliación del mercado interno y externo. A pesar de esta divergencia de pensamiento, la relación se estableció y se inició la planificación vial con base en empréstitos, con mediación de técnicos y compañías estadounidenses en la década de 1940.

El gobierno de Arroyo del Río (1940-44), sumido en el contexto del conflicto fronterizo con Perú y sus consecuencias políticas, tuvo poco control sobre la definición de un programa político de transportes. Esto se entiende, si se analizan los diversos planes viales que aparecieron en este periodo y la poca frecuencia de relación entre lo propuesto y lo verdaderamente realizable. El hecho de que el financiamiento externo fue, virtualmente, la única fuente para pensar en unir a Ecuador con carreteras también tuvo alta incidencia. Dependiendo financieramente de fuentes externas limitaba la capacidad del Estado para definir una clara política de infraestructura. Asimismo, la valoración técnica externa tuvo relativamente mayor peso que el criterio local. De tal modo, se hicieron carreteras para tránsito liviano y reducida tasa de circulación; es decir, eran casi provisionales.

Solo en estas condiciones es posible entender cómo surgió la propuesta de construcción de la carretera Manta-Quevedo. Dicha vía nunca antes había sido seriamente considerada por los ecuatorianos, si la comparamos con antiguas aspiraciones (v.gr. conectar Quito con Esmeraldas y Chone, vía Santo Domingo). La carretera Manta-Quevedo fue primordialmente un proyecto para atender el interés estadounidense de acceso a materias primas en la región. Sin embargo, el proceso de licitación y construcción de dicha vía tuvo implicaciones muy importantes en el ámbito interno. La compañía estadounidense a cargo de su construcción, *Ambursen Engineering Co.*, no logró cumplir sus compromisos y, ante la fiscalización de sus trabajos, se propuso financiar una “revolución” contra el segundo gobierno de José María Velasco Ibarra el

año 1945. La conspiración se volvió de dominio público y afectó sensiblemente las relaciones de cooperación entre Ecuador y Estados Unidos. Así, la política de transportes ecuatoriana vivió un episodio en el que los factores externos pesaron más que los internos.

Después del fiasco de la Ambursen, en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, el Ecuador inició una campaña para definir una nueva política de transportes y menos permeable a la influencia externa. El Estado asumió momentáneamente el rol de la construcción de la carretera Manta-Quevedo y emprendió una ardua tarea de renegociación del crédito para obras de infraestructura. El costo político para definir la nueva política de transportes se distribuyó entre los siguientes gobiernos. A diferencia de las pasadas dos décadas, el costo político no recaía en decir no los ferrocarriles. En cambio, era más importante convencer sobre la factibilidad de los planes viales y aminorar sus efectos sobre las reservas financieras. Sin embargo, todo comenzó con grandes tropiezos. Así, el intento de promover programas viales demasiado ambiciosos y con estrategias drásticas terminan explicando en parte el fin del segundo velasquismo (1944-45). Después de este episodio, comenzaría un periodo de estabilidad que albergó cambios muy importantes en la política de transportes en Ecuador.

El extraño periodo de estabilidad política de los años cincuenta en Ecuador también debería poder explicarse parcialmente a través del análisis de la política de transportes de estos años. Fue una etapa en la cual se delinearón planes viales basados en la financiación externa y los ingresos de los impuestos a la gasolina. La transición entre la década de 1940 y 1950, además, nos muestran que no hubo un incremento significativo en la extensión de la red vial ecuatoriana, pero sí una mejora notable en la calidad de las vías. Fenómeno que se traducía en una menor presión social sobre los gobiernos de transición después del golpe de Estado al segundo velasquismo.

El tercer velasquismo (1952-1956) fue muy parecido a los anteriores respecto al deseo de cruzar transversalmente el Ecuador con carreteras, pero se diferenció en la manera de ejecutarlo. La estrategia de aplicación de la fuerza bruta para financiar los extensos planes velasquistas, una práctica común en las gestiones anteriores, fue reemplazada por intentos de administración racional de las rentas provenientes del gravamen al uso de la gasolina. Un esfuerzo que fue coronado con la creación de la Junta Nacional de Planificación (1954).

Por su parte, el gobierno de Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) fue el encargado de afianzar el flujo del crédito externo. A diferencia de las experiencias previas, en esta ocasión el peso de la influencia de los entes financiadores fue menor. La prueba más

evidente de este cambio es perceptible en el protagonismo de las empresas constructoras ecuatorianas sobre la oferta extranjera. Entonces, junto a la diversificación de financiamiento, se formalizó una nueva política de transportes que era pugnada en el escenario local.

Para el año 1963, año del fin del periodo de estabilidad política, Ecuador alcanzó los 15.624 kilómetros de vías aptas para el tránsito de automóviles, duplicando fácilmente la cantidad que tenía a inicios de la década de 1950. Ese mismo año fue lanzado el *Plan de desarrollo económico y social*, que se traduciría en otro periodo de ampliación significativa de las carreteras modernas. Un periodo más claro en el imaginario colectivo, en detrimento del periodo que abordó nuestro estudio. No obstante, antes de ingresar a aquel histórico periodo, Ecuador ya reunía poco menos de cuarenta años de experiencias en construcción de carreteras y el examen de diversas políticas de transporte. Durante todo ese tiempo se afrontaron diversos retos, donde debería destacar el tratamiento de la crisis política, la crisis institucional, la crisis del financiamiento y la crisis de la planificación. Y hubo un factor crítico en aquella experiencia: el rol de la injerencia externa que, como hemos demostrado, en ciertos momentos afectó dramáticamente la soberanía ecuatoriana y el proceso histórico de la política del país.

En suma, el estudio de la política de transportes en Ecuador es una ruta para entender el proceso de la política ecuatoriana. De hecho, el estudio de cada ramo de la infraestructura (agua, alcantarillado, regadío, electricidad, transporte aéreo y fluvial, entre otros) marca un camino para comprender este proceso. En algunas circunstancias se podrán evidenciar el protagonismo de los factores externos, que evidenciaran que la política ecuatoriana no respondió estricta y exclusivamente a la lucha de clases local o el conflicto regional.

Consideremos ahora que el curso de esta investigación nos ha mostrado temas que podrían ser tratados por la historiografía ecuatoriana a través de diferentes enfoques. Entre ellos me ha llamado especialmente la atención el caso de la aviación civil ecuatoriana, que se encuentra íntimamente ligado con las relaciones de Ecuador y Estados Unidos durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Como efecto de este proceso se podría poner más luz sobre la salida de la compañía alemana SEDTA, el asentamiento de PANAGRA y la proyección de transporte aéreo civil y militar ecuatoriano. También ha llamado nuestra atención el proceso de los proyectos de salubridad e higiene, agua potable y electrificación en Ecuador en las décadas posteriores a 1930, y su impacto tanto en la política como en las relaciones sociales y el cotidiano. Asimismo, los proyectos de

regadío y los esfuerzos por ejecutarlos antes y durante el periodo de estabilidad política en 1950 en Ecuador parecen haber tenido mayor peso del que conocemos hasta hoy. El mundo del trabajo, visto desde una perspectiva historiográfica, también se postula como una forma de entender las características de estas actividades y la capacidad de demanda de fuerza de trabajo en las obras públicas en comparación con otras actividades económicas.

La historia empresarial y de la ingeniería ecuatoriana no solo cruza cada uno de los temas que hemos mencionado, sino que su estudio como fenómeno social en el transcurso del siglo XX resulta un pendiente notable. Los cambios relativamente rápidos entre programas viales, las reformas en los tipos de financiamiento, la administración de los impuestos a la gasolina, el protagonismo de empresas ecuatorianas en las licitaciones, la creación de organismos de planificación, no son una coincidencia en este periodo. Se está hablando de un relevante fenómeno de acumulación de capitales nacionales y transnacionales, y con ellos dinámicas de poder político.

Hay un apartado temático poco abordado en mi investigación que podría ser objetado. Me refiero a la historia de los caminos y carreteras del Oriente ecuatoriano. Las investigaciones actuales sobre estas vías hacen uso del enfoque ambiental y algunas herramientas multidisciplinarias sofisticadas; además, su trabajo juega un rol importante en los debates por la Amazonía. Es, en definitiva, un asunto estratégico. Aunque no he analizado la historia del transporte de la región amazónica, considero que aquel enfoque podría encontrar útil la metodología utilizada en esta investigación. Siguiendo esta lógica podrían conciliarse otras objeciones locales o regionales similares. No deberíamos olvidar de que estamos hablando de un campo de estudio extenso y poco explorado. De hecho, la tarea de escribir Historia del transporte del Ecuador en el siglo XX solo se ha emprendido en el siglo XXI. Y, aunque mi investigación es una de los más documentadas hasta la fecha, debe ser tomada solo como una muestra y contribución a esta discusión.

Fuentes y bibliografía

Documentos diplomáticos

FRUS: United States of America, Department of State. *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers*, 1938-1957. Serie de libros publicados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos que recopilan el registro histórico documental oficial de las decisiones de política exterior y la actividad diplomática.

Hemeroteca

El Comercio, 1925-1946.

Libros, Informes y Monografías

Anesi, Carlos P. *La Carretera Panamericana, su inauguración en el 9° cincuentenario del descubrimiento de América*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Compañía Fabril Financiera, 1938.

Aristizábal, Edmundo. *De los caminos de antaño a la ruta de titanes. Las mingas: episodios patrióticos de los pueblos grandes*. Quito: Artes gráficas Señal, 2017.

Armijos Leray, Jean Pol. “El Plan Relámpago y el reciente desarrollo de la red vial ecuatoriana”. En *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*, editado por Javier Díaz-Cassou y Marta Ruiz-Arranz. Ecuador: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

Ayala Mora, Enrique. “La represión arroísta: caldo de cultivo de la ‘Gloriosa’”. En *La Gloriosa, ¿Revolución que no fue?*, editado por Santiago Cabrera Hanna, 19–38. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2016.

———. *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. 3ª ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 1985.

Borrero, Ana Luz. “Los caminos del Ecuador en los siglos XX y XXI. Breve visión histórica”. En *Los caminos en el Ecuador. Historia y desarrollo de la vialidad*, editado por Macshori Ruales, 265–300. Quito: Hidalgo & Hidalgo S.A. / Anaconda Comunicación, 2009.

Burbano de Lara, Jorge. “La Carretera Panamericana en el Ecuador”. *Boletín mensual de Obras Públicas*, 1943.

Capehart, Homer. *Study of Latin American Countries. Interim Report of the Senate Committee on Banking and Currency*. Washington: Government Printing Office, 1954.

CEPAL. *El transporte en América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas, 1965.

- Charles Cunningham. *Economic and Financial Conditions in Ecuador*. Editado por U.S. Bureau of Commerce. Washington: Government Printing Office, 1931.
- Clark, Kim. “El ferrocarril y las políticas de redención en el Ecuador”. En *El camino de hierro. Cien años de la llegada del ferrocarril a Quito*, editado por María Pía Rivera, 83–110. Quito: FONSA, 2008.
- . *La obra redentora: el ferrocarril y la nación en Ecuador, 1895 - 1930*. Traducido por Fernando Larrea. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2004.
- Contreras, Manuel E. “Debt, Taxes, and War: The Political Economy of Bolivia”. *Journal of Latin American Studies*, 1990.
- Cueva, Agustín. “El Ecuador de 1925 a 1960”. En *Nueva Historia del Ecuador*, 10:87–122. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.
- . *El proceso de dominación en Ecuador*. 4ta ed. Quito: Planeta, 2000.
- . “Interpretación sociológica del velasquismo”. *Revista Mexicana de Sociología*, 1970.
- Curran, Frank Bernard. *Motor Roads in Latin America*. Washington: Government Printing Office, 1925.
- Cuvi, Nicolás. “Ciencia e imperialismo en América Latina: la Misión de la Chinchona y las estaciones agrícolas cooperativas (1940-1945)”. Tesis de Doctorado en Historia de la Ciencia, Universidad Autónoma de Barcelona, 2009.
- . “Las semillas del imperialismo agrícola estadounidense en el Ecuador”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, 2009.
- Deler, Jean Paul. *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. 2ª ed. Biblioteca de Historia 24. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007.
- Department of Commerce. *Installment selling of automobiles in Latin America*. Washington: Government Printing Office, 1929.
- Duran, Xavier, Holmes Páez, y Camilo Torres. “The Arrival of Wagons to the Andes: Construction of the Cambao Wagon Road in 1880s Colombia”. *The Journal of Transport History* 41, n° 1 (2020): 70–88.
- Ecuador. *Informe del Ministro de Obras Públicas*. Quito, 1938.
- Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. *Informe anual 1955-1956*. Quito: Editorial Santo Domingo, 1956.

- . *Resumen del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador*. Quito: JUNAPLA, 1963.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento. *Informe 1931-1932*. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1932.
- . *Informe 1932-1933*. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1933.
- . *Informe 1933-1934*. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1934.
- . *Informe 1934-1935*. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1935.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles. *Informe 1941*. Quito: Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1941.
- . *Informe 1942*. Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1942.
- . *Informe 1943*. Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1943.
- . *Informe 1944*. Quito: Editorial Colón, 1944.
- . *Informe 1947-1948*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1948.
- . *Informe 1950-1951*. Quito: Minerva, 1951.
- . *Informe 1951-1952*. Quito: La Unión Católica, 1952.
- . *Informe 1952-1953*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1953.
- . *Informe 1953-1954*. Quito: La Unión Católica, 1954.
- . *Realizaciones del Plan de Vialidad y de las Obras Públicas en General*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1946.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones. *Informe 1935-1937*. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1937.
- . *Informe 1938*. Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1938.
- . *Informe 1939*. Quito: Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda, 1939.
- . *Informe 1940*. Quito: Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1940.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. *Informe 1948-1949*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1949.
- . *Informe 1949-1950*. Quito: Minerva, 1950.
- . *Informe 1956-1957*. Quito: La Unión Católica, 1957.
- . *Informe 1957-1958*. Quito: La Unión Católica, 1958.
- . *Informe 1959-1960*. Quito: La Unión Católica, 1958.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. *Segundo programa quinquenal de carreteras*. Quito: MOP, 1964.
- Ecuador, Presidencia de la República. *Programa y realización de gobierno*. Vol. I. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1959.

- Gondard, Pierre. “Vías de comunicación en los países andinos”. En *Los Andes y el reto del espacio mundo. Homenaje a Olivier Dollfus*, editado por Jean-Paul Deler y Évelyne Mesclier, 295–324. Perú: IFEA / IEP / Embajada de Francia en el Perú, 2004.
- Guzman Jativa, Fernando. “La vialidad en el desarrollo socio-económico del país, en los últimos años”. Trabajo de investigación individual, Ecuador, Secretaría General del Consejo de Seguridad, 1988.
- Hart, Harry P. “Determinación de un sistema de carreteras nacionales”. *Boletín de Obras Públicas*, 1940.
- Hart, Harry P., y Gabriel Noroña. “Informe del reconocimiento de las rutas Loja-Macará”. *Boletín mensual de Obras Públicas*, 1940.
- Hart, Harry P., y Ezequiel Robalino. “Carretera Cuenca-Loja. Informe de la sección Cumbe-Saraguro”. *Boletín mensual de Obras Públicas*, 1940.
- Hennessy, Elizabeth. *On the backs of tortoises: Darwin, the Galápagos, and the Fate of an Evolutionary Eden*. New Haven, CT: Yale University Press, 2019.
- Hillman, John. “Un elefante blanco en asfalto: los Estados Unidos y la política de transporte en Bolivia, 1941 – 1951”. Traducido por Nigel Caspa. *Revista Historia. Revista de la Carrera de Historia*, 2018.
- Hurtado, Osvaldo. “El proceso político”. En *Ecuador, hoy*, editado por Gerhard Drekonja, Esteban Del Campo, y José María Egas, 2ª ed., 166–97. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1981.
- Ibarra Crespo, Hernán. “Acción colectiva rural, reforma agraria y política en El Ecuador, ca. 1920-1965”. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016.
- International Basic Economy Corporation. “El Ecuador en 1948”. En *El gobierno del sr. Galo Plaza*, IV:1–128. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952.
- J. A. Jones Construction Co. Inc. *50 Years of Construction 1894-1944*. Charlotte, N.C.: J. A. Jones, 1945.
- Kingman, Eduardo, Ana María Goetchel, y Cecilia Mantilla. “Obras Públicas y fuerza de trabajo indígena”. En *Las ciudades en la historia*, editado por Eduardo Kingman, 357–86. Quito: CIUDAD, 1989.
- Knight, Alan. “Panorama general de la Gran Depresión”. En *La Gran Depresión en América Latina*, editado por Paulo Drinot y Alan Knight, 347–424. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

- Landázuri, Carlos. “La construcción de la Carretera Oriental del Carchi, 1927-1936: Progreso e identidad en la Sierra Norte del Ecuador”. Manuscrito. Quito, 2019.
- Lasso, Raphael V. *The Wonderland Ecuador*. New York: L & S. Printing, 1944.
- Lauderbaugh, George M. “Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia”. En *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, editado por Beatriz Zepeda, 265–96. Quito: FLACSO / AECID / SEGIB, 2010.
- Linder, Fred E. *The United States Railway Mission in Mexico. A Summary Report*. Washington: The Institute of Inter-American Transportation, 1947.
- Linke, Lilo. *Ecuador Country of Contrasts*. London: Oxford University Press, 1960.
- Manguashca, Juan, y Liisa North. “Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972”. En *La cuestión regional y el poder*, editado por Rafael Quintero, 89–160. Quito: Corporación Editora Nacional / FLACSO / CERLAC, 1991.
- Medina, Alexis. “Construir la República práctica: Estado, vías de comunicación e integración territorial en Ecuador, 1883-1895”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n° 49 (2019): 77–102.
- Miño Grijalva, Wilson. “La economía ecuatoriana de la Gran Recesión a la Crisis Bananera”. En *Nueva Historia del Ecuador*, 10:37–70. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.
- Moreano, Alejandro. “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”. En *Ecuador: pasado y presente*, editado por Leonardo Mejía, Fernando Velasco, José Moncada, Alejandro Moreano, Agustín Cueva, y René Báez, 137–225. Quito: Editorial Universitaria Universidad Central, 1976.
- Norris, Robert. *El gran ausente*. 2ª ed. Vol. 2. Quito: Libri Mundi, 2005.
- Núñez, Luis. *Informe sobre la fiscalización e inspección de la carretera Quevedo-Manta a cargo de “Ambursen Engineering Corporation”*. Quito: sde, 1945.
- Oliva Garzón, Lilian. “Recuerdos del general Moisés Oliva Jiménez”. En *Círculo Militar de las Fuerzas Armadas. 100 años*, editado por David Andrade Aguirre, 51–61. Quito: CEHE / Graficentro, 2016.
- Organización de las Naciones Unidas FAO. “Preservación de alimentos alterables”. En *El gobierno del Sr. Galo Plaza*, IV:296–389. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952.

- Ospina, Pablo, ed. *El territorio de senderos que se bifurcan: Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2011.
- . “Matrimonio de compromiso. El ejército liberal y el Partido Conservador (1941-1948)”. En *La Gloriosa, ¿revolución que no fue?*, editado por Santiago Cabrera Hanna, 129–52. Quito: Corporación Editora Nacional / UASB-E, 2016.
- Parsons, Brinkerhoff, Quade and Douglas. *National Transportation Plan*. Quito: Ministry of Public Works, 1964.
- Patterson, Gardner. “El Banco de Exportación e Importación”. *El Trimestre Económico* 11, n° 41 (1944): 82–116.
- Paz y Miño Cepeda, Juan J. *La revolución juliana: nación, ejército y bancocracia*. Quito: Abya Yala, 2000.
- . “La Revolución Juliana y el gobierno de Isidro Ayora”. En *Revolución Juliana y salud colectiva*, editado por Germán Rodas Chaves. Quito: Corporación Editora Nacional / UASB-E, 2012. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3220970>.
- Pineo, Ronn. *Ecuador and the United States: Useful Strangers*. United States and the Americas. Athens, Ga.: University of Georgia Press, 2007.
- . “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fría, del fin de la década del cuarenta a inicios de los años sesenta”. En *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, editado por Beatriz Zepeda, 297–330. Quito: FLACSO / AECID / SEGIB, 2010.
- Preston, James. “Geographic Factors in the Development of Transportation in South America”. *Economic Geography*, 1925.
- Quiroga, Diego. *Darwin, Darwinism and conservation in the Galapagos Islands: the legacy of Darwin and its new applications*. New York, NY: Springer, 2016.
- Rader & Associates. “Un programa de carreteras en el Ecuador. Informe preparado para el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones”. Florida, 1957.
- Rutkow, Eric. *The Longest Line on the Map: The United States, the Pan-American Highway, and the Quest to Link the Americas*, 2019.
- Salgado, Germánico. “Lo que fuimos y lo que somos”. En *Ecuador, hoy*, editado por Gerhard Drekonja, Esteban Del Campo, y José María Egas, 2da ed., 19–59. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1981.

- Salgado, Pompeyo, y Jaime Guerra. “Evolución funcional del Ministerio de Obras Públicas desde su fundación hasta la fecha”. *Boletín de Obras Públicas*, 1964.
- Summerhill, William R. “The Development of Infrastructure”. En *The Cambridge Economic History of Latin America*, editado por Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth, y Roberto Cortes-Conde, 293–326. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Tamayo, Jorge. “Los transportes en la República del Ecuador”. En *El gobierno del Sr. Galo Plaza*, IV:622–45. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952.
- United States of América, Department of State. *Comité interdepartamental de cooperación cultural y científica*. Washington: Department of State, 1945.
- . “Disapproval of U.S. Participation in Foreign Internal Affairs”. *The Department of State Bulletin*, 1945.
- . “Investigation of the Ambursen Engineering Corporation’s Activities in Ecuador”. *The Department of State Bulletin*, 1945.
- United States of America, The Export Import Bank. *Report to the Congress for the period July-December, 1964*. Washington: Eximbank, 1965.
- Velarde, Patricio. *Santo Domingo de Los Colorados. Historia de su integración al espacio nacional 1860-1960. Aislamiento e integración*. Quito: Diario La Hora, 2004.
- Velasco Ibarra, José María. *Mensaje del excm. señor presidente de la República*. Quito: Imprenta Nacional, 1944.
- . *Mensaje presentado al Congreso Nacional de 1935*. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, 1935.
- Vicuña Izquierdo, Leonardo. *La planificación en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1987.
- Villacreces, Alberto. *Nuestro plan de vialidad*. Quito: Imprenta Nacional, 1931.
- Whiting Baker, Charles. “Las carreteras como auxiliares de los ferrocarriles”. *Ingeniería internacional*, 1919.
- Wiles, Dawn Ann. “Land Transportation Within Ecuador, 1822-1954”. Doctoral Dissertation, Louisiana State University, 1971.
- Yáñez, César, y Marc Badia-Miró. “El consumo de automóviles en la América Latina y El Caribe (1902-1930)”. *El Trimestre Económico*, 2011.