Ecuador: la transición Juliana

Historia económica en tiempos de crisis: 1925-1945

Juan J. Paz y Miño Cepeda

NAVEGANDO

ECUADOR: LA TRANSICIÓN JULIANA
Historia económica en tiempos de crisis: 1925-1945

Juan J. Paz y Miño Cepeda

ECUADOR: LA TRANSICIÓN JULIANA
Historia económica en tiempos de crisis: 1925-1945

Uberlândia / Minas Gerais
Navegando Publicações
2025

NAVEGANDO

www.editoranavegando.com
editoranavegando@gmail.com
Uberlândia – MG,
Brasil

Historia y Presente (web): www.historiaypresente.com
Edición, revisión y corrección: María Eugenia Paz y Miño C.
Revisión: Isabel Paz y Miño C.
Portada: Oliverio Romero

Copyright © by autor, 2025.

C33398 – PAZ Y MINO CEPEDA, Juan J. ECUADOR: LA TRANSICIÓN JULIANA Historia económica en tiempos de crisis: 1925-1945. Uberlândia: Navegando Publicações; ADHILAC. Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe, 2025.

ISBN: 978-65-6070-100-7
DOI - 10.29388/978-65-6070-100-7

1. Historia Económica 2. Crisis Capitalista 3. Ecuador 4. Transición Juliana I. Juan J. Paz y Miño Cepeda. II. Navegando Publicações. Título.

CDD – 980

Índice para catálogo sistemático
História da América 980

Navegando Publicações

NAVEGANDO

www.editoranavegando.com
editoranavegando@gmail.com
Uberlândia – MG
Brasil

Editores

Lurdes Lucena – Esamc – Brasil
Carlos Lucena – UFU – Brasil
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil

Conselho Editorial Multidisciplinar

Pesquisadores Nacionais

Afrânio Mendes Catani – USP – Brasil
Anderson Brettas – IFTM – Brasil
Anselmo Alencar Colares – UFOPA – Brasil
Carlos Lucena – UFU – Brasil
Carlos Henrique de Carvalho – UFU, Brasil
Cilson César Fagiani – Uniube – Brasil
Dermeval Saviani – Unicamp – Brasil
Elmiro Santos Resende – UFU – Brasil
Fabiane Santana Previtali – UFU, Brasil
Gilberto Luiz Alves – UFMS – Brasil
Inez Stampa – PUCRJ – Brasil
João dos Reis Silva Júnior – UFSCar – Brasil
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil
Larissa Dahmer Pereira – UFF – Brasil
Lívia Diana Rocha Magalhães – UESB – Brasil
Marcelo Caetano Parreira da Silva – UFU – Brasil
Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp, Brasil
Maria J. A. Rosário – UFPA – Brasil
Newton Antonio Paciulli Bryan – Unicamp, Brasil
Paulino José Orso – Unioeste – Brasil
Ricardo Antunes – Unicamp, Brasil
Robson Luiz de França – UFU, Brasil
Tatiana Dahmer Pereira – UFF – Brasil
Valdemar Sguissardi – UFSCar – (Apos.) – Brasil
Valeria Lucilia Forti – UERJ – Brasil
Yolanda Guerra – UFRJ – Brasil

Pesquisadores Internacionais

Alberto L. Bialakowsky – Universidad de Buenos Aires – Argentina.
Alcina Maria de Castro Martins – (I.S.M.T.), Coimbra – Portugal
Alexander Steffanell – Lee University – EUA
Ángela A. Fernández – Univ. Aut. de St. Domingo – Rep. Dominicana
Antonino Vidal Ortega – Pont. Un. Cat. M. y Me – Rep. Dominicana
Armando Martinez Rosales – Universidad Popular de Cesar – Colômbia
Artemis Torres Valenzuela – Universidad San Carlos de Guatemala – Guatemala
Carolina Crisorio – Universidad de Buenos Aires – Argentina
Christian Cwik – Universität Graz – Austria
Christian Hausser – Universidad de Talca – Chile
Daniel Schugurensky – Arizona State University – EUA
Elizet Payne Iglesias – Universidad de Costa Rica – Costa Rica
Elsa Capron – Université de Nimés / Univ. de la Reunión – France
Elvira Aballi Morell – Vanderbilt University – EUA.
Fernando Camacho Padilla – Univ. Autónoma de Madrid – Espanha
José Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena – Colômbia
Hernán Venegas Delgado – Univ. Autónoma de Coahuila – México
Iside Gjergji – Universidade de Coimbra – Portugal
Iván Sánchez – Universidad del Magdalena – Colômbia
Johanna von Grafenstein, Instituto Mora – México
Lionel Muñoz Paz – Universidad Central de Venezuela – Venezuela
Jorge Enrique Elías–Caro – Universidad del Magdalena – Colômbia
José Jesus Borjón Nieto – El Colégio de Vera Cruz – México
José Luis de los Reyes – Universidad Autónoma de Madrid – Espanha
Juan Marchena Fernandez – Universidad Pablo de Olavide – Espanha
Juan Paz y Miño Cepeda, Pont. Univ. Católica del Ecuador – Equador
Lerber Dimas Vasquez – Universidad de La Guajira – Colômbia
Marvin Barahona – Universidad Nacional Autónoma de Honduras – Honduras
Michael Zeuske – Universität Zu Köln – Alemanha
Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa – Portugal
Pilar Cagiao Vila – Universidad de Santiago de Compostela – Espanha
Raul Roman Romero – Univ. Nacional de Colombia – Colômbia
Roberto Gonzáles Aranas –Universidad del Norte – Colômbia
Ronny Viales Hurtado – Universidad de Costa Rica – Costa Rica
Rosana de Matos Silveira Santos – Universidad de Granada – Espanha
Rosario Marquez Macias, Universidad de Huelva – Espanha
Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana – Cuba
Silvia Mancini – Université de Lausanne – Suíça
Teresa Medina – Universidade do Minho – Portugal
Tristan MacCoaw – Universit of London – Inglaterra
Victor–Jacinto Flecha – Univ. Cat. N. Señora de la Asunción – Paraguai
Yoel Cordoví Núñes – Instituto de História de Cuba v Cuba – Cuba

1925 – 2025
Centenario de la Revolución Juliana: 1925-1931

Tabla de Contenido

Presentación 9

Introducción 17

1. Economía e historia: un vínculo necesario 23

El siglo XIX: economía "libre" pero oligárquica 26

El desarrollo que no llegó 29

La cuestión social desatendida 31

Los julianos: el golpe a la plutocracia 33

Llegó el desarrollismo 33

El ethos empresarial 35

Límites de la economía institucional 37

Repensar la marcha del país 39

Y ¿qué fuerzas movilizar? 41

2. La economía de la plutocracia: 1912-1925 42

Los gobiernos de la plutocracia 44

Los bancos privados 46

La Ley Moratoria y las guerras bancarias 51

El expansionismo financiero norteamericano 62

La crisis del cacao 67

3. Revolución Juliana de 1925: Estado y cuestión social 72

Los reformistas jóvenes del Ejército 72

Las juntas provisionales 74

El presidente Isidro Ayora 76

Significación y alcances 89
4. La Misión Kemmerer y la fundación del Banco Central 93
Primer intento frustrado para crear el BCE 93
Llega la Misión Kemmerer 97
Los alcances históricos 107
5. Fundación de la Superintendencia de Bancos 111
El liberalismo en el poder 111
Bancos y banqueros 113
Hegemonía de los intereses corporativos privados 117
La desestructuración monetaria y financiera 118
Del Comisario Fiscal a la Superintendencia 120
La Superintendencia de Bancos 124
Las compañías de seguros 129
Importancia histórica 131
6. El complejo bancario y la economía en crisis 135
La nueva institucionalidad 138
Primera intervención gubernamental 158
Redefiniciones monetarias y financieras 165
El BCE en la región centro-sur 175
Las reformas monetaria y bancaria de 1937-1938 184
Las nuevas reformas bancarias y los acuerdos de Bretton Woods 188
7. Políticas económicas y gobiernos de la crisis 196
La vorágine de la economía y la política mundiales 196
Ecuador en crisis 200
El predominio del régimen agrario 201

La inestabilidad política 206
Las confrontaciones políticas 214
Estado y economía 223
Reflexiones finales 232
Bibliografía General 234
Acerca del Autor 249

Presentación

Jeannette Sánchez

He aquí un excelente trabajo de Juan Paz y Miño sobre una de las etapas más importantes de la historia económica, política e institucional de Ecuador. Su lectura sirve para conocer a profundidad el período 1925-1945, así como para analizar el presente de la economía y sus instituciones, y reflexionar sobre el futuro, en momentos tan complejos y cambiantes que vive el mundo y, particularmente, el país.

Inicia con una reflexión normativa: «Es necesario para el Ecuador del presente que la economía como ciencia y como forma de análisis social encuentre en la historia mejores fundamentos para su propia seguridad, veracidad y certeza». A fin de poder interpretar las causas de los problemas estructurales, es menester que la ciencia económica retome el análisis histórico y científico, señala. Los permanentes cambios en el mundo, el aumento de la complejidad y las brechas internas y externas, tanto sociales como económicas y tecnológicas, nos obligan a innovar el conocimiento y las propuestas, y a no perder la memoria, para aprender de los aciertos y errores del pasado. El aporte de Paz y Miño es clave para construir conocimiento y desarrollar capacidades interpretativas de nuestra historia.

El análisis realizado es el de un historiador económico de rigurosidad académica, estudio metódico y valores humanistas. Constituyen como sus referentes el estado de bienestar europeo y la economía social, así como la influencia de historiadores marxistas, como Eric Hobsbawm, en cuanto al uso del método dialéctico y la interpretación de las relaciones de poder y los procesos de acumulación que condicionan las relaciones sociales. Se basa también en la influencia de las teorías

latinoamericanas del desarrollo, como el estructuralismo y la teoría de la dependencia, actualizándolas y adaptándolas a la explicación de los hechos.

Entre los años de 1912 a 1945 ocurrieron muchos cambios de trascendencia en la socioeconomía e institucionalidad del Ecuador, producidos en contextos de crisis internas y externas. Salvo cortas etapas de estabilidad, la inestabilidad económica y política fueron características de este periodo: en 33 años se sucedieron 31 gobiernos.

Para Paz y Miño, desde el inicio de la república prevalecieron principios de libertad económica sin mayor participación reguladora o rectora del estado, salvo en los gobiernos de Vicente Rocafuerte, Gabriel García Moreno y Eloy Alfaro, en los que hubo una activa gestión de los recursos públicos para la inversión en infraestructura, educación y otros servicios básicos. Imperaba en el país un régimen oligárquico-terrateniente, de hacienda-plantación cacaotera en la Costa y de hacienda en la Sierra, sostenido por trabajadores agrícolas sujetos a diversas formas de concertaje[1], cuya precaria situación condicionó la estrechez del mercado interno hasta entrado el siglo XX.

Posterior al liberalismo radical de Eloy Alfaro iniciado en 1895, el autor destaca que entre 1912 y 1925 se desarrolló un moderado periodo liberal, de características plutocráticas, que trató de conciliar, sin lograrlo, los intereses de los grupos de poder de la Costa —la oligarquía agroexportadora y bancaria—, con los de los hacendados y banqueros de la Sierra. Anota también la debilidad de la industria incipiente, el proletariado en ciernes y la desatención a la cuestión social. Y dos factores exógenos que afectaron adicionalmente esta etapa: la primera guerra mundial y la crisis del cacao de 1920, principal producto

[1] Contrato mediante el cual se sometía a los indígenas a trabajar en las haciendas de manera vitalicia, hereditaria y gratuita o a cambio de un salario mínimo.

de exportación del país, los que, junto a los problemas fiscales, la anarquía de los bancos y la emisión monetaria desordenada y desregulada, desataron serias crisis económica y políticas que dieron lugar a la Revolución Juliana de 1925. A su criterio, es recién con este acontecimiento que se cierra lo que él llama «el siglo XIX histórico del Ecuador», desde su emergencia como República, en 1830.

Concibe a la Revolución Juliana como un punto de inflexión luego del agotamiento del estado liberal radical, posterior debilitamiento del liberalismo plutocrático y crisis del cacao. Y también, como el proceso que sentó las bases para la transformación del régimen oligárquico-terrateniente. A partir de entonces, la nueva institucionalidad y las reglas gestionadas por el estado cambiaron los equilibrios entre los actores económicos y sociales, así como las capacidades del estado para la gestión de las crisis.

Impulsada por jóvenes oficiales militares y al mando de presidente Isidro Ayora, la Revolución Juliana se impuso a los sectores reaccionarios que no aceptaban las reformas. Ayora trajo al país la Misión Kemmerer, frente a la cual, conforme narra el autor, los sectores financieros, principalmente de la Costa, se aplacaron por el halo de neutralidad y tecnicidad qué traslucía. Las recomendaciones de esta misión y la decisión política del gobierno propiciaron la creación de instituciones que han trascendido hasta nuestros días: el Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría; también se emitieron leyes importantes, como la de Presupuestos y la de Impuestos Internos, que creó, entre otros, el Impuesto a la Renta, además de las primeras leyes laborales que protegieron a los trabajadores; se fundaron las Direcciones de Salud, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, la Caja de Pensiones. El país se modernizó y el estado se institucionalizó para actuar sobre la economía, lo social y laboral, aspectos que ya regían

desde hace mucho tiempo atrás en Europa y los Estados Unidos. Por ello, la observación de Paz y Miño sobre el tardío ingreso de Ecuador al siglo XX histórico.

Si bien estas instituciones y leyes no cambiaron los problemas estructurales, trajeron mayor orden y reglas que sirvieron para enfrentar problemas económicos e impulsar soluciones, sobre todo monetarias, financieras y bancarias. Pero también dieron pie a tensiones —dialéctica permanente, en palabras del autor— entre el interés nacional y los intereses privados. Las contiendas políticas continuaron, y los grupos de poder económico y bancario siguieron disputándose su influencia en las instituciones, hechos tratados en detalle en el libro.

Las políticas activas para recuperar la economía, el empleo y las condiciones de vida, que proliferaron en varios países desarrollados luego de la gran depresión de los años de 1930 —el *New Deal* impulsado por Roosevelt en Estados Unidos, o las ideas keynesianas de estímulo de la demanda en Europa, que impulsaron la inversión pública, los códigos de la competencia en los mercados y el mejoramiento del empleo y los salarios— no llegaron a Ecuador, alerta Paz y Miño. Por ello, el país no salió de la crisis sino hasta cuando un nuevo producto de exportación, el banano, logró posicionarse en el mercado mundial en los años de 1950. En cambio, se promovieron la emisión monetaria y los créditos, que impactaron en la subida de las divisas, razón por la cual se abandonó el patrón oro, como lo hizo el resto del mundo. Hay que destacar el análisis que hace el autor sobre las pugnas habidas detrás de las políticas cambiaria y monetaria, que culminaron en la reforma Gómez Morín a fines de los años de 1930, dirigida a la estabilidad financiera, que revalorizó el oro, propuso el control del tipo de cambio y dio más autonomía al Banco Central.

Recién durante los años de la II Guerra Mundial se reactivaron levemente las exportaciones de productos como

café, arroz, sombreros de paja toquilla, caucho y madera, aunque ninguno suplantó el gran peso de la exportación de cacao en su momento de esplendor. También, y, como efecto de la guerra, aumentó la inmigración sobre todo a las ciudades, para entonces, importantes del país, retornaron los capitales nacionales y llegó capital extranjero, especialmente para la explotación petrolera.

La guerra de 1941 con el Perú causó serios estragos, provocando incremento del gasto público, y, debido al incremento de la emisión monetaria, en parte para financiarlo, se incrementó la inflación. En ese contexto, el autor analiza una nueva revolución ocurrida en mayo de 1944, conocida como La Gloriosa, cuando un levantamiento popular derrocó el gobierno autoritario y oligárquico de Carlos Alberto Arroyo del Río. Tras La Gloriosa, ascendió por segunda ocasión al poder José María Velasco Ibarra, quien en total ocupó la Presidencia en cinco ocasiones. Según Paz y Miño, fue Velasco quien inauguró el populismo en el país. Aunque Velasco buscó controlar mejor las instituciones crediticias, para lo cual dio autonomía a la Superintendencia de Bancos, el autor concluye que el manejo de la economía en ese período se caracterizó por «el desorden y la inoperancia».

En la post guerra cayeron de nuevo las exportaciones y crecieron los créditos bancarios y la emisión monetaria para cubrir los déficits fiscales. El presupuesto público volvió a descentralizarse por las presiones regionales, lo que incrementó la inflación y la inestabilidad política.

El autor resalta que el periodo 1931-1948, fue un periodo de muy alta inestabilidad política que trajo como consecuencia 25 gobiernos. A pesar de que el país contaba con mejores herramientas e institucionalidad, no todas las políticas económicas financieras y monetarias que se impulsaron fueron acertadas, lo que, en muchos casos, exacerbaron las dificultades. Los cambios

ocurridos en este lapso en la política económica y en la economía política son muy bien tratados y documentados por el autor.

En la postguerra, el mundo fue testigo de una nueva arquitectura institucional global. Se creó la Organización de Naciones Unidas y, en el contexto de los acuerdos de Bretton Woods, se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), que jugaron un papel importante en la reactivación económica. En ese contexto, el autor resalta que, en 1945, Ecuador ingresó al sistema de Bretton Woods y en 1947 recibió a la Misión Triffin, que reformó el sistema monetario y financiero, reforzó la independencia del Banco Central y creó la Junta Monetaria. Adicionalmente, recomendó tener un régimen cambiario más flexible, mejorar la supervisión bancaria y disciplinar más la política fiscal.

Paz y Miño concluye el estudio de este período reflexionando sobre la influencia de la Misión Triffin y el FMI en la estabilización financiera y monetaria, sin que lograran articularse a las políticas productivas. Será más tarde, en el gobierno de Galo Plaza (1948-1952), que empezará una reactivación económica, debido a la producción y exportación bananera. El modelo desarrollista, con la intervención y fomento del estado, recién aparecerá en los años de 1960 y 1970.

En resumen, en el período analizado por Paz y Miño se crearon la institucionalidad y las normas legales para permitir al estado intervenir en lo económico, sobre todo en lo financiero y monetario, y, en lo social; sin embargo, esas instituciones y reglas estuvieron sujetas a la economía política y a las tensiones políticas entre los distintos grupos de poder, por lo que las soluciones impulsadas no siempre garantizaron estabilidad ni reactivación económica, ni alteraron los problemas estructurales del régimen agrario tradicional vigente: el Ecuador continuó siendo un país agrícola.

Este libro se publica cuando Ecuador vive momentos económicos, sociales, políticos y de seguridad ciudadana muy complicados. Al igual que en la región, la economía del país experimentó otra década perdida, como sucedió en los años ochenta. En 2024, su crecimiento fue de apenas un 0,9%, según las propias previsiones del Banco Central, es decir, apenas la mitad del promedio de los países de América Latina y el Caribe, según CEPAL, lo que ha generado un pesimismo generalizado. Especialmente los jóvenes y la población de menor educación han perdido interés por la democracia. A la mayoría de los ecuatorianos (58%) no le importaría que hubiese un gobierno no democrático si resolviese los graves problemas (Latinobarómetro, 2023). En este contexto, nada más pertinente que conocer la historia económica del país y analizarla retrospectivamente, porque hay lecciones aprendidas que podrían ser la base para evitar la repetición de errores. Un libro como este permite recuperar aciertos históricos que pueden ser pertinentes hoy en día y proyectarnos desde allí hacia este mundo de vertiginosos cambios.

En el mundo actual, por ejemplo, muchos países desarrollados, luego de varias crisis financieras, sanitarias, políticas, tensiones comerciales y guerras, y pese a los grandes cambios tecnológicos, ha retomado la política industrial y la relocalización de las cadenas de valor (*nearshoring, firendshoring*), y se compite por quién logra hegemonía tecnológica y controla los minerales críticos. En tanto, Ecuador sigue anclado a la explotación de recursos naturales, hidrocarburos y biomasa principalmente, con un debilitamiento de la política productiva y la capacidad regulatoria del sistema bancario y de seguros, y con un retroceso en la política social en los últimos años. Esta situación debe alertar para no repetir lo hecho en el pasado y no debilitar aún más el estado, haciéndole incapaz de intervenir con eficiencia en las cuestiones económicas y sociales.

Si el período entre 1925 y 1945 fue de crisis, y si hoy Ecuador vive en crisis, este libro tiene gran trascendencia, más aún al estar escrito con una riqueza de detalles, métodos de análisis y profundidad sobre los temas más relevantes de la economía política, de la política económica, de las instituciones y la gobernanza del país. Invito a la lectura de quienes quieren encontrar en la historia económica un importante aprendizaje para entender el presente y emprender los desafíos futuros.

Marzo de 2025

Introducción

El asesinato de Eloy Alfaro, el 28 de enero de 1912, privó a Ecuador del caudillo liberal-radical más importante en la historia nacional y puso freno a las transformaciones sociales que podían seguirse, pues el radicalismo no se inspiraba solo en la doctrina liberal tradicional, sino que desarrolló posiciones de contenido popular, en favor de campesinos, indígenas, trabajadores, mujeres y clases medias.

A partir de 1912 se sucedieron los gobiernos del liberalismo oligárquico: Leonidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920), José Luis Tamayo (1920-1924) y Gonzalo S. Córdova (1924-1925). Estos tres últimos presidentes se distinguieron por haber consolidado el poder en manos de un conjunto de familias enriquecidas con las exportaciones del cacao, el gran comercio, la acumulación a través del sistema bancario privado, los negocios con el Estado, la explotación del trabajo social y la desatención al conjunto de la población nacional. De este modo se afirmó en Ecuador un período que la tradición historiográfica y académica del país ha denominado "época plutocrática".

El cuestionamiento al dominio económico bancario-agroexportador-comercial provocó la Revolución Juliana, iniciada con el golpe de Estado de la joven oficialidad del ejército en julio 9 de 1925. Los gobiernos "julianos", que comprenden la primera Junta Provisional de seis meses, la segunda Junta de tres meses y la presidencia de Isidro Ayora entre 1926-1931, inauguraron dos procesos de larga duración en la historia ecuatoriana: de una parte, el papel regulador del Estado en la economía y, de otra, la institucionalización de la cuestión social; es decir, la obligada atención estatal a los trabajadores, cuyos derechos fueron promovidos y reconocidos a nivel constitucional.

Con las reformas impuestas por los gobiernos julianos se sentaron las bases para la superación del régimen oligárquico, que en toda América Latina impedía la expansión de las relaciones capitalistas, frenaba el desarrollo nacional y no ofrecía soluciones para abatir las condiciones históricas de la pobreza y la explotación social. En consecuencia, el julianismo también despertó fuerzas polarizadas: por un lado, las capas tradicionales del poder que resistían las reformas y, por otro, el ascenso de los trabajadores con organizaciones, movilizaciones, protestas y demandas, que buscaban mejorar la calidad de la vida y del trabajo en el país.

El liberalismo y el conservadorismo, que durante el siglo XIX habían sido los ejes de las confrontaciones políticas, comenzaron a perder su antigua hegemonía, al surgir un nuevo partidismo, con creciente importancia del socialismo y el comunismo, aunque a la par del "populismo" velasquista (por José María Velasco Ibarra, expresidente). Al mismo tiempo, durante las décadas que van de los veinte a los cuarenta, la crisis económica provocada por el derrumbe de las exportaciones de cacao no logró solucionarse. Así es que, al concluir el ciclo juliano, las fuerzas despertadas y confrontadas, sin capacidades para establecer una nueva hegemonía política sostenible en el largo tiempo, se vieron arrastradas a la vorágine de la vida nacional, sin que continuasen las reformas julianas. La sociedad permaneció afectada por una economía que mantuvo al país en el atraso y la pobreza, además de que en apenas 17 años hubo 20 gobiernos, una guerra civil de cuatro días y una invasión de tropas desde Perú, tras de la cual Ecuador perdió un enorme territorio amazónico.

La Revolución Juliana ha merecido diversos estudios[2], que por lo general se limitan a señalar el papel de los militares y algo sobre las Juntas, ubicando al gobierno de Ayora en un nuevo período. En mi primer libro sobre el tema: *Revolución Juliana: Nación, Ejército y bancocracia* (2002), desarrollé una visión distinta, pormenorizada y fundamentada, sobre la existencia de un solo ciclo entre 1925 y 1931, destacando las acciones para sujetar a los bancos privados, fundar el Banco Central, crear una nueva institucionalidad y atender a la cuestión social, aunque refiriéndome, de modo principal, a la primera Junta, la cual logró las reformas iniciales que provocaron el escándalo y la reacción regionalista de la "plutocracia". Esta obra es pionera sobre el tema y los planteamientos que allí formulé han logrado amplio impacto e influencia. Después publiqué *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas* (2013); y, finalmente, *Ecuador: los gobiernos julianos 1925-1931. La constitución de la izquierda política* (2018), libro en donde vinculo a los julianos con procesos similares de la época ocurridos en América Latina y, además, resaltando que ese ciclo abrió el campo político a las izquierdas ecuatorianas[3].

El período histórico que siguió al juliano y que se extiende hasta 1948, inició un ciclo de inestabilidad gubernamental y crisis política, vinculado al derrumbe del mercado externo agroexportador del país. Paradójicamente, este es uno de los períodos menos estudiados en Ecuador. Pese a ello también se puede citar estudios parciales de preponderante carácter político, aunque no del conjunto.

---

[2] En el libro *Ecuador: los gobiernos julianos 1925-1931.La constitución de la izquierda política* (2018), realizo una revisión exhaustiva de la bibliografía existente sobre la Revolución Juliana. Además, examino los alcances y los límites de tales estudios.

[3] Estas obras se encuentran a disposición de los lectores en la biblioteca virtual de Clacso (https://t.ly/KafOB), y también en *Historia y Presente* (www.historiaypresente.com), en la sección "Libros".

En la presente obra examino el período prejuliano, los cambios centrales de la Revolución de 1925 y el ciclo postjuliano de la crisis económica y política. El tema tiene como eje los años 1925 a 1945 y es tratado desde la perspectiva de lo que he denominado "transición del julianismo", en donde cuentan el Banco Central, la Superintendencia y los bancos privados, sujetos a reformas y a contradicciones en la política y de los gobiernos de turno. He utilizado numerosos documentos que se hallan en la Biblioteca Archivo Aurelio Espinosa Pólit de Quito, un repositorio de fuentes primarias único en Ecuador por conservar la memoria escrita del país y que ha sido el centro de mis investigaciones desde hace décadas. También he acudido a libros y documentos de la Biblioteca de la PUCE y de la biblioteca archivo del Banco Central del Ecuador, que luego pasó bajo la administración del Ministerio de Cultura, un repositorio con lo mejor en cuanto a fuentes de carácter económico.

Asimismo, esta obra tiene como base los libros sobre la Revolución Juliana ya anotados, de cuyos datos me apoyo, así como en una serie de artículos publicados en diversos momentos de mis actividades como profesor e investigador en la Pontifica Universidad Católica del Ecuador (PUCE); también en varias ponencias que no se lograron publicar y que han sido presentadas en encuentros nacionales e internacionales; y, finalmente, en otros textos aún inéditos y que forman parte de los archivos personales. Por esta razón es posible que el lector encuentre ciertas ideas que se repiten o ciertos datos que se utilizan en más de una ocasión. He preferido dejarlo así, para conservar los textos originales, aunque solo hice algunos ajustes necesarios para que guarden coherencia con el conjunto del libro.

He dividido esta obra en varios capítulos: el primero consiste en un rápido repaso teórico sobre la historia y la

economía, para resaltar cuán necesario es contar con bases del pasado para entender las condiciones económicas. El segundo sintetiza la época plutocrática inmediatamente anterior al período juliano que lo repaso en el tercer capítulo. En el cuarto sigo a la Misión Kemmerer y su papel en la fundación del Banco Central del Ecuador; mientras el quinto está dedicado al nacimiento de la Superintendencia de Bancos. En el capítulo sexto examino al complejo bancario y a la economía en crisis después del ciclo juliano, a fin de que se visualice este período tan crítico para la vida del país, que alteró el ritmo de la institucionalidad juliana en cuanto al Banco Central y a los bancos privados. El séptimo capítulo es una aproximación a las políticas económicas de los gobiernos sucedidos en el período postjuliano. Al final, resalto algunas conclusiones y luego detallo la amplia bibliografía de referencia.

Inicialmente, el libro estuvo pensado como un conjunto de escritos que incluían el estudio del siguiente medio siglo, esto es, las décadas del banano, el desarrollismo y los orígenes del "neoliberalismo" ecuatoriano, procesos que se ubican entre 1948 y 1981; pero esta sección quedó finalmente separada, con el propósito de publicar otro libro dedicado a estos temas, que espero pueda salir próximamente.

Con la presente obra realizo una nueva contribución a la historia económica del Ecuador, cátedra que mantuve en la PUCE durante tres décadas. Además, publico este libro en un año especial, ya que en 2025 conmemoramos en Ecuador el centenario de la Revolución Juliana, un hecho de enorme significación en la vida del país, por haber iniciado la superación del régimen oligárquico y haber trazado las bases de una *economía social* que solo se recuperó en el país entre 2007 y 2017 y que nuevamente se perdió desde 2017, con la restauración de la vía neoliberal-oligárquica.

Espero que este estudio motive a otros investigadores a profundizar en nuevos temas sobre el período que analizo, a fin de contar con mayores enfoques para comprender las realidades del pasado y con ello entender igualmente el presente. Los investigadores en ciencias sociales encontrarán en esta obra una abundante referencia a fuentes primarias inéditas, que espero contribuyan a sus propios análisis y reflexiones; aunque también aspiro a que se incremente el trabajo académico sobre este tipo de fuentes que en Ecuador poco se utilizan, a pesar de que contamos con excelentes archivos y repositorios, que no solo sirven a los historiadores. Sin duda trabajar sobre documentación primaria enriquece temas y fundamentos para los análisis sobre el pasado y el presente.

Finalmente agradezco, en forma especial, a las siguientes personas: Jeannette Sánchez, reconocida economista, exministra y funcionaria internacional, quien presenta esta obra; María Eugenia Paz y Miño, editora y correctora de todo el texto a fin de sujetarlo a las normativas usuales de una publicación; a Isabel Paz y Miño por la lectura y revisión final; y a Oliverio Romero, quien ilustró la portada.

Indudablemente quedo agradecido con la editorial Navegando y su consejo editorial por la publicación de esta obra, también con ADHILAC y particularmente con Anderson Brettas, fraterno historiador brasileño y gestor de la edición de este libro.

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Cuneo, Italia
Enero – marzo de 2025

1. Economía e historia: un vínculo necesario[4]

Es importante que la economía se nutra de la historia y viceversa. Más aún, es necesario para el Ecuador del presente que la economía, como ciencia y como forma de análisis social, encuentre en la historia mejores fundamentos para su propia seguridad, veracidad y certeza. Porque lo que ha venido ocurriendo en Ecuador durante las cuatro décadas pasadas es precisamente lo contrario.

Desde que en 1982 se inició la crisis de la deuda externa y de la economía en general, en Ecuador comenzó la construcción de un tipo de modelo económico centrado en los intereses del alto empresariado y en los supuestos del mercado libre, que al paso hizo de la economía, en su vertiente hegemónica del momento, una materia que perdió su propia dinamia científica para convertirse en simple apologética de lo que venía ocurriendo. Ya no se trataba de investigar las causas de la pobreza, las condiciones del desarrollo, las formas históricas de la vinculación del país al mundo capitalista o cualquier otro fenómeno tan latinoamericano como la diferencia estructural de las economías regionales o la concentración de los medios de producción y de la riqueza. La economía pasó a desarrollarse con una serie de teóricos y defensores del *modelo económico empresarial* y dejó de ser una práctica científica, para convertirse en materia de reflexión y "análisis" de las cuentas y las cifras provenientes de los resultados macroeconómicos.

[4] Revisada para esta edición, esta ponencia fue presentada con el título "Visión histórica de la economía en el bicentenario independentista", en el V Encuentro de Historia Económica del Ecuador. Banco Central del Ecuador-Flacso, Quito, mayo 2010. Varios. (2010). *La economía política de la Independencia. Ensayos de Historia Económica por el Bicentenario*.

Con esto se impuso el lenguaje, que dominó el escenario de los medios de comunicación. Hablar de economía se transformó, en Ecuador, en contar datos estadísticos, en hacer valoración de los superávits o los déficits de los distintos segmentos de la realidad y en realizar previsiones de lo que podría ocurrir con la evolución de los "datos". Ciertos economistas que ganaron terreno en este campo lucían como doctos y sabios. Y el recetario estaba listo: simplemente más mercado y más crecimiento de la empresa privada. Con ello el país aspiraba a un crecimiento que sería sostenido en el largo plazo y a que las supuestas ventajas de los países que servían de ejemplo pronto llegarían.

Desde luego, me refiero al tipo de visión económica dominante, porque los economistas y científicos sociales que promovían otras visiones alternativas simplemente eran descalificados pues sus tesis parecían estar fuera y bien lejos de la globalización y los valores del mercado libre. Sonaban caducos los criterios a favor del intervencionismo estatal, el proteccionismo, los cambios estructurales, la redistribución del ingreso, el bienestar colectivo o cualquier otra forma de acción económica distinta al recetario impuesto ya no solo en el país sino sobre todo a través de los principios del "neoliberalismo", avanzado en el mundo capitalista como el nuevo paradigma para la solución de los problemas económicos.

Así, en las cuatro décadas pasadas, el análisis económico-hegemónico se alejó de la historia. Sus seguidores se han dedicado, incluso hasta el presente, en avanzar supuestos sobre la modernización ecuatoriana cifrada en el crecimiento del consumo, la demanda de bienes y servicios, los mejores logros estadísticos macroeconómicos, la apertura a los mercados externos y la inversión foránea, la desregulación interna, la flexibilización del trabajo y, desde luego, el mejor crecimiento de los negocios privados. Algunos índices sociales que aparentemente

"mejoraron" desde 2000 –año de la dolarización ecuatoriana–, sirven para juntarlos con datos estadísticos y sostener con ello la idea de que antes del año 2007 "estábamos bien" o por lo menos íbamos por buen camino, mas no como ocurrió entre 2007-2017, cuando casi nos acercaríamos, según ellos, al borde del abismo.

Como puede advertirse, el mismo análisis económico, que procedió de la manera descrita, no era sino otra forma política de entender a la economía, solo que lucía más "técnica" y "objetiva" por el uso argumental de los "datos" estadísticos, comprobables en números y cuentas comparativas de unos períodos frente a otros.

Si hubo economistas que cuestionaron esa forma de llevar adelante los "análisis" y criticaron el modelo de desarrollo empresarial, fue porque la ciencia económica no es una teoría inocua, "químicamente pura" y capaz de dar cuenta de la realidad de una sola manera posible. Todo lo contrario. Lo que se demostraría, al entender que han existido distintas posiciones y formas de ver los fenómenos económicos del Ecuador, es que la economía también está ligada a específicos intereses sociales y que, por tanto, las distintas visiones se corresponden con distintos intereses.

Esto es algo que todo científico social conoce bien cuando estudia la historia del pensamiento económico. Lo que cabría afirmar es que en las décadas finales del siglo XX predominó la visión desde los intereses del alto empresariado y de las cámaras de la producción. No tuvieron fuerza decisiva ni pública las visiones alternativas ligadas a otro tipo de intereses sociales. Un ejemplo bien podría aclarar la situación: cuando la Asamblea Constituyente de 2008 dictó el Mandato nro.8, sobre el trabajo, mediante el cual quedaron prohibidos la contratación por horas y la tercerización en la forma en que venían practicándose, los primeros en levantar las voces de protesta

contra dicho Mandato fueron los altos empresarios, los dirigentes de las cámaras de la producción y una serie de analistas ligados con estos intereses. Pero nada dijeron, en cambio, cuando los gobiernos anteriores introdujeron las modalidades del trabajo por horas y la tercerización en condiciones abusivas y explotadoras para los trabajadores, que con ello experimentaban cómo su propia seguridad jurídica seguía derrumbándose, pues esas modalidades de trabajo lo que hicieron fue aumentar la precarización y la flexibilidad del trabajo en orden a mejorar la "competencia", la "eficacia" y los buenos rendimientos de las empresas. Mejores ganancias, desde luego, pero a costa de los trabajadores. Y con ello, sin duda, mejor progreso de la economía empresarial, cuyos índices macroeconómicos subían.

Es bueno, por consiguiente, recuperar el valor de la historia para la economía. De esta manera se amplía el horizonte de comprensión de los fenómenos que se han vivido en las décadas recientes de la evolución económica del Ecuador[5].

El siglo XIX: economía "libre" pero oligárquica

El país vivió el progresivo avance del modelo aperturista durante las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo, pues el paradigma predominante confió en el mercado libre y en las capacidades y virtualidades de la empresa privada. En ese marco también se creyó que el retiro del Estado y las privatizaciones acompañarían a la modernización y al crecimiento.

Pero si se mira desde una perspectiva temporal de mayor plazo se encontrará que una época similar ya se vivió en el país.

[5] Contradigo totalmente las ideas antihistoricistas de Murray Rothbard y Ludwig von Mises, padres teóricos de los libertarios anarco-capitalistas del presente, enemigos del intervencionismo del Estado y fanáticos de la "libertad económica", una ideología perversa para América Latina por las consecuencias humanas y sociales que ha ocasionado no solo en las décadas de 1980 y 1990, sino también en el siglo XXI.

Los principios de la libertad económica sin la participación reguladora o rectora del Estado fueron propios del siglo XIX, no solo en Ecuador sino, de manera general, en toda Latinoamérica. Y esto porque una vez realizada la independencia frente a España, los diversos países que surgieron confiaban en el mercado mundial que se abría y en los sectores privados capaces de generar el mayor desarrollo económico interno. Estos sectores fueron los grandes terratenientes y hacendados, los comerciantes y los banqueros, porque manufactureros e industriales prácticamente solo aparecen a fines del siglo XIX y comienzos del XX, aunque en buena parte de los países latinoamericanos estos últimos agentes productivos eran incipientes o nulos.

En Ecuador, el siglo XIX estuvo dominado por la clase terrateniente de la Sierra y de la Costa. Junto a ella existió un reducido núcleo de comerciantes, más bien localizados en la Costa y específicamente en Guayaquil. A mediados del siglo XIX aparecieron en la misma ciudad los primeros bancos y solo a fines del mismo siglo se establece la incipiente industria manufacturera.

Durante el siglo XIX no existió un pensamiento cuestionador de la "libre iniciativa" privada, garantizada por todas las Constituciones desde la de 1830 hasta la magna Carta liberal de 1906. La propiedad privada fue consagrada por las mismas Constituciones.

El Estado siempre dependió de los recursos que le pudieron proporcionar los impuestos al comercio externo, que representaban dos terceras partes de los presupuestos. Además de los estancos, los préstamos particulares y de los bancos, así como de impuestos menores (aunque el tributo de indios, recién abolido en 1857 llegó a sostener hasta el 30 % de los presupuestos estatales), formaron prácticamente la totalidad de los ingresos públicos. En cuanto a gastos, la mayor parte de la

hacienda pública se consumía en los pagos a la burocracia y muy poco quedó para obras públicas, educación u otros servicios.

Durante el siglo XIX el Estado fue raquítico, sin capacidad para orientar decisivamente la economía. Solo gobernantes como Vicente Rocafuerte, Gabriel García Moreno y Eloy Alfaro destacaron por su empeño en la buena administración de la hacienda pública y por hacer progresar las obras materiales, las infraestructuras, la educación y otros servicios desde el Estado. Permanentemente pesó la deuda externa (deuda de la independencia), que Ecuador recibió como herencia a raíz de su separación de la Gran Colombia. Esta fue un obstáculo adicional para el crecimiento económico, de manera que Gabriel García Moreno y Eloy Alfaro tuvieron que acudir a la suspensión de pagos de aquella onerosa deuda, con el fin de conservar recursos para sus obras y acciones desde el Estado.

Salvando algunas medidas proteccionistas, que no alteraron las bases del sistema, durante el siglo XIX, lo que rigió en el país fue un régimen comparable al ideal de libertad económica, sin la participación promotora del Estado. Y no podía ser de otra manera, incluso porque la imagen del capitalismo triunfante en Europa y los Estados Unidos también se impuso como ejemplo de progreso, civilización y futuro. No existían, en el mundo occidental –que era el referente natural para los ecuatorianos– sistemas con base en el intervencionismo estatal y peor aún "estatistas".

Solo que, dadas las condiciones estructurales del Ecuador, ese pretendido "mercado libre" interno era también claramente estrangulado por la misma vigencia del sistema hacienda de la Sierra y el régimen de la hacienda-plantación cacaotera de la Costa, con trabajadores agrícolas que constituían la enorme mayoría de la fuerza laboral del país, sujetos a las diversas formas del concertaje. Eso, más la regionalización y la ausencia de

comunicaciones interregionales eficaces (el ferrocarril, la obra más moderna de la época estuvo listo en 1908), contribuyeron a que el país luciera con una economía cerrada, en la cual las haciendas serranas eran centros de autoconsumo, parecidas a las costeñas, si bien éstas tenían clara orientación al mercado. ¿De qué "mercado interno" o "capitalista" se puede hablar en el Ecuador decimonónico con semejantes estructuras de la economía?

El desarrollo que no llegó

Un régimen de absoluta "libertad de empresa" imperante en el mismo siglo, lo único que hizo fue fortalecer el poder de un conglomerado de familias pertenecientes a las élites terratenientes, comerciales, bancarias (y manufactureras). Si el desarrollo dependía de las virtualidades del mercado libre y de la empresa privada, cabe preguntarse, ¿por qué el Ecuador no se desarrolló?

Comparar al país con los Estados Unidos o con los países europeos de la época no resulta útil, porque el desarrollo en esos países se debió al ascenso de las pujantes burguesías que consolidaron el régimen capitalista. En Ecuador la burguesía comercial-financiera era incipiente frente al predominio de la clase terrateniente. Y mientras en Estados Unidos o Europa entraba a regir el régimen del trabajo asalariado, con proletarios acumulados en las fábricas y en los barrios miserables de la época, en Ecuador no hubo proletarios, sino campesinos, indios, montubios y cholos sujetos a las formas serviles y que constituían los núcleos mayoritarios de la población trabajadora, para quienes los "salarios" eran ínfimos o, como fue el caso de los indígenas en las haciendas serranas, con salarios peores a los de la Costa e incluso sin salarios.

Allí se inscribe el *huasipungo*, una de las formas precarias de trabajo, que prácticamente terminan con la Reforma Agraria de 1964. Y ese régimen terrateniente fue precisamente el que se consolidó tras las ruinas de los obrajes quiteños en el siglo XVIII, de manera que el sistema hacienda serrano ha tenido una duración de siglos. Pretender explicarlo desde una tal "teoría de la firma"[6], resulta mero invento, que descuida toda la labor investigativa sobre el tema de la hacienda, realizada por una serie de historiadores ecuatorianos.

En el mismo siglo al que hacemos alusión, la regionalización socioeconómica impidió el fortalecimiento nacional y la construcción del Estado-nación. Costa y Sierra parecían dos repúblicas. Y en cada una de estas regiones se configuraron otras microrregiones. Un país dividido consolidó poderes de las oligarquías regionales. Por eso, apenas culminada la independencia, la antigua Real Audiencia de Quito pasó a formar parte de la Gran Colombia, con el nombre de Ecuador, pero sobre la base de sus tres departamentos interiores: Quito, Guayas y Cuenca. Los tres serían la base para la configuración del territorio nacional en 1830, al separarse el Departamento del Sur o Ecuador de la Gran Colombia.

Quito, Guayaquil y Cuenca, como ciudades-eje de las sociedades regionales, han confrontado intereses y poderes de sus respectivas oligarquías regionales a lo largo de todo el siglo XIX (y bien entrado el XX). Ello explica el hecho de que, en 1859, en la gran crisis del Estado, se formen cuatro gobiernos regionales (incluido el de Loja) y que Ecuador haya quedado al borde de la desaparición. Se impuso el centralismo de Gabriel García Moreno, quien unificó al país. Visto desde una perspectiva histórica, el "centralismo", tan atacado y combatido

[6] Teoría de la firma o de la empresa: enfoca las unidades de producción económica que se desarrollan dentro del mercado, a fin de maximizar ganancias. Puede ampliarse en "Teoría de la firma, teoría del mercado y teoría económica: una reflexión", de Alberto Müller (2009).

por ciertas posturas intelectuales y políticas, es el instrumento que hizo al Ecuador. O, en otras palabras, gracias al centralismo fue posible conservar unidas a las sociedades regionales. Por eso fueron centralistas y radicales presidentes nacidos en la Costa, como el propio García Moreno o Vicente Rocafuerte y Eloy Alfaro. Otra cosa es que hoy ese centralismo merezca ser cambiado por un esquema estatal descentralizado y autonómico.

Fueron los poderes regionales los que combatieron siempre al "centralismo" por su interés en preservar los dominios directos, sin el "estorbo" del Estado. Es lo que vuelven a exigir en nuestros días ciertos núcleos regionalistas y hasta separatistas.

La cuestión social desatendida

Decir que el centralismo o que ciertas políticas gubernamentales del siglo XIX (o posteriores) impidieron el desarrollo nacional es francamente quedarse con un punto de vista fuera de la historia y digno de la conjetura. Porque incluso los gobernantes del siglo XIX y más aún los congresos de la época estuvieron ligados a los intereses de las clases dominantes del país. No hubo indígenas, campesinos, ni sectores populares en las funciones públicas, porque incluso las sucesivas Constituciones los excluyeron de la vida democrática al exigir cualidades económicas para ser ciudadano, presidente, vicepresidente o congresista, lo cual terminó con la Constitución de 1884, aunque se conservó, hasta la Constitución de 1979 que lo suprimió, el requisito de "saber leer y escribir" para ser ciudadano, lo que mantuvo la exclusión social de amplios sectores en la vida política nacional.

Tampoco hubo impuestos que estrangularan el desarrollo de las actividades productivas, pues recién fue la

Revolución Juliana de 1925 la que introdujo el impuesto a la renta, del que tantas ocasiones se han quejado los grupos de poder económico. Ni hablar de leyes laborales también iniciadas por la Revolución Juliana.

Cabe recordar que la abolición de la esclavitud (1852) se hizo previa indemnización a los amos; la abolición del tributo de indios (1857) fue impuesta por una dictadura, ya que los gobiernos civiles no la habían encarado; en 1918 se abolió la "prisión por deudas", que reforzaba al concertaje; en 1916 se dictó una ley de jornada laboral de 8 horas diarias que no se cumplía. La reivindicación de los derechos laborales y la jornada de 8 horas condujo a la huelga de trabajadores en Guayaquil, que fue reprimida con escandalosa matanza de obreros el 15 de noviembre de 1922. Todavía se sostiene hoy, en un texto educativo con clara visión regionalista sobre la "Historia de Guayaquil" –y que se distribuye en esa ciudad con auspicio municipal socialcristiano–, que las muertes se debieron a la necesidad de reprimir a ladrones y saqueadores (Paz y Miño, 2009). Así mismo, cabe anotar que nunca hubo seguridad social y peor un Código del Trabajo, que recién se dictó en 1938. ¿Qué leyes sociales "impedían" el desarrollo económico bajo el régimen de libertad económica y libre empresa, tan típico del siglo XIX?

Dominaban los bancos privados, lograron la suspensión de la convertibilidad, sobre-emitieron billetes; la agroexportación llegó a su cenit aunque desde 1920 se derrumbó el cacao; se fortalecieron los empresarios ligados al "gran cacao" guayaquileño; creció la economía; hubo buenos negocios; no existía intervención estatal y los sucesivos gobiernos, particularmente entre 1916 y 1925 se identificaron con la plutocracia, nombre que ha servido para que los historiadores califiquen así la época referida.

Los julianos: el golpe a la plutocracia

Sin embargo, como los términos "libre empresa" y "mercado libre" no lucen rigurosamente apropiados para esa época y menos aún en un país absolutamente "precapitalista", los historiadores y sociólogos hablan de la vigencia de un "régimen oligárquico-terrateniente", que solo comenzó a desmontarse con la Revolución Juliana.

En efecto, fue esa revolución la que inauguró otra fase en la vida del país. Gracias a los julianos se inició en Ecuador un doble proceso: primero, la institucionalización del Estado como instrumento de acción económica; segundo, la obligatoria preocupación del Estado para atender a las clases trabajadoras. Gracias a los gobiernos julianos entre 1925 y 1931 se crearon el Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría; se dictó la Ley de Presupuestos y la de Impuestos Internos que creó, por primera vez, el impuesto sobre las rentas; y se fundaron, al mismo tiempo, las direcciones de salud, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, la Caja de Pensiones y se dictaron las primeras leyes laborales, cuyos principios a favor de los trabajadores quedaron institucionalizados a partir de la Constitución de 1929.

Por eso es que la Revolución Juliana introdujo al país en el *siglo XX-histórico*. A partir de ella, como en oleadas, fue consolidándose y ampliándose la participación del Estado como agente nuevo en la movilización de la economía.

Llegó el desarrollismo

Salvando el crítico período 1931-1948, cuando la inestabilidad política se combinó con la inestabilidad económica, el gobierno de Galo Plaza (1948-1952) retomó el papel fomentador del Estado para el impulso de la economía bananera. Pero fue

durante la década de los sesenta cuando se impuso un "modelo desarrollista" de acción económica, que afirmó los roles económicos del Estado, al punto que literalmente el nuevo empresariado privado creció bajo sus alas protectoras. En la década de los setenta, como no ocurrió en la historia anterior, el Estado contó con recursos propios provenientes de las exportaciones de petróleo y desplegó una amplia actividad económica. Gracias a ella se consolidó la economía capitalista, crecieron los negocios, se fortaleció la empresa privada, el país se industrializó y se incorporó ampliamente a los ritmos de la economía mundial. El Ecuador es uno antes del petróleo y es otro desde el petróleo. Por cierto, esta riqueza fue manejada por el Estado, lo que le apartó de la determinante influencia de los agroexportadoras y comerciantes, como había ocurrido en el pasado.

Contrariamente a lo que se dice y opina con demasiada frecuencia, en Ecuador, a diferencia de lo que ocurrió en Europa, Japón o los Estados Unidos no fue precisamente una burguesía pujante, "schumpeteriana", la que impulsó el desarrollo capitalista, sino que en ello tuvo que ver el activo papel económico del Estado, como lo han destacado una serie de investigadores. Y de igual modo, no fue una burguesía progresista la que logró en Ecuador el avance de los derechos sociales y laborales, sino que se requirió del decisivo impulso de gobiernos que emplearon la acción estatal para favorecer a los trabajadores y a las capas más necesitadas de la población.

Por las razones expuestas, he sostenido que durante los años sesenta y setenta del siglo XX se fortaleció un "modelo estatal" de desarrollo, en el sentido de dar así una comprensión conceptual al activo papel del Estado en el crecimiento económico y capitalista del Ecuador. Desde luego, el concepto hace abstracción de las otras fuerzas involucradas, en las que se incluye el empresariado. Pero cabe recordar que incluso éste se amplió con las obras de infraestructura, las inversiones, los

recursos, las leyes y, en general, las acciones del Estado en su beneficio. Sin embargo, el discurso anti estatista ha estado a la cabeza de los sectores con poder económico, que permanentemente han creído, que un modelo abierto de iniciativas privadas y libertades en el mercado es el más conveniente, acudiendo en su auxilio a comparar lo que ha ocurrido en otros países, descuidando incluso la historia de esos mismos países en los cuales las regulaciones estatales son fuertes. En los Estados Unidos es bien conocido que la evasión en el pago del impuesto a la renta sería grave para cualquier empresa. De igual modo rigen los estándares de calidad y las responsabilidades laborales y frente a los clientes. Son mucho más firmes e importantes las regulaciones sociales y laborales de las economías sociales de mercado europeas. Pero, comparándolas con Ecuador ¿cabe afirmar que aquí hay suficiente responsabilidad social, laboral y estatal del empresariado?

El ethos empresarial

Salvando las excepciones que se quiera establecer, el Ecuador lo que espera es que su sector empresarial más poderoso precisamente construya un tipo de economía que no privilegie con exclusividad las ganancias y el crecimiento de los negocios, sino que contribuya al reparto de la riqueza y a generar un mayor bienestar colectivo, asuntos que no son solo de responsabilidad del Estado. Y el país aspira a que también se cumplan responsabilidades empresariales sustanciales, como la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, el respeto a las leyes laborales y a las condiciones del trabajo, así como el pago de impuestos y el cumplimiento eficaz frente a los clientes. Porque si se examina con detenimiento la historia nacional, no han sido esas precisamente las características que han primado

entre el alto empresariado ecuatoriano. Cualquier historia empresarial del Ecuador debiera dimensionar no solo la base accionaria del negocio, sus fines y su incursión con bienes y servicios en el mercado, sino que debiera demostrar cómo se ha tratado a los trabajadores, qué salarios se han pagado, qué derechos laborales se han respetado o, por lo menos, cómo se han preocupado en mejorar las condiciones del trabajo. El riesgo está en que esas "historias empresariales", que descuidan el aspecto social en Ecuador, demostrarían carencias y límites más que sustanciales en cuanto a las relaciones de producción con calidad humana. Y, por otra parte, si el país hubiera confiado, como lo hizo en el pasado, en el exclusivo papel económico del sector privado y del mercado, no habría llegado el desarrollo o éste se habría retardado más.

Se impone en este punto el ejemplo de Guayaquil. Algunos investigadores y aficionados a la historia, que escriben y publican sobre los empresarios guayaquileños, encuentran en ellos las capacidades y virtualidades de adelanto y modernización de las que carecían otros empresarios y emprendedores ecuatorianos. Según ellos, esos emprendedores guayaquileños, desde la independencia de la ciudad en 1820, supieron impulsar negocios y gracias a su dinamia construyeron un puerto activo.

Admitamos que ha sido así. Sin embargo –y no se malentienda mi argumento como un ataque ni mucho menos–, hay un trabajo de la historiadora Camilla Townsend, que lleva a conclusiones diferentes. Ella compara Guayaquil con Baltimore a inicios del siglo XIX. Según Townsend, ambas ciudades tenían algunos rasgos comunes: eran puertos, contaban con familias de empresarios con visión de futuro, ambiente favorable para el mercado, etc. Baltimore incluso podía exhibir rasgos más conservadores que Guayaquil. Sin embargo, con el paso del tiempo, esta ciudad estadounidense despegó y se distanció radicalmente con respecto al desarrollo que fue logrando

Guayaquil. Townsend se pregunta el porqué de esta diferencia. Y encuentra su respuesta no en el orden económico, sino en el social. En Baltimore, finalmente, se promovió a la fuerza de trabajo y se mejoró la situación laboral, en tanto los emprendedores guayaquileños creían verse rodeados de masas ignorantes e ineficaces para el trabajo, por lo cual ni promovieron el mejoramiento de las condiciones laborales de sus trabajadores ni se preocuparon seriamente por revertir las condiciones de la pobreza. De acuerdo con Townsend, la diferente "cultura económica" de las élites emprendedoras de Guayaquil y Baltimore diferenció la evolución económica de las dos ciudades. Porque en la una hubo mejor visión social, de lo cual la otra careció (Townsend, 2000).

Límites de la economía institucional

De otra parte, siguiendo la senda crítica, cuando se afirma, con base en las tesis de la economía institucional, que Ecuador no ha logrado afirmar las instituciones y que eso explica la falta de modernización y adelanto del país, se dice algo cierto. Pero no se topan para nada todavía las razones que condujeron a esa falta de institucionalidad, ni se precisa a qué mismo se refiere.

Instituciones económicas como la hacienda en la Sierra y la hacienda-plantación en la Costa han perdurado desde inicios de la república y, en el caso de las haciendas andinas, su historia se remonta a la época colonial, pues se fortalecen desde el siglo XVII. Esa "institucionalidad" dio estabilidad al régimen económico agrario sobre dos bases: la apropiación de tierras y la explotación de la fuerza de trabajo, sujeta a condiciones serviles. La miseria indígena en los Andes fue el resultado del sistema. Y en la Costa la situación de los campesinos, aunque mejor comparativamente frente a los indígenas serranos, era pobre y mi-

serable. Una élite de familias disfrutaba de la riqueza en ambas regiones del país.

También mantuvieron su propia "institucionalidad" el gran comercio y los bancos del siglo XIX, incluso hasta bien entrado el siglo XX. Fue una verdadera "institución" la baratura de la mano de obra, de la que hasta hoy hacen gala ciertos teóricos y analistas, considerando que eso es una "ventaja comparativa" para el país.

Si se habla de institucionalidad del Estado y esto en cuanto al régimen político o al sistema legal, hay razones para sustentar la tesis de que, en este caso, la falta de institucionalidad afectó a la nación. Pero el Estado no es un ente abstracto ni independiente de la sociedad. De manera que, si se examina con rigor, el Estado en Ecuador estuvo dominado por las clases oligárquico-terratenientes, y en el siglo XX por las nuevas capas de grupos económicos diversificados en el empresariado capitalista. La construcción de la institucionalidad estatal ha sido difícil en semejantes condiciones. En las décadas finales del siglo XX la consciente "destrucción" de la institucionalidad estatal se debió al influjo que adquirieron las ideas sobre privatización, retiro del Estado, mercado libre, competencia empresarial y, en definitiva, neoliberalismo criollo.

Ha sido tal la situación de crisis de la institucionalidad estatal, que bastaría ver la trayectoria de las distintas funciones del Estado, para entender un fenómeno que cuesta mucho asimilar a los analistas "institucionales": la economía no tuvo significativos éxitos en los años ochenta y noventa del pasado siglo. Sin embargo, entre 1996-2006, es decir en apenas diez años, se sucedieron en Ecuador siete gobiernos, hubo un intento dictatorial y los únicos tres presidentes electos por votación popular fueron derrocados. El congreso cayó en desprestigio creciente y la función judicial igual. ¿Pueden, los

simples "datos" macroeconómicos y las estadísticas con números, explicar lo sucedido en Ecuador?

Repensar la marcha del país

Parece necesario volver a cuestionarse y repensar sobre la marcha de la economía del país, sobre sus instituciones y sobre los resultados sociales que se han logrado y que finalmente interesan. Porque creer que basta con montar un negocio y dar trabajo a la gente, para con ello estar sirviendo al bien común de manera adecuada, es una forma egoísta de ver las cosas, por decirlo diplomáticamente. Y es lo que muchos creen y por eso sostienen simplemente que dan trabajo y pagan salarios. No parece importar el resto. Pues igual se podría producir con esclavos o con siervos. Pero de lo que se trata es de consolidar un Ecuador en donde la vida digna, las comodidades, el bienestar y la riqueza sean para todos. Y eso exige cuestionar el sistema de acumulación que ha regido en Ecuador, con preponderante orientación al beneficio de unas minorías sociales. Por eso el país ha llegado a ocupar uno de los diez primeros lugares en inequidad en el mundo.

Tenemos la oportunidad para reflexionar sobre el pasado y sobre el presente. Porque somos herederos del tipo de economía y de crecimiento que surgió a raíz de la independencia. Los patriotas quiteños que iniciaron el proceso de la emancipación movilizaron conceptos fundamentales que sirven para nuestros días. Apelaron a la soberanía del pueblo, buscaron autonomía, se ilusionaron con la libertad, confiaron en el constitucionalismo, creían posible el surgimiento de un Estado con libertad y democracia. Para ellos fue más difícil visualizar la economía y su evolución. Pero tampoco pensaron en las consecuencias que sus actos traerían sobre esta esfera, pues privile-

giaron los conceptos idealistas forjados desde el pensamiento ilustrado.

Si los patriotas y los próceres del 10 de agosto de 1809 se detenían a pensar que con la independencia la economía caería, se estancaría y apenas tomaría vuelo con el cacao y la liberación del comercio externo, simplemente no había independencia. Y esta es una lección para el presente. Porque si bien es cierto que necesitamos fortalecer una economía capaz de sostener el bienestar, el buen vivir colectivo, el bien común de la sociedad ecuatoriana, también es preciso afirmar que hay valores superiores e ideales humanos sublimes.

Sobre estos valores e ideales deberíamos movilizar al Ecuador del presente: consolidar la soberanía y la democracia, forjar una economía solidaria, digna y con bienestar para todos; avanzar en la búsqueda de solidaridad humana y en el latinoamericanismo, enraizar nuestra propia historia como patrimonio de nuestra cultura diversa, etcétera.

En economía no hemos logrado el desarrollo que se convirtió en ideal de progreso y modernización. El avance del propio régimen capitalista ha sido lento y tortuoso. Hemos ganado en experiencia nacional para saber cómo es el crecimiento y cómo provocarlo. Hay mayores conocimientos en cuanto a la ciencia económica. Y esperamos que todo ello nos sirva para orientar la construcción del futuro.

En materia social los logros son significativos. Arribamos a una sociedad multifacética y diversificada. Ha progresado la calidad general de la vida. Pero la inequidad se ha mantenido. La pobreza sigue siendo el problema mayor para enfrentar, pese a los progresos que el país ha realizado. Pero los esfuerzos todavía son incipientes.

Hay que congratularnos por el progreso de la democracia. Desde 1979 tenemos una dinamia institucional que ha favorecido los valores de la democracia representativa. Pero

hemos construido una democracia todavía formal, de funciones, leyes y valores, a la cual se debe juntar la democracia social y la democracia económica.

Y ¿qué fuerzas movilizar?

¿Qué fuerzas movilizar? La respuesta parece obvia y sencilla: todas. Eso significa que en Ecuador no podemos solo confiar en el Estado como promotor, tomando nuestras experiencias históricas. Porque, al mismo tiempo, creció en el país un Estado burocrático e ineficiente. Tampoco podemos confiar ciegamente en las fuerzas del mercado y en las capacidades exclusivas de la empresa privada. Ya se ha demostrado, en nuestra historia, sus límites y consecuencias. No podemos seguir entendiendo como "sectores productivos" a una élite de grandes inversionistas y emprendedores ligados a las cámaras de la producción. El país ha aprendido poco y lentamente a incorporar a los pequeños y medianos productores, y a los trabajadores de todo tipo. La construcción de la economía para el buen vivir del presente y del futuro no puede limitarse a la búsqueda de mejores rentabilidades. Hay que convencerse de que se requiere una fuerte y rápida redistribución de la riqueza. ¿Que ello afectará a algunos sectores? Es inevitable. Y hasta conveniente. Porque son demasiado resistentes las fuerzas sociales que han retrasado el buen vivir, el bienestar y la felicidad de los ecuatorianos y ecuatorianas. Un ideal que, a su modo, pensaron y quisieron los patriotas y los próceres del 10 de Agosto de 1809, orientados por el pensamiento ilustrado sobre la libertad y la felicidad humanas.

2. La economía de la plutocracia: 1912-1925

La etapa comprendida entre 1912 y 1925 cierra el *siglo XIX histórico*[7] del Ecuador, que se inició con la fundación de la República (1830). Entre los años señalados, tras la muerte del caudillo Eloy Alfaro (28 de enero de 1912), termina el predominio liberal-radical en la conducción del Estado (nacido de la Revolución Liberal ecuatoriana de 1895) y toma la dirección política un tipo de liberalismo "moderado", que concilió los intereses de los grupos económicos del poder en la Costa y en la Sierra y que progresivamente se identificó con la élite de banqueros dominantes de las finanzas nacionales. En esta fase del denominado liberalismo plutocrático también llegó a su límite la economía monetaria y bancaria ligada al auge y a la crisis del segundo "gran boom" de las exportaciones cacaoteras.

En las primeras décadas del siglo XX Ecuador era un país básicamente agrario, estructurado en torno a las haciendas de la Sierra y la Costa, fundamentadas en el trabajo indígena y campesino sujeto a un variado tipo de relaciones laborales, entre las que predominó el "concertaje" de origen colonial. Había pocas industrias desarrolladas particularmente en Guayaquil. En la Sierra era importante la producción de textiles. Apenas existía algún capital externo.

El segundo auge de las exportaciones de cacao, iniciado en el último cuarto del siglo XIX, se extendió hasta 1920. Coincidió, por tanto, con el ascenso del liberalismo y con su control del Estado. De hecho, los hacendados cacaoteros y las

[7] Como lo he anticipado en la nota 6, distingo el siglo XIX "histórico" del meramente "cronológico" porque los procesos y estructuras fundamentales con los que nació la República del Ecuador en 1830 siguieron vigentes hasta 1925, año de la Revolución Juliana, que comenzó reformas institucionales importantes para el país.

capas de comerciantes, banqueros e incipientes industriales costeños –cuyo eje social y económico orbitó en torno a Guayaquil–, fueron el soporte central del liberalismo hasta mediados de la década de los años veinte, cuando se vino abajo el predominio de la plutocracia, dando paso a una etapa de inestabilidad y profundos cambios sociales y políticos.

El auge cacaotero fue posible por una conjunción de distintos factores. Pero, superada la primera década del siglo XX, las condiciones en las que se había desarrollado comenzaron a cambiar. Otros países competían fuertemente con las exportaciones ecuatorianas. La demanda internacional empezó a declinar. En 1914 estalló la Primera Guerra Mundial que duró hasta 1918. En esos años el mercado europeo para los productos ecuatorianos se estranguló. Ante la sobreoferta mundial, los precios del cacao cayeron. Y ello a pesar de que en algunos años la producción interna incluso aumentó. Pero desde 1916 apareció la "monilla", plaga que afectó a miles de árboles. A esta enfermedad se sumó, desde 1920, otra plaga, la "escoba de bruja", que contribuyó a la devastación de plantaciones enteras de cacao. La ruina de la mayor riqueza nacional, que había hecho del Ecuador el primer proveedor mundial de cacao, afectó no solo a los hacendados, sino al conjunto de empresarios y, por supuesto, al Estado nacional, cuyos presupuestos entraron en una acumulativa fase de déficit, cuya solución no logró ser encarada con eficacia por ningún gobierno.

Según la información que proporciona Luis Alberto Carbo, el déficit del presupuesto, que en 1918 era de S/. 1.872.273 (sucres), fue de S/. 2.794.297 en 1919, y de S/. 2.702.953 en 1920. La producción de cacao que en 1917 fue de 1.008.767 quintales cayó a 642.694 quintales en 1923; y las exportaciones que en 1920 alcanzaron un valor en dólares de $

20.788.302, cayeron a $ 10.356.372 al año siguiente y eran de $ 8.064.361 el año 1923 (Carbo, 1978, pp. 99, 105, 107).

Los gobiernos de la plutocracia

Después de la "hoguera bárbara", en la que murieron asesinados el caudillo radical Eloy Alfaro y varios de sus compañeros liberales, se sucedieron en el gobierno: Leonidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920), José Luis Tamayo (1920-1924) y Gonzalo S. Córdova (1924-1925), derrocado por la Revolución Juliana. Fue, por tanto, uno de aquellos períodos de rara estabilidad del régimen constitucional en el Ecuador y de sucesiones presidenciales nacidas de elecciones generales[8].

Pero esa "estabilidad" ocultó un cúmulo de contradicciones. Todos eran gobiernos liberales, pero se sostuvo, en la misma época, que habían surgido de elecciones fraudulentas. El general Plaza se erigió como el caudillo indiscutible del liberalismo, pero apartó a los radicales alfaristas. Ejercitó un gobierno conciliador entre terratenientes serranos, agroexportadores costeños, comerciantes, banqueros e incipientes capitalistas. Logró avances en la legislación laica, sin las grandes confrontaciones con el clero que habían caracterizado a los gobiernos de Alfaro. Pero ese "liberalismo moderado", o mejor plutocrático, fue combatido por los radicales y Plaza debió afrontar, desde 1913, la Revolución de Esmeraldas, liderada por el alfarista Carlos Concha. En medio de la Primera Guerra Mundial expidió la Ley Moratoria que suspendió el "talón de oro", lo cual aprovechó la banca para evitar sus quiebras e incrementar sus ganancias.

Su sucesor, el guayaquileño Baquerizo, definió la balanza regional del poder hacia los poderosos grupos costeños,

[8] Plaza fue elegido con 88.312 votos; Baquerizo con 127.303; Tamayo con 126.945 y Córdova con 173.773.

beneficiarios privilegiados del auge cacaotero. Sin embargo, logró pacificar la revolución de Esmeraldas y hasta introdujo las primeras políticas sociales, como la jornada de ocho horas (1916) y la abolición de la prisión por deudas (1918) que reforzaba la sujeción de los trabajadores agrícolas al régimen del concertaje. Dio continuidad a las obras de infraestructura, la ampliación de la educación laica y particularmente el saneamiento de Guayaquil con la venida de la Misión Rockefeller. Pero también debió atender las secuelas de la "monilla" sobre la producción cacaotera, que provocó una mayor dependencia del Estado de los créditos bancarios.

La crisis económica se desató bajo el gobierno de Tamayo, también de origen costeño. Había intentado seguir la obra de sus antecesores, pero le rebasaron las demandas sociales. Bajo la justificación de proteger la propiedad y detener los movimientos "comunistas" (ese pretexto ideológico tomaba carta de nacimiento en el país), su gobierno fue responsable de la matanza de trabajadores el 15 de noviembre de 1922 y de la que se produjo al año siguiente con indígenas de la provincia de Tungurahua. Resultó ineficaz su tardía incautación de giros, con la que pretendió combatir la especulación con el tipo de cambio, que continuó. De manera que, bajo el corto gobierno del cuencano Córdova, enfermo y constantemente alejado de sus funciones, la crisis económica se profundizó y las reacciones en el país se agudizaron.

Los gobiernos del liberalismo plutocrático fueron responsabilizados por la crisis económica, la inflación, la especulación con la moneda, el tipo de cambio y los giros, el aumento del desempleo, la desatención social y la represión. Sobre todo, se les acusó de estar al servicio de los bancos y de los banqueros, que habían convertido al Estado en un apéndice de sus negocios. Sin duda, había, por debajo de esto, una pugna regional por el reordenamiento del poder entre la oligarquía

costeña –venida a menos con la crisis económica asentada en la agroexportación del cacao– y las también poderosas familias terratenientes y de incipientes comerciantes, banqueros e industriales serranos. No quedaban al margen del conflicto político las nacientes capas medias y los trabajadores, cuyas organizaciones empezaron a tomar presencia en el país. Se acumularon así las movilizaciones y críticas contra el "dominio plutocrático", que desembocaron en la Revolución Juliana que depuso a Córdova e instauró una etapa de profundas reformas.

Los bancos privados

Hacia la segunda década del siglo XX en Ecuador funcionaba un complejo sistema bancario y financiero privado, que se describe brevemente en los siguientes párrafos.

De acuerdo con la ley vigente, los bancos de emisión fueron los más importantes en el sistema monetario-financiero: Banco del Ecuador (1888), Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil (1895), Banco del Pichincha (1906) y Banco del Azuay (1913). Los estatutos o reformas bancarias debían ser sometidos al presidente de la República para su aprobación previo acuerdo del Consejo de Estado. Requerían un capital suscrito de por lo menos S/. 400.000 (£ 40.000), debiendo estar pagado el 60 % (50 % en oro y 10 % en plata sellados); la emisión de billetes a la vista y al portador se limitó al doble del capital suscrito; la circulación tenía que respaldarse con el 50 % en oro y los billetes eran convertibles, para lo cual el Art. 8 de la Ley de Bancos dispuso: "Para el canje de billetes por moneda metálica, cada Banco señalará, de acuerdo con el Gobernador, cuatro horas diarias, por lo menos; fijando un aviso permanente en las

puertas del Establecimiento, para conocimiento del público"[9]. Los bancos estuvieron obligados a presentar al gobierno sus balances mensuales y un balance anual. Aquello que no estaba contemplado por la Ley de Bancos, tenía que someterse al Código de Comercio.

Además de la emisión de billetes con respaldo en oro y de la posibilidad de establecer sucursales, cabe destacar dos disposiciones. Según el Art. 14 de dicha ley, los bancos de emisión se limitarían a las siguientes operaciones:

> 1. Compra o venta de plata u oro, acuñados o en barras.
> 2. Giros de letras de cambio.
> 3. Descuento de letras de cambio o de otros títulos de crédito.
> 4. Depósitos.
> 5. Préstamos.
> 6. Adelantos sobre mercaderías en depósito o sobre cargamentos asegurados.

La otra disposición a la que se ha hecho referencia tenía que ver con las prohibiciones. El Art. 15 de la ley prohibía en especial a los bancos:

> 1ª. Tomar parte, directa o indirecta, en empresas industriales y aun mercantiles no comprendidas en las enumeradas en el artículo precedente;
> 2ª. Conservar sin permiso del Congreso, los bienes raíces que hubieren adquirido y no sean estrictamente necesarios para la fundación o servicio del establecimiento. Sin ese permiso, estarán obligados a vender dichos bienes dentro de los cuatro

[9] *Ley de Bancos,* aprobada por el Congreso el 5 de noviembre de 1898, sancionada por el gobierno el 19 de noviembre de 1898, ratificada por Eloy Alfaro el 12 de septiembre de 1899. Reproducida en Registro Oficial del Ecuador, 2 de agosto de 1917.

años siguientes al día en que se hubiere inscrito el título de propiedad; y
3ª. Hacer figurar en el activo créditos contra personas cuya insolvencia sea notoria.

Un segundo tipo de instituciones financieras fueron los bancos hipotecarios, regidos por la Ley de Bancos Hipotecarios del 6 de agosto de 1869, que no fijó un mínimo de capital para su establecimiento. Su funcionamiento era aprobado por el gobierno. Los bancos hipotecarios tenían las siguientes facultades:

1. Emitir obligaciones o cédulas hipotecarias (con interés igual al de los préstamos), sobre hipotecas constituidas a su favor.
2. Recaudar las anualidades pagadas por los deudores hipotecarios.
3. Pagar los intereses a los tenedores de cédulas.
4. Amortizar cédulas a la par con los fondos de amortización.

Existían, además, cajas de ahorro, dedicadas a préstamos para pequeños empresarios, banqueros individuales y comerciantes banqueros, sujetos al Código de Comercio, dedicados a negocios comerciales específicos, pero también a ciertas funciones bancarias.

El Banco del Ecuador fue el banco de emisión (Banco del Ecuador, 1918) más importante hasta el año 1914, cuando fue desplazado por el Comercial y Agrícola, que dominó el período "plutocrático", pero se mantuvo como una institución financiera muy importante. Además de los dos grandes bancos de Guayaquil, funcionaba en Quito el Banco del Pichincha como institución emisora.

Con el propósito de atender las necesidades monetarias y financieras de Cuenca, así como la circulación monetaria proveniente de las fuertes exportaciones de sombreros de paja toquilla de la región andina centro-sur, el empresario Federico Malo logró, en 1912, la formación de una Junta Promotora del Banco del Azuay, que consiguió del gobierno la expedición del respectivo decreto. El 15 de enero de 1913 se inició la actividad del banco, con un capital social de 500 mil sucres, respaldo metálico de 206 mil sucres en oro y 50 mil en plata sellados como garantías de la emisión (Banco del Azuay, 1938).

INSTITUCIONES BANCARIAS DEL ECUADOR ENTRE 1912 Y 1925

Bancos de emisión

* Banco del Ecuador (1868), Guayaquil.
* Banco Comercial y Agrícola (1894/95), Guayaquil.
* Banco del Pichincha (1906), Quito.
* Banco del Azuay (1913), Cuenca.

Bancos hipotecarios

* Banco de Crédito Hipotecario (1872), Guayaquil.
* Banco Territorial (1887), Guayaquil.

Cajas de ahorro

* Guayaquil.
* La Filantrópica (1908), Guayaquil.
* Sección de la Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (1908), Quito.

Casas bancarias y banqueros

* Banco de Descuento (Guayaquil, 1920):/ Iniciativa de Carlos Julio Arosemena y Lautaro Aspiazu Carbo.
* La Previsora (Guayaquil, 1920): / Gerente: Víctor Emilio Estrada.
* Compañía de Préstamos.
* Banco Italiano (Guayaquil, 1920/24).
* Sociedad Banco del Chimborazo (1922): / Iniciativa de Luis Eduardo Game y José M. Cordovez.
* Sociedad de Crédito Internacional (Quito, 1918): / Gerente: Luis Napoleón Dillon.

* Compañía de Abasto (Quito, 1908) / Por iniciativa del Centro Católico de Obreros como Compañía de Abasto, Comisión y Talleres. Gerente: Alberto Acosta Soberón y desde 1928 Moisés Luna (que dirigió la Casa Jijón Caamaño).
* Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (Quito, 1907, luego Banco de Crédito a partir de 1928): Presidió Nicolás Barba; desde 1926 Alejandro Calisto Guarderas.
* Unión Bancaria (Guayaquil, 1921): / Gerente: Federico A. Cornejo y directores principales: Francisco Urvina y Lorenzo Tous.
* Sociedad General de Crédito (Guayaquil) / Presidió Juan Marcos.
* Banco de Manabí.
* B. de los Andes.
* B. Sudamericano.
* Banco del Tungurahua.
* Juan Marcos & Co. (Guayaquil, 1905).
* L. Guzmán & Hijos (origen en López & Guzmán, Guayaquil, 1880): / Gerente: Lisímaco Guzmán (uno de los Directores del B. del Ecuador, que hizo sociedad con sus hijos Lisímaco, Carlos, Julio, Walter, Alfredo y Enrique Guzmán Aspiazu.
* Compañía de Préstamos y Construcciones.
* Commercial Bank of Spanish America Ltd. (Guayaquil): / Gerente: Luis Adriano Dillon.
* Mercantile Overseas Corp. (Guayaquil, 1917):/ Gerente: Enrique Stagg.
* Modesto Sánchez Carbo (Quito, 1908).
* Rafael Váscones Gómez (Quito).
* Ivan E. Endara (Ibarra). Entró en liquidación en 1934.

Elaboración: Juan Paz y Miño C. Fuentes: *El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil, de J. J. Jurado Avilés (1920)*; *El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República* (1909); *América Libre*. (1922); *América Libre* (febrero de 1930); *América Libre* (1934). *América Libre. Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920* (s.f.).

A inicios de la primera década del siglo XX, el endeudamiento del Estado con los bancos de emisión del país se mantuvo. Aún más, desde 1914 los créditos se incrementaron notoriamente. Para ello cumplió un papel muy importante la Ley Moratoria, uno de los instrumentos legales más polémicos de

nuestra historia. Según informaba el presidente Leonidas Plaza al Congreso de 1914, la deuda del gobierno con los bancos privados se descomponía así (Registro Oficial del Ecuador, 11 de agosto de 1914):

Deuda consolidada:	
Al Banco del Ecuador	2´831.568,27
Al Banco Comercial y Agrícola	2´303.725,11
Total:	5´135.293,38
Servicio anual de esta deuda	462.176,40
(por concepto de 7 % de interés y 2 % de amortización)	
Deuda en cuenta corriente:	
Al Banco Comercial y Agrícola	3´368.766,73
Al Banco del Pichincha	226.194,98
Total	3´594.961,35
Total deuda fiscal a los bancos	8¨730.254,73

La Ley Moratoria y las guerras bancarias

El estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) alteró el rumbo de los negocios bancarios. El peligro de perder las reservas en metálico condujo a los países a prohibir la exportación de oro y a decretar la suspensión del "patrón oro", con el fin de garantizar sus existencias nacionales. También en Ecuador se discutió sobre esa posibilidad, de tal manera que el 6 de agosto de 1914, el gobierno de Leonidas Plaza Gutiérrez expidió un decreto regulatorio —por no hallarse reunido el Congreso— que, en sus considerandos, asumió: "Que la conflagración europea actual es origen de malestar económico en el mundo, especialmente en países americanos que, como el Ecuador, sostienen valiosas e importantes relaciones comerciales,

vendiendo sus productos y abasteciéndose en esos centros poderosos de riqueza", y, además,

> Que el Congreso no ha previsto en nuestras leyes la posibilidad de que pudiera afectarnos las consecuencias de una guerra de tanta magnitud, razón por la que no se ha legislado para precaver los peligros de situación tan anormal, capaz de comprometer la estabilidad de nuestras Instituciones de Crédito, Agricultura, Comercio, etc. (Registro Oficial del Ecuador, 7 de agosto de 1914)

El decreto también consideraba que

> la mayor parte de las Naciones ha adoptado ya providencias eficaces para salvar de todo evento su comercio, su crédito y su riqueza pública y privada; y que con motivo de la guerra, ninguno de los Bancos puede reintegrar, en estos momentos, a sus sótanos, en oro, las considerables sumas de dinero depositadas por ellos en Europa y Estados Unidos de Norte América.

De acuerdo con las disposiciones, era obligación del gobierno "prohibir la exportación de oro de la República en esta época de probable alza en su cotización, ya que respalda la emisión de billetes de nuestros Bancos" y "dictar las medidas más enérgicas y prudentes encaminadas a evitar la crisis económica, siempre desastrosa para el bienestar general".

El mismo decreto gubernamental dispuso:

> Art. 1. El Gobierno respalda con la cantidad de cinco millones de sucres, en rentas o bienes, valor de su préstamo, la emisión de billetes del Banco "Comercial y Agrícola", actualmente en circulación y con tres millones de sucres, en la misma forma, la del Banco "Ecuador",

también valor de su préstamo, debiendo cesar por hoy toda nueva emisión de billetes;

Art. 2 Prohíbese la exportación de oro sellado, en bruto, o en cualquiera otra forma, por los Puertos y Aduanas de la República.

Quedan autorizados los Gobernadores de provincia para tomar, en guarda de la presente disposición, las medidas preventivas que fueren menester, dentro de la esfera de sus facultades.

Art. 3. Aplázase el cambio de billetes con oro, en los Bancos de toda la República, por el término de treinta días, a fin de evitar los fraudes en la exportación de oro, toda vez que ese término será suficiente para que, dentro de él, dicte el Congreso las medidas más oportunas.

La autoridad competente, según la Ley de Bancos, se cerciorará, mediante prolijas y frecuentes inspecciones, del buen estado financiero de cada uno de ellos, con el objeto de resguardar los intereses del público.

La suspensión de la convertibilidad de los billetes por oro y las normas complementarias emitidas por el gobierno fueron ratificadas por el Congreso mediante una ley especial conocida como "Moratoria". De acuerdo con esa ley,

> el Decreto Ejecutivo de 6 de Agosto del presente año está fundado en sólidas razones y ha sido dictado para resguardar la riqueza pública y los intereses económicos de la Nación, gravemente comprometidos por la actual guerra europea; y que por ser los Bancos Nacionales depositarios de la fortuna pública y privada, el Congreso debe velar para que los tenedores de los billetes no corran peligro alguno de pérdida. (Registro Oficial del Ecuador, 31 de agosto de 1914)

Con estos antecedentes estableció:

Art. 1. Apruébase el Decreto Ejecutivo del 6 del presente, Decreto que seguirá rigiendo mientras puedan normalizarse las operaciones bancarias y las comerciales de importación y exportación, en todo lo que no se oponga a la presente Ley.

Art. 2. De conformidad con el Decreto Ejecutivo citado, la Nación garantiza los billetes de los Bancos, hasta la concurrencia de las cantidades que el Gobierno les deba actualmente, y los intereses respectivos. Las cuentas se liquidarán en el acto.

Art. 3. Mientras dure la suspensión del canje, no podrá exigirse el pago en oro, de los depósitos en los Bancos o Instituciones de Crédito; tampoco podrá exigirse, en oro, el pago de las obligaciones comerciales o particulares vencidas o que se vencieren.

Art. 4. Prohíbese que los Bancos hagan nuevas emisiones mientras dure la suspensión del cambio. El Poder Ejecutivo vigilará, de la manera más eficaz, el cumplimiento de esta disposición.

Para el efecto, el Gobierno nombrará un Comisario encargado de fiscalizar las emisiones de los Bancos. Queda facultado el Ejecutivo para reglamentar las atribuciones de este empleado y señalar su sueldo, el que debe tomarse en cuenta en el Presupuesto Nacional.

Art. 5. El Poder Ejecutivo, tan pronto como se normalice la situación, suspenderá la fuerza de esta Ley por medio de un Decreto.

Art. 6. Esta Ley estará vigente, en toda la República, desde la fecha de su promulgación en el "Registro Oficial".

Dado en Quito, Capital de la República, a veintinueve de Agosto de mil novecientos catorce. (Registro Oficial del Ecuador, 31 de agosto de 1914)

El 17 de octubre del mismo año, el Congreso expidió un nuevo decreto por el cual autorizó al Ejecutivo a disponer hasta el 40 % de los ingresos fiscales y hasta el 60 % de las partidas de Crédito Público y Obras Públicas, para el pago de las deudas en cuenta corriente a los bancos; obligó a los bancos a disminuir su circulación en la medida de las cantidades que le pagase (debiendo incinerar los billetes); encargó al Ejecutivo vigilar las operaciones bancarias a fin de que las instituciones respalden las emisiones de acuerdo con la ley y para que, a medida que se introdujeran monedas de plata, se retirara de la circulación los billetes de a 1 sucre, emitidos por los bancos.

La Ley Moratoria libró a los bancos de la convertibilidad, por lo que enseguida se incrementaron las emisiones y flujos de dinero sin respaldo. Los gobiernos de la plutocracia agravaron la situación con nuevos créditos solicitados a los bancos, de manera que el Estado no solo pasó a una situación de dependencia financiera con respecto a las instituciones privadas, sino de vulnerabilidad política, sujeta a la influencia de los poderosos banqueros.

Al referirse a la Ley Moratoria, una historiadora que ha estudiado el auge cacaotero dice que el temor ante la escasez de oro indujo al público a sacar sus fondos de los bancos y a comerciar las notas bancarias por oro. El Banco del Ecuador y algunas casas comerciales, se negaron a recibir las notas del Banco Comercial y Agrícola, el mayor emisor. Además, la autora anota:

> El Agrícola tenía un bloque leal en el Congreso encabezado por el siete veces Presidente del Senado, Alfredo Baquerizo Moreno. Este era un hombre destinado a convertirse en candidato oficial en 1916 y, siendo así, el Presidente del Ecuador, en agosto de ese año. El hermano de Alfredo, Enrique, era miembro de la Junta Directiva del Banco, y también de la Directiva de la Asociación (de

> Agricultores-JP). Era el líder político permanente del Banco Comercial y Agrícola y de hecho se encontraba en la línea de selección como candidato oficial para 1925. De este modo, en 1914 Alfredo Baquerizo Moreno conocía, tal como el Gobierno, que el Banco Comercial y Agrícola casi no tenía oro para importar en países extranjeros y que necesitaría ayuda por más de 30 días. (Crawford de Roberts, 1980, pp. 150-151)

Un escritor guayaquileño dice que la Ley Moratoria

> ocasionó en Guayaquil, un pánico bancario, ya que se cerró el crédito bancario y se suspendieron las negociaciones de letras en el exterior. Ante estas circunstancias, el Banco del Ecuador recogió sus billetes en circulación, con el fin de proporcionarles estabilidad. Dicha actitud permitió que sus billetes se vendan con premio, lo que dio motivo a una censura por parte del Ejecutivo y un intento de multarlo, por parte de las comisiones del Congreso. (Arosemena Arosemena, 1990, p. 192)

y añade:

> Si bien la ley ocasionó serios y graves perjuicios a la actividad económica, permitió que el Banco Comercial & Agrícola, que se encontraba en virtual bancarrota, no tenga que continuar entregando su oro al público, como había ocurrido entre 1910 y 1914 en que sus reservas disminuyeron de 2 millones a 66 mil sucres. (Arosemena Arosemena, 1990, pp. 194-195)

Las reservas oro del Banco del Ecuador eran considerables y por ello, ante los graves desajustes comerciales, la institución realizó préstamos a los otros bancos. En agosto de

1914 tales préstamos fueron: al Banco Comercial y Agrícola por S/. 1.444.512,70; al Banco de Crédito Hipotecario S/. 242.200,00; a la Caja de Ahorros de la Sociedad Filantrópica S/. 128.720,00. Además, ofreció al gobierno, mientras el Banco Comercial y Agrícola pudiera normalizarse, S/. 18.000 diarios para los gastos de administración (Banco del Ecuador, 1918, pp. 178-179).

A pesar de la Ley Moratoria, el Banco del Ecuador fue el único que continuó canjeando sus billetes en oro, argumentando que podía renunciar a los derechos concedidos por las leyes, toda vez que jurídicamente solo atendía con ello a su interés individual y que no estaba prohibida la renuncia. Pero la actitud del Banco fue severamente condenada por el presidente Leonidas Plaza en su *Mensaje al Congreso* de 1915. Ante esto, la institución se defendió:

> El Banco del Ecuador no dio origen a la depreciación de ningún billete ajeno: fue esa ley, impremeditada y sostenida, que dejó a los billetes en condiciones de moneda fiduciaria incompleta para desempeñar las funciones de moneda, como lo dijo el doctor Clemente Ponce en un sereno estudio sobre la materia; fue esa ley, que debilitó la confianza pública, y de cuyos efectos pudo sustraerse el Banco del Ecuador, manteniéndose dentro de la órbita legal primitiva, lo cual en ningún caso puede ser motivo de reproche, como no lo merece el que renuncia a las leyes que pueden favorecerlo cuando contrae una obligación (Banco del Ecuador, 1918, p. 190)

La Ley Moratoria provocó amplios debates en la prensa y en las cámaras. El mismo B. del Ecuador hacía referencia al artículo *El decreto legislativo de 30 de agosto de 1914*, publicado por N. Clemente Ponce, uno de los primeros en cuestionar la inconvertibilidad (Paz y Miño C., 2001, p. 139 y ss.). Según este autor, los billetes eran "simples pedazos de papel que de suyo

nada valen", porque la moneda legal era el oro. La moratoria provocaría la inevitable depreciación de los billetes, con injusto perjuicio para los tenedores, pero con beneficio para los bancos emisores, realidad evidente en la subida de los precios. Aplicando la Ley de Gresham (la mala moneda ahuyenta a la buena), Ponce sostuvo: "el oro huirá, el oro saldrá de nuestras fronteras, derrotado por los billetes 'inconvertibles'" y agregó que,

> única y exclusivamente se trata de un Banco que, por haber puesto en circulación cantidades de billetes excesivas, fuera de los límites de la ley, se halla en mal estado; con la circunstancia de que ese Banco ha sido en mucho tiempo el proveedor de sus billetes al Gobierno y sigue siéndolo, de lo cual resulta que el Gobierno le es deudor de una muy fuerte suma: he ahí todo. (Ibidem).

Se refería, sin nombrarlo, al Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil.

El principal defensor de la inconvertibilidad establecida por la Ley Moratoria fue el banquero guayaquileño Víctor Emilio Estrada. Advirtió que las estadísticas comerciales favorables ocultaban una balanza de pagos contraria, que el retraso en el pago de la deuda externa valía más que las reservas de oro de los bancos y que los factores políticos que habían agravado la situación monetaria eran el conflicto con Perú en 1910, la revolución en Esmeraldas que estalló en 1913, las forzosas exigencias gubernamentales por más dinero y el inicio de la guerra en Europa, que condujo a las naciones a proteger sus reservas de oro mediante la inconvertibilidad. La sobre-emisión se volvió inevitable y se impuso el "curso forzoso". El respaldo oro no solo cubría los billetes sino también los depósitos y por ello tal respaldo equivalía únicamente al 20 % de las obligaciones bancarias. En forma contradictoria, Estrada argumentaba que no existía sobre-emisiones, sino todo lo contrario: escasez de circu-

lante, falta de divisas, falta de crédito, subida del cambio e inflación (Estrada, 1982)[10].

Las críticas contra la "moratoria" se ampliaron en el país. Pero quien tuvo la mayor influencia contra la inconvertibilidad fue el comerciante e industrial quiteño Luis Napoleón Dillon, quien escribió:

> El 31 de Agosto de 1914, según documentos oficiales que reposan en el Ministerio de Hacienda, tenía el Banco Comercial y Agrícola en sus bóvedas S/. 154.990 en oro y S/. 9.650.820 en billetes en circulación, de los cuales S/. 9.340.840 representaban la circulación ilegal. El Banco no podía resistir media hora con sus ventanillas abiertas sin que se declarase en incapacidad de convertir los billetes que se le presentaban en gran número para el cambio y sin que sus bóvedas quedasen vacías y la quiebra fuese inevitable.
>
> ¿Qué hacer en semejante situación?
>
> Reunir las Cámaras en sesión secreta, discutir larga y acaloradamente, tal vez, y expedir la Ley que todos conocemos, por lo menos de nombre, a causa de los perjuicios que nos ha ocasionado. (Dillon, 1927, p. 33)

Dillon acusó de las sobre-emisiones al poderoso Banco Comercial y Agrícola, considerándolo cabeza visible de la dominación bancaria, de la que eran cómplices los gobiernos liberales "plutocráticos". Negó a los bancos actuación patriótica alguna en el conflicto de 1910 o frente a la Revolución de Esmeraldas, tildó de especuladores a los bancos de emisión y exigió la más severa intervención del Estado. Sus ideas le convertirían en el principal ideólogo de la Revolución Juliana, de

[10] La defensa bancaria y empresarial, siguiendo las ideas de Estrada, en: Guillermo Arosemena A. (2002a, p. 21).

la fiscalización a los bancos privados y de la creación del Banco Central.

El conflicto alrededor de la "moratoria", los bancos y el gobierno, adquirió, en consecuencia, caracteres regionalistas, alimentados por los intereses plutocráticos en juego. Al mismo tiempo que se levantaron protestas y voces que exigían el retorno a la normalidad, en su *Mensaje al Congreso Nacional* de 1917, el presidente Alfredo Baquerizo Moreno consideró que la Ley Moratoria no debía suspenderse sino continuar en vigencia hasta que se normalizara la situación "y la situación, lejos de normalizarse, subsiste y se agrava diariamente, pues que proviniendo ella de la conflagración europea, no es dado esperar que tal hecho suceda en tanto no desaparezca dicho conflicto" (Baquerizo Moreno, 13 de agosto de 1917).

Más allá del debate levantado por la "moratoria", era evidente que en 1914 la existencia de oro en todos los bancos correspondía a S/. 3.702.000, en tanto que los depósitos y billetes en circulación ascendían a S/. 17.567.000. Los siguientes cuadros presentan la situación:

LAS PRIMERAS EMISIONES FRAUDULENTAS

Año	*Circulación ilegal*	*Fondo oro*
1910-Junio 30	$. 2'997.831	$. 663.230
1910-Dicbre.31	1'404.804	1'753.610
1911-Junio 30	201.523	2'384.720
1911-Dicbre.31	000.000	2'539.490

Fuente: Luis N. Dillon, *La Crisis Económico Financiera del Ecuador*, p. 26

RELACIÓN ORO EN 1914

Existencia de oro en todos los bancos: 3.702.000
Billetes circulando y depósitos: 17.567.000

Fuente: Víctor E. Estrada, *Moneda y Bancos en el Ecuador* (1982, p. 57).

1924: DEUDA PÚBLICA	
Deuda interna:	$. 39'834.541,70
Deuda con los bancos (cerca de)	37'000.000,00
Deuda con el Bco. Comercial y Agrícola	21'772.253,27

Fuente: Oscar E. Reyes, *Los últimos siete años*, p. 31

CIRCULACIÓN Y RESERVA DE BANCOS

	1914	1925
Oro en bóvedas:		
B. del Ecuador	2'479.943	2'032.294
B. Comercial y Agrícola	1'178.633	3'590.910
B. del Pichincha	1'010.322	2'791.587
B. del Azuay	203.235	746.625
Billetes en circulación:		
B. del Ecuador	2'438.875	2'996.209
B. Comercial y Agrícola	6'217.598	25'790.394
B. del Pichincha	1'848.753	5'803.014
B. del Azuay	391.921	1'493.000
Reserva de oro legal:		
B. del Ecuador	102 %	68 %
B. Comercial y Agrícola	19 %	14 %
B. del Pichincha	55 %	48 %
B. del Azuay	52 %	50 %

Fuente: Rebeca Almeida A.(1994), basada en Luis Alberto Carbo (1978). *Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador*. (Anexo 1, p. 153).

Los debates y polémicas sobre la situación económica del país, y particularmente sobre el uso de la moneda, el crédito y las emisiones, también confrontó a los bancos. Como se anotó, el Banco del Ecuador no se acogió a la moratoria. Fue, por tanto, objeto del ataque no solo del gobierno, sino de los otros bancos. Los billetes del Banco del Pichincha eran boicoteados en la Costa. Hubo una verdadera "guerra" alrededor de los cheques circulares entre el Banco del Ecuador y el Banco Comercial y

Agrícola. Y, en medio de ello, el país tampoco contaba con bancos extranjeros que pudieran competir con los nacionales. El Informe de los representantes del Ecuador al Primer Congreso Financiero Panamericano decía: "El establecimiento de sucursales o agencias de bancos extranjeros no está expresamente autorizado por las leyes bancarias, y aunque su creación no está prohibida no hay disposiciones definitivas por las que podrían funcionar", añadiendo que las disposiciones del Código de Comercio eran demasiado generales para que se hicieran extensivas a instituciones bancarias extranjeras (*Actas del Primer Congreso Financiero Panamericano*, 1915, p. 416).

El expansionismo financiero norteamericano

Con el inicio del siglo XX y el desarrollo del imperialismo, como nueva realidad del sistema capitalista, los Estados Unidos despegaron como nueva potencia internacional, al propio tiempo que las tensiones entre las potencias europeas condujeron a la Primera Guerra Mundial (1914-1918), en medio de la cual también ocurrió la Revolución Rusa (1917), que instauró el primer Estado socialista, inspirado en el marxismo-leninismo.

Estos procesos modificaron la geopolítica y la economía internacionales a tal punto que América Latina, que en forma tradicional estuvo vinculada a Europa, giró su dependencia hacia los Estados Unidos, país interesado para entonces, mucho más que antes, en convertir a la región en su zona natural de influencia, inversión de capitales e intervención política.

Las manifestaciones del ascenso norteamericano y el declive europeo se expresaron en las primeras reuniones internacionales con propósitos económicos, como fueron la Conferencia Financiera Internacional de Bruselas en 1920, la Conferencia General de las Comunicaciones y Transportes de Barcelona en 1921 (Sánchez Román, 2012, pp. 1461-1472), y,

sobre todo, el Primer Congreso Financiero Panamericano de 1915.

A nombre de Woodrow Wilson (demócrata), presidente de los Estados Unidos, el Secretario de Estado invitó a las repúblicas del continente a participar en el *Primer Congreso Financiero Panamericano*, que bajo la presidencia de William G. McAdoo, Secretario de Hacienda, se realizó en el Edificio Panamericano de Washington, entre el 24 y el 29 de mayo de 1915. En la Carta-informe al Presidente, McAdoo (6 de septiembre de 1915) se evidenciaron los intereses expansivos de los Estados Unidos, pues en ella le decía:

> los créditos, hasta hoy [de] las Américas Central y del Sur, han descansado casi por completo en Europa para sus necesidades financieras. La gran guerra ha trastornado y perjudicado seriamente a aquellos países por el repentino desquiciamiento y la suspensión de los créditos europeos. Éstos deben ser reemplazados por créditos de los Estados Unidos, si han de continuar el desarrollo y el progreso ordenado de la América Latina, y si deseamos aumentar la influencia mercantil y económica de los Estados Unidos en aquellos países[11].

La misma Carta recomendaba, además, el establecimiento de sucursales o agencias del Federal Reserve System (el "Banco Central" norteamericano establecido en 1913), en todos los países latinoamericanos, pues,

> las mencionadas agencias en países extranjeros podrían, además de realizar sus negocios bancarios, hacer un gran servicio a los hombres de negocios y banqueros norteamericanos, dándoles informes sobre el crédito y los

[11] Las referencias sobre ese Congreso, en: *Actas del Primer Congreso Financiero Panamericano* (1915).

datos generales acerca del comercio y las condiciones financieras de los distintos países en donde trabajen.

En el evento participaron banqueros norteamericanos y delegados de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay y Venezuela. Los representantes de la República del Ecuador fueron los doctores Juan Cueva García, Vicente González B. y Enrique Gallardo. El Congreso acordó fortalecer "los medios de transporte oceánicos", mejorar las comunicaciones cablegráficas y, fundamentalmente, acordar una "legislación uniforme" entre los países para imponer el patrón oro, regular sobre letras de cambio, documentos mercantiles, conocimientos de carga, franqueo, derechos de giros y paquetes postales, clasificación de mercaderías, reglamentos de aduana, certificados y facturas consulares, derechos de puerto, agentes viajeros, marcas de fábrica, patentes, derechos de propiedad literaria y artística, y arbitraje mercantil[12].

El informe presentado al mencionado congreso, por la delegación de Ecuador, sostuvo que las "únicas" medidas adoptadas por el país, ante las condiciones creadas por la Guerra Europea, fueron dos: un préstamo gubernamental a uno de los bancos locales y la Ley Moratoria de 1914. Además, que el "único" auxilio inmediato que requería el gobierno ecuatoriano era "un empréstito con el objeto de pagar a los bancos lo que se les debe", ya que con ello la banca nacional podría aumentar sus reservas y "respaldar mejor sus emisiones". Agregó: "La posibilidad de una cooperación internacional se puede efectuar únicamente prestando al gobierno el dinero que necesita, de tres a cinco millones de dólares, en condiciones razonables y

[12] Propuestas que antecedieron al proyecto de creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y al TLC (Tratado de Libre Comercio), en los años 2004 y 2005.

por un período que le permita pagar ese dinero en condiciones cómodas".

El informe sostuvo que las relaciones bancarias del Ecuador con los Estados Unidos eran muy "limitadas", recalcó que las leyes del país no autorizaban el establecimiento de sucursales o agencias de bancos extranjeros, aconsejó "la creación de una unión monetaria panamericana, a fin de que la moneda de cada país circule en los demás, bajo ciertas restricciones"; recomendó que los valores latinoamericanos se cotizaran en las principales bolsas norteamericanas; hizo referencias a la necesidad de contar con empréstitos para las obras públicas, con "créditos razonables para los comerciantes" y con soluciones al transporte internacional, pues "muy pocos buques hacen escala en los puertos del Ecuador", a pesar de la apertura del Canal de Panamá.

Se informaba, además, que la deuda del gobierno ascendía a unos 6.500.000 dólares. El dólar fluctuaba entre 2 y hasta 2.30 sucres. "Si el Ecuador puede continuar la venta de sus productos de exportación –decía el informe-, y de esta manera proveerse de fondos para hacer frente a sus necesidades en el extranjero, no habrá necesidad de cooperación alguna del exterior". El documento describía que las exportaciones totales llegaban a 15.000.000 de dólares y las importaciones a 10.000.000; que el cacao se mantenía como principal producto de exportación; que el país contaba con cuatro bancos de emisión (B. del Ecuador, B. Comercial y Agrícola, B. del Pichincha y B. del Azuay), dos bancos hipotecarios (B. de Crédito Hipotecario y B. Territorial) y dos bancos mixtos (B. Comercial y Agrícola y la Compañía de Crédito Agrícola e Industrial); y que la guerra europea había restringido sus operaciones corrientes.

Finalmente, el informe ecuatoriano pintaba una serie de realidades de Ecuador, de la época: carencia total de empréstitos para obras públicas; existencia de tres compañías

ferrocarrileras (Guayaquil & Quito Railway Co.; Ecuador Central, y Compañía Francesa), por lo cual se necesitaba fondos para arreglar las vías férreas. En Guayaquil había dos líneas de tranvías, muy pocas ciudades contaban con luz eléctrica; el servicio de agua potable era deficiente e igual el alcantarillado. Por tanto, hacía falta "créditos razonables para los comerciantes"; solucionar el transporte internacional, pues "muy pocos buques hacen escala en los puertos del Ecuador", a pesar de la apertura del Canal de Panamá (1913), pues al país apenas llegaban los vapores de la Compañía Naviera del Pacífico (propiedad de la Royal Mail) con un servicio "muy deficiente". La Compañía Peruana de Vapores hacía escala en Guayaquil, "pero sin itinerario fijo"; la Panama Railroad Steamship sólo hacía trasbordos de cargamentos en Panamá y, por tanto, se apoyaría a cualquier compañía de vapores que estableciera una línea regular con fletes razonables.

El informe mencionado retrata dos aspectos indisolublemente ligados: de una parte, el atraso del Ecuador, que permanecía como un país agrario, precapitalista, primario-exportador, aislado en el mundo. De otra, la miope visión, propia de las elites dominantes de inicios del siglo XX. La única preocupación en la mente de los delegados al congreso fue la de obtener fondos para que el Estado deudor pagara a los banqueros privados. Si las exportaciones de cacao tenían éxito, como recalca el informe, "no habrá necesidad de cooperación alguna del exterior".

A pesar de todo, las previsiones del primer Congreso Financiero Panamericano no se concretaron de inmediato.

Una misión de expertos económicos norteamericanos tomó en sus manos la continuidad de las acciones para crear bancos centrales en América Latina. Se trató de la Misión Kemmerer, bajo la dirección de Edwin Walter Kemmerer (1875-1945), doctor en Filosofía, Economía y Finanzas por las universidades de Wesleyan y Cornell y profesor de la Universidad de Princeton.

La Misión actuó en varios países latinoamericanos (Guatemala 1919, Colombia 1923, Chile 1925, Bolivia 1928 y Perú 1930), promoviendo reformas monetarias, la fundación de bancos centrales y también de instituciones como la Contraloría y la Superintendencia de Bancos, junto a distintas leyes sobre bancos, aduanas, comercio y otras (Gozzy y Tappatá, noviembre de 2010).

La crisis del cacao

En octubre de 1910 se había constituido en Guayaquil el Comité Preparatorio para la defensa del cacao en el Ecuador, con el propósito de establecer una sociedad cooperativa de todos los productores de cacao, para evitar la baja indebida del precio del producto. El Comité solicitó al Congreso la asignación del impuesto de 1 dólar por cada quintal de cacao exportado. Pero la Asociación de Agricultores del Ecuador solo pudo fundarse el 19 de agosto de 1912, y logró que se le entregara el impuesto propuesto a su favor[13]. La Asociación logró monopolizar algún tiempo la exportación del cacao, que lo recibía en consignación. Pero todos los esfuerzos finalmente fracasaron y la crisis cacaotera fue inminente.

En 1918 las Cámaras de Comercio de Guayaquil y Quito culpaban a la Asociación por el mal negocio con las consignaciones, por haber desnaturalizado su función en defensa del cacao y por el monopolio exportador, que había conducido a que la Asociación se viera obligada a vender los giros a un solo comprador, lo cual produjo "un estancamiento especulativo de los giros bancarios". Las Cámaras sostuvieron: "El alza inmoderada de los tipos de cambio se debió, en gran parte a esta circunstancia", añadiendo que ello interesaba a la Asociación, pues aparentemente beneficiaba a los productores de cacao, y, en

[13] En: *Memoria del Directorio de la Asociación de Agricultores del Ecuador a la Junta General de Accionistas*. Guayaquil. Imprenta de Diario Ilustrado, años 1914 y 1915.

cambio, perjudicaba a los consumidores nacionales en cuanto a los artículos de importación. Para la solución de los problemas económicos, las Cámaras plantearon: reformas al sistema de recaudaciones, consolidación de las deudas del Estado mediante la contratación de un gran empréstito, saneamiento inmediato y canalización de Guayaquil, solución de la crisis naviera, "protección y fomento de la Agricultura nacional", "fomento de la exportación general", y "liquidación de la Asociación de Agricultores del Ecuador"[14].

En octubre de 1917, y por disposición del Congreso, se creó una Junta Consultiva como asesora en la fijación del tipo de cambio, algo que era de creciente preocupación, por las restricciones del crédito y la especulación con los giros al exterior. El cambio parecía estable, pues se mantuvo en alrededor de $2,10 por dólar americano. Pero en 1921 el cambio se alteró, llegando en marzo a cotizarse el dólar a $ 2,60 y en noviembre a $ 3,60. La fijación oficial del tipo de cambio no había dado resultados. En su Mensaje al Congreso Nacional de 1921, el presidente Tamayo dijo:

> Además de las leyes económicas, que son fijas e inmutables, una causa meramente artificial, la especulación, aprovechó la oportunidad, como lo hace siempre que hay escasez de un artículo necesario, solicitado urgentemente y acaparó cuantas letras estuvieron a su alcance, para alzar cada día su precio en forma escandalosa.
> Ante esta actitud, fui llamado a Guayaquil para estudiar en el mismo campo de la especulación el remedio más conveniente.
> Al llegar yo a esa ciudad, los especuladores, temerosos de medidas extremas, sacaron a luz las letras que guardaban,

[14] *Memorando. Presentado por los Delegados de las Cámaras de Comercio de Guayaquil y Quito al Sr. Presidente de la República sobre la crisis económica actual*, Guayaquil, Imp. De "El Telégrafo", 1918.

> muchas de ellas giradas con fechas atrasadas en varios meses, y las vendieron a precios menores de los exagerados en que antes las ofrecían clandestinamente. Demás es observar que es imposible castigar dicha especulación, porque las mismas personas que se proveen de giros vendidos por los acaparadores, se niegan a prestar testimonio contra ellos, por temor de no conseguir después letras que necesitan para cumplir urgentes compromisos, cualquiera sea su precio.
>
> Terminada la cosecha de cacao, como natural consecuencia, han disminuido también las letras, pasando el alivio que se sintió por la oferta de las que habían sido objeto de acaparamiento durante la fuerza de la cosecha. (Tamayo, 1921)

En junio de 1922, el gobierno de Tamayo reconoció la burla de las acciones administrativas y de las sanciones impuestas. Mediante Decreto Ejecutivo ordenó que toda exportación requiriera de una licencia especial concedida, previa entrega al Colector de Aduana, de letras de cambio sobre las plazas comerciales extranjeras y por el 70 % del valor de las mercaderías exportadas. Estas letras se pagarían al tipo de cambio que fijara el Ejecutivo. Además, fue abolida la Junta Consultiva y el gobierno continuó obligando a los exportadores a pagar los impuestos de aduana en letras de cambio, al tipo fijado por los bancos de Guayaquil o al corriente de la misma ciudad. El resultado de esas medidas fue que banqueros y particulares se dedicaron a acaparar letras de cambio y creció la especulación con las mismas. Con ello, hubo una mayor elevación del tipo de cambio, que llegó a 4,80, y la escasez de productos se agravó.

En tal situación cabe comprender que los problemas sociales y políticos del país se agudizaron. Miles de trabajadores despedidos o carentes de trabajo, aquellos con jornales insufi-

cientes y toda la población afectada por la escasez de productos básicos y la inflación galopante, afirmaron sus demandas contra la situación existente. Crecieron las organizaciones laborales en Guayaquil, sus luchas y huelgas.

Ante las circunstancias existentes, diversos sectores plantearon como solución la "incautación de giros", es decir, la obligatoriedad de que los exportadores entregaran las divisas del comercio exterior al gobierno, para que este las distribuyera a quienes realizaban importaciones. La tesis adquirió fuerza. Incluso fue aceptada por los trabajadores que clamaban contra la inflación, la especulación, la falta de trabajo y el mejoramiento de las condiciones de vida, deterioradas por la galopante crisis del cacao. El planteamiento no tuvo la acogida del gobierno.

En la segunda mitad del año 1922 la protesta social se agravó. Una de las huelgas más importantes la iniciaron los obreros ferroviarios de Durán, en demanda de alza salarial, cumplimiento de la jornada de 8 horas y de la ley de accidentes del trabajo. A ella siguieron las huelgas de los trabajadores de las empresas de luz y carros urbanos de Guayaquil. Se unió la Federación de Trabajadores Regional Ecuatoriana (FTRE) y luego la proclama clasista del paro general, que incluyó como consigna la incautación de giros y la baja del dólar.

El 15 de noviembre de 1922 la gran marcha de los trabajadores por las calles de Guayaquil fue sangrientamente reprimida. La responsabilidad de la matanza recayó no solo en la tropa y sus oficiales, sino directamente en el gobierno de José Luis Tamayo, de donde provino la orden de tranquilizar a la ciudad "cueste lo que cueste". Ese acontecimiento acumuló las reacciones políticas contra los gobiernos de la plutocracia[15].

[15]Ver en *Apuntes sobre la historia del movimiento obrero ecuatoriano* de Patricio Ycaza (1981, pp. 20 y ss.). Un amplio estudio en *Guayaquil Noviembre de 1922. Política oligárquica e insurrección popular* de J. Patricio Martínez (1988).

Solo a consecuencia del escandaloso suceso el gobierno de Tamayo decretó la incautación de giros. La medida logró descensos temporales del dólar (hasta $ 3,20), pero la escasez de letras se volvió especulativa. El dólar continuó su alza incontenible, situándose oficialmente en S/. 4,00, aunque "en la calle" llegó a S/. 5,00 y hasta S/. 6,00.

Fracasadas las medidas tomadas para conjurar la crisis, en 1924 se optó por un régimen de "cambio libre", aboliendo así la incautación y confiando, por consiguiente, en las fuerzas del mercado. El "sistema" también funcionó solo inicialmente. A mediados de 1925 el Banco del Ecuador sostuvo que la subida del tipo de cambio (llegó hasta $ 5,20 y más) se debía a la especulación. Los bancos, al disponer de billetes emitidos sin respaldo, anticiparon dinero a los productores y exportadores, a cambio de la entrega de giros, sobre los cuales impusieron las cotizaciones. Así lograron buenos negocios, en medio de las acusaciones sobre el incremento de las emisiones "inorgánicas" de papel moneda y de los préstamos al Estado, cobrados con intereses implacablemente acumulados.

El sucre se desvalorizó. No había servido ni el cambio oficial, ni el libre cambio, ni la incautación de giros, ni los controles. Se pensó en el retorno a la convertibilidad. Nada de ello ocurrió. Hasta que llegó la Revolución Juliana el 9 de julio de 1925. La "economía de la plutocracia", enredada entre los intereses de las mismas capas hegemónicas en el Estado y en la sociedad, demostró que no estuvieron en juego cuestiones nacionales, sino los buenos negocios. Fue permanente el control del Estado para inclinar la balanza de las decisiones políticas a favor de uno u otro sector de propietarios, especuladores con el capital o agroexportadores.

3. Revolución Juliana de 1925: Estado y cuestión social[16]

Los reformistas jóvenes del Ejército

El 9 de julio de 1925 un inesperado movimiento militar de la Liga de los Jóvenes Oficiales, del Ejército, iniciado en la ciudad de Guayaquil, depuso a todas las autoridades provinciales civiles y militares, instaurando una Junta Militar de Zona integrada por el sargento mayor Ildefonso Mendoza, el capitán de Fragata Dióge-nes Fernández, el Capitán de Corbeta Manuel M. Zevallos, el ca-pitán Luis A. Rivadeneira y los tenientes Leonidas Salas, Pedro Icaza, Luis Rodríguez y Miguel Efraín Castillo. Estos oficiales suscri-bieron un manifiesto "A la Nación", en el que hablaban en nombre de las instituciones armadas del país. El movimiento había tenido coordinación nacional, de manera que casi simultáneamente, también en Quito, se derrocaba al gobierno presidido por el Dr. Gonzalo S. Córdova y a sus autoridades, instaurando una Junta Suprema Militar, compuesta, entre otros, por los comandantes te-niente coronel Luis Telmo Paz y Miño, mayores Juan Ignacio Pareja y Carlos A. Guerrero, teniente Federico Struve, subteniente Ángel Bonilla, aunque se consideraban como almas de la "revolución" al general Francisco Gómez de la Torre y a Luis Napoleón Dillon.

La revolución estalló por intermedio de la Liga Militar, que, de acuerdo con el testimonio de Luis A. Rodríguez S. –por aquella época teniente del Regimiento Bolívar, en Quito–, nació

[16] Ponencia para "Historia de la Medicina en Ecuador" (mayo 2010) y revisada para este libro. En buena parte expongo lo fundamental de mi obra *Revolución Juliana. Nación, ejército y bancocracia* (2002a). Para ampliar sobre el tema también se debe acudir a las dos obras ya citadas: *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas* (2013); y, *Ecuador: los gobiernos julianos 1925-1931. La constitución de la izquierda política* (2018).

el 25 de octubre de 1924, cuando un reducido grupo de jóvenes oficiales, al calor de las conversaciones sobre las desgracias del Ecuador y la necesidad de "hacer algo serio", decidieron, finalmente, confabularse para "salvar a la Patria"[17]. La Liga fue una organización formada en secreto, al margen de las jerarquías, los caudillos, los partidos y los movimientos sociales, sobre la base de la fuerza armada nucleada por la oficialidad de baja graduación.

El día 10 circuló el manifiesto *El Ejército a la Nación*[18], en donde se afirmaba, entre otras cosas, que: "convencido de que los sagrados intereses del país no podían continuar a merced de un régimen de Gobierno que se encontraba en absoluto divorcio con la voluntad nacional, que prácticamente no tenía dirección e implicaba una desorganización completa...", el Ejército ha resuelto, "desconocer al actual Gobierno", añadiendo: "El Ejército movido por los más sanos propósitos, aspira a que este movimiento patriótico sea apoyado con entusiasmo por el pueblo ecuatoriano". Suscribieron el documento una buena cantidad de oficiales de distinta graduación, pertenecientes al Ejército, la Marina de Guerra y la Aviación.

Siendo diversas las motivaciones del golpe militar juliano, ante todo proclamó la necesidad de liquidar el predominio de la "oligarquía plutocrática", expresada en la poderosa banca guayaquileña a la que se inculpó por la depreciación monetaria, el alto

---

[17] El 25 de octubre de 1924, en el comedor del Regimiento Bolívar, en Quito, conversaron los tenientes Virgilio Guerrero, Cristóbal Espinosa G., José M. Erazo, Luis A. Rodríguez S., Agustín Patiño; alféreces: Carlos Abarca y Cristóbal Toledo; además, el teniente Carlos Granja y el alférez Manuel Martín Icaza, alumnos de la Escuela de Ingenieros. Más tarde, se reunieron en la habitación de Abarca: José Antonio Guerrero, Virgilio Guerrero, Agustín Patiño, Manuel Martín Icaza y Luis A. Rodríguez. Redactaron un acta, suscrita por los presentes a lápiz. Al siguiente día hubo otra reunión de los mismos en casa del teniente Patiño. Sentaron el acta e hicieron el juramento. El 17 de junio de 1925 el Regimiento Bolívar recibió orden de traslado a Guayaquil, en los precisos momentos "en que nos preparábamos a dar el golpe", que debió ser postergado. Entre tanto, el mayor Ildefonso Mendoza había desarrollado un activo trabajo a favor de la causa militar en Guayaquil. (Citado en Robalino Dávila, 1973, pp. 10-11).

[18] *El Ejército a la nación*. (sábado 11 de julio de 1925). *El Telégrafo*. Guayaquil.

costo de la vida, la escasez de divisas, el endeudamiento y las penurias fiscales, las sobre emisiones inorgánicas de dinero y el clima de agitación social existente. De manera que, al mismo tiempo que fueron apresados los gerentes del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil, Francisco Urvina Jado y Rogelio Benítez Icaza, que simbolizaban la hegemonía de la plutocracia, el movimiento militar recibió la adhesión de estudiantes, clases trabajadoras y pobladores guayaquileños. Fue inmediato, por ejemplo, el pronunciamiento favorable de la Sociedad Cosmopolita de Cacahueros "Tomás Briones" y de la Confederación Obrera del Guayas.

Las juntas provisionales

Pero los militares decidieron no administrar directamente el Estado, por lo que buscaron la conformación de una Junta de Gobierno que integrara a cuatro representantes de la Sierra y tres de la Costa. El 13 de julio quedó definitivamente integrada la Junta de Gobierno Provisional y distribuidos los ministerios de la siguiente manera: del Interior: Modesto Larrea Jijón; de Relaciones Exteriores: José Rafael Bustamante; de Instrucción Pública: Pedro Pablo Garaicoa; de Previsión Social y Trabajo: Francisco Boloña; de Hacienda: Luis N. Dillon; de Obras Públicas: general Moisés Oliva; y de Guerra: general Francisco Gómez de la Torre. La resistencia de la joven oficialidad a la designación del general Oliva, a quien consideraron vinculado con las componendas del antiguo régimen, impuso un cambio intempestivo, pues al siguiente día, considerada la renuncia del general Moisés Oliva, fue designado, en su reemplazo, Francisco Arízaga Luque.

La Junta nombrada centró su atención en la modernización del Estado y la reforma del sistema monetario-financiero, obrando con un temprano dirigismo económico, un fuerte sentido centralista, una visión nacionalista, una inclinación popular (se

habló también de reivindicar al "hombre proletario") y un propósito organizador por encima de intereses y partidos políticos.

En consecuencia, los julianos privilegiaron las políticas económicas a través del Estado. Durante los primeros meses reordenaron el presupuesto, introdujeron sistemas contables estrictos, aumentaron impuestos sobre propiedades rurales, herencias y donaciones, así como los municipales y los timbres; se propusieron pagar la deuda interna y externa e iniciar un vasto plan de obras públicas. También por primera vez en la historia del país, fiscalizaron a los bancos nacionales, concentrando la investigación en el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil. El inspirador teórico de las orientaciones antioligárquicas fue Luis Napoleón Dillon, ministro del régimen, quien confiaba, además, en concretar la creación de un Banco Central, que acabara con los privilegios y abusos de la banca privada.

Luis N. Dillon se impuso en la primera Junta plural por su eficaz trabajo. Pero tanto la "radicalidad" de la Junta, como la reacción del poder económico y regionalista guayaquileño, condujeron a la búsqueda de una salida política distinta y, por decreto del 10 de enero de 1926, la Junta Militar aceptó las renuncias irrevocables de los vocales de la primera Junta de Gobierno. En su lugar nombró una segunda Junta integrándola de la siguiente manera: Julio E. Moreno, como ministro del Interior y Policía, quien, además, quedó encargado del despacho de Guerra, Marina y Aviación; Homero Viteri Lafronte, en la cartera de Instrucción Pública y también encargado del despacho de Relaciones Exteriores; Isidro Ayora, como ministro de Previsión Social y Trabajo; y el banquero Humberto Albornoz, para la cartera de Hacienda (Registro Oficial del Ecuador, 14 de enero de 1926). De acuerdo con la Junta Militar, la nueva Junta de Gobierno Provisional decretó, el 22 de enero, su definitiva integración, nombrando a Homero Viteri Lafronte como

ministro de Relaciones Exteriores y a los señores: Adolfo Hidalgo Nevares, para la cartera de Instrucción Pública; y José Antonio Gómez Gault, para el despacho de Guerra, Marina y Aviación (Registro Oficial del Ecuador, 23 de enero de 1926) quienes asumieron sus funciones el 1.º de febrero (Registro Oficial del Ecuador, 3 de febrero de 1926).

El presidente Isidro Ayora

> El 1.º de abril de 1926, la Junta Militar, considerando,
>
> > Que la experiencia ha demostrado lo inconveniente de la forma de Gobierno plural, no solo porque se presta a frecuentes crisis, con peligro de la paz de la República, sino porque no consulta suficientemente el principio de unidad y responsabilidad gubernativas y, además, entraba la libre o normal función de cada Ministerio, (Registro Oficial del Ecuador, 3 de abril de 1926, n.º 171)

Estableció el cargo de "Presidente Provisional de la República", con "atribuciones supremas para el Gobierno y mando de la Nación", nombrando para el efecto al Dr. Isidro Ayora (Registro Oficial del Ecuador, 3 de abril de 1926, n.º 01), quien asumió el cargo ese mismo día[19].

Isidro Ayora Cueva (1879-1978), era un médico reconocido y de amplio prestigio a la época de la Revolución Juliana. Becado por Eloy Alfaro, había podido viajar a Europa y realizar

[19] Además, por este *Decreto del 1.º de abril de 1926*, fueron nombrados como ministros: Julio E. Moreno, para Interior y como encargado del despacho de Guerra y Marina; Homero Viteri Lafronte, para Relaciones Exteriores y como encargado del despacho de Instrucción Pública; y Pedro L. Núñez, para Hacienda y como encargado del despacho de Previsión Social. La dictadura de Isidro Ayora, como "Presidente Provisional", duró desde el 1.º de abril de 1926 hasta el 8 de octubre de 1928, pues Ayora entregó el poder a la Asamblea, si bien continuó al frente del Ejecutivo desde el 9 de octubre de 1928, posesionándose como Presidente Constitucional, ante la Asamblea Nacional, el 17 de abril de 1929, cargo en el que permaneció hasta el 24 de agosto de 1931, cuando se vio forzado a renunciar.

en la Universidad de Berlín (Alemania) sus estudios con la especialidad de Ginecología y Obstetricia. Cuando regresó el Ecuador en 1909, pasó a ser profesor en la Facultad de Medicina de la Universidad Central y, además, organizó y dirigió la Maternidad. En 1916 llegó a ser diputado por la provincia de Loja. Al año siguiente fue elegido decano de la Facultad de Medicina y en 1918 fundó la Escuela de Enfermeras. El mismo año integró el Municipio de Quito como concejal y años más tarde ocupó la presidencia del Concejo Municipal. También se desempeñó como presidente de la Cruz Roja Ecuatoriana, fundó la primera Casa Cuna de Quito, dirigió el Hospital San Juan y llegó al rectorado de la Universidad Central, cargo que ocupaba cuando fue llamado a integrar la Segunda Junta de Gobierno Provisional, para pasar luego a ejercer como Presidente Provisional.

Isidro Ayora se convirtió en el verdadero gestor de los ideales julianos, pues no solo logró imponerse firmemente sobre los sectores resistentes a las reformas, sino que las concretó.

Con el fin de "arbitrar" en algo la sostenida reacción regionalista de los banqueros guayaquileños, Isidro Ayora planteó la venida al país de la Misión Kemmerer, de la cual todos los sectores financieros aspiraban a sacar provecho. En los dos extremos, mientras el gobierno confiaba en ahondar las reformas centralistas y promover la creación de un banco central, idea que rondaba por la época como la única solución viable al problema monetario y financiero por el que atravesaba el país, los banqueros creían, por su parte, que serían favorecidos por la "neutralidad" de tal misión, su carácter "técnico" y su aureola de "extranjera".

La Misión, presidida por el "médico monetario" Edwin Walter Kemmerer llegó el 18 de octubre de 1926 y trabajó en el país hasta marzo de 1927. Sin duda llevó adelante un trabajo técnico eficaz. Sus recomendaciones y proyectos apuntalaron el reformismo juliano y desengañaron a las oligarquías. Aunque el

liberal José Peralta la cuestionó como una avanzada del "imperialismo norteamericano" (Peralta, s.f.), en mucho el trabajo de la misión ya había sido anticipado o ejecutado por los mismos revolucionarios julianos del primer gobierno provisional.[20] Y, finalmente, la creación del Banco Central, que entró a funcionar el 10 de agosto de 1927, y le otorgó al Estado el control de la emisión y de la capacidad rectora en la política monetario-financiera, lo que superó la experiencia histórica del ineficaz y fraudulento manejo privado en esas esferas.

En todo caso, el Banco Central del Ecuador (BCE) surgió como una institución de derecho privado, con finalidad pública. Sus accionistas fueron los mismos bancos comerciales y, en estricto rigor, no tuvo participación directa el Estado, aunque sí el control. En adelante fue el único banco emisor de billetes, con lo cual perdieron esta facultad los antiguos bancos privados de emisión. Los bancos comerciales privados también dejaron de manejar las reservas de oro, porque, de acuerdo con la ley, el BCE era el único banco que debía mantener una reserva de oro equivalente al 50 % de sus depósitos y billetes en circulación, la misma que fue asegurada en sus bóvedas y en depósitos oro a la vista, en bancos de primera clase de Nueva York y Londres.

Con ello se estableció el segundo patrón oro (el primero rigió desde 1900), que perduró hasta 1932. Además, los billetes del BCE (y todos los que todavía circulaban) eran convertibles, bien en monedas ecuatorianas de oro, o en barras de oro fino, o en monedas de oro de los Estados Unidos, a razón de $ 5,00 por dólar ($ 24,3324 por libra esterlina), o bien en giros a la vista sobre Nueva York o Londres, pagaderos en oro. Las monedas

[20] La idea de crear una Caja Central de Emisión fue lanzada por Luis Napoleón Dillon. Los banqueros la recibieron como una "declaratoria de guerra" y en Guayaquil hasta llegaron a formarse una especie de "milicias civiles", para la defensa de la propiedad privada, y bajo el argumento de que "el oro de la Costa se quieren llevar los serranos". Dillon fue considerado enemigo de la ciudad. Y aunque el BCE fue creado por decreto del 9 de octubre de 1925, no llegó a funcionar sino hasta la llegada de la Misión Kemmerer, que hizo prácticamente lo mismo que Dillon había propuesto.

de oro, que para la época habían dejado de usarse, pasaron a formar parte de las reservas del instituto emisor y fueron destinadas a saldar los balances de las cuentas comerciales internacionales, tal como era todavía la práctica de esos años.

Correspondió al BCE la estabilización de los cambios, fijándose para ello que, el sucre, como unidad monetaria del Ecuador, contuviese 0,300933 gramos de oro fino (el dólar tenía 1,505665 gr., es decir 5 veces más, lo que explica la paridad) y fijándose una banda cambiaria de 6 centavos de sucre por dólar, es decir, entre $ 5,06 y $ 4,94 por dólar. El BCE pasó a regular la elasticidad del cambio, mediante la política monetaria de aumento o disminución del medio circulante, a través de la emisión de billetes respaldados en la compra y venta de giros sobre Nueva York o Londres. Al mismo tiempo, correspondió al Central la determinación de los tipos de interés y descuento.

Por las funciones que asumió, el BCE impuso orden en el sistema monetario y financiero del país. Pero, contrariamente a los ataques que había recibido al momento de su creación, el Central no fue "enemigo" de los banqueros. Incluso E. B. Schwulst, asesor técnico de la institución y miembro de la Misión Kemmerer, reconocía en un Memorándum sobre la naturaleza y función del Banco Central del Ecuador (octubre de 1927) que éste no ha sido creado para sustituir a los bancos comerciales del país, ni para competir directamente con ellos. El Banco Central ha sido creado para complementar y para apoyar a los bancos comerciales en sus negocios de suministrar créditos a corto plazo para las empresas comerciales y productivas del país.

Si bien el BCE fue la institución más importante en las transformaciones julianas, también contaron otras que igualmente pasaron a ser determinantes en la vida del país: la Contraloría General de la Nación y la Superintendencia de Bancos. Pero además, bajo el gobierno de Ayora fueron reestructuradas y mo-

dernizadas las aduanas, así como reformado el sistema tributario y sentadas las bases para la atención estatal a las necesidades sociales de seguridad, pensiones y derechos laborales.

De otra parte, los julianos inauguraron en Ecuador el papel social del Estado, lo cual condujo a lo que he denominado "institucionalización de la cuestión social ecuatoriana", porque en adelante el país se benefició del relativo progreso de la legislación social y laboral, que se reflejaría en las distintas Constituciones sucedidas hasta el presente. Gracias al papel intervencionista del Estado en estas materias, ha sido posible que la atención a las clases trabajadoras no sea un asunto de gobiernos aislados y humanistas, sino algo que compete al Estado nacional.

En efecto, si se examina la historia ecuatoriana del pasado, se encontrará que la abolición de la esclavitud fue obra del liberalismo "urbinista" (1852). Pero fue resistida por los amos terratenientes, quienes finalmente se resignaron a recibir la indemnización por los humanos liberados. También fue resistida, por los hacendados, la abolición del tributo indígena (1857) –obra del liberalismo "roblista"–, con el argumento de que "los indios", acostumbrados a la vagancia, sin fuerza que les obligara a pagar tributos, incrementarían su ociosidad "natural".

Durante el siglo XIX nunca fue posible abolir las relaciones derivadas del concertaje (huasipungo aparcería, sembraduría, peonaje, etc.). Recién en 1918, a pesar de la oposición terrateniente, fue abolida la "prisión por deudas" (del concertaje), que fuera un mecanismo de refuerzo a la explotación indígena y campesina. Y mientras en Europa y Norteamérica se conquistaba la reducción de la jornada de trabajo a 8 horas diarias, en el Ecuador otra vez más tal medida fue resistida, con el argumento de que con ello se mataría la "capacidad productiva" del país. La expedición del Código del Trabajo (1938) fue otro motivo de pronunciamientos contrarios

por parte de los sectores capitalistas, que incluso acusaban de "comunista" y "extranjerizante" a esa legislación. Décadas más tarde, la Ley de Reforma Agraria (1964), que liquidó el sistema de hacienda tradicional, fue otro motivo más para atacar al supuesto "comunismo" que la inspiraba.

Puede advertirse, entonces, que los cambios sociales en el Ecuador han debido realizarse a cuentagotas, porque las clases dominantes nunca tuvieron una predisposición, para un cambio que beneficiase a la sociedad en su conjunto, ni para perder sus privilegios. Por todo ello, la evolución de la "cuestión social" en Ecuador ha sido distinta a la que se generó en Europa o Norteamérica.

En el Ecuador no hubo revolución industrial, a pesar de que las primeras "fábricas", con maquinaria movida a vapor, se instalaron a fines del siglo XIX. Entre 1895 y 1922, años del origen de la "cuestión social" en el país, se dio el desarrollo regional de un incipiente "capitalismo", prácticamente focalizado en la ciudad de Guayaquil, pues, en conjunto, el Ecuador continuaba siendo rural y precapitalista. Eran pocos los obreros que podían compararse con los proletarios europeos, ya que entre los trabajadores ecuatorianos predominaban artesanos, operarios y asalariados semi artesanales. Y, ante todo, la problemática social no podía excluir la tremenda situación de la enorme mayoría campesina e indígena del país.

Las condiciones laborales y de vida de la naciente clase obrera ecuatoriana eran, en cambio, parecidas a las que mantuvo el proletariado europeo durante el siglo XVIII y buena parte del XIX. En consecuencia, existieron motivos propios para la explosión laboral, a los que pronto se unieron tanto las influencias externas de los movimientos obreros y doctrinarios europeos, como las formulaciones planteadas por los primeros reformadores sociales, como fueron: Belisario Quevedo, Alfredo Espinoza Tamayo,

Agustín Cueva Sáenz, Carlos M. Tobar Borgoño, Pío Jaramillo Alvarado, Juan Elías Naula, entre otros.

Aunque todavía convivieron con las mutualidades preexistentes, entre 1896 y 1914 se constituyeron en Guayaquil por lo menos 25 sociedades de trabajadores. En 1896 el gremio de carpinteros realizó la primera huelga conocida, exigiendo reducir la jornada a 9 horas y aumento salarial. En 1905 se fundó la Confederación Obrera del Guayas, promovida por diversas organizaciones gremiales. En 1909, con motivo del centenario del 10 de Agosto, se realizó el Primer Congreso Obrero Ecuatoriano y en octubre de 1922 el Segundo. El 1.º. de mayo de 1913 los trabajadores se movilizaron por conquistar la jornada laboral de 8 horas. El marco creado por la crisis del cacao (a partir de 1914), agudizó la situación laboral. Hasta 1920 hubo unas 20 huelgas en el país. Y el 15 de noviembre de 1922 se produjo la matanza de trabajadores en Guayaquil.

ECUADOR: PRIMERAS "SOCIEDADES OBRERAS"

1891	Sociedad Tipográfica de Auxilios Mutuos.
1895	Sociedad de Vivanderos.
1896	Sociedad de Socorros Mutuos.
1898	Unión de Panaderos.
1904	Sociedad de Carpinteros.
1904	Sociedad Recíproca de Abastecedores de Mercado.
1904	Sociedad Alianza Obrera del Azuay.
1905	Sociedad de Beneficencia de Peluqueros.
1905	Confederación Obrera del Guayas: integrada por Sociedad de Tipógrafos, Sociedad Hijos del Trabajo, Club Guayas, Unión de Panaderos, Sociedad de Abastecedores del Mercado, Unión de Peluqueros, Unión de Carpinteros, Sociedad de Sastres. Para 1920: Sociedad de Plomeros y Gasfiteros, Sociedad Cosmopolita de Cacahueros "Tomás Briones", Sociedad Abastecedores de Carne, Alianza Obrera del Salitre, Obreros de Balao y de Quevedo.

Elaboración: Juan Paz y Miño C.

A consecuencia del despertar del movimiento obrero y, en general, de los trabajadores, las principales conquistas del derecho social en el Ecuador se iniciaron en el siglo XX. Aportaron a estas la labor de profesionales e intelectuales que, principalmente a través de la legislación, quisieron crear instituciones y garantías favorables a los trabajadores. Sin duda, también influyó el progreso del derecho social en Europa y, además, el triunfo del sistema socialista en Rusia (1917). Pero el Ecuador nunca logró un derecho social capaz de generar el bienestar colectivo, mientras que la observancia y respeto genuinos de aquello que se logró siempre fue motivo de resistencias.

Para los obreros y trabajadores en general, la jornada de 8 horas diarias fue reconocida en 1916, pero su inobservancia condujo a sistemáticas protestas y reclamos.

La Primera Junta de Gobierno juliana retomó la jornada de 8 horas, la Ley de Accidentes del Trabajo (la primera data de 1922, igualmente incumplida), y dictó nuevas leyes sobre contrato individual, salarios mínimos y sindicalización. Esa misma Junta creó la Caja de Pensiones, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, así como las Direcciones de Salud. Incluso dictó una Ley de Impuestos Internos, que por primera vez creó el impuesto sobre las rentas y uno sobre el rendimiento del capital (impuesto sobre las ganancias), excluyendo a los trabajadores asalariados del pago del impuesto a la renta.

Entre los derechos sociales conquistados a partir de la Revolución Juliana también se encuentra el de la seguridad social. Bajo el gobierno de Isidro Ayora, el 8 de marzo de 1928 se expidió la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa y fue creada la Caja de Pensiones, encargada de jubilaciones y montepíos para empleados públicos civiles y militares. Una exposición del Consejo de Administración de aquella Caja, sostuvo: "El seguro obligatorio ha nacido al calor de la Legislación

Social contemporánea que autoriza el intervencionismo del Estado para el fomento y desarrollo de las virtudes ciudadanas", aclarando que se impone a ciertos sectores sociales "desprovistos del espíritu de previsión y ahorro", a fin de que "gracias a los milagros del interés compuesto", puedan formar un fondo con el que atender necesidades "en los momentos más difíciles: vejez, imposibilidad para el trabajo, enfermedades y muerte".

La Caja de Pensiones fue creada, además, como "institución de crédito". Pero, conforme puede advertirse en sus actas, de los recursos institucionales aprovechó una elite terrateniente, compuesta, entre otros, por familias como los Fernández Salvador, Chiriboga, Calisto, Gangotena, Zaldumbide Rebolledo, Plaza Lasso, beneficiadas con el grueso de los préstamos. Algunos industriales aprovecharon en menor escala de los créditos, mientras la burocracia afiliada tuvo un ínfimo acceso a ellos. En 1930 el representante de los empleados solicitó, ante el Consejo de Administración de la Caja, la rebaja del interés y la concesión de facilidades en los préstamos. El Dr. Manuel Balarezo, presidente subrogante de dicho Consejo opinó:

> No se debe rebajar el interés a los empleados, porque los fondos que depositan los empleados en la Caja están destinados para el pago de las jubilaciones [...] Las facilidades de crédito a los empleados, lejos de serles beneficiosas son perjudiciales, porque, en mi concepto, fomentan en ellos el hábito de la imprevisión, acostumbrándoles a gastar sueldos que no han devengado todavía con su trabajo.

Por aquella época existió una visión de servicio y ahorro, con algunas ideas prejuiciadas frente a los afiliados. En todo caso, de la antigua Caja de Pensiones derivó, décadas más tarde, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), (creado en 1970), con miles de afiliados.

LA CUESTIÓN SOCIAL: ALGUNAS FECHAS SIGNIFICATIVAS

1886 (Mayo 1): Se inicia en Chicago la huelga laboral por la generalización de la jornada de 8 horas diarias.
1892 Sociedad Artística e Industrial de Pichincha.
1906 Centro Católico de Obreros.
1915 (Abril 23): se decreta en Ecuador el 1.º de mayo como día feriado para los obreros.
1916 (septiembre 11): se decreta en Ecuador la jornada laboral de 8 h diarias.
1918 Empieza a generalizarse en toda Europa la Seguridad Social.
1919 Washington, Primera Conferencia Internacional del Trabajo: reconocimiento de la jornada de 8 h diarias y 48 semanales.
1920 Se establece en el Reino Unido el seguro obligatorio contra el paro.
1922 Ecuador: Ley sobre Accidentes del Trabajo.
1928 Ecuador, expedición de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa. Se crea la Caja de Pensiones: jubilaciones y montepíos para empleados públicos civiles y militares.
1934 Se decreta en Ecuador el "sábado inglés", pagado.
1935 OIT (Organización Internacional del Trabajo), Convenio internacional: reconocimiento de la jornada de 40 h semanales.
1938 Expedición del primer Código del Trabajo en Ecuador: reconocimiento de diversos derechos y de la jornada de 8 h diarias y 44 semanales.
1945 Constitución Política del Ecuador: establecimiento de la "semana integral", pagada.
1980 Ecuador: establecimiento de la jornada de 40 h semanales.
Elaboración: Juan Paz y Miño C.

Correspondió al gobierno de Isidro Ayora añadir un marco nuevo al papel institucionalista del Estado en la atención

a las clases trabajadoras, concretado en su preocupación por la salud y la salubridad en el país. Es comprensible esta proyección en manos de un médico, que conocía bien las realidades e insuficiencias del Ecuador en la rama de su especialidad.

El reconocido historiador y médico Plutarco Naranjo (2005) ha destacado la obra de Isidro Ayora en el área de su profesión. En síntesis, dice: los primeros esfuerzos del presidente Ayora consistieron en estructurar, a escala nacional, la sanidad, para lo cual expidió la Ley de Sanidad, que creó el Consejo Nacional y las Direcciones Provinciales. El país fue organizado en distritos para facilitar la reorganización de la sanidad pública y cada distrito contó con las secciones de Asistencia Pública, Higiene Escolar, Ingeniería y Policía Sanitarias, entre otras. Se estableció la obligatoriedad de la declaratoria de enfermedades infectocontagiosas. Fue reorganizada la Facultad de Medicina de la Universidad Central y a ella ingresaron nuevos profesores. Aparecieron varias revistas médicas.

Entre 1926 y 1936 crecieron las publicaciones científicas. Se unificaron las estadísticas nacionales sobre morbilidad y mortalidad (nomenclatura de Bertillon). Pasó al frente de la Dirección General de Sanidad Pública otro reconocido médico de la época, el Dr. Pablo Arturo Suárez. Se creó el cargo de Inspector General de Sanidad de la República y se delimitaron las funciones de la Higiene Municipal. Otro decreto autorizó contratos y pagos para médicos especialistas en varios campos. Se extendió la atención médica militar y policial. Otras disposiciones para proteger la maternidad. Igualmente, sobre la potabilización del agua en Quito, que luego se extendió a otras ciudades. Una serie de acciones para combatir pestes y enfermedades: servicios higiénicos en los barrios, etc. Además, el gobierno se preocupó por estrechar vínculos con instituciones internacionales y suscribir convenios con ellas; creó las primeras estadísticas nacionales de carácter médico. Contradiciendo a

quienes han sostenido que la Revolución Juliana fue "ignominiosa" para Guayaquil (Arosemena Arosemena, 2002b), Plutarco Naranjo (2005) destaca que el mayor esfuerzo del gobierno de Ayora se dirigió a esa ciudad, destinando cuantiosos fondos, resaltados por la propia prensa guayaquileña de la época.

Como puede advertirse, las conquistas julianas fueron un avance significativo para el Ecuador. Institucionalizar la preocupación social en el Estado rompió con la forma tradicional de atender a la problemática de los sectores populares en el país. Fue la primera vez que se concibió y ejecutó un plan transformador, que separó al Estado de los intereses privados oligárquicos, pues se impuso el interés general de la nación.

El avance social se reflejó de inmediato en la *Constitución de 1929*, dictada por la Asamblea, que recogió los principios julianos.

La Constitución de 1929 introdujo tres nuevos órdenes de regulación en la economía y la sociedad[21]:

1. Proclamó los principales derechos sociales y laborales, así como el compromiso del Estado para protegerlos, con lo cual introdujo los derechos de segunda generación, avanzando con ello un paso con respecto a los derechos de primera generación, que manejaron todas las Constituciones del siglo XIX, incluida la liberal de 1906. Aparecieron así: el hábeas corpus; la atención sobre la asistencia, higiene y salubridad públicas; la protección del matrimonio, la familia y el haber familiar; una especial protección "a la raza india en orden a su mejoramiento en la vida social, muy especialmente en lo relativo a su educación y condición económica" (Art. 167). Atención preferente a la mujer "tendiendo a su liberación económica" (Art. 168); voto femenino (primera vez en la historia); y principios laborales fundamentales:

[21] Lo que sigue está ampliado en: *Constituyentes, Constituciones y economía* de Juan Paz y Miño C. (2007).

pro-operario, contrato individual, jornada máxima, salario mínimo, descanso obligatorio, libertad de asociación y agremiación, sobre el trabajo de mujeres y niños, salubridad y seguridad, indemnizaciones, coaliciones, huelgas y paros, tribunales de conciliación y arbitraje. Desde la perspectiva económica, estas normas estuvieron destinadas a regular sobre todo las relaciones entre patronos y trabajadores, es decir, al trabajo como elemento dinamizador del sistema productivo.

2. Nuevos roles económicos del Estado: dedicó un título completo (Título VII, Arts. 101-114) al "presupuesto nacional", garantizando el centralismo de las rentas, la creación del Fondo General del Tesoro (Arts. 102-103) y de la Reserva del Tesoro (Art. 106). Proclamó, de manera abierta y tajante el dominio del Estado sobre los minerales y recursos del subsuelo, con carácter "inalienable e imprescriptible", hablando de la posibilidad de hacer concesiones solo mediante "usufructo" (Art. 151:14). Enfocó con sentido nacionalista el trato para las inversiones empresariales, pues tanto las empresas nacionales o extranjeras debían someterse a las leyes ecuatorianas en materia de concesiones, los contratos con compañías extranjeras llevaban implícita la renuncia a cualquier reclamación diplomática o sujeción a cualquier jurisdicción distinta a la nacional (Art. 153), y aún más, ningún extranjero podía tener propiedades dentro de una franja de 50 km. desde las líneas de frontera. Se introdujo el concepto de redistribución de la riqueza mediante el principio de imposición de acuerdo con los ingresos del contribuyente y se crearon las "senadurías funcionales"[22], con la idea de dar representación

[22] La Constitución de 1929 estableció un congreso bicameral, con Cámara del Senado y Cámara de Diputados. Los senadores funcionales eran 15: 1 por las universidades, 1 del profesorado secundario y especial, 2 del profesorado primario y normal, 1 del periodismo y academias y sociedades científicas, 2 de la agricultura, 2 del comercio, 1 de la industria, 2 del obrerismo, 2 de los campesinos, y 1 de la institución militar. Se añadió 1 más "para la tutela y defensa de la raza india".

corporativa al Congreso, fórmula que se reprodujo en las Constituciones de 1945, 1946 y 1967.

3. Responsabilidad social de la empresa privada: se mantuvo el viejo principio de libertad de comercio e industria, pero era claro que las empresas se sujetarían en adelante a las regulaciones laborales, establecidas por la Constitución a favor de los trabajadores. Quedaron prohibidos los monopolios y solo el Estado podía mantener estancos. Además, se incorporó el apoyo a la pequeña propiedad. Y, por primera vez se introdujo el concepto de propiedad en función social, pues se garantizaba el derecho de propiedad "con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales" a favor de "los intereses generales del Estado, del desenvolvimiento económico nacional y del bienestar y salubridad públicos" (Art. 151: 14). Incluso se incorporó un principio de incipiente reforma agraria, ya que se dispuso:

> Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras o aguas o sólo dispongan en cantidad insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades domésticas e higiénicas, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, armonizando los mutuos intereses de la población y de los propietarios. (*Constitución de 1929*)

Significación y alcances

La Revolución Juliana, se produjo por el "agotamiento del Estado Liberal", instaurado desde 1895. El desencanto frente a la hegemonía liberal se acumuló socialmente a partir del inicio de la década de 1910, a consecuencia del fin del liberalismo radical, provocado con la muerte de Eloy Alfaro, el ascenso del caudillismo "placista", el predominio bancario de Guayaquil, la

sucesión fraudulenta de los gobiernos de Alfredo Baquerizo Moreno, José Luis Tamayo y Gonzalo S. Córdova, las políticas del "liberalismo plutocrático" en el poder, la marginación de los intereses de las clases trabajadoras en ascenso y, ante todo, la crisis económica derivada de la caída de las exportaciones de cacao.[23]

Ninguna salida histórica podía ofrecer la continuación del régimen liberal, de manera que cambiarlo, para imponer un nuevo rumbo a la nación, inevitablemente significó romper el orden constitucional y suspender el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa.[24]

Los militares julianos inauguraron así las intervenciones institucionales del Ejército (en términos amplios de las Fuerzas Armadas), pues en adelante todos los gobiernos militares surgidos (1938, 1963-1966, 1972-1979), lo han sido como representantes de todas las ramas de las FFAA. Al mismo tiempo, los militares se convirtieron en una fuerza política reformista, nacionalista, "populista" y hasta cierto punto "mesiánica", pues asumieron, como institución, la orientación del Estado y la "salvación del país" cada vez que el ejercicio gubernamental de los civiles les pareció caótico y grave para la continuidad de la democracia ecuatoriana.

Sin duda, hay que tomar en cuenta que durante los gobiernos nacidos de la Revolución Juliana los militares no actuaron en forma directa, pero fueron sus tutores permanentes.

---

[23] Sobre la época del cacao, las obras fundamentales, que siguen citándose como "clásicas", son: *El fruto de los dioses. El cacao en el Ecuador desde la colonia hasta el ocaso de su industria, 1600-1983,* de Guillermo Arosemena Arosemena (1991); *El Ecuador en la época cacaotera,* de Lois Crawford de Roberts (1980); *Jornaleros y granpropietarios en 135 años de exportación cacaotera (1790-1925),* de Manuel Chiriboga (1980); *Los oligarcas del cacao* de Andrés Guerrero (1980).

[24] Refiriéndose al golpe juliano, en su *Mensaje del Presidente Provisional de la República a la Asamblea Nacional*, Isidro Ayora (1928) expresó: "Eran tan fuertes los lazos con que banqueros y políticos tenían atada a la Nación para explotarla en provecho propio, que ningún poder constitucional habría podido romperlos".

Pero lo más importante es visualizar a la época juliana como la primera en la historia del país en introducir precisamente los dos elementos que antes hemos subrayado: uno, el papel del Estado en la economía; y dos, la institucionalización de la cuestión social. De esta manera, cabe afirmar que la Revolución Juliana ingresó al Ecuador al *siglo XX-histórico*. Porque todos los procesos anteriores, incluida la Revolución Liberal de 1895, pertenecieron al siglo XIX-histórico (no al cronológico).

Esto significa que, a partir de la Revolución Juliana, se sentaron las bases para la transformación definitiva del régimen oligárquico-terrateniente, nacido a raíz de la independencia.

De otra parte, en el marco de las transformaciones julianas, hay que entender que el gobierno de Isidro Ayora jugó un papel fundamental sobre todo en las orientaciones del Estado sobre el ámbito médico, de salud, sanidad, higiene y salubridad; una "variable" nueva en el país si se toma en cuenta que su institucionalización, acompañando al nuevo rol que jugaría el Estado en torno a la atención a los trabajadores y sectores populares, significó la consagración de una política de largo plazo, que se mantendría y ampliaría hasta el presente.

Desde la Revolución Juliana el Estado ha sido un promotor económico y no un enemigo de la empresa privada. Pero también, desde esa Revolución, el Estado también fue utilizado como un instrumento de atención social, por más que ella haya resultado insuficiente para superar en Ecuador los términos de la pobreza, la miseria y la inequidad.

La participación social y económica estatal fue ampliándose en las décadas siguientes. Desde una perspectiva histórica de largo plazo, los gobiernos julianos sentaron las primeras bases para la edificación de una *economía social*, un propósito que se paralizó en años posteriores y que se retomó relativamente con las políticas desarrollistas de las décadas de 1960 y 1970. Sólo en los años ochenta y noventa del siglo XX ese "modelo"

fue revertido, ya que se pensó en un tipo de economía concentrado en el mercado libre y en la empresa privada absoluta, mediando en ello la necesidad del "retiro" del Estado y de las "privatizaciones". La economía social fue retomada y avanzada por el gobierno del presidente Rafael Correa entre 2007-2017, aunque nuevamente revertida por los gobiernos empresariales posteriores, que revivieron el camino neoliberal ya experimentado en las décadas finales del siglo XX.

La economía neoliberal afectó los derechos laborales y sociales, precarizó el trabajo, determinó la creciente emigración de ecuatorianos, deterioró los servicios públicos y, finalmente, con la adopción del sistema de dolarización oficial en el año 2000, provocó la "muerte" del BCE, nacido en la Revolución Juliana. A todo ello acompañó la creciente desinstitucionalización del Estado y finalmente la crisis de gobernabilidad nacional, expresada en el hecho de que, en tan solo una década, entre 1996-2006, se sucedieran en Ecuador seis gobiernos, una vicepresidenta encargada durante tres días, hubo un intento dictatorial y los únicos tres presidentes electos por votación popular (Abdalá Bucaram 1996-1997, Jamil Mahuad 1998-2000 y Lucio Gutiérrez 2003-2005) fueron derrocados.

Nuevamente se demostró en Ecuador, que la entronización de los intereses privados frente al interés público frena el avance social del país y afecta la democracia. Un fenómeno que precisamente provocó la Revolución Juliana de 1925 y que condujo al gobierno reformista de Isidro Ayora.

4. La Misión Kemmerer y la fundación del Banco Central[25]

Primer intento frustrado para crear el BCE

Durante la primera Junta de Gobierno Provisional, su presidente, Luis N. Dillon, propuso la inmediata creación de un banco central (Rodríguez, 1992, p. 158). No fue una propuesta nueva. En 1922, funcionarios norteamericanos, banqueros y gerentes del ferrocarril instaron al Ecuador para contratar a un asesor norteamericano para modernizar su sistema monetario y financiero. Al año siguiente, el gobierno de José Luis Tamayo contrató los servicios de John Hord, con experiencias en Filipinas, Puerto Rico, México, Cuba y Haití; pero enseguida, el mismo gobernante solicitó a su embajador que planteara a Kemmerer una misión en el país. El banquero guayaquileño Víctor Emilio Estrada convenció a los principales comerciantes y banqueros de la Costa sobre la necesidad de invitar a Kemmerer (Drake 1995 pp. 226-227). En carta del 23 de junio de 1925, dirigida al presidente Gonzalo S. Córdova pocos días antes del golpe juliano, los mismos comerciantes y banqueros de Guayaquil solicitaron la contratación de la Misión Kemmerer, considerando "de imperiosa necesidad el restablecimiento de una situación monetaria sana y estable, única forma de que la riqueza pública y privada crezca sobre bases sólidas" (Arosemena Arosemena, 1990, p. 244; Almeida, 1994, p. 53).

Producida la Revolución, el banquero Estrada saludó con simpatía la "idealidad y obra" de los militares julianos[26]; y apenas

[25] Ponencia para el Seminario Internacional "Retos de la Banca Central en el siglo XXI", organizado por el Banco Central del Ecuador, Quito, 11-13 octubre 2016. Revisada para este libro.
[26] En telegrama del 12 de julio de 1925, dirigido al general Gómez de la Torre, el banquero guayaquileño Víctor Emilio Estrada, le dijo: "Reciba expresión simpatía idealidad movimiento militar. Ruégole considerarme espiritualmente vinculado propósitos renovadores. Por mi parte

un año antes, el 27 de julio de 1924, había dirigido una carta al presidente Córdova, proponiéndole la creación de una Caja Central de Emisión (Banco Central), además de reformas a la Ley de Monedas, centralización de rentas, planificación económica, proteccionismo, impuestos (sobre todo directos y especialmente sobre rentas individuales), reducción de gastos, mantener estancos, volver a la convertibilidad e incluso traer la misión extranjera. Estrada escribiría después que esa carta "contiene en esencia el programa económico de la revolución de julio lanzada un año después" (Estrada, 1986, p. 54 y 1982, p. 275), por lo cual el mismo banquero se había considerado un verdadero precursor del julianismo.

Pero Dillon se opuso a cualquier negociación con una misión extranjera. Era, sin duda, el "hombre fuerte" del nuevo régimen y evidentemente se imponían sus sólidos conocimientos económicos, sus convicciones radicales y su febril actividad de trabajo[27]. Además, era considerado como el verdadero "ideólogo" de la Revolución Juliana[28], el artífice de las intervenciones sobre los bancos y de la prisión de Francisco Urbina Jado, el gerente del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil. Los

---

listo cooperar posponiendo siempre intereses personales. Comunícole enemigos competidores tratan desprestigiarme aprovechando circunstancia, pero Comité Militar concédeme garantías. Ruégole respuesta y considerarme íntimamente adherido a la obra de la Institución Militar, a la que pertenecí desde juventud y en la cual sigo siendo fiel camarada. Su amigo". En José Gabriel Navarro, *Documentos relacionados con la Transformación Político-militar del 9 de julio de 1925,* , p. 20.

[27] El historiador serrano Oscar E. Reyes escribió: "Todo lo expurgó y examinó, con febril anhelo, Luis N. Dillon [...] Entraba y salía como un huracán, rechazando toda tentativa de acercamiento adulador, hasta inspirar espanto en palanqueadores e informantes nocivos [...] trabajaba con un empeño loco, revisando febrilmente legajos y anotando cifras y dictando proyectos [...] Y tenía una obsesión: las ¨medidas radicales¨, aplicadas a todo con ímpetu" (1997, p. 38). En una interpretación, por demás subjetiva, el historiador guayaquileño Julio Estrada escribió, en cambio: "fue un político de excepcional inteligencia y gran poder de convicción, pero enfermizamente regionalista; su odio a los bancos se debe achacarlo al hecho de que ni en el Banco de Préstamos ni en la Compañía de Crédito Agrícola e Industrial pudo trabajar muy largo. ¿Por intemperancia? ¿Por incapacidad?" (Citado en Arosemena Arosemena, 1990, p, 246).

[28] Así lo reconocen, entre otros, Alfredo Pareja Diezcanseco, en *Ecuador: la República de 1830 a nuestros días*, (1979, p. 342); también Oscar E. Reyes, tanto en su libro *Los últimos siete años*, como en su *Breve Historia General del Ecuador*, (1977, p. 268).

banqueros costeños se lanzaron de inmediato contra Dillon.

La oligarquía costeña atacó a Dillon como "enemigo de Guayaquil" y explosionó ante la propuesta de creación de un banco central, presentado por este comerciante e industrial quiteño a la Junta el 3 de septiembre de 1925. Se llegó a decir que los serranos querían llevarse "el oro de la costa" y que la creación de un banco central en Quito era sencillamente "inadmisible" (Dillon, 1927, pp. 258-269), pues solo se lo admitiría en Guayaquil.

A pesar de los ataques regionalistas, Dillon se había interesado en que el proyecto de banco central fuese discutido tanto por los banqueros de Quito como por los de Guayaquil; y él mismo, por encima del clima hostil desatado por toda la prensa del puerto, se trasladó a esa ciudad, se reunió con los banqueros, integró una comisión y obtuvo la aprobación de la Junta de Banqueros, de manera que el proyecto así reformado, se transmitió a Quito, "con la petición personal del Ministro de que se lo aprobara definitiva y globalmente" (Dillon, 1927, p. 259).

Pero el mismo Dillon se sorprendió al conocer que, hallándose aún en Guayaquil, la Junta de Gobierno había expedido, sin su firma, el Decreto del 9 de octubre de 1925 (además día de conmemoración de la Independencia de Guayaquil), por el cual se creaba el Banco Central (Registro Oficial del Ecuador, 14 de octubre de 1925), conteniendo incluso algunas reformas que Dillon consideró "inconvenientes" y sobre las cuales tampoco había sido consultado (Dillon, 1927, pp. 259-260).

De acuerdo con el decreto, se creaba una compañía anónima, de derecho privado, por 50 años, para la emisión, giro, depósito y descuento. Tendría sedes en Quito y Guayaquil, con posibilidad de crear agencias, sucursales y corresponsalías. Por consiguiente, "el Estado no asume responsabilidad pecuniaria alguna respecto del resultado de sus operaciones", excepto las

especialmente derivadas de la Ley. Otras normas establecieron: dos millones de cóndores ecuatorianos[29], como capital del banco; emisión de acciones nominativas sin posibilidad de canje con gobiernos extranjeros; las acciones de la clase A serían suscritas obligatoriamente y pagadas por los actuales bancos de emisión y específicas instituciones bancarias, las de la clase B serían públicas; para la administración se creó: el Consejo, las Juntas, los Comités Ejecutivos, las Gerencias y las Direcciones; se reguló sobre la calidad de los miembros y los votos; sólo el Central tendría el derecho de emisión, fijándose montos y el respaldo mínimo del 50% en oro; se restablecía la convertibilidad; y quedaron, además, determinadas las operaciones bancarias.

Dos nuevos decretos dispusieron, finalmente, que los bancos de emisión, que se liquidaren de acuerdo con una de las disposiciones de creación del Banco Central, "estarán obligados a entregar a éste todo el oro y la plata acuñados o en barras, a razón de diez sucres por cada cóndor o libra esterlina" (Registro Oficial del Ecuador, 28 de octubre de 1925), y que

> Ningún crédito a favor de un Banco o endosado a éste o por éste, con excepción de las letras de cambio giradas en el Ecuador, podrá ser exigible sino después de sesenta días, contados desde la vigencia de este Decreto o desde la fecha de vencimiento del respectivo documento, según los casos (Registro Oficial del Ecuador, 31 de octubre de 1925)

Lo que exasperó a "ciertas instituciones bancarias", acusadas por los considerandos de este decreto "de crear dificultades al Gobierno y obstar la fundación del Banco Central".

[29] Un "cóndor" equivalía a 10 sucres.

La resistencia bancaria explosionó a tal punto que, en los hechos, el decreto que creó y organizó el Banco Central quedó en el vacío[30]. No se volvió sobre el tema. Y en enero de 1926 la primera Junta era sustituida por otra, que en tres meses nada hizo por revivir el proyecto de Banco Central, empantanado incluso en las conferencias económicas bancarias de febrero y marzo de 1926, donde funcionó el boicot y el sistemático retraso de cualquier acuerdo (Ministerio de Hacienda, 1926).

Llega la Misión Kemmerer

Como lo esencial era crear un Banco Central, Isidro Ayora inició esa tarea al decretar, que mediante comisiones fiscalizadoras se determinara el monto del oro y la plata que constituían las reservas metálicas de los bancos de emisión y que se deje selladas y aseguradas esas existencias, bajo custodia del gobierno y de los respectivos gerentes (Registro Oficial del Ecuador, 17 de junio de 1926).

Enseguida, por *Decreto del 23 de junio*, fue creada la Caja Central de Emisión y Amortización (CCEA) (Registro Oficial del Ecuador, 24 de junio de 1926), constituida por los bancos de emisión (B. del Ecuador, B. Comercial y Agrícola, B. del Pichincha, B. del Azuay, B. de Descuento y Compañía de Crédito Agrícola e Industrial), y como "institución de derecho privado", facultada para emitir billetes con exclusividad, conservar toda la reserva monetaria y fiduciaria, adquirir oro o giros-oro, canjear billetes por oro (convertibilidad), hacer préstamos a los bancos y ejercer funciones de fideicomisario para el pago a los bancos de la deuda del Estado. Desde este momento, los bancos privados

[30] Guillermo Arosemena sostiene que el proyecto se hizo de acuerdo con el modelo que Kemmerer ya había instituido en Chile y Colombia y que, una vez en Guayaquil, Dillon presentó el proyecto, llegándose a formar una comisión con Víctor E. Estrada y Carlos Julio Arosemena, en representación de la banca guayaquileña, para que lo estudiara y sugiriera las reformas del caso (Arosemena Arosemena, 1990, p. 247).

quedaron prohibidos de emitir billetes (aunque los prexistentes continuarían recibidos y canjeados por la propia Caja Central), y tuvieron la obligación de transferir a dicha Caja todo el oro y la plata que respaldaba sus billetes en circulación.

Los Estatutos de la Caja, acordados por el Directorio, fueron aprobados por el presidente Ayora, con algunas modificaciones (Registro Oficial del Ecuador, 23 de julio de 1926). Adicionalmente, el presidente dispuso que se diera en préstamo a la CCEA la cantidad de 10 mil sucres, "para sus gastos urgentes de instalación", que debían ser reintegrados en el plazo de dos meses (Registro Oficial del Ecuador, 25 de agosto de 1926).

Un punto interesante de tales estatutos consta en la siguiente disposición:

> Art. 6º La Comisión Kemmerer determinará los derechos del Estado y de los Bancos en lo concerniente al valor del aporte metálico, para el caso de que se asignare al oro y plata un valor legal mayor que el que hoy tiene de conformidad con las leyes vigentes; así como también lo relativo a la forma, proporción y época del pago del saldo que de la liquidación resultare. (Registro Oficial del Ecuador, 23 de julio de 1926)

Es que aquí se anuncia la inminente llegada de la Misión Kemmerer. Y esto porque las tensiones entre el Estado y los bancos privados llegaron a tal nivel, que no podía solucionarse más a través de comisiones o intermediarios nacionales. De manera que Ayora encaró la definitiva venida del afamado economista.

Edwin Walter Kemmerer traía un verdadero recetario económico, por el cual era conocido como "médico monetario" (*money doctor* o doctor-moneda) (Drake, 1995, pp. 226-117), de

manera que, al llegar a Ecuador, tenía suficiente peso y prestigio, acumulado por la experiencia asesora en otros países.

La misión de expertos norteamericanos, presidida por E. W. Kemmerer e integrada por Oliver C. Lockhart, Joseph T. Byrne, Howard Jefferson, R. H. Vorfeld, B. B. Milner y F. Whitson Fetter, llegó a Quito el 20 de octubre de 1926. Durante un semestre, la Misión Kemmerer desarrolló un trabajo eficaz. Los banqueros confiaban en que su recetario les favoreciera, mientras el gobierno esperaba obtener resultados convenientes. Pero la Misión obró con profesionalismo y de acuerdo con sus ideas casi en "silencio", lo cual dio motivos a la especulación periodística y a la inquietud de los empresarios que poco o nada lograban conocer sobre el trabajo de los expertos. Las reformas estuvieron listas en marzo de 1927. Kemmerer propuso la siguiente lista de proyectos que se sometieron al gobierno ecuatoriano (Almeida, 1994, pp. 158-159):

> 1. Proyecto de Ley y de Reglamento para revisión y cobranza de Impuestos sobre exportación de marfil vegetal.
> 2. Proyectos de Decreto sobre Documentos de Aduana, de Ley sobre Tarifas Aduaneras y Aranceles y de Ley de Administración Aduanera.
> 3. Proyecto de Ley para la creación del Banco Central del Ecuador.
> 4. Proyecto de una Ley Monetaria.
> 5. Proyecto de una Ley General de Bancos.
> 6. Proyecto de Ley sobre Contratos con prenda agrícola.
> 7. Proyecto de una Ley Orgánica de Presupuesto.
> 8. Memoria sobre Organización Funcional y Actividades del Ramo Administrativo.
> 9. Proyecto de Ley para Reorganización de la Contabilidad, Revisión de Cuentas, y creación de una Contraloría gubernamental.

10. Proyecto de Ley para revisión del Impuesto sobre la Propiedad Rural.
11. Proyectos de leyes para reformas de: Constitución Política, Código Penal, Código Civil y Ley Orgánica Judicial.
12. Informes sobre: crédito público, trabajos públicos, Ferrocarril Quito-Esmeraldas, timbres, monopolio de alcoholes, monopolio de tabacos, finanzas municipales.
13. Proyecto de ley sustitutiva de impuesto a la renta.
14. Anteproyecto de un contrato de empréstito.
15. Compilación de los estatutos administrativos de cada ministerio.

El 4 de marzo, el presidente Ayora expidió, en acuerdo con el Consejo de Ministros, el decreto por el cual fue sancionada la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador[31]. Por recomendación de Kemmerer, en abril llegó al país otro grupo de expertos, compuesto por: Harry L. Tompkins, para desempeñarse como Superintendente de Bancos; James H. Edwards, como Contralor General; W. F. Roddy, Asesor de Aduanas; Earl B. Schwulst, Asesor del Banco Central y R. B. Milner, experto en ferrocarriles.

La "Exposición de Motivos", elevada por la Misión, es un texto fundamental para comprender las razones de la ley y de las funciones y estructura del Banco Central del Ecuador (BCE). Aunque se reconoce que Guayaquil, desde el punto de vista comercial, es más importante que Quito, recomienda que el BCE debe tener su sede en Quito. Esto volvió a encender el regionalismo plutocrático que exigía crear la institución en Guayaquil; pero la Misión claramente reconoció que el hecho de que la casa matriz del BCE estuviera en Quito "no causará ningún perjuicio a la ciudad de Guayaquil". Además, añadió, crear dos bancos "sería sumamente perjudicial", aunque sí se

[31] La ley, acompañada por la "Exposición de Motivos" de la Misión Kemmerer, está publicada en: Registro Oficial del Ecuador (12 de marzo de 1927).

previó fundar una sucursal mayor en Guayaquil y otorgar a sus bancos una representación adecuada en el directorio.

También es importante observar que, de acuerdo con la ley, el BCE nació como una "compañía anónima" (Art. 1), como "institución de derecho privado" (Art. 4) y que se fundó por un período de cincuenta años. Su capital inicial fue de 10 millones de sucres. Las acciones fueron nominativas y con valor de 100 sucres cada una. Se dividieron en Clase A, que solo podían ser suscritas y poseídas exclusivamente por los bancos comerciales del Ecuador; y Clase B, que podían ser suscritas y poseídas por cualquier persona. Una Comisión Organizadora[32] se encargaría de realizar todas las gestiones conducentes al funcionamiento del banco. Además, el directorio de la entidad estuvo compuesto por nueve miembros, elegidos (en la forma que la misma ley determinó) por un período de dos años y podían ser reelegidos. Esos miembros fueron:

- 2 nombrados por el Presidente de la República.
- 2 elegidos por los bancos accionistas de la Clase A.
- 1 elegido por los accionistas de la Clase B.
- 1 elegido por la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil.
- 1 elegido por la Cámara de Comercio, Agricultura e Industrias de Quito.
- 1 elegido por la Sociedad Nacional de Agricultura.
- 1 elegido por "las organizaciones o sociedades de trabajadores de la República"[33].

[32] De acuerdo con el Art. 98, esa Comisión sería nombrada por el Presidente de la República y estaría integrada por el Ministro de Hacienda, un banquero de Quito, otro de Guayaquil y dos personas más.

[33] La elección del Director representante de los trabajadores resultó un asunto complejo. Por eso, la misma ley (Art. 24) prácticamente "reglamentó" el procedimiento no solo para reconocer a las organizaciones de los trabajadores, sino para elegir a su representante, quedando el asunto en manos del Ministro de Previsión Social y Trabajo.

Entre las operaciones para las que fue autorizado el BCE (Arts. 43 a 51), la principal fue la emisión monetaria (Art. 52 y ss.): solo el BCE quedó con el "derecho exclusivo" de emitir billetes, representativos de sucres oro; y cada sucre contendría 0.300933 de gramo de oro fino, o sea un quinto exacto del dólar oro de los Estados Unidos, lo que, en definitiva, fijó la paridad de 1 dólar norteamericano con 5 sucres ecuatorianos. Se restableció la convertibilidad (suspendida desde la Ley Moratoria de 1914), de manera que los billetes podían canjearse, a su presentación, con monedas de oro, barras de oro, o giros pagaderos en oro. La reserva oro (Art. 78 y ss.) debía equivaler al 50 % de los billetes en circulación, con lo cual también se estableció el segundo patrón oro en Ecuador (el primero fue establecido en 1900), que duró solo hasta 1932. La Ley (Art. 92 y ss.) también fijó la forma en que se distribuirían las "utilidades" del BCE.

El esquema de organización y funcionamiento del BCE era parecido al que en 1925 impulsó Luis N. Dillon durante la primera Junta Provisional. Con toda razón Luis N. Dillon expresaría:

> Pero el Ecuador es el país de la paradoja [...]. Lo que debía secundarse con ardor, como honroso y provechoso para la patria, se rechazó con indignación, porque eran ecuatorianos los que lo proponían. Este patriotismo al revés no lo hemos comprendido nunca. (Dillon, 1927, p. 257)

Además, el pago a la Misión Kemmerer costó una "millonada" al Ecuador, según refiere la investigadora Rebeca Almeida:

> El gobierno se comprometió a pagar setenta mil dólares, más los gastos de viaje, estadía, oficina y ocasionales del grupo, cifra que se elevó a ochenta mil debido a la

contratación de un experto en ferrocarriles, que no estuvo contemplada en el contrato original[34].

De acuerdo con la ley, la constitución del BCE fue elevada a escritura pública y allí se registró los nombres de los bancos accionistas de la Clase A y de los centenares de personas que suscribían acciones de la Clase B[35]. Vale resaltar los nombres de los bancos y banqueros de aquellos momentos: La Previsora, Luis F. Gallegos, Compañía de Crédito Agrícola, B. de Descuento, Comercial Bancaria y Comisiones, Lucindo Almeida y Compañía, Anglo South American Bank, Banco Italiano, Compañía de Préstamos, Sociedad General de Crédito, Iván E. Endara, Compañía de Abasto, Comisión y Préstamos, La Filantrópica, B. del Ecuador, Caja de Ahorros, Gustavo L. Chanange, B. del Pichincha, Unión Bancaria, B. del Azuay, B. de Manabí, B. Comercial y Agrícola.

Finalmente, el BCE fue inaugurado de manera oficial el 10 de agosto de 1927[36], fecha conmemorativa del 10 de agosto de 1809, cuando se produjo el "Primer Grito de Independencia", que dio inicio a la Revolución de Quito, con lo cual comenzó el proceso de la independencia del país frente a España.

El primer directorio del flamante banco estuvo integrado así: Neptalí Bonifaz, presidente; Federico Malo; Luis Adriano Dillon, vocal por la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil; Luis Napoleón Dillon, por la Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Quito; N. Clemente Ponce, por la Sociedad de Agricultura de Quito; Luis Alberto Carbo y Enrique Cueva, por los bancos privados; y Agustín Rendón, por los

[34] Rebeca Almeida (1994, p. 54). Para comparar: mediante *Decreto del 30 de julio de 1925* (Registro Oficial del Ecuador, 4 de agosto de 1925), la Junta de Gobierno Provisional asignó como presupuesto, al creado Ministerio de Previsión Social y Trabajo, la suma total de S/. 9.790,oo.

[35] El documento tiene por fecha el 9 de julio de 1927. (Registro Oficial del Ecuador, 4 de agosto de 1927).

[36] Registro Oficial del Ecuador del 9 de agosto de 1927. Hubo varias reformas posteriores al BCE.

trabajadores, designado por el Ministro de Previsión Social y Trabajo.

E. Schwulst, miembro de la Misión Kemmerer y asesor técnico de la institución, reconoció, en su Memorandum sobre la naturaleza y función del Banco Central del Ecuador (octubre de 1927), que éste

> no ha sido creado para sustituir a los bancos comerciales del país, ni para competir directamente con ellos. El Banco Central ha sido creado para complementar y para apoyar a los bancos comerciales en sus negocios de suministrar créditos a corto plazo para las empresas comerciales y productivas del país.

El BCE, sostuvo Schwulst, sería la fuente secundaria

> en aquellas emergencias, tiempos y ocasiones en que los bancos comerciales lleguen a carecer de fondos propios suficientes para atender a las legítimas demandas que les sean hechas por el comercio y la industria. En tales casos, los bancos comerciales deberán acudir a la fuente secundaria de crédito -el Banco Central- en demanda del auxilio necesario para hacer frente a la situación. (Schuwulst, octubre de 1927)

De acuerdo con uno de los directores del banco y ciñéndose a la ley, las funciones más importantes de la institución fueron las siguientes[37]:

[37] Seguimos a: Luis Alberto Carbo, *Las funciones principales del Banco Central del Ecuador, Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador*, (agosto de 1927, pp. 8 y ss.); también: Banco Central del Ecuador, Departamento de Información anexo a la Secretaría Privada de la Presidencia: *El Banco Central del Ecuador* (1927).

1. Emisión y conversión de todos los billetes:
El BCE tiene el monopolio de la emisión de billetes, los cuales son convertibles en: monedas ecuatorianas de oro, barras de oro fino, monedas de oro de los Estados Unidos a razón de S/. 5,00 por dólar, en giros a la vista sobre New York o Londres pagaderos en oro. El BC está obligado a mantener una Reserva de Oro equivalente el 50 % de sus depósitos y billetes en circulación.
2. Estabilización del cambio internacional:
La unidad monetaria del Ecuador es el Sucre con un contenido de 0.300933 de gramo de oro fino; y como el dólar americano contiene 1.504665 gramos de oro fino, se fija la exacta paridad de S/. 5,00 por dólar, admitiéndose, como se señaló antes, una fluctuación del cambio en máximo o en mínimo de 6 centavos de sucre.
3. Regularización de los tipos de descuento:
A fin de regular los créditos, alzando o bajando los tipos de descuento, que se halla en el 10%.
4. Ayuda a los bancos en épocas de emergencia:
Esto es, cuando se produzca un excesivo retiro de depósitos que traiga riesgo a cualquier banco privado para cubrirlos con suficiente provisión de fondos.

En el marco de las funciones anotadas y bajo el "modelo Kemmerer", el BCE logró éxitos significativos:

- El sistema del segundo patrón oro permitió la estabilidad del tipo de cambio, que constituyó la medida de la eficacia y la disciplina monetaria de la época. Entre 1927 y 1930 el tipo de cambio fue de 5 sucres por dólar norteamericano y varió levemente en los siguientes años: 5,03 en 1931, 5,48 en 1932 y 5,18 en 1933. La cotización saltó desde 1934.[38]

[38] Utilizaremos, en general, los datos estadísticos consignados en los boletines mensuales del Banco Central, los que provienen de la obra: *Setenta y cinco años de Información estadística*

- Fue posible mantener el control del circulante, si bien la tendencia fue restrictiva. La emisión monetaria fue de 39 millones de sucres en 1927 y 1928, de 35 millones en 1929, de 29 millones en 1930 y 1931, reduciéndose a 30 millones en 1932.
- También se estabilizó el tipo de interés, que en el período fluctuó entre el 10 % y el 12 %, aplicándose más este último.
- La reserva monetaria internacional tuvo tendencia a la reducción, desde 9 millones de dólares en 1927 (8 en 1928, 7 en 1929, 6 en 1930 y 3 millones de dólares en 1931 y 1932), y la reserva oro, que en 1927 fue de 44 millones de sucres, y en 1931 llegó a 16 millones.
- Gracias a la centralización de las finanzas públicas y las políticas tributarias julianas, lograron, en general, mantenerse presupuestos equilibrados; sin embargo, desde 1928 los síntomas de los desajustes presupuestarios empezaron a manifestarse. El superávit presupuestario fue de 3,6 millones de sucres en 1927 y de 4,1 en 1928, pero bajó a 1,2 en 1929 y desde 1930/31 se marcó la tendencia deficitaria.
- No hubo endeudamiento público interno y el pago de la deuda externa se regularizó.
- Hasta 1931 las exportaciones mayoritariamente se orientaron al mercado de los Estados Unidos (46 %), teniendo como productos esenciales: café, tagua y sombreros de paja toquilla, que representaron el 80 % del total;
- Además, se redujeron los aranceles, lo que favoreció el auge importador;
- Fue la época en que se expandió la venta de sombreros de paja toquilla desde el Azuay;

1927-2002, del Banco Central, Dirección general de Estudios (2002), y, eventualmente del libro de Jaime Morillo Batlle, *Economía monetaria del Ecuador*, (1996).

• A pesar de la desaceleración general de la economía, la balanza comercial fue favorable, como se aprecia en el siguiente cuadro:

ECUADOR - BALANZA COMERCIAL – Miles de dólares

Años	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Balanza Comercial
1927	19.196,0	11.387,0	7.809,0
1928	19.669,0	16.519,0	3.150,0
1929	17.059,0	16.866,0	193,0
1930	15.970,0	12.670,0	3.300,0
1931	11.198,0	8.728,0	2.470,0
1932	8.306,0	6.176,0	2.130,0

Fuente: Banco Central, Dirección General de Estudios (2002, p. 146).

Los alcances históricos

A la época de los procesos aquí presentados era muy difícil que en Ecuador se comprendieran los alcances económicos de la Misión Kemmerer y de la fundación del BCE, pues no había personas formadas en materia económica y la incipiente ciencia social se iniciaba como ensayo crítico y político.

Predominaron las reacciones regionalistas porque la Revolución Juliana impuso los intereses del Estado y de la nación a los intereses privados de los banqueros y de los grupos de poder ligados a ellos.

La propuesta de Luis N. Dillon se entendió como un ataque a los empresarios y a la banca guayaquileña, así como una supuesta reacción de la Sierra contra la Costa. En tal virtud, se encendieron las pasiones contra Dillon y contra los julianos, un asunto que en Guayaquil se ha cultivado en forma persistente,

a tal punto que en esta ciudad hay círculos que consideran hoy que la Revolución Juliana fue un hecho "ignominioso" para ella[39].

La reacción anti-juliana era, evidentemente, de los grupos más poderosos de la economía del puerto principal, porque la Confederación Obrera del Guayas, organizaciones de trabajadores, gremios y otros tantos sectores populares, así como poblaciones enteras del litoral, manifestaron su adhesión al golpe militar, e incluso, en los momentos más álgidos, respaldaron a la Junta de Gobierno, mientras las famosas "guardias cívicas", bajo la consigna de "Guayaquil Independiente", se alistaban a defender la ciudad y la propiedad y a reprimir un "levantamiento comunista". Debió intervenir la Junta para poner orden en ese caos. "Habíamos estado –escribió Dillon– al borde de la guerra civil provocada, como último recurso, por los banqueros para evitar la fundación del Banco Central de la República. Esto da la medida del patriotismo que calzan ciertas instituciones cuando tratan de defender sus intereses mezquinos" (Dillon, 1927, p. 268).

Bien comprendido el problema, la reforma monetaria y financiera era una necesidad del Ecuador, una corriente de modernización latinoamericana y mundial y hasta un interés de los propios Estados Unidos (Pike, 1977), que comenzaban a incursionar, en forma definitiva, sobre los países de la región. No de otro modo se entienden las demandas bancarias y comerciales en el Ecuador, la creación de bancos centrales en diversos países de América Latina y el papel que jugó la Misión Kemmerer y el modelo de la Reserva Federal norteamericana en los países a los que acudió (Drake 1995). Sólo que tal modernización no se cumplió en el sentido al que aspiraban los empresarios y financistas

[39] La idea originalmente pertenece a Guillermo Arosemena Arosemena (2002b), *La Revolución Juliana. Evento ignominioso en la Historia de Guayaquil*.

de Guayaquil. Son muy decisivas las palabras del banquero Víctor Emilio Estrada:

> Los bancos de emisión establecidos en el Ecuador han creído siempre atentatorio a su progreso y a su conveniencia el derrumbamiento de la situación actual. Las diversas proposiciones para establecer un instituto central de emisión –llámese Banco Central o Caja de Conversión, y fuese pública o asociación de los mismos bancos– ha caído generalmente como una bomba en el espíritu directivo de la banca nacional de emisión, sumida en ideas que francamente ya no pertenecen a la época (Estrada, 1982/1986, p. 320)

La Misión Kemmerer, al llegar al Ecuador, estaba revestida del prestigio como equipo técnico y apolítico. Sin embargo, cumplía un objetivo vinculado a los intereses financieros de los Estados Unidos, que, a través de la creación de bancos centrales, conforme se expresó en la Primera Conferencia Financiera Panamericana, buscaban acercar sus propios créditos a los países latinoamericanos y consolidar con ello su hegemonía frente al desplazamiento que sufría Europa en las relaciones con los países de América Latina.

El BCE acabó con el antiguo negocio de emisión y control financiero de los bancos particulares, pero muy rápidamente, los grupos de poder que se habían opuesto a su creación comprendieron que era mejor captar la institución, una estrategia que empezó a manifestarse desde 1932 y a la que esas elites acudieron en forma recurrente.

Sin embargo, con el paso del tiempo, al haberse olvidado en la memoria histórica los sucesos alrededor de la fundación del BCE, la Misión Kemmerer ha sido considerada algo así como "benéfica" en el imaginario colectivo y económico.

De todos modos, hubo un ecuatoriano, el ideólogo liberal José Peralta, que supo dimensionar, por aquellos años, el juego de intereses norteamericanos en torno a la creación del BCE: él advirtió la penetración "imperialista" de los Estados Unidos, concluyendo que también al Ecuador le había llegado su turno, puesto que las compañías americanas rondaban ya sobre los recursos del país y, sobre todo, porque la Misión Kemmerer, como lo señalaba Peralta, había comenzado su incursión para arreglar nuestros sistemas financieros[40].

Salvando las distancias del tiempo y de los procesos ocurridos desde la década de 1930, en el Ecuador contemporáneo cabría comprender que la dolarización de la economía, acordada por el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000) en enero del año 2000 y ejecutada por el gobierno de Gustavo Noboa (2000-2003), en realidad dio "muerte" al BCE nacido de la Revolución Juliana. Es otra la institución que quedó a partir de ese crucial momento. Pero esa trayectoria ya es parte de otra historia.

[40] José Peralta (s.f.), *La esclavitud de la América Latina*. Véase, también: Juan J. Paz y Miño C.: *La historicidad de José Peralta. Visión actual de José Peralta* (1989, pp. 59-60).

5. Fundación de la Superintendencia de Bancos[41]

El liberalismo en el poder

Entre 1895 y 1925, es decir, desde el inicio de la Revolución Liberal hasta la Revolución Juliana, coincidieron en el Ecuador dos procesos íntimamente articulados: el ciclo del cacao, de carácter económico, y el ciclo del liberalismo, de carácter político.

El ciclo del cacao consistió en el auge de las exportaciones de esa fruta (iniciado aún antes, desde 1875/1880), que alcanzó su punto culminante hacia 1914 y cuyo declive arrancó en 1916, hasta la crisis definitiva a partir de 1920. Durante esta época, el cacao se convirtió en la primera fuente de ingresos para el país y en el eje de la acumulación interna. La rentabilidad generada por su negocio desarrolló el poder de los "gran cacao", un puñado de familias costeñas que no solo aprovechó de la actividad productora en las haciendas, sino que logró extender sus tentáculos económicos al comercio exportador e importador, la fundación de empresas manufactureras, industriales y de servicios, pero, sobre todo, la fundación de bancos.

Junto a la oligarquía terrateniente del cacao, enriquecida con el negocio comercial y la explotación de la fuerza de trabajo campesina y montubia mediante sistemas precarios como la sembraduría y el peonaje, surgió en Guayaquil el incipiente núcleo de burguesía comercial y financiera, emparentada o estrechamente vinculada con los hacendados. Guayaquil y la costa sur constituían la región más dinámica del Ecuador, en

[41] Ponencia publicada por la *Revista de la Superintendencia de Bancos y Seguros. 75 años. 1927–2002,* diciembre 16 de 2002, revisada para este libro.

donde se esbozaba el desarrollo capitalista, en contraste con la región andina del centro-norte, sumida en la rutinaria actividad de las haciendas, la explotación a la mayoritaria población indígena, el poder de aristocráticas familias terratenientes y la poderosa influencia de la Iglesia católica.

El ciclo del liberalismo se inició con el pronunciamiento de Guayaquil el 5 de junio de 1895, que colocó en el gobierno al caudillo radical Eloy Alfaro. La guerra civil que prosiguió y que concluyó con la derrota de los conservadores serranos, dio a los liberales costeños la hegemonía en la conducción del Estado, aunque tuvieron que contemporizar con las poderosas familias latifundistas andinas. Durante el período de influencia política de Eloy Alfaro (1895-1911), el liberalismo intentó promover reformas sociales resistidas por las familias dominantes, si bien la fuerza sustentadora del liberalismo en el poder descansó en el ejército, los hacendados costeños y la burguesía comercial y financiera.

Después de la muerte de Alfaro y sus principales compañeros de luchas (1912), el liberalismo entró en una fase "moderada", en la que el nuevo caudillo pasó a ser el general Leonidas Plaza Gutiérrez, quien logró articular a los grupos dominantes de Costa y Sierra. Pero desde 1916, el liberalismo entró en su fase "plutocrática", caracterizada por la sucesión de los gobiernos presididos por Alfredo Baquerizo Moreno (1916-20), José Luis Tamayo (1920-24) y Gonzalo S. Córdova (1924-25); y, sobre todo, por la cercanía que tales gobiernos llegaron a tener con las principales familias dominantes y particularmente por su estrecha dependencia de los intereses bancarios. La reacción que produjo la convergencia entre gobierno y "bancocracia", desembocó en el golpe militar del 9 de julio de 1925, conocido como Revolución Juliana, que cerró el ciclo de la hegemonía liberal clásica.

Bancos y banqueros

Precisamente bajo el cobijo de los ciclos del cacao y del liberalismo, creció en el Ecuador el poder de la "bancocracia", esto es, el de los bancos y banqueros de la época.

Los bancos de emisión fueron los más importantes en el sistema monetario-financiero. Estuvieron sujetos a la última Ley de Bancos de Emisión, Circulación y Descuento, dictada el 12 de septiembre de 1899, bajo el gobierno de Eloy Alfaro. De acuerdo con esta, los estatutos o reformas para el establecimiento de este tipo de bancos debían ser sometidos al presidente de la República, a fin de aprobarlos de acuerdo con el Consejo de Estado. Los bancos podían establecerse con un capital suscrito de por lo menos $ 400.000 (£ 40.000), debiendo estar pagado el 60 % (50 % en oro y 10 % en plata, sellados). La emisión de billetes a la vista y al portador se limitó al doble del capital suscrito. La circulación tenía que respaldarse con el 50 % en oro, y las operaciones permitidas a los bancos de emisión fueron:

1. Emitir billetes con respaldo en oro.
2. Compra o venta de plata u oro acuñados o en barra.
3. Giros de letras de cambio.
4. Descuento de letras de cambio o de otros títulos de crédito.
5. Depósitos.
6. Préstamos.
7. Adelantos sobre mercaderías en depósito o sobre cargamentos asegurados.
8. Establecer sucursales.

Estuvo prohibido a los bancos:

1. Tomar parte directa o indirecta en empresas industriales y aun mercantiles.

2. Conservar bienes raíces que no sean necesarios para su servicio por más de 4 años, sin permiso del Congreso.
3. Registrar créditos contra insolventes notorios.

Además, los bancos estuvieron obligados a presentar al gobierno sus balances mensuales y un balance anual. Aquello que no estuvo contemplado por la Ley de Bancos, tenía que someterse al Código de Comercio.

Un segundo tipo de instituciones bancarias fueron los bancos hipotecarios, regidos por la Ley de Bancos Hipotecarios del 6 de agosto de 1869, que no fijó un mínimo de capital para su establecimiento, aunque para su funcionamiento debían someterse a la aprobación del gobierno. Estas instituciones estuvieron facultadas para:

1. Emitir obligaciones o cédulas hipotecarias (con interés igual al de los préstamos), sobre hipotecas constituidas a su favor.
2. Recaudar las anualidades pagadas por los deudores hipotecarios.
3. Pagar los intereses a los tenedores de cédulas.
4. Amortizar cédulas a la par con los fondos de amortización.

Existían cajas de ahorro, dedicadas a préstamos para pequeños empresarios; y, además, banqueros individuales y comerciantes banqueros, sujetos al Código de Comercio, dedicados a negocios comerciales específicos, pero también a ciertas funciones bancarias.

Cuatro fueron los bancos de emisión que dominaban el escenario nacional: los dos más fuertes en Guayaquil, uno en Quito y otro en Cuenca.

1. Banco del Ecuador: el más antiguo, fundado en Guayaquil por Aníbal González en 1868, con capital inicial de un millón de pesos y contrato por 20 años con el gobierno (Banco del Ecuador, 1918). Por entonces debía purgar a la nación de la mala moneda (falsificada y extranjera), pero además financió la carretera del sur, un cuartel en la ciudad puerto y el ferrocarril que llegó hasta Yaguachi. Después mantuvo una cuota permanente de ocho mil sucres anuales para mejoras de Guayaquil y suministraba fondos a los gobiernos. Por más de cuarenta años fue su gerente Eduardo Arosemena y luego Eduardo Game. Formaron parte del directorio, entre otros, Juan Illingworth, Lizardo García, José Antonio Campos, José Rodríguez Bonín, Francisco Ignacio Jiménez, Antonio Madinyá y Lascano, Rodrigo Puig Mir y Bonín, Juan Antonio Calvo Fernández, Luis Orrantia, Juan Marcos, Rigoberto Sánchez Bruno, Pablo Arosemena, Alfredo Cartwright, Francisco A. Alvarado, Francisco Robles, José G. Robles. El banco atendió a los importadores.
2. Banco Comercial y Agrícola: fundado en Guayaquil por Ignacio Casimiro Roca en 1895, tuvo $ 2.000.000 de capital originario ($ 800.000 de la integración del antiguo Banco Internacional). Fue, a la vez, de emisión e hipotecario. En su directorio figuraron, entre otros: Rigoberto Sánchez Bruno, M. E. Seminario, Alfonso Roggiero, Juan Marcos, Miguel G. Hurtado, Homero Morla, Miguel Angel Carbo, José Eleodoro Avilés, Rodrigo Arrarte, Euclides V. Cabezas, Luis Orrantia, Luis S. García, Rafael Guerrero, Francisco García Avilés, José Gabriel Peña, Pedro J. Carrillo, Belisario J. Luque, Vicente de Santistevan, Luis Vernaza, Manuel Tama, Gumersindo Intriago, Lorenzo Tous, Enrique Maulme, Carlos Marcos, Otto de Ycaza, Carlos Ycaza, Alejandro Ponce Elizalde; siendo gerente, desde 1912, Francisco Urbina Jado. El banco atendió a los exportadores y agricultores.

3. Banco del Pichincha: fundado en Quito en 1906, con un capital originario de $ 600.000, dividido en 6.000 acciones suscritas en el breve lapso de un mes. A los dos años adquirió la sucursal que el Banco Comercial y Agrícola tuvo en la capital.
4. Banco del Azuay: se creó en Cuenca, en 1913, con el objeto de atender la circulación monetaria proveniente de las fuertes exportaciones de sombreros de paja toquilla de la región. Su capital inicial fue de $ 400.000.

Entre la veintena de bancos existentes estuvieron: B. De Descuento, Compañía de Crédito Agrícola, La Previsora, La Filantrópica, Compañía de Préstamos, Banco Italiano, Sociedad Baco del Chimborazo, Sociedad de Crédito Internacional, Compañía de Abasto, Unión Bancaria, Sociedad General de Crédito, Banco de Manabí, Banco del Tungurahua. Entre los bancos hipotecarios de importancia estuvo el Banco de Crédito Hipotecario, fundado en Guayaquil (1872) por Clímaco Gómez Valdez. Entre las casas bancarias se contaban: Juan Marcos & Co. (1905), L. Guzmán & Hijos (1880), Compañía de Préstamos y Construcciones, Commercial Bank of Spanish America Ltd., Mercantile Overseas Corp. (1917); en Quito las casas bancarias de M. Sánchez Carbo, la de Rafael Váscones Gómez, la Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (1907), que después se transformó en Banco de Crédito.

Ante el panorama económico y social existente, la proliferación de bancos durante los primeros lustros del siglo veinte, dan cuenta del lucrativo negocio que ellos traían a las familias del poder, más que a una racionalidad económica compatible con el tamaño del país, con el estrangulamiento de su mercado interno y con la pobreza de la gran mayoría nacional, formada por campesinos, montubios e indios.

Hegemonía de los intereses corporativos privados

Los bancos privados existían por autorización del gobierno. La Ley fijaba sus atribuciones. Pero si se observa con cuidado, los bancos eran una especie de "semi aparatos de Estado", puesto que no solo la emisión y la circulación monetaria estuvieron bajo su control, sino también el cambio o cotización de divisas, la fijación de las tasas de interés, la emisión de billetes y los préstamos a los gobiernos, siempre requeridos de fondos. Los bancos asumían, por concesión gubernamental, funciones nacionales atribuibles al Estado. Las principales leyes económicas eran consultadas con los banqueros. Los historiadores reiteradamente recuerdan que el gerente del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil, Francisco Urvina Jado, era un consultor obligado en materia económica y también una figura determinante en la definición de candidaturas políticas. Durante el ciclo liberal, directivos de los bancos, personeros y abogados, ocuparon puestos clave de la administración pública.

La situación e influencia de los bancos era parecida a la de los comerciantes. Bajo el gobierno de Antonio Flores Jijón se expidió el *Decreto del 5 de junio de 1889*, por el que se creó la primera Cámara de Comercio en Guayaquil, aunque propiamente la institución comenzó a funcionar en 1898. Lo que cabe resaltar es que dicha Cámara tenía, como atribución,

> proponer las reformas que crea deban hacerse en la Ley de Aduanas, en el Código de Comercio y en todo lo referente a Decretos, Ordenanzas o Tratados de Navegación y Comercio, así como al fomento de la inmigración, con el carácter de Comisión Técnica Consultiva de Gobierno.

Como puede observarse, la institución cumplía funciones oficiales de iniciativa normalmente reservadas al Legislativo.

Lo que existía en el Ecuador era, por lo tanto, un estado "corporativo". Las instituciones privadas y sus entidades gremiales de representación actuaban directamente en el ejercicio de las funciones públicas, haciendo del Estado la entidad organizada para responder ante todo a los intereses privados de los sectores de poder "corporativizados", que aparecían como intereses de la "nación". No existían posibilidades de expresión de los intereses de la población mayoritaria, formada por campesinos, montubios, indios, artesanos y trabajadores urbanos.

La desestructuración monetaria y financiera

Por ley dictada en 1898, se estableció el patrón oro, que entró a regir dos años más tarde, en 1900. De acuerdo con él la emisión de billetes debía respaldarse en el 50 % en oro y, además, los billetes eran "convertibles"; es decir, que cualquier tenedor podía canjearlos por oro. El sistema suplantó al viejo bimetalismo y se confió que con él se garantizaba el funcionamiento bancario y la sanidad monetaria. Sin embargo, apenas iniciada la segunda década del siglo XX, una serie de factores políticos y económicos alteraron la marcha habitual de la economía.

La movilización de tropas y la preparación de la defensa nacional en 1910, cuando el gobierno de Eloy Alfaro tuvo que afrontar una amenaza de invasión del Perú, demandaron enormes recursos. Tres años más tarde, cuando el gobierno de Leonidas Plaza tuvo que sostener la guerra interna contra el levantamiento revolucionario liderado por Carlos Concha en Esmeraldas, hubo nuevas necesidades financieras para el Estado. En ambos casos los bancos de emisión fueron presionados para emitir dinero sin respaldo. En 1914 estalló la Primera Guerra

Mundial y los Estados, para proteger sus reservas de oro, prohibieron la exportación de ese metal o adoptaron la política de "inconvertibilidad" impidiendo el canje de billetes por oro.

La presión interna también condujo a que el gobierno del Ecuador, presidido por Leonidas Plaza, dictara (agosto de 1914) una ley de suspensión de la convertibilidad de los billetes de banco, conocida como Ley Moratoria. Al mismo tiempo, se prohibió a los bancos la realización de nuevas emisiones. Sin embargo, las cotizaciones de la libra esterlina y del dólar aumentaron, el sucre se depreció, aumentó la deuda pública con los bancos, se incrementó el déficit fiscal, hubo especulación con cédulas hipotecarias y con los créditos; y, lo que fue más grave, comenzó un acelerado proceso de emisiones inorgánicas de dinero, sin el respaldo legal. En 1916 se presentaron los primeros signos de la crisis de las exportaciones de cacao y la disminución de ingresos económicos arrastró a todo el Ecuador. Otra Ley, dictada en 1917 por el gobierno "plutocrático" de Alfredo Baquerizo Moreno, suspendió también el primer patrón oro, lo que agravó el problema de las emisiones bancarias de dinero, con la consiguiente depreciación del sucre y con ello de las condiciones de vida de amplias capas de población.

La reacción del país enfiló contra las "sobre-emisiones" de los bancos, las deudas acumuladas y contra el predominio económico de los banqueros, amparados desde el Estado a pesar de la irregular situación. Se exigía la intervención fiscalizadora de los bancos, en un clima de tensiones políticas y regionales, puesto que el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil aparecía como el "gran culpable" de los desajustes monetarios y financieros.

Del Comisario Fiscal a la Superintendencia

Antes de la Revolución Juliana, en el marco de la Ley de Bancos y como complemento a la Ley Moratoria, el presidente Leonidas Plaza dictó, el 20 de octubre de 1914 (Registro Oficial del Ecuador, 21 de octubre de 1914), un Decreto por el cual se fijaron las atribuciones y deberes del Comisario Fiscal de Bancos, que consistieron básicamente en:

- vigilar las operaciones de los bancos de emisión, su circulación de billetes, sus cuentas y las existencias de oro y plata;
- impedir que los bancos hicieran nuevas emisiones de billetes mientras duraba la moratoria y cuidar de que no volvieran a ponerse en circulación los billetes retirados;
- formular las observaciones convenientes para regular y corregir las operaciones bancarias;
- obligar a los bancos a remitir mensualmente su estado;
- cuidar que los bancos se limitaran a sus funciones específicas, al igual que sus personeros, de acuerdo con las otras normas del decreto;
- verificar "personalmente" y "bajo su responsabilidad" los trabajos señalados por las disposiciones legales.

El 27 de noviembre del mismo año (Registro Oficial del Ecuador, 1 de diciembre de1914) Plaza expidió el *Reglamento para el Comisario Fiscal de Bancos*, con un contenido similar al decreto anterior. Se aumentó aquí el cuidado sobre los bancos hipotecarios, para que se ajustasen a su respectiva ley.

Es evidente que el comisario era un verdadero superintendente de bancos. Pero se trató todavía de un funcionario personal, al que el Estado le encomendó, bajo su individual responsabilidad, el ejercicio de la supervisión bancaria, de la que debía dar cuenta permanente ante el Ministro de Hacienda. No

existía una institución y, por lo mismo, cabe suponer que las labores del Comisario debieron cumplirse con severidad, en el marco de las funciones establecidas.

Sin embargo, precisamente los resultados de la gestión bancaria entre 1914 y 1925 contradicen el control que supuestamente debió llevarse, porque los bancos y los banqueros, aprovechando de la moratoria y luego de la suspensión del patrón oro, hicieron sobre-emisiones, especularon con los créditos, lograron jugosos beneficios y ejercieron un papel político directamente ligado con los gobiernos de la plutocracia.

De manera que, cuando se produjo la Revolución Juliana, entre las medidas más importantes adoptadas por la Junta de Gobierno Provisional estuvo la conformación de las Comisiones Fiscalizadoras Bancarias, que realmente, por primera vez, intervinieron con el ejercicio de la potestad directa del Estado. Y fue durante la segunda Junta de Gobierno Provisional cuando se convocaron las conferencias económicas bancarias, que se realizaron entre el 18 de febrero y el 8 de marzo de 1926, cuando surgió la idea de creación de una superintendencia de bancos (Ministerio de Hacienda, 1926).

En la sesión del 7 de marzo se informó que la comisión encargada de estudiar la creación de la superintendencia había estudiado las leyes y reformas recomendadas por la Misión Kemmerer en Colombia y Chile, concluyendo que, en el caso del Ecuador, era preciso realizar previamente reformas parecidas del sistema bancario, antes de pensar en una superintendencia de bancos. La comisión añadía que, "en ningún caso debería concederse al superintendente de Bancos la facultad absoluta de conceder o negar permiso para el establecimiento de nuevos bancos en la República", debiendo limitarse a emitir un "informe detallado" sobre la conveniencia o inconveniencia de conceder el permiso. Además, no parecía aceptable a la comisión que un empleado subalterno pudiera recibir crédito bancario con el

permiso del superintendente; y que el nombramiento de este funcionario tampoco debía ser por período fijo. Pero en los hechos, todos los argumentos conducían a un resultado: detener el intento de creación de una superintendencia de bancos, lo cual se correspondió con las dilaciones y argumentos de los banqueros, que empantanaron las conferencias económicas, en las que también se frenó la creación del Banco Central.

Ante ese panorama adverso y de estancamiento, el gobierno de Isidro Ayora decidió la contratación de la Misión Kemmerer. Se reunió con todos los sectores involucrados, revisó la legislación ecuatoriana, recopiló la información estadística fundamental y solicitó informes de las instituciones públicas, en medio de la expectativa general del gobierno, los empresarios, los banqueros y la ciudadanía. Al finalizar su trabajo, la Misión recomendó reformas constitucionales, legales y administrativas.

El eje del arreglo monetario y financiero radicó en la constitución del Banco Central del Ecuador, que revivió las resistencias bancarias, aunque esta vez no hubo posibilidad de revertir las decisiones gubernamentales. Además, el proyecto de Ley General de Bancos presentado por la Misión de Consejeros Financieros, al presidente de la República y al ministro de Hacienda (25 de febrero, 1927), incluyó una "exposición de motivos"[42], en donde se calificó como "infortunada" a la situación bancaria existente en el Ecuador, añadiendo: "La Misión está convencida de que una supervisión eficaz de los bancos es un elemento esencial de cualquier plan de mejoramiento" (*ibidem*). Así, pues, una misión extranjera, por sobre las pasiones de la bancocracia, los regionalismos y las confrontaciones políticos del momento y de las que le habían antecedido principalmente durante la primera Junta de Gobierno Provisional, llegaba a

[42] *Proyecto de Ley General de Bancos con la exposición de motivos correspondiente*. Presentado al Presidente y al Ministro de Hacienda, el 25 de febrero de 1927 por la Misión de Consejeros Financieros.

comprobar una necesidad del país ya advertida otrora por el "enemigo" Luis N. Dillon. Y el documento de la Misión agregaba, además, que el proyecto se fundamentaba en la experiencia de más de medio siglo en los Estados Unidos, única exitosa y eficaz en todo el mundo, pero que también se había probado "con buen éxito" en las condiciones que ofrecen otros países de América Latina, como Colombia y Chile. El documento concluía: "La supervisión tiende a la prevención de desaciertos bancarios, antes que a la fiscalización de delitos y al castigo de los delincuentes después de que los perjuicios se hayan producido" (*ibidem*).

La exposición de motivos también dio cuenta de que

> En la actualidad, no hay una ley general en el Ecuador que rija las operaciones de los bancos comerciales. La Ley de Bancos de 1899 se aplica únicamente a los bancos de emisión y todos los demás bancos operan como corporaciones organizadas conforme al Código de Comercio (ididem)

Y además: "Prácticamente no hay restricciones para los negocios hipotecarios, en el Ecuador. La Ley de Bancos Hipotecarios es demasiado antigua y no se han hecho en ella ningún cambio de importancia desde su promulgación en 1869"; y "tampoco hay ley alguna que rija una cuestión tan importante como el crédito agrícola"; "La Misión no ha encontrado ley ni reglamento que regule la aceptación y la inversión de los depósitos de ahorro de las clases más pobres del pueblo" (*ibidem*).

Pero lo más contundente en la exposición, sostiene lo siguiente:

> El cargo de Comisario Fiscal de Bancos fue creado, como medida de emergencia, por un Decreto Ejecutivo de 1914. La principal función del Comisario Fiscal de Bancos parece

> haber sido la fiscalización de la emisión y cancelación de los billetes bancarios. *Nunca hubo supervisión eficaz de las operaciones de los bancos*. (*ibidem*)

Y conste, nuevamente, que esto lo decía una misión extranjera. Puede entenderse, entonces, la beligerancia de la "bancocracia" y de los regionalistas, contra las ideas de creación de un banco central y de supervisión de la banca, que finalmente expresaron el interés de la nación y del Estado contra los intereses particulares que en la época plutocrática lucieron como intereses "nacionales".

La Superintendencia de Bancos

Atendiendo el consejo de Kemmerer, en el mes de abril de 1927 llegó al Ecuador otro núcleo de expertos, compuesto por: Harry L. Tompkins, para desempeñarse como Superintendente de Bancos; James H. Edwards, como Contralor General; W. F. Roddy, Asesor de Aduanas; Earl B. Schwulst, Asesor del Banco Central y R. B. Milner, experto en ferrocarriles. El 17 de mayo se firmó el contrato con H. L. Tompkins, quien debía actuar sobre los bancos, para determinar su funcionamiento, vigilar sus obligaciones e informar sobre las labores al ministro de Hacienda. Los honorarios de este superintendente fueron de 16 mil dólares anuales y el contrato por tres años.

Se trató de una función personal, parecida a lo que habría sido el antiguo Comisario Fiscal de Bancos, porque Isidro Ayora expidió la Ley General de Bancos que se publicó en el Registro Oficial 432 del 8 de septiembre de 1927, por la cual se creó el Departamento Bancario en el Ministerio de Hacienda, bajo la jefatura de un Superintendente de Bancos, nombrado por el Ejecutivo, como funcionario especial del gobierno. Al superintendente correspondió el nombramiento de un Intendente

de Bancos y también de los empleados, inspectores, agentes especiales y otros ayudantes, que eran requeridos para el desempeño de las funciones.

Se dispuso que el presupuesto nacional proveyera el dinero necesario para el mantenimiento del Departamento Bancario y que sus fondos también debían provenir de las contribuciones impuestas a los bancos que funcionasen en el país, inclusive el Banco Central. Sin duda, había nacido la Superintendencia de Bancos, aunque con el singular nombre de Departamento Bancario. En pocas semanas se solicitó información a los bancos sobre sus operaciones y deudores[43].

En su primer informe, Harry L. Tompkins (10 de septiembre de 1928) dio a conocer la nómina del personal de la naciente institución: Gonzalo Ayora, Alfredo de Ycaza, César A. Mantilla, Jorge Marcos I., Alberto Puig, Efrén Saavedra, Amable Valencia, Rosendo Veintimilla, Eduardo Villamar, Francisco Viteri U. Como Intendente Especial para la liquidación del Banco Comercial y Agrícola, se nombró a Rafael Vélez Merino, sustituido después por Pablo Arosemena y, como Intendente Especial para la liquidación de la Sociedad Bancaria del Chimborazo, se nombró a Ricardo Boada Y.

Los bancos que quedaron bajo la inaugurada Superintendencia (no se incluyó a las compañías de seguros) fueron: Lucindo Almeida & Co., Banco Anglo Sud Americano, B. de Crédito Hipotecario, B. de Descuento, B. de Manabí, B. de Préstamos, B. del Azuay, B. del Ecuador, B. del Pichincha, B. Italiano, B. Territorial, Caja de Ahorros, Comercial Bancaria y Comisiones, Crédito Agrícola e Industrial, Chanange G.L., Iván Endara, Luis F. Gallegos, La Filantrópica, La Previsora, Sociedad General de Crédito, Unión Bancaria, B. Hipotecario del Ecuador

[43] Estos datos, así como las referencias que siguen y que resumo se basan en la obra coordinada por Enrique Ayala Mora (Ed.) (1997, pp. 136-137): *La Superintendencia de Bancos. Reseña histórica 1927-1983*. Al parecer este libro no llegó a circular y pocas personas lograron tener acceso a él.

y Banco Central del Ecuador. Entraron en liquidación los bancos: Comercial y Agrícola, Sociedad Bancaria del Chimborazo, Sociedad General de Crédito, Oficina Luis F. Gallegos, La Equitativa y Enrique Bonilla M.

La ley de 1927 dispuso que todo banco que se organizara, excepto el BCE, tendría un mínimo de capital de un millón de sucres (500 mil en ciudades con población menor a 80 mil habitantes). Por lo menos la mitad del capital suscrito se pagaría en efectivo antes de que el Banco abriera sus operaciones, y el resto dentro de un año de la fecha en que se le concediera el permiso. Al fin del ejercicio económico anual o semestral, todo banco transferiría el 10 % de sus ganancias netas a un fondo de reserva hasta que este fuera igual al 25 % de su capital pagado. Todo banco, incluido el BCE, debía conservar como depósito en poder del superintendente, y como garantía del cumplimiento de la ley, valores de alto interés, hasta el monto de 20 mil sucres, si el capital y fondo de reserva del banco era de un millón de sucres y de 40 mil, si superaba ese fondo.

Todo banco constituido como sociedad anónima debía ser administrado según sus estatutos y con un directorio compuesto por un número mínimo de 5 miembros y máximo de 10, elegidos por la junta general de accionistas. Cualquier director, funcionario u otro empleado de un banco, sería personalmente responsable por las infracciones a la ley en los casos señalados. Los bancos conservarían la reserva legal del 25 %, por lo menos, de sus depósitos exigibles o a la vista, así como el 10 % de sus depósitos a plazo, bajo castigo de multa. El superintendente podía ocupar inmediatamente los negocios y propiedades de cualquier banco, incluido el BCE, cuando hubiera incumplido con las obligaciones legales señaladas. La ley facultaba, a los bancos comerciales, realizar estas actividades:

- Hacer préstamos u otros anticipos, con prenda o hipoteca, o sin estas y con plazos.
- Descontar y negociar con giros (compra y venta).
- Recibir depósitos, exigibles a la vista o a plazo.
- Hacer cobros, pagos y transferencias.
- Comprar y vender monedas de oro y plata, y oro en barras.
- Aceptar letras giradas a plazo contra el banco.
- Otorgar cartas de crédito.
- Comprar, conservar y vender obligaciones que ganen interés, del Gobierno.
- Comprar, conservar y vender cédulas hipotecarias.
- Comprar y conservar acciones del BCE.
- Recibir y conservar objetos muebles en depósito y custodia.
- Comprar y conservar propiedades raíces para los objetos determinados por esta ley, y venderlas.

La ley previó cierta especialización de las instituciones y distinguió entre bancos comerciales o secciones comerciales de los bancos, bancos de ahorro o secciones de ahorro, sección de mandato, bancos hipotecarios y secciones hipotecarias, con sus correspondientes regulaciones. Permitió el establecimiento de bancos extranjeros. Una de las disposiciones sobre los bancos comerciales prohibió prestar, directa o indirectamente, más de tres mil sucres a sus directores, funcionarios, empleados u otros dependientes, sin la aprobación escrita del directorio. Además, estableció que si alguno de los directores, funcionarios, empleados u otros dependientes, poseyeran o manejaran la mayoría de las acciones de otra corporación, el préstamo hecho a esta se consideraría como préstamo a él. La violación de estas

disposiciones estaba sancionada con multa impuesta por el superintendente de bancos[44].

Tompkins se separó de sus funciones en 1929. Desde entonces, la conducción del Departamento Bancario pasó a manos de superintendentes nacionales, que se sucedieron por cortos tiempos. Ninguno de los superintendentes de la época llegó a terminar el período para el que fue designado. En muchos casos, las funciones fueron ejercidas por responsables internos que estuvieron en el puesto por escasos meses. Con el paso del tiempo, empero, la jerarquía y la necesidad de la Superintendencia de Bancos fue reconocida.

BANCOS SUJETOS AL CONTROL DEL DEPARTAMENTO BANCARIO
Lucindo Almeida & Co.
Banco Anglo Sud Americano
Banco de Crédito Hipotecario
Banco de Descuento
Banco de Manabí
Banco de Préstamos
Banco del Azuay
Banco del Ecuador
Banco del Pichincha
Banco Italiano
Banco Territorial
Caja de Ahorros
Comercial Bancaria y Comisiones
Crédito Agrícola e Industrial
Chanange G.L.

[44] Las leyes de bancos de 1871 y 1898, así como la de 1927, tuvieron el propósito de establecer controles estatales y, sobre todo, fijar responsabilidades sobre accionistas y directores. Esas leyes contrastaron con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (Registro Oficial del Ecuador, 12 de mayo de 1994), dictada por el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), que permitió a los bancos ampliar sus actividades, extender sus negocios y vincular sus créditos, flexibilizando al máximo la responsabilidad de accionistas y directivos, todo lo cual creó un marco de posibilidades irregulares que condujo a la grave crisis bancaria de 1999, que incluso involucró prácticas corruptas y banqueros impunes.

Iván Endara
Luis F. Gallegos
La Filantrópica
La Previsora
Sociedad General de Crédito
Unión Bancaria
Banco Hipotecario del Ecuador
Banco Central del Ecuador

INSTITUCIONES EN LIQUIDACIÓN

Banco Comercial y Agrícola: intervenido desde el inicio de la Revolución Juliana.
Sociedad Bancaria del Chimborazo: organizada en 1922 por iniciativa de José María Cordovez y Luis Eduardo Game, entró en liquidación en 1926.
Sociedad General de Crédito: por liquidación voluntaria.
Oficina Luis F. Gallegos: funcionó en Quito y entró en liquidación en 1927.
La Equitativa: compañía con domicilio en Bahía, se liquidó en 1928.
Enrique Bonilla M.: funcionó en Riobamba y entró en liquidación en 1929.

JPyMC - Fuentes: Jurado Avilés (1920), Rodenas (1909), *América Libre* (s.f.), *América Libre* (febrero de 1930), *América Libre* (1934), Informes del Superintendente de Bancos, años 1934 y siguientes.

Las compañías de seguros

La Ley de Seguros del 12 de diciembre de 1933 estableció por primera vez la intervención de la Superintendencia de Bancos en el control de las compañías de seguros. De acuerdo con esta, toda empresa debía constituirse por escritura pública y operar con un capital declarado mínimo de dos millones de sucres, además de constituir fianza a favor de la Superintendencia

por el 10 % del valor de los seguros. Una nueva Ley sobre la materia fue promulgada el 7 de octubre de 1935, la misma que ratificó el papel de control e inspección de la Superintendencia de Bancos. Una nueva Ley de Control e Inspección de Compañías de Seguros se emitió el 6 de marzo de 1936. Siguieron reformas introducidas en los siguientes años. El 13 de enero de 1938 fue promulgado el Decreto-Ley nro.130 sobre Inspección y Control de Seguros, a cargo de la Superintendencia de Bancos, conservando los principios y estructura de la Ley del 6 de marzo de 1936.

Las compañías de seguros que operaban en el Ecuador se orientaron fundamentalmente a los ramos de vida, incendio y transporte marítimo. En el año 1941, la compañía The Liverpool & London & Globe Insurance Co. fue autorizada a operar con seguros para automóviles. En 1942 la compañía La Nacional recibió autorización para operar y desde 1944 se amplió la participación de nuevas compañías de seguros, que cubrieron: incendio y adicionales de huelga, terremotos y lucro cesante de arrendamientos; transporte marítimo, terrestre y aéreo; adicionales de guerra, avería particular, robo, etc.; automotores (choque, responsabilidad civil del conductor, accidentes personales); casco (pérdida total y/o avería particular), fidelidad.

COMPAÑÍAS DE SEGUROS QUE OPERABAN EN EL ECUADOR
(Años treinta y cuarenta)
Compañías extranjeras

Aachen und Munchener Feur Versicherungs Gesselschaft - Alemania
Alliance Assurance Co. Ltd. – Reino Unido
Caledonian Insurance Co. - Inglaterra
Comercial Union Ass. Co. Ltd. – Reino Unido
Continental Insurance Co. – Estados Unidos
Fidelity Phenix Fier Ins. Co. – Estados Unidos
General Accident Fire & Life Assurance Corp. Ltd. – Reino Unido
Hartford Fire Insurance Co. – Estados Unidos

Cia. Italia
Liverpool and London and Globe Insurance Co. Ltd. – Reino Unido
London Assurance – Reino Unido
London & Lancashire Ins. Co. – Reino Unido
Norwich Union Fire Ins. Soc. – Reino Unido
Phoenix Assurance Co. Ltd. – Reino Unido
Royal Insurance Co. Ltd. – Reino Unido
Sea Insurance Co. Ltd. – Reino Unido
Springfield Fire & Marine Ins. Co. – Estados Unidos
Sud América Cía. De Seguros de Vida – Brasil
Sun Insurance Office Ltd. – Reino Unido
Yorkshire Insurance Co. – Reino Unido
Compañía Colombiana de Seguros – Colombia
Rhode Island Insurance Co. – Estados Unidos
Security Insurance Co. – Estados Unidos.
The United Scottish Insurance Co. Ltd. – Reino Unido
Panamerican Insurance Co. S.A.- Estados Unidos.

Compañías ecuatorianas

La Nacional Compañía de Seguros Generales S.A.
La Ecuatoriana de Seguros C.A.
Compañía Nacional de Seguros "Sucre" S.A.
La Unión, Compañía Nacional de Seguros

JPyMC - Fuentes: Datos reconstruidos a partir de los *Informes del Superintendente de Bancos*, correspondientes a los años 1947-1948 (pp. 19-21) y años siguientes; también: *Reseña histórica de la Superintendencia de Bancos* (p. 199-200), edición de Ayala Mora (1997).

Importancia histórica

La creación del Departamento Bancario como Superintendencia de Bancos, respondió a la necesidad histórica de imponer el interés del Estado-nacional sobre los intereses corporativos particulares de los bancos y el predominio político de la bancocracia, ligada a los gobiernos liberales plutocráticos. Ade-

más, se correspondió con la necesidad económica y técnica de centralizar un efectivo control gubernamental sobre las actividades bancarias, en directa relación con la necesidad de crear un banco central.

A partir de ese momento también se hizo presente en la evolución económica del Ecuador una singular dialéctica en la cual llegaron a medirse los intereses privados con el interés nacional representado por las instituciones nacidas a partir de la Revolución Juliana. En consecuencia, los problemas y las soluciones monetarias, financieras y bancarias en el país, por sujetarse a la tensión de fuerzas derivadas de la dialéctica entre interés nacional e intereses privados, inevitablemente se vieron atravesados por la política.

Tan temprano como en 1928, Harry L. Tompkins (*Informe*, 10 septiembre 1928), que como extranjero podía palpar la situación de una manera especial, escribió en su Informe algo por demás ilustrativo:

> Ciertos Ministros han tratado de proceder como si fueran ellos los verdaderos Superintendentes, creyendo de esta manera que el Superintendente era solamente un amanuense de su oficina; sin embargo, hay que tener en cuenta que no toda la culpa ha sido de ellos. El actual Superintendente se inclina a creer que en muchas ocasiones han procedido así debido a influencias políticas, y que no siempre han tenido la suficiente fuerza de carácter para contrarrestarlas. No han tenido presente que el Jefe de este Departamento tiene muy bien definidos sus deberes y que le es imposible, en muchas ocasiones, proceder de acuerdo con las necesidades que la política requiere, y hacer cosas que están prohibidas;

Y, además:

> Gente de primer orden ha sido lo suficientemente franca como para decir, en más de una ocasión, que prefiere conservar sus cargos con su bajo sueldo, antes que entrar al servicio del Departamento, cuyos actos han sido y continuarán indefinidamente siendo, en su parecer, nada más que el resultado de influjos políticos de diverso orden.

Después de la separación de Harry L. Tompkins (1929), la conducción del Departamento Bancario pasó a manos de superintendentes nacionales, que se sucedieron en cortos tiempos. Hasta antes de obtener el nombre real de Superintendencia de Bancos, y además, conseguir su autonomía técnica, fueron superintendentes: Alberto Bustamante, Alberto Larrea Chiriboga, Federico Cornejo, José Eduardo Molestina, Augusto Alvarado Olea, Manuel Mejía, Alberto Puig Arosemena, Cayetano Uribe Quiñones, Alberto Ordeñana Cortes, Luis Alberto Barriga, y Alberto Wither Navarro. Cabe señalar que las compañías de seguros quedaron sujetas al Superintendente de Bancos por la Ley de Seguros, promulgada el 12 de diciembre de 1933.

En los años treinta, todos los bancos del país estaban legalmente reconocidos y sujetos al control de la Superintendencia. Junto a estos existían casas comerciales que realizaban algunas actividades financieras, pero que no estaban sujetas a la Superintendencia ni eran socios accionistas del BCE. Sus operaciones tampoco entraban en las estadísticas bancarias. En su Informe sobre el año 1933, el superintendente hizo referencia a esas casas comerciales, que disfrazaban sus negocios bancarios, eludiendo, de esta manera, los controles e inspecciones legales. Por esta razón, el superintendente reclamaba claras definiciones al respecto de las instituciones mencionadas, a fin de que quedaran sujetas al régimen bancario (*Informe del Superintendente de Bancos*, 1934, pp. 11-12).

Finalmente, la autonomía del Departamento Bancario fue discutida con motivo de la expedición de la Constitución de 1945, que dispuso:

> Art. 139: Para vigilar el funcionamiento de las instituciones de crédito y hacer que cumplan las leyes, créase la Superintendencia de Bancos, dirigida por un Superintendente designado por el Congreso en la forma determinada en esta Constitución.

Pero la autonomía institucional sólo se consiguió con la *Constitución de 1946*, que dispuso:

> Art. 151: Para vigilar el funcionamiento de las Instituciones de crédito bancario funcionará la Superintendencia de Bancos, *organismo técnico y autónomo*, dirigido por el Superintendente, designado por el Congreso Pleno". Bajo la entidad, claramente establecida con el carácter de *pública*, quedaron también sujetas las compañías de seguros, de capitalización y de crédito recíproco.

6. El complejo bancario y la economía en crisis

Los gobiernos julianos modificaron la forma de conducción tanto de la institucionalidad del Estado como de las políticas económicas, que por entonces se preocupaban esencialmente por el manejo monetario y fiscal. De una parte, los julianos impusieron el "interés general", representado por el Estado, frente a los poderosos y hasta entonces imbatibles "intereses privados"; de otra parte, la revolución inauguró el intervencionismo estatal en materia económica, que se redujo en aquellos momentos a la esfera de la circulación, sin llegar a la producción. Este tipo de conducción estatal limitó la acción pública, pues, a pesar del discurso radical y aún de importantes reformas sociales entonces introducidas, los gobiernos julianos no lograron alterar el régimen agrario soportado en las haciendas y la condición campesina e indígena dependiente, que constituía el centro de la problemática estructural del país.

Además, la época juliana institucionalizó la *cuestión social* en el Estado. Fue la primera vez en que el Estado se preocupó, como asunto de su política general, de la situación y la promoción de las masas trabajadoras, para lo cual se creó el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, se fundó la Caja de Pensiones, se dictaron leyes laborales sobre contratos y jornada, se reformó la Ley de Impuestos Internos, para introducir, por primera vez y como en efecto se hizo, el impuesto a la renta y se ampliaron otros diversos servicios públicos para beneficio de los trabajadores.

Sin embargo, el proceso juliano no fue monolítico. La segunda Junta de Gobierno Provisional establecida en enero de 1926 cambió la tónica política de la anterior. Además, pasó a ocupar el Ministerio de Hacienda el banquero Humberto Albornoz,

quien, para aplacar las reacciones bancarias y las resistencias a la creación del BCE, a nombre de la Junta y como vocal director de la misma, convocó a los bancos del Ecuador a las primeras conferencias económicas que se realizaron en Quito, entre el 18 de febrero y el 8 de marzo de 1926.

En la primera reunión el ministro Albornoz dejó señalados los temas fundamentales a considerar: el problema central del país era el económico, manifestado a través de la crisis fiscal, la situación del crédito y principalmente la escasez del circulante en Guayaquil,

> dificultad terrible en las transacciones, que se ha tratado de subsanarla con una moneda ficticia, como el cheque de emergencia, papel que, si en los primeros momentos, constituyó un remedio incidental y pasajero, ahora envuelve un daño más grave que la enfermedad misma. (Ministerio de Hacienda, 1926)

En los días posteriores se incluyeron nuevos temas: la creación de una Caja Central de Emisión, la unificación de los billetes bancarios, reglamentación de las funciones de los bancos hipotecarios, emisión de nuevos billetes, revaluación o devaluación de la moneda, legislación sobre los bancos comerciales, retiro de los cheques circulares, posible creación de una superintendencia de bancos, plan de restauración del crédito público, posible transferencia del oro de los bancos a una Caja de Emisión o Banco Nacional, posible adquisición de un crédito extranjero[45].

Gran parte de las sesiones se ocuparon en el tema relativo a la falta de circulante en Guayaquil. Durante cuatro meses, dicha ciudad careció de billetes, a tal punto que hasta los salarios se pagaban en cheques, instrumentos que a su vez eran pagados con nuevos cheques en las ventanillas de los bancos. El ministro

[45] En esto y lo que sigue, resumimos asuntos tratados en: Ministerio de Hacienda (1926).

Albornoz insistía en el retiro de los cheques circulares y en parte la medida fue adoptada por los bancos de Descuento, Comercial y Agrícola, Italiano y del Chimborazo. Pero, al mismo tiempo, la insistencia del ministro provocó la reacción de los bancos del litoral, que encaminaron sus argumentos como una defensa de la ciudad de Guayaquil, a lo que Albornoz tuvo que replicar con severidad. Subsistían, en todo caso, un conjunto de problemas monetarios, de manera que, en algún momento, los propios banqueros plantearon la necesidad de solicitar la asesoría técnica del profesor Kemmerer, en quien manifestaban su confianza. Pero las largas discusiones no arribaron a soluciones concretas y precisas, al tiempo que quedaba en la opinión pública la sensación de que las conferencias solo habían servido para frenar la constitución de un banco central.

CHEQUES DE EMERGENCIA EMITIDOS POR LOS BANCOS (22.02.1926)

BANCOS	*EMISIÓN*	*RETIRO*
Comercial y Agrícola	460.000	55.200[(1)]
de Descuento	876.835	70.000
Soc. Bancaria Chimborazo	338.000	64.175
Italiano	194.500	60.000[(2)]
		60.000[(3)]
TOTALES	1'869.335	309.375

(1) Hasta el 15.02.1926; (2) Agencia Guayaquil; (3) Agencia Manta

Fuente: Ministerio de Hacienda (1926) Acta n.º 5. Sesión del 23 de febrero.

ASISTENTES A LA PRIMERA CONFERENCIA ECONÓMICA BANCARIA

José Rodríguez Bonín, por los Bancos del Ecuador, Territorial, Italiano y de Manabí; Enrique Amador Baquerizo y Federico C. Coello, por el Banco Comercial y Agrícola; Carlos Pérez Quiñónez, por el Banco del Pichincha; Esteban Amador Baquerizo, por el Banco de Descuento; Rafael María Arízaga, por el Banco del Azuay; Sebastián Calisto y Alberto Bustamante, por la Cía. de Crédito Agrícola e Industrial; Enrique Cueva, por la Sucursal (Guayaquil) del Commercial Bank of Spanish America Ltd. De Londres; Julio A. Burbano Zúñiga, por el Banco de Crédito Hipotecario y Sociedad General de Crédito; Carlos Espinosa Astorga y Antonino Sáenz, por la Cía. de Préstamos; Manuel Seminario, por La Previsora; Alberto Acosta Soberón, por la Cía. de Abastos, Comisión y Préstamos; Pablo Mariano Borja, por la Unión Bancaria; Alfredo Franco Ricaurte, por la Mercantile Oversea Corp.; y, Luis Eduardo Game, por la Sociedad Bancaria del Chimborazo.

Fuente: Ministerio de Hacienda (1926). (Actas).

La nueva institucionalidad

Las reformas fiscales introducidas por los gobiernos julianos tendieron a solucionar los sistemáticos déficits presupuestarios, así como la evasión, las filtraciones de recursos públicos, la corrupción administrativa y el caos en las asignaciones, sujetas, con anterioridad, a un sistema descentralizado de administración de rentas, dependiente de los clientelismos políticos. Se impuso la centralización de las rentas, acompañada de numerosas leyes para la reorientación de las finanzas del Estado. Además, fueron revisados todo tipo de contratos en los que se involucraron fondos públicos.

Entre los mayores logros institucionales de la Revolución Juliana cabe anotar la creación de la Contraloría General, para vigilar el empleo de fondos públicos; la reestructuración del Ministerio de Hacienda, y la creación del Banco Hipotecario: para la promoción de la agricultura y antecesor del Banco Nacional de

Fomento. Se fundó con un empréstito de The Swedish Match Company y garantía del estanco de fósforos. Debe también mencionarse la creación del Ministerio de Previsión Social, Trabajo, Agricultura, Beneficencia, Sanidad, Higiene, Estadística e Inmigración y Colonización, los trabajadores fueron beneficiados con leyes protectoras, antecedentes del Código del Trabajo promulgado en 1938.

Una obra muy importante de los gobiernos julianos fue la creación de la Seguridad Social, una iniciativa que había tenido antecedentes, que no se concretaron[46]. Mediante decreto del 8 de marzo de 1928 el gobierno de Isidro Ayora creó, en la capital de la República, la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa o Caja de Pensiones (Registro Oficial del Ecuador, 13 de marzo de 1928). Aportaban con el 5 % de sus remuneraciones tanto empleadores como trabajadores, más la subvención estatal de S/. 500.000 anuales. A este paso inicial se sumaron otros, pues en 1928 se dictó la Ley de Jubilación obligatoria para empleados de banco y luego, en 1935 y 1948 se aplicó a otros empleados privados y se abrió la posibilidad de la afiliación voluntaria.

Las administraciones julianas realizaron un arreglo de la deuda interna que en 1925 ascendía a S/. 49.335.427,29. Cabe recordar que, antes de la creación del BCE, los bancos privados fueron los beneficiarios del endeudamiento estatal y de las sobre emisiones monetarias. Para atender los pagos pendientes y disminuir los montos, el Estado revaluó el oro, que alcanzó a S/. 14.011.615,18. En 1928 se creó una Comisión Especial, cuyo informe sirvió para decretar el pago inmediato de ciertos créditos y la

[46] El proyecto más antiguo fue el decreto de creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, para funcionarios públicos y personal de ferrocarriles y comercio, propuesto en 1917 a la Cámara del Senado por César D. Villavicencio, Agustín Valarezo, J. M. Lasso A., M. A. de Arzube Villamil, Horacio J. Espinel, G. I. Veintimilla F. y E. Iturralde, durante el gobierno de Alfredo Baquerizo Moreno (1916-20). Pero el proyecto no pasó y el establecimiento de la seguridad social en el Ecuador debió esperar una década más.

consolidación del saldo en bonos de 6 % de interés y 1 % de amortización anual. Ello redujo la deuda interna a S/. 11.812.064,77 al comenzar 1931. También se reanudaron los pagos de la deuda externa. Desde 1912 pesó sobre el Ecuador el atraso por intereses, que ascendía ya a US$ 8.722.884. En 1928 el gobierno decidió restablecer el servicio anual. Hasta arreglar el asunto con los tenedores de bonos, se acordó que se depositaran en el BCE los fondos asignados en el presupuesto, que ascendieron a $ 3.767.195 anuales (a razón de S/. 5,00 por dólar).

Pese a las tensiones regionales, los gobiernos julianos no descuidaron a la ciudad de Guayaquil. Esa labor mereció el reconocimiento público del diario *El Telégrafo* (1 de enero de1931), que destacó las acciones del gobierno de Isidro Ayora para el saneamiento en la ciudad, la provisión de agua potable en algunos sitios y varias calles pavimentadas. Tras la renuncia de Ayora, el mismo diario refería que, en septiembre de 1931,

> La sociedad guayaquileña se dirigió al expresidente de la república, doctor Isidro Ayora… manifestándole que estaban abiertas las puertas de la ciudad para el ilustre exmandatario, donde encontraría respeto y gratitud, que tal vez en esos momentos le negaban otras provincias (*El Telégrafo*, 1 de enero de 1932)

Resultados de la gestión juliana sobre las finanzas públicas
Cuadro presentado por Abelardo Moncayo Andrade:

	1923	1924	1925	1926	1927.	1928	1929
Recursos $	25.827.498	31.622.724	38.944.939	44.856.457	51.138.464	61.576.026	60.601.457
Gastos $	33.900.268	38.525.817	45.184.040	38.892.040	46.199.683	57.414.139	56.518.968

Fuente: Boletín de Hacienda, n.º25, Junio 1930, p. 4.

Los informes de los sucesivos ministros de Hacienda dan cuenta del esquema general en que se mantuvieron las instituciones fiscales, cuya descripción inicial la hizo el ministro S. Saenz de Tejada y D. (1928)[47], en su informe de 1925-1928. A continuación se describe esa institucionalidad.

1. Leyes

Ley de Monedas

En forma paralela a la creación del Banco Central, el gobierno de Isidro Ayora expidió una nueva Ley de Monedas (4 de marzo de 1927, publicada en el R.O. 289 del 19 de marzo), que también debe ser considerada como el punto de partida de la historia monetaria contemporánea del Ecuador. Esta Ley respondió al proyecto presentado por la Comisión de Consejeros Financieros presidida por Kemmerer y los estudios realizados por el Ministerio de Hacienda, y fue acompañada por una Exposición de Motivos, elaborada por aquella Comisión.

De acuerdo con esa Ley, se distinguieron tres tipos de monedas: 1. de oro; 2. de plata; y, 3. monedas menores. A la cabeza de las disposiciones, el Art. 1 ordenó: "La unidad monetaria de la República del Ecuador será el sucre, que contendrá 0.300933 de gramo de oro fino". Fueron creadas dos monedas de oro: el cóndor, equivalente a 25 sucres y dos cóndores, de 50 sucres. Las monedas de plata fueron: de dos sucres, un sucre y medio sucre o cincuenta centavos. Las monedas menores fueron: diez centavos, cinco centavos, dos y medio centavos y un centavo. La aleación de toda moneda de oro o de plata debía hacerse con cobre. Las monedas menores debían acuñarse en níquel. Pero la de un centavo debía contener 95 % de cobre y 5 % de estaño y zinc. Además, las menores no tendrían bordes acordonados. Correspondía al Poder Ejecutivo determinar, por

[47] Además de S. Sáenz de Tejada y D., he utilizado los informes correspondientes a los años 1931-1932, 1932-1933, 1934, 1934-1935, 1937-1938, 1939, 1941, 1942, 1943, 1946.

esta vez, el diámetro y espesor de las monedas de oro, de plata y de las menores, sus modelos y la clase de cordón de los bordes, pues todas las modificaciones posteriores se harían por el Poder Legislativo.

La Comisión de expertos extranjeros había discutido la paridad que correspondía a los nuevos sucres, decidiendo, finalmente, que ésta sería de cinco sucres por un dólar americano (diez sucres por libra esterlina), fijada en el contenido de oro de la unidad monetaria nacional (Registro Oficial del Ecuador, 19 de marzo de 1927).

El siguiente cuadro sintetiza el régimen monetario que nació con el Banco Central:

MONEDAS del ECUADOR. Ley de 1927

ORO	**peso**	**contenido**
Cóndor: 25 sucres	8.35925 (gr. de 900 milésimos de fino)	7.523325 (gr. de oro fino)
Dos Cóndores: S/. 50	16.7185 (")	15.04665 (")
PLATA		
Dos Sucres	10 (gramos de 720 milésimos de fino)	7.2 (gramos de plata fina)
Un Sucre	5 (")	3.0 (")
Medio Sucre	2.5 (")	1.8 (")
MENORES (Níquel)		
Diez ctvs.	4 gramos	
Cinco ctvs.	3 "	
Dos y medio ctvs.	2.5 " (conocida con el nombre de "calé")	
Un ctv.	3.5 "	

Según informó la Comisión de Expertos Norteamericanos, algunos banqueros y hombres de negocios habían sostenido que el Ecuador no necesitaba monedas menores a la denominación de cinco centavos. Pero, en su exposición, los expertos expresaron:

> Es indudablemente verdad que muchos banqueros y comerciantes no experimentan en sus negocios la necesidad de monedas de denominaciones muy bajas. Debe considerarse, sin embargo, que una gran parte del pueblo del Ecuador se compone de obreros que verifican sus compras en pequeñas cantidades. La Misión se ha puesto al habla con personas familiarizadas con el comercio al detalle y ha practicado, además, observaciones directas en el mercado. Como resultado, está convencida de que existe una necesidad manifiesta de monedas de menos de 5 centavos y que se infligiría un verdadero sufrimiento a un gran número de trabajadores si no se crearan monedas de denominaciones inferiores a 5 centavos. (Exposición. Ley de Monedas. Registro Oficial 289-19 de marzo, 1927)

Se restableció así el patrón oro, suspendido con la Ley Moratoria de 1914 y la de Inconvertibilidad de 1917, que propiamente fue un "patrón de cambios oro"[48]. Las monedas fueron acuñadas en la Casa de Monedas de Filadelfia, Estados Unidos.

Ley de Impuesto a la Renta

Creado por primera vez en la historia ecuatoriana mediante la Ley de Impuestos Internos de 1925. Por falta de reglamento, la recaudación se dificultó hasta 1928, cuando se promulgó la nueva Ley (enero 2, 1928), con la cual las tesorerías provinciales efectuaron los cobros bajo la vigilancia y control de la Dirección de Ingresos. Se aplicó a las rentas sobre servicios personales, debiendo pagar los solteros únicamente por ingre-

[48] Así lo sostiene Marco P. Naranjo Chiriboga (2002, p. 58), refiriéndose a la Conferencia de Génova de 1922. "La diferencia entre el Patrón Oro y el Patrón de Cambios Oro reside en el hecho de que las reservas son solo divisas convertibles en oro que dan derechos sobre reservas áureas extranjeras; pero no son oro. Las divisas convertibles no son más que divisas y, desde el punto de vista de la cancelación de pagos a escala internacional, han de ser consideradas tan solo como una etapa intermedia previa a la conversión definitiva en oro".

sos mayores a los S/. 2.000,oo anuales (S/. 166,66 mensuales) y los casados o jefes de familia por renta mayor a los S/. 3.000,00 anuales (S/. 250,00 mensuales), pudiendo rebajar S/. 500 para la base imponible por cada carga familiar. La renta de industriales, comerciantes y personas dedicadas a negocios tenían derecho a S/ 2.000,oo más de rebaja respecto de la renta anual, para establecer la base imponible. Las rentas del capital eran gravadas con el 8 %.

Ley de Impuesto a la Propiedad Rural

Se estableció el ocho por mil sobre el valor de los predios, pues se sostuvo que era imposible establecer en este campo un impuesto progresivo. Pero se concedió a los agricultores que tuvieran deudas aseguradas con sus tierras (hipotecas) a deducir el importe de la pignoración del monto del avalúo, en consideración a los elevados intereses cobrados por los bancos hipotecarios. La dificultad técnica estuvo en la falta de datos estadísticos precisos sobre los predios y su rendimiento, aunque el número de propietarios "es de cuarenta y cuatro mil, poco más o menos, de los cuales más de cuarenta mil poseen menos de cincuenta mil sucres de capital", según el Ministro Sáenz (Sáenz, 1928, p. 10), quien previó que desde 1931 se harían avalúos cada cinco años por medio de comisiones provinciales.

A pesar de la crisis de las exportaciones del cacao ecuatoriano, que redujo la producción a menos de 500.000 quintales, los precios subieron temporalmente en el mercado internacional, de manera que la exportación se elevó de 16 millones de sucres (por una producción anterior promedio de 800.000 quintales) a casi 37 millones de sucres, que también compensó la desvalorización de la moneda (Sáenz, 1928, p. 13). El Gobierno consultó con la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil, para aprobar una Ley Especial de Impuesto Sustitutivo al de la Propiedad Rural sobre las Plantaciones de

Cacao, que fijó en 1¾ el tributo sobre el valor de la venta del cacao, para los agricultores y comerciantes (Sáenz, 1928, p. 13).

Ley de Impuesto a las Ventas. Rigió desde 1925 y se hallaba en estudio una nueva reglamentación.

Ley de Alcabalas, Registros y Anotaciones. Estaba en estudio una nueva reforma.
Ley de Impuestos a las Herencias, Legados y Donaciones. Igual que el caso anterior.

Ley de Timbres. En igual situación.

Ley Arancelaria de Aduanas

Promulgada el 10 de junio de 1927, fijó aranceles de importación sobre el peso neto legal, siendo pocos los artículos sujetos al peso bruto. Algunos eran alternativos o condicionales *ad valorem* y una minoría sobre la base de unidades de cuenta y medida. En los años posteriores los aranceles fueron constantemente modificados y, en general, existió una tendencia proteccionista, a fin de reducir el impacto de las importaciones sobre la persistente crisis de las exportaciones.

Ley Orgánica de Aduanas

La que estuvo en vigor hasta 1927 fue cambiada. La nueva gestión se reconoció como eficiente y honrada a cargo del experto William F. Roddy, director general de Aduanas.

2. Instituciones

En cuanto a las instituciones, cabe destacar:

Banco Central del Ecuador[49]

Fue la entidad fundamental en la nueva institucionalidad creada a consecuencia de la transformación juliana. Su antecesor fue la Caja Central de Emisión y Amortización, creada el 23 de junio de 1926. Y fue el 10 de agosto de 1927 cuando el Banco Central comenzó a funcionar. La Sucursal Mayor de Guayaquil se estableció el 25 de agosto y luego la Sucursal Menor de Cuenca el 7 de junio de 1928. Con la creación del BCE se restableció el segundo patrón oro, que rigió hasta 1932.

La función más importante fue la estabilidad de la moneda. Para ello, de acuerdo con la ley, la emisión de billetes en circulación y los depósitos debían tener el respaldo de por lo menos el 50 % en oro. Fue conveniente mantener las reservas en depósitos en Londres o New York, al devengar el interés del 2½ % anual. La paridad se fijó en S/. 5,00 por dólar norteamericano (S/. 10,00 por libra esterlina).

Técnicamente, la regulación ocurría de la siguiente manera: cuando el cambio subía y tendía a más de S/. 5,06, rebasando el punto de exportación, significaba que el valor de los billetes en circulación excedía las necesidades de la economía, ante lo cual el BCE debía retirar billetes en circulación procediendo a vender giros sobre New York o Londres a razón de S/. 5,06 por dólar, en pago de los billetes recibidos. Cuando el cambio bajaba y tendía a menos del punto de importación del oro (S/. 4,94 por dólar), significaba una cantidad de billetes menor a la necesaria, debiendo el BCE comprar giros sobre New

[49] Seguiremos, en adelante: *Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador; Exposición de Motivos sobre la misma Ley, presentada por la Comisión de Consejeros Financieros presidida por el Señor Edwin Walter Kemmerer* (Registro Oficial del Ecuador, sábado 12 de marzo de 1927).

York o Londres a S/. 4,94 por dólar, pagando con sus billetes, que entraban así en circulación. Para aumentar el circulante, el BCE podía, además, bajar el tipo de interés y descuento.

Siendo un "banco de bancos", el BCE acudiría en auxilio de los bancos asociados, mediante créditos de emergencia.

Por último, el BCE actuaría como agente fiscal del gobierno, facilitando sus pagos y el manejo de la hacienda pública.

Los bancos privados quedaron regulados por la nueva Ley General de Bancos, promulgada el 8 de septiembre de 1927 (R.O. nro.432), que también creó un Departamento Bancario, a cargo del Superintendente de Bancos que, de acuerdo con el ministro Sáenz, aún no demostraba la eficiencia y confianza esperadas por el país (Sáenz 1928, p. 31; Paz y Miño C., 16 de diciembre de 2002). Esta Ley reguló la participación de los parientes en los bancos, fijando en tres personas el máximo, a fin de superar la práctica del pasado, cuando en muchos bancos había un número considerable de parientes próximos de directores o funcionarios (Sáenz, 1928, p. 32).

En el año 1929, E. Cueva, presidente del BCE, al rendir su informe, presentó algunos datos que ubican la situación de dicho banco y de la coyuntura económica que atravesaba el país (Cueva, 1929): al 31 de diciembre de 1927 el capital suscrito del BCE fue de S/. 5´612.600, elevado por una nueva suscripción de acciones de la Clase B a S/. 6´372.700 en diciembre 31 de 1928 y finalmente reducido a S/. 6´266.400 en diciembre 31 de 1929, por cancelación de acciones de la Clase A, a causa de la liquidación de los bancos Comercial y Agrícola, Sociedad General de Crédito, Unión Bancaria, G.L. Chanange y Gallegos & Riofrío.

Las reservas bancarias ascendían a S/. 781.048,91. Los bancos asociados eran: B. del Ecuador (11.106 acciones), B. del Pichincha (5.547 acciones), B. de Descuento (4.098 acciones), B. de Préstamos (1.500 acciones), La Previsora (2.250 acc.), B. del Azuay (1.776 acc.), B. de Abasto (1.760 acc.), B. Italiano (1.687

acc.), B. Anglo Sud-Americano (1.683 acc.), Lucindo Almeida y Cía. (900 acc.), B. de Crédito (730 acc.), La Filantrópica (689 acc.), B. de Manabí (429 acc.), Comercial Bancaria y Comisiones (208 acc.), Caja de Ahorros (178 acc.), Iván E. Endara (150 acc.), Enrique Bonilla M. (5 acc.).

De acuerdo con el Informe de E. Cueva, las condiciones del Ecuador en 1929 no eran favorables: la producción agrícola del litoral afectada por la merma considerable de cacao y café y la caída de sus precios; balanza comercial en disminución, pese al superávit del año; otros productos costeños como algodón, frutas, arroz, etc., aunque con ligero progreso, no bastaban para compensar la baja general. En la Sierra las cosechas satisfactorias, pero sin salida, por declinación constante de los precios y la escasez de numerario. El comercio importador en el país muy deprimido, con diferencia entre el volumen de las ventas y las cantidades almacenadas, provocando atrasos en el pago de créditos. Las actividades industriales con progreso general y algunas florecientes, pero requiriéndose siempre la protección. Las empresas extranjeras dedicadas a explotar petróleo y minerales preciosos, con prósperos resultados. Mercado de valores fiduciarios abatido por la escasez monetaria. Superávit escaso en el presupuesto fiscal. Deuda externa que ascendía a $ 22´164.567,94, en tanto el servicio anual alcanzó a $. 939.624,22.

En contraste con esa descripción, para el año 1946, según otro Informe presentado por Guillermo Pérez Chiriboga, gerente general del BCE, la situación institucional y de la economía del país se presentaba, entre otros aspectos, así: desmedido e incontrolado aumento de medios de pago que había encarecido la vida por la inflación; emisiones inorgánicas a las que había sido obligado el BCE para empréstitos gubernamentales y otros; prohibición de importaciones durante el período de la Segunda Guerra Mundial, a la par del incremento de las exportaciones; aumento de divisas que habían ingresado al BCE con el consi-

guiente incremento de las reservas y de las emisiones; expedición de leyes-decretos, por parte de los gobiernos, para regular las políticas económicas, lo que había afectado la autonomía y funciones del BC para cumplir con su misión de estabilizar la moneda; compras de oro realizadas por la institución en New York en los años de la guerra; capital y reservas totales del BCE (sin considerar el Fondo de Estabilización), a diciembre de 1945, equivalentes a $ 18`986.746,63 y al año siguiente $ 30´959.617,06. Participación del BCE en el otorgamiento de créditos al público, los bancos asociados y el gobierno; pesaron gravemente en la economía del país y sobre los activos del BCE las obligaciones del gobierno. El Ecuador entró a participar en el Fondo Monetario Internacional desde el 1.º de diciembre de 1945, aportando su cuota de cinco millones de dólares americanos, cubierta íntegramente por el BCE (Pérez Chiriboga, 1947).

Banco Hipotecario

Su creación fue aconsejada por la Misión Kemmerer, pero para hacerlo, el Estado tuvo que acudir a un empréstito extranjero. La Ley del Banco Hipotecario del Ecuador fue dictada el 27 de enero de 1928 (RO nro. 552, enero 28, 1928) y entró en funcionamiento el 4 de marzo. Funcionaría hasta junio de 1980, pero podía prorrogarse por períodos de 50 años. Su capital fue de 15 millones de sucres. Inició operaciones con 8 millones de sucres de capital suscrito y pagado por el gobierno, con el dinero obtenido mediante el estanco de fósforos.

El estanco de los fósforos tuvo una serie de trasfondos políticos. En 1927, bajo el Gobierno de Isidro Ayora, se celebró un contrato con la Compañía Sueca Svenska Tandsticks Aktiebolaget, con el fin de obtener de ella un crédito por dos millones de dólares, con el cual financiar el funcionamiento del Banco Hipotecario del Ecuador, un antecesor del Banco Nacional de Fomento, pues trataba precisamente de transferir

créditos a los productores agrícolas sobre la base de hipotecas sobre los predios. A cambio del préstamo, la Compañía Sueca recibió del Estado el monopolio de los fósforos, es decir, la concesión del estanco.

El contrato, suscrito el 28 de noviembre de 1927 entre el ministro de Hacienda Alberto Gómez Jaramillo y el representante Claudio J. J. Bovet, estableció, entre otros asuntos[50]:

- Duración: 25 años; prorrogable por 15 años más.
- El Gobierno concedía a la compañía el derecho exclusivo de fabricar, elaborar, importar, exportar, reexportar y vender fósforos o sus similares y sus envases en toda la República.
- La Compañía, bajo consentimiento del Gobierno, podía transferir sus derechos y obligaciones a cualquier sociedad nacional o extranjera.
- La Compañía pagaría al Gobierno, anualmente: un millón de sucres, durante el primer quinquenio; un millón cien mil, en el segundo quinquenio; un millón doscientos mil, en el tercero; un millón cuatrocientos mil en el cuarto y un millón quinientos mil durante el último quinquenio. Además, por semestre vencido, un centavo y medio de sucre por cada caja de fósforos exportada.
- Las cajas de fósforos serían de 540 x 375 x 148 décimas de milímetro, con etiquetas "El Cóndor" y con 40 palos de por lo menos 45 mm. de largo. El precio de venta de cada caja sería de 10 centavos.
- La Compañía podría exportar sobrantes libremente, al precio que fijase.
- La Compañía estaría exenta de todo gravamen, derecho o impuesto de cualquier tipo.
- No podría importar ni traficar ningún tipo de encendedores, yesqueros y sus accesorios, de cualquier

[50] Los términos del contrato constan en Sáenz, 1928, pp. 42-45.

clase o sistema, automáticos o no, eléctricos o de cualquier clase, aún para simple adorno.

- El empréstito se denominaría "Empréstito Externo, de 1927, de la República del Ecuador, de dos millones de dólares oro, para la fundación del Banco Hipotecario del Ecuador".

El Congreso de 1931 consideró a ese contrato inconstitucional y lo anuló. Nuevamente el Ejecutivo debía hacerse cargo del estanco. Entró en arreglos con la Compañía Sueca a fin de fijar tanto el precio de compra de las existencias como la continuación del pago de intereses y amortización del crédito original. La posición de la compañía fue inflexible, de manera que el ministro de Hacienda intentó encontrar en el exterior otras cotizaciones para la compra de fósforos, procedimiento que fue bloqueado por las influencias de la Compañía Sueca en el extranjero.

El Gobierno convocó a una licitación para la compra de 10 millones de cajas de fósforos. Entre 19 propuestas, se aceptó la de la Casa Suzando & Co. de Osaka, Japón, cuyo representante fue Ricardo Fiore. Se fijó el precio de S/. 121.200,00 por el total de cajas. También procedió el Gobierno a solicitar cotizaciones para la compra de maquinaria para la fabricación de fósforos en el Ecuador, pues el producto era considerado, por entonces, como un artículo de primera necesidad. Se presentaron nueve propuestas de: R. S. Thacker & Co. Ltd. (Londres), Casa Westphalen & Co. (Hamburgo), Dr. Ing. Max Hunger (Dresden), Sociedad Continental (Guayaquil), G. L. Chanange (Guayaquil), Foginal Ninavé-Bimson & Co. (Bruselas), Gabriel María Núñez (Guayaquil), Rafael A. Unda (Quito) y Leopoldo Mercado (Ecuador). Fue aceptada la propuesta del Ing. Max Hunger, garantizada por el Commerz und Private Bank de Alemania. Se firmó el contrato con su representante Ing. Karl Lüuneburg, bajo un precio estipulado de $ 34.370,00, actuando como garante el Banco

Central del Ecuador, en el que se depositó el monto inicial de S/. 250.000,00 para el contrato. Las máquinas producirían entre 1`700.000 y 1`800.000 cajas de fósforos por mes y serían instaladas en "Eloy Alfaro", junto al Edificio del Estanco (Sáenz, 1928, pp. 42-47; Paz y Miño C., abril de 2004, pp. 52).

Organización del Ministerio de Hacienda

Por la Ley Orgánica de Hacienda (1.º enero 1928) fueron creadas las direcciones de ingresos, del Tesoro y del Presupuesto. Además, se suprimieron las colecturías fiscales, de modo que los contribuyentes debían acudir a realizar sus pagos en las tesorerías.

Bajo el principio de centralización y para atender el ramo de la hacienda pública, la ley estableció la estructura ministerial, en la que tendrían importantes funciones las siguientes oficinas:

- Comisión de Presupuesto: acopia los datos para elaborar el presupuesto anual.
- Dirección del Tesoro: para las transferencias de fondos públicos, de acuerdo con la Contraloría General.
- Dirección de Ingresos: vigilante de las recaudaciones.
- Dirección de Suministros: almacena los materiales de frecuente consumo en el Estado.
- Dirección General de Aduanas: control y supervigilancia de las aduanas del país y de las recaudaciones aduaneras.
- Dirección General de Estancos: es decir, sobre productos bajo el monopolio del Estado, que fueron: alcoholes, tabacos, sal, fósforos y explosivos.
- Imprenta Nacional.

3. Ingresos fiscales

De acuerdo con el nuevo esquema legal e institucional de los julianos, los ingresos fiscales fueron organizados de la siguiente forma:

Impuestos directos:

- A la propiedad rústica: las Comisiones Provinciales para el avalúo de las propiedades, previstas para 1931, estarían compuestas por tres miembros, debiendo ser uno de ellos ingeniero civil y otro representante de los intereses agrícolas locales.
- A la Renta: "es el más conforme con la justicia, puesto que reparte las cargas proporcionalmente a la situación de fortuna de los contribuyentes; proporcionalidad que le asegura su característica ventaja desde el punto de vista social" (Sáenz, 1928, p. 8).

Impuestos indirectos:

- A las ventas.
- Derechos consulares.
- Derechos de importación: basados en el principio del proteccionismo.
- Derechos de exportación: solo están gravados cacao, café, cueros y tagua.

Impuestos a los Actos:

- De alcabalas.
- De registros y anotaciones.
- A las herencias, legados y donaciones.
- Timbres fiscales.
- Impuestos especiales: cervezas, licores, juegos (estuvieron prohibidos desde 1925 pero debieron ser permitidos tres años después).

Otros ingresos:

- Rentas de propiedades nacionales.

- Ferrocarriles.
- Minas.
- Arrendamiento de inmuebles del Estado.
- Talleres del Estado.

- Servicios Nacionales.
  - Tasas portuarias.
  - Correos
  - Telégrafos e inalámbricos.
  - Teléfonos.

- Estancos: al respecto cabe señalar que la Primera Junta Juliana suprimió en 1925 el corrupto sistema de concesiones a particulares y centralizó los estancos, consagrados por la nueva Ley de Estancos dictada en 1928 por Isidro Ayora[51]. En 1929 la Asamblea Nacional expidió una Ley de Alcoholes y en 1935 el gobierno de Federico Páez fusionó los diversos ramos de los monopolios estatales bajo una sola dirección.
  - Alcoholes.
  - Tabaco: sobre alcoholes y tabacos existió antes el sistema de concesiones a particulares, que lucraron con ellos y que, por tanto, debió cambiarse por el régimen de administración directa.
  - Sal: administrado antes por receptores, tesoreros y colectores fiscales, lo cual provocó desorden y filtraciones, también debió centralizarse. En 1932 el gobierno convino con la Casa Hans Kock Maschinenfabrik de Lübeck, Alemania, la adquisición de una maquinaria refinadora de sal. Estaba pagado el 80 % del valor ($ 26.439,34) y el 20 % faltante era exigido por los vendedores, mientras el Estado ecuatoriano exigía demostrar, mediante los ensayos finales, la eficiencia de la instalación, antes de proceder

[51] Estudio ampliado sobre el tema en: *Los monopolios del Estado, Boletín del Ministerio del Tesoro,* de Eduardo Riofrío V. (1955, p. 9-ss. Un estudio menor en: *Los monopolios fiscales en el Ecuador*, *Boletín del Ministerio del Tesoro,* de Julio Andrade Moscoso (1954, pp. 35-ss.).

al pago. Incluso se conformó una comisión técnica para examinar el asunto, pero no llegó a concretarse una prueba totalmente satisfactoria[52].

- Fósforos.
- Explosivos.

- Cuotas especiales
  - Montepío.
  - Militar y retiro militar.
  - Bancarias, para la Superintendencia de Bancos.
- Ingresos varios
  - Dividendos: participación del Estado en las utilidades de los bancos Central e Hipotecario.
  - Intereses.
  - Alcances de cuentas.
  - Rentas atrasadas.
  - Multas.
  - Otros ingresos no especificados.

Pero la mayor preocupación de los gobiernos julianos se concentró en el problema monetario y financiero, en cuya reforma se inscribe la fundación del Banco Central del Ecuador.

4. Bancos privados

De acuerdo con los informes de ministros de Hacienda, los bancos privados del Ecuador en 1930 eran:

- B. de Préstamos, Quito
- B. de Descuento, Guayaquil
- The Anglo South American Bank Limited, Guayaquil
- Monte de Piedad, Guayaquil
- La Filantrópica, Caja de Préstamos y Depósitos, Guayaquil

[52] Publicado por Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el *Informe a la Nación, 1934-1935*, p. LXI.

- B. de Crédito Hipotecario, Guayaquil
- B. del Pichincha, Quito
- B. de Abasto, Quito
- B. de Crédito, Quito
- Sociedad Protectora de Artesanos, Quito
- B. del Azuay, Cuenca

Según la Superintendencia de Bancos, en 1931 los bancos privados eran:

- Almeida & Cía., Lucindo
- B. Anglo Sud Americano
- B. de Abasto
- B. de Crédito
- B. de Crédito Hipotecario
- B. de Descuento
- B. de Manabí
- B. de Préstamos
- B. del Azuay
- B. del Ecuador
- B. del Pichincha
- B. Hipotecario del Ecuador
- B. Italiano
- B. Territorial
- Caja de Ahorros
- Endara, Iván E.
- La Filantrópica
- La Previsora
- Caja de Pensiones

5. Banco Hipotecario

Por ley dictada por Isidro Ayora el 27 de enero de 1928, se creó el Banco Hipotecario del Ecuador (Registro Oficial del Ecuador, 28 de enero de 1928). Se constituyó como compañía anónima de derecho privado, "para el fomento de los intereses agrícolas de esta República". Tendría su domicilio en Quito y una

sucursal mayor en Guayaquil, pudiendo organizar otras sucursales y agencias. Fue autorizado un capital inicial de 15 millones de sucres (podía elevarse a veinte por el directorio). Las acciones fueron de las clases A, B y C. Las primeras, exclusivamente para los bancos hipotecarios y secciones hipotecarias; las de la clase B, para los bancos asociados y el público; y las de clase C exclusivamente para el gobierno. El banco se regiría por un directorio. La ley fue clara en establecer: "Todas las operaciones que el banco hiciere serán para fines agrícolas". Para ello, el Ministerio de Agricultura abriría la matrícula de los agricultores. Las operaciones para las que estaba facultado fueron:

- emitir cédulas, aseguradas con un fondo de garantía;
- comprar y vender cédulas;
- hacer préstamos hipotecarios, con distintos plazos;
- hacer préstamos a los agricultores, con distintas garantías;
- recibir cédulas en depósito, pago, custodia y garantía;
- encargarse de las rentas, alquileres y propiedades hipotecadas;
- efectuar contratos y servicios de seguros;
- comprar, poseer o vender bonos, vales y otros valores de los gobiernos de Estados Unidos de América, Reino Unido de la Gran Bretaña; y documentos comerciales del BCE, los Bancos Federales de Reserva de los Estados Unidos o por el Banco de Inglaterra;
- comprar y vender créditos hipotecarios.

Con el paso de los años se crearon sucursales en todas las provincias del país, con las que se formó el sistema nacional del Banco Hipotecario del Ecuador, sobre cuya base se fundó el Banco Nacional de Fomento. El Banco Hipotecario progresivamente pasó a ser centro de las disputas regionales por la distri-

bución de fondos, que aprovecharon, sobre todo, los sectores agrícolas del litoral. La politización institucional y los arreglos logrados en los congresos distorsionaron frecuentemente los fines del Banco Hipotecario, creado para el fomento agrícola. Muchos de sus deudores morosos obtuvieron refinanciamientos privilegiados y hasta la condonación de sus deudas. Muchas "nuevas" fortunas provinieron del uso de tales mecanismos, mientras la descapitalización del banco y sus pérdidas tuvo que pagarlas el Estado.

Primera intervención gubernamental

Al sobrevenir la crisis del ciclo cacaotero, el funcionamiento monetario, financiero y fiscal se desestabilizó, provocándose especulación con los giros, negociados, elevación de intereses, aumento de la cotización de divisas, desvalorización del sucre, desequilibrio fiscal, mayor endeudamiento, protesta social, confrontaciones políticas, corrupción estatal, predominio oligárquico.

Fue en tales circunstancias que se produjo la Revolución Juliana. La fundación del BCE vendría enseguida a dar las soluciones monetarias y financieras aspiradas. Bajo el esquema antes descrito, el Banco Central asumió funciones técnicas autónomas, que perduraron con los gobiernos julianos.

Pero al iniciarse la década de los treinta, reapareció el desajuste económico, en medio del revivir de las confrontaciones políticas debidas a la activación de los partidos y al funcionamiento del Congreso Nacional, cuyas sesiones acentuaron los debates y polémicas, con motivo incluso de la aprobación de la nueva Constitución de 1929. Además, el Ecuador comenzó a experimentar las consecuencias de la crisis internacional desatada por la caída de la bolsa de valores en New York (1929) (Moncayo

Andrade, 1981, pp. 79-ss.), en un ambiente económico de persistente mediocridad de las exportaciones nacionales.

Las dificultades fiscales, que progresivamente se manifestaron entre 1928 y 1929, desfinanciaron los presupuestos estatales y restringieron los créditos, lo que también derivó en renovadas e interesadas críticas al Banco Central. Al comenzar la década de 1930, a la crisis económica interna se sumó la crisis económica mundial, derivada del "crack" de la Bolsa de Valores de New York (1929-1933), que redujo la demanda externa de productos ecuatorianos. Cayeron los precios, hubo evasión de capitales, disminuyó el circulante, se contrajeron los negocios y se incrementaron los deudores morosos.

El Banco del Ecuador, verdadera institución nacional cayó víctima de la crisis. Entró en liquidación a inicios de los años treinta. El proceso continuó toda la década y prosiguió en los cuarenta. El único banco que entró en liquidación voluntaria fue el Banco de Manabí de Bahía de Caráquez, en 1933. En enero de 1934 terminó la liquidación del banco Iván E. Endara de Ibarra. El Banco Comercial y Agrícola entró en liquidación el 18 de noviembre de 1927. Tenía en deudas por cobrar una suma mayor a 7 millones de sucres, de los cuales se consideraba perdido más del 50 %, por la mala situación financiera de los deudores. Los créditos del banco sumaban más de 6 millones de sucres. El valor de las propiedades del banco en términos contables nominales ascendía a 8 millones de sucres, de los cuales 7 millones correspondían al ingenio San Carlos. Las haciendas Sauce, Martinico, Jujanillo, Guarumo y Carolina figuraban en los activos del banco por un valor de 750 mil sucres. Cuando entró en liquidación, la Sección Hipotecaria debía al público, por cédulas y cupones sorteados, una suma mayor a 500 mil sucres, que los deudores hipotecarios no habían podido pagar; y existía una deuda por S/. 1´758.000,00

proveniente de las cédulas que el banco se había comprometido a amortizar en un plazo de 40 años[53].

En aquellos críticos años, Alfredo Baquerizo Moreno nuevamente llegó al gobierno como Encargado del Poder (1931-1932). Consideró, entonces, que había que movilizar los recursos bancarios para fomentar la producción y restaurar así la economía y el trabajo. Una ley de 18 de diciembre de 1931 dispuso que los bancos privados invertirían en el Ecuador "por lo menos, el setenta por ciento de los depósitos que recibieren", bajo el control de la superintendencia de bancos[54].

En forma complementaria, en enero de 1932, el gobierno convocó a reuniones con los banqueros, a fin de acordar la movilización del crédito, virtualmente paralizado, lo cual, según el ministro, dificultaba a los deudores el pago puntual de sus obligaciones, haciendo que el monto de la cartera vencida de los bancos llegue a una "suma alarmante". En aquellas reuniones el gobierno sugirió que la Caja de Pensiones asumiera una parte del redescuento de los créditos vencidos. Además, expuso un plan para emitir cheques pagaderos en moneda de plata que no serían cambiables en oro. Pero los banqueros declararon, por unanimidad, que todo aumento en la circulación de billetes tenía el peligro de producir una reducción equivalente en las reservas del BCE. Por consiguiente, nada acordaron. En febrero, nuevamente el ministro solicitó a los banqueros acordar la estabilización del cambio (lo habían hecho en 1897); pero ellos respondieron que no era posible eludir las leyes de la oferta y la demanda.

---

[53] *Informe del Superintendente de Bancos, por el año de 1933*, Anexo, pp. 1, 2, 7.

[54] Disponía, además, que: "Ningún Banco Comercial o Sección Comercial de un Banco podrá cobrar un tipo de descuento o de interés mayor que el fijado por el Banco Central del Ecuador, para el redescuento a sus bancos asociados y hasta tres puntos más, sin que, en ningún caso, exceda del doce por ciento anual"; que, además, ninguno de tales bancos o secciones "podrá cobrar comisión alguna por sus propios préstamos"; y, finalmente, que los bancos "no podrán pagar por sus depósitos en cuenta corriente o a la vista un interés superior al tres por ciento anual" (Registro Oficial del Ecuador, diciembre 21 de 1931).

En tales circunstancias, el 8 de febrero de 1932, Baquerizo expidió dos decretos de emergencia. El uno suspendió el régimen del patrón oro y el otro dispuso que el BCE otorgara al gobierno un préstamo de 15 millones de sucres, de los cuales 6 millones se destinarían a obras públicas, 1 millón en la redención de la deuda interna y 8 millones en la fundación de la Caja de Crédito Agrícola Nacional (Registro Oficial del Ecuador, 9 de febrero de 1932). Pero tales decretos provocaron la renuncia del presidente del BCE, Enrique E. Cueva, quien expresó que ellos eran "enteramente opuestos a la autonomía y las funciones primordiales del Banco Central y, sobre todo, muy peligrosos para su estabilidad", considerando, además, que la suspensión del patrón oro era el resultado de "una fuerte corriente de opinión sostenida por gremios importantes de las actividades económicas del país, banqueros, miembros del Congreso y del mismo Gobierno"[55].

El directorio del Banco Central discutió los decretos, considerando "confiscatoria" la obligatoriedad del crédito para una institución de derecho privado. Decidió, sin embargo, ofrecer un préstamo de 6 millones de sucres, que el gobierno no aceptó insistiendo en su planteamiento. El directorio resolvió condicionar el préstamo, para que el gobierno no retirara los fondos destinados al pago de la deuda externa, mientras no cancelara totalmente el crédito otorgado. Entonces, un nuevo decreto presidencial (nro.56) del 4 de marzo, dispuso reorganizar el directorio, suspender cualquier límite a los créditos para el gobierno, depositar los fondos públicos en otros bancos y los de la deuda externa en el Banco Hipotecario. Frente a semejantes medidas, que implicaban la muerte segura del BCE, intervino una comisión mediadora, que propuso un memorando de entendimiento, aceptado por el gobierno y por el directorio del

[55] Banco Central del Ecuador (1932). También una relación del asunto en: "Inicios de la injerencia política en el Banco Central" de Juan Carlos Mancheno O. (septiembre de 1991).

BCE, que acordó finalizar el asunto con un préstamo de la institución por 12 millones de sucres al gobierno. El contrato fue suscrito el 11 de marzo (Banco Central del Ecuador, 1932; Mancheno, septiembre de 1991).

Por decreto de emergencia (nro.63) de 18 de marzo, se obligó al BCE a ampliar el crédito con mayores plazos e interés menor al del comercio y le autorizó a ingresar al negocio de cambios internacionales. Como la especulación con los cambios continuaba, en abril se decretó la incautación de giros y en mayo el BCE pasó a ser el único depositario de las divisas. Como remate, fue presentado al Congreso un proyecto para favorecer a los deudores morosos de la banca con la ampliación de los plazos, rebaja de intereses, aumento de la capacidad liberatoria de las cédulas, exención de impuestos, e incluso para exonerar del impuesto a la renta a los intereses de las cédulas hipotecarias. En la visión del gobierno, conforme lo expresó el ministro de Hacienda, la persistente contracción del circulante y la severa restricción del crédito asfixiaban al país, paralizando las actividades productivas. Se requería, por tanto, restablecer el flujo de capitales y de créditos para mover la economía (*Informe que el ministro de Hacienda y Crédito Público presenta a la Nación. 1931-1932*).

Alfredo Baquerizo Moreno revivió así una vieja práctica gubernamental: antes de la Revolución Juliana se había acudido a los bancos privados para buscar fondos para el financiamiento estatal y ahora se acudía, para lo mismo, al Banco Central. Se advertirá que los fines del moderno préstamo respondían, tras bastidores, a las presiones provenientes de poderosos intereses económicos, además de los derivados de las necesidades gubernamentales, también condicionadas por tales intereses. Conocido el mecanismo de intervención, no fue raro que, en diciembre del mismo año 1932, el Congreso Nacional aprobara

un nuevo préstamo al gobierno por 6.400.000 sucres (Acta n.º 83 de la sesión del viernes 6 de enero de 1933).

Esa muestra de intereses empresariales y regionales en juego ocurriría otra vez, en forma dramática, bajo el gobierno del General Alberto Enríquez Gallo, en 1938. La refiere el banquero guayaquileño Víctor Emilio Estrada. Invitado por el gobierno, Estrada integró, junto con el banquero quiteño Humberto Albornoz y el asesor mexicano Manuel Gómez Morín, una comisión para elaborar un proyecto de ley para reorientar al Banco Central. Su actuación, dice Estrada, resintió a diversas personas y la ley expedida fue sistemáticamente atacada. Pero esa posición cambió cuando debió elegirse el nuevo directorio.

> Los Bancos que en Guayaquil habían encontrado la ley mala, se decidieron a elegirse entre ellos mismos para los cargos de Directores [dos] y me notificaron que mi candidatura estaba derrotada por un bloque de los demás: se me negaba todo chance de probar que la ley era buena y los impugnadores se hacían cargo de dirigir el Banco que encontraban malo!!! (Estrada, 1940, pp. 10)

De acuerdo con Estrada, los "intereses creados" se movilizaron para obtener votos, ya que "querían monopolizar la dirección del Banco Central". Sin embargo, Estrada obtuvo el apoyo del gobierno y de esa manera logró formar parte del directorio (1940, pp. 10-15). Al propio tiempo, el banquero guayaquileño expresa su opinión negativa con respecto al banquero Humberto Albornoz, a quien considera una persona interesada en favorecer con créditos a la industria serrana en detrimento de la producción costeña (*ibidem*). Y de ello puede entenderse, en consecuencia, que en el fondo de las discusiones "económicas" lo que persistía era la disputa entre grupos económicos regionales por captar el control del Banco Central,

para decidir sobre el uso de sus recursos, un asunto que evidentemente también estuvo en el interés del gobierno.

Con las políticas económicas señaladas, Alfredo Baquerizo Moreno no solo inauguró las intervenciones gubernamentales sobre el BCE, lo cual desnaturalizó el carácter técnico y autónomo que fijó la Misión Kemmerer para la institución, sino que evidenció el conflicto de intereses entre banqueros y sectores productivos en torno a la distribución sectorial de los recursos financieros nacionales, un asunto que se proyectó largamente sobre la historia económica del Ecuador. En 1933 el superintendente de bancos informaba que, a consecuencia de las leyes de emergencia del año anterior,

> [...] se ha producido un crecimiento extraordinario de las operaciones comerciales de los bancos del país...El aumento del medio circulante por facilidades y abaratamiento del crédito, como causa eficiente, y la detención de pagos al Exterior convertidos en depósitos que representan unos quince millones de sucres, como causa incidental, han puesto abundantes recursos a disposición de los bancos y ellos los han aprovechado para el desarrollo de sus actividades. No me toca en este Informe entrar a analizar este estado de cosas y juzgar de su conveniencia o inconveniencia, pero creo de mi deber exponer hechos de tanto interés público como estos, denunciarlos como manifestación evidente de una situación anormal y recomendarlos a la consideración y el estudio de los ciudadanos bien informados y bien intencionados, para que se procure reconsiderar y rectificar medidas legislativas que, con las mejores intenciones, se han desviado de los sanos principios de la banca, conduciéndonos a una posición más difícil que la que se trató de evitar (*Informe del Superintendente de Bancos*, 1934, p. 5).

Entre 1933-1940, como consecuencia de la situación económica se produjo una rápida subida de las divisas extranjeras[56]. De acuerdo con el Decreto Legislativo del 9 de diciembre de 1933, el BCE juzgó conveniente intervenir en la revalorización del sucre, para lo cual remitió a los Estados Unidos la cantidad de un millón de dólares en oro físico, ofreciendo al mercado giros sobre el exterior a un tipo descendente, hasta fijar el dólar en S/. 10,50. Al promediar marzo en 1935, se incrementó la demanda de giros sobre el exterior. A fin de remediar la situación se conformó una Junta Mixta de funcionarios, banqueros y ciudadanos, que coincidieron en la necesidad de conservar el tipo de cambio fijado por el BCE, lo que condujo a la expedición de un decreto ejecutivo (nro.188 - 8 de abril de 1935) para controlar el exceso de importaciones. Fueron creados comités bancarios para regular el crédito y conciliar la colaboración entre el BCE y se estatuyó la obligación de consignar una suma no menor al 25 %, en los bancos comerciales, como garantía de las importaciones (un sistema de "depósitos previos" para las importaciones). Además, se conformó el Consejo de Economía Nacional con sede en Quito y la Junta Económica de Guayaquil. El ministro de Hacienda sugirió la contratación de un experto extranjero en cuestiones bancarias, para orientar la política económica y la creación de un departamento de estadísticas, que recién fue establecido en 1937.

Redefiniciones monetarias y financieras

El abandono del patrón oro, consecuencia de medidas similares ya adoptadas por otros países, abrió una nueva etapa de la economía y del Banco Central, que se ubica entre 1932 y

[56] Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Informe a la Nación*, 1934-1935, pp. VII, VIII, IX.

1945/48, coincidente con la más profunda crisis política de la historia ecuatoriana.

El punto de partida está relacionado con el *crack* de la Bolsa de Valores de New York, determinante de la crisis deflacionista mundial[57]. Según juzgaba en aquella época el banquero Víctor Emilio Estrada, la depreciación del sucre había provocado la fuga de grandes capitales y del ahorro; además, advirtió que el BCE había sobre-emitido billetes depreciando la moneda y desde 1932, cuando fue forzado al empréstito para el gobierno, se había buscado financiar el déficit presupuestario con intervención política. Es dramático lo que dice Estrada, pues da cuenta de una realidad postjuliana que había evolucionado incluso a situaciones prejulianas. Su testimonio en este punto es impactante, cuando afirma que, en Ecuador:

> Mientras sus gobernantes creen que para llevar sus presupuestos y pagar sus despilfarros es preciso prestar en el Banco Central, la verdad que yo acabo de encontrar al hacerme cargo del Ministerio de Hacienda es que hay cientos de miles de sucres de impuestos no cobrados, que harían innecesarios esos empréstitos, en algunos casos impuestos atrasados en más de un año, como el impuesto predial y el impuesto a la renta, y todavía, señores, otra verdad aún más tremenda [...] El Tesoro Nacional tiene actualmente un saldo a su favor de más de 8 millones de sucres, pero hemos sido lo suficientemente ineptos para administrar nuestro dinero, que, leyendo, renglón por renglón, el Estado de Caja del Tesoro, encontramos que esos 8 millones reales y existentes en las Cajas del Banco Central, han vuelto a caer en la trampa de la descentrali-

[57] Los boletines del Banco Central se hicieron eco de esa preocupación en diferentes artículos. Por ejemplo: *El porvenir del valor del dinero*, de Norman Lombard (agosto de 1930, pp. 19 y ss.); "La América Latina y la depresión económica mundial" en *Boletín* 51 de octubre, 1931, pp. 25 y ss.; *Experiencias recientes con el Standard Oro*, de E. W. Kemmerer (febrero de 1932, pp. 18 y ss.); *Boletín* 56 de marzo de 1932, pp. 39 y ss.; *Boletín* 57 de abril de 1932, pp. 14 y ss.; "El problema de la estabilización de las monedas", en *Boletín* 88 de noviembre de 1934, pp. 6 y ss.

> zación que se creyó eliminada para siempre el año 1925. Hay casilleros con cientos de miles de sucres para la obra tal, para la obra cual, para el fondo tal o para el fondo cual, hay cuatro o cinco millones de sucres extraídos a la economía del país hace más de seis años con el ficticio propósito de emplearlos en el servicio de la deuda externa, y mientras el Estado, con millones así guardados, hace triste papel, pagando intereses por el préstamo de sus propios fondos, simultáneamente hace un oficio más triste aún haciendo que esos nuevos préstamos deprecien la fortuna y el trabajo nacional (Estrada, 1934a, pp. 10-13).

A los fenómenos descritos se sumó el reflujo de la demanda norteamericana, que provocó la caída de los precios de las exportaciones ecuatorianas, aunque no su volumen. Sin embargo, algunos productos lograron un mercado favorable, como ocurrió con el café (17 % de las exportaciones) que pasó a ser el primer producto. Durante los años de la Segunda Guerra Mundial se vendió arroz, sombreros de paja toquilla, caucho, madera, balsa y cascarilla. También fue visible la presencia del capital extranjero, en la producción petrolera a cargo de la Anglo Ecuadorian Oilfields Ltd., la explotación del oro en Portovelo a cargo de la South American Development Co. y de la Cotopaxi Exploration Co. en Macuchi. Pero, en cuanto a la macroeconomía interna, como bien resalta un investigador, "salvo dos breves períodos (1926-28 y 1944-49), la escasa o ninguna disponibilidad de capitales lleva al país a un estancamiento comparable con el que se produjo en el período siguiente a la constitución de la República" (Hurtado, 1977, p. 90).

En el siguiente cuadro puede apreciarse la debilidad de la balanza comercial ecuatoriana, considerando, sin embargo, que durante la conflagración mundial se dio una coyuntura favorable y que desde 1948, progresivamente, se impulsó la exportación del banano, que durante la década de los años

cincuenta sería el primer producto de exportación nacional, permitió superar la crisis de las tres décadas anteriores y brindaría un marco propicio a la estabilidad política y gubernamental:

ECUADOR - BALANZA COMERCIAL – Miles de dólares

Años	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Balanza Comercial
1933	7.380,0	5.355,0	2.025,0
1934	10.047,0	7.536,0	2.511,0
1935	10.738,0	9.566,0	1.172,0
1936	13.908,0	11.419,0	2.489,0
1937	14.060,0	11.967,0	2.093,0
1938	11.967,0	11.052,0	915,0
1939	11.268,0	10.190,0	1.078,0
1940	10.463,0	11.117,0	- 654,0
1941	13.313,0	9.344,0	3.969,0
1942	20.753,0	13.413,0	7.340,0
1943	27.880,0	15.461,0	12.419,0
1944	33.259,0	23.037,0	10.222,0
1945	27.745,0	23.761,0	3.984,0
1946	40.084,0	30.685,0	9.399,0
1947	46.258,0	44.775,0	1.483,0
1948	49.025,0	42.084,0	6.941,0

Fuente: BCE, Ob cit., p. 146.

Por otra parte, durante los años treinta, la economía industrial de la Sierra centro-norte contrasta con el declive de los negocios costeños. En la industria serrana habían incursionado pocos capitalistas, normalmente identificados con la propiedad de las haciendas. Según datos de la época, provenientes del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "La industria textil en el Ecuador es una de las que han adquirido mayor desarrollo y provecho". Similar opinión había sido divulgada por un número

del *Manchester Guardian* publicado en 1929 y por otro del *Daily Telegraph* de Londres. Según éste, "también en Ecuador el negocio de importación con Lancashire está seriamente afectado por la producción progresiva de las fábricas de tejidos, equipadas con maquinarias modernísimas, que se han establecido en el país".

La producción de textiles en las fábricas serranas incluía telas para sábanas, vestidos, camisas, ropa interior, sweaters, medias de algodón y fantasía, liencillos, franelas, lonas, paños, telas de lana y algodón, géneros de punto, hilados, colchas, ponchos, alfombras, artículos de cabuya. Aunque se importaban artículos de algodón de Inglaterra y Estados Unidos, así como otro tipo de textiles no producidos en el país, la floreciente industria nacional tenía una creciente demanda y abastecía incluso el activo mercado del sur de Colombia. Las fábricas de la región andina habían instalado husos, telares y máquinas accesorias. Sólo San Juan, en Quito, contaba con 3.826 husos, 85 telares, 101 máquinas accesorias: 3 para algodón hidrófilo y 11 para tejidos de cabuya. Las distintas fábricas, localizadas en la Sierra centro-norte, funcionaban con energía eléctrica, hidráulica e hidroeléctrica.

La renta latifundista posibilitó la extensión de las inversiones a las primeras fábricas. Y si bien en 1906, 1921 y 1925 se habían expedido leyes de protección industrial, estas no respondieron a un modelo estatal de fomento industrial por la vía de sustitución de importaciones, por lo que la industria textil serrana pudo desarrollarse más a consecuencia de las condiciones creadas por la "crisis del cacao" y los desajustes del mercado externo, que por acción de las políticas económicas implementadas por los gobiernos. Sin embargo, tal florecimiento era superficial: la industria tenía límites insuperables provenientes del estrecho mercado interno, la ausencia de capacidad empresarial moderna y la falta de una clara visión sobre la promoción social de los trabajadores ecuatorianos.

El Ecuador de los treinta no era un país industrial. De manera que es difícil afirmar que el capitalismo fuera el sistema económico predominante en el Ecuador antes de la primera mitad del siglo XX. Junto a los rasgos de tipo capitalista en las ciudades, las incipientes fábricas y manufacturas y el reducido régimen salarial interno, pesaba la ruralidad del país, el mercado estrangulado, la producción agrícola y el trabajo tradicional, con una población mayoritaria y dependiente de las "formas precarias" de las haciendas, derivadas del antiguo concertaje.

ECUADOR: INDUSTRIA TEXTIL, 1929

Fábricas	Ubicación	Capital S/.	Empleados		Obreros	
			H	M	H	M
La Joya	Otavalo	560.000	10		150	
Atuntaqui	Otavalo	18.000				
San Pedro	Otavalo	500.000	8		98	2
La Imbabura	Ibarra	1'100.000	16	2	44	22
La Bretaña	Quito	450.000	4		38	27
La Internacional	Quito	2'200.000	14		85	285
Victoria	Quito	800.000	5		160	70
San Rafael	Quito	554.944	6		56	11
Inca	Mejía	200.600				
San Jacinto	Quito	686.000	2		17	
San Francisco	Quito	343.000	2		72	30
San Juan	Quito	1'000.000	20	1	360	90
La América	Quito	50.000	1		24	
La I. Algodonera	Ambato	1'080.000	13	4	270	150
El Peral	Ambato	650.000	6		76	11
El Prado	Riobamba	200.000	10		160	80

Fábricas	Propietario o sociedad	Artículos
La Joya	La I. Algodonera S.A.	Hilados/tejidos algodón
Atuntaqui	José Miguel Pinto Hnos.	Tejidos de punto
San Pedro	Alfonso Pérez Pallares	Hilados/tejidos algodón
La Imbabura	La I. Algodonera S.A.	Hilados/tejidos algodón
La Bretaña	Fernando Pérez Pallares	Hilados/tejidos algodón
La Internacional	La Internacional S.A.	Hilados/tejidos algodón
Victoria	Nicanor Palacios	Hilados/tejidos algodón
San Rafael	Manuel Tobar Hno.	Tejidos de lana
Inca	Fernando Pérez Pallares	Tejidos de algodón
San Jacinto	Jacinto Jijón y Caamaño	Hilados/tejidos algodón
San Francisco	Jacinto Jijón y Caamaño	Tejidos de lana
San Juan	Ricardo Ruiz	Hilados y tejidos
La América	Daniel B. Hidalgo	Género de punto
La Industrial	La Industrial Algodonera S.A.	Hilados y tejidos
El Peral	Jacinto Jijón y Caamaño	Tejidos algodón
El Prado	Fábrica "El Prado" S.A.	Hilados/tejidos algodón

(*) Fuente: César Cueva Aguirre, Director General de Estadística.

Ahora bien, en el marco de la moneda y las finanzas, hubo otros síntomas de la persistente crisis:

* Conforme se anotó antes, el país abandonó el patrón oro. Ello abrió un amplio y prolongado debate entre diversas personalidades públicas, el gobierno y el propio BCE. La estabilidad del cambio y del sucre seguía considerándose como algo fundamental.

* Los continuos déficits presupuestarios y las políticas fiscales expansivas basadas en emisiones "inorgánicas", presionaron sobre los créditos del BCE a los gobiernos. La emisión monetaria sistemáticamente se elevó desde 1933, cuando fue de 42 millones de sucres, para pasar a 60 millones en 1935, a 80 en 1937, a 90 en 1940 y crecer aún más desde 128 millones de sucres en 1941 hasta 365 millones en 1945.

* Por el motivo anterior, cayeron las reservas-oro del BCE, lo que condujo a las revalorizaciones de los años 1935 y 1936.

* Al propio tiempo se produjo la depreciación de la moneda, con el consiguiente aumento de los cambios y las devaluaciones a fin de volver competitivas a las exportaciones. El tipo de cambio trepó a 9,15 en 1934, a 9,95 en 1935, pasó a 11 sucres por dólar en 1936-1937, luego a 14 en 1938, a 15 y 16 los tres siguientes años, para mantenerse finalmente en 14 sucres por dólar a partir de 1942 y hasta 1950, cuando el cambio fue fijado en 15.

* Aumentaron los gravámenes a las importaciones y se impusieron depósitos previos.

* Revivió la mora en el pago de la deuda externa.

* En 1937 el gobierno debió acudir a un acuerdo con el BCE, para consolidar su deuda.

* Se paralizaron las inversiones extranjeras.

La redefinición monetaria y financiera fue un proceso sucesivo en distintos momentos:

* 1937: la reforma Manuel Gómez Morín:

La Comisión Financiera, integrada por Víctor Emilio Estrada, Humberto Albornoz y el experto mexicano Manuel Gómez Morín, condujo a la reforma del BCE, expresada en las nuevas Leyes Monetarias y Bancarias, expedidas el 30 de diciembre de 1937. El propósito central fue devolver la autonomía a la institución, a fin de que obrara con independencia en el logro de los fines para los que había sido fundada. En tal virtud se integró un nuevo Consejo de Administración con 10 vocales: uno por el gobierno nacional, uno por los accionistas de la Clase B; dos por los bancos del litoral; dos por los bancos de la Sierra; uno por la industria nacional; uno por el comercio; uno por la agricultura del litoral; uno por la agricultura del Interior. Pero si bien en enero de 1938 se designó a los vocales, en mayo se procedió a una nueva reorganización que redujo los vocales a seis.

El BCE debía mantener una moneda sana, en función de la relación proporcional entre emisión y reserva monetaria. Sin embargo, ese propósito no se logró, pues la crisis de las exportaciones y de la balanza comercial provocaron una sistemática reducción de las reservas del BCE. Al 31 de mayo de 1940, la reserva legal era de S/. 31´929.054 y el porcentaje de reserva del 32,28 %, siendo las obligaciones en moneda extranjera de S/. 8´349.894, por lo que la reserva monetaria internacional neta fue solo de S/. 23´579.160.

* 1940: nueva revalorización de las reservas-oro:

Se estableció por *Decreto del 4 de junio de 1940*, que dispuso:

> El Banco Central del Ecuador hará constar en sus libros el valor del oro que posee en sus bóvedas al precio de diez y seis sucres sesenta y dos centavos por gramo de oro fino, de conformidad a la cotización de quince sucres por dólar.

> El exceso del valor del oro sobre el que actualmente tiene en sus libros pasará a figurar en la cuenta 'Fondo Estabilización de la Moneda' y en todo caso será aprovechado o dispuesto por el Gobierno.

Además, se estableció el control de cambios, pues, de acuerdo con el decreto,

> El Banco Central del Ecuador es la única entidad que puede negociar con cambios.
> Queda prohibido, en consecuencia, a toda persona o entidad comprar, vender o negociar divisas o monedas extranjeras a otra institución o persona que no sea el Banco Central del Ecuador.
> El Banco Central del Ecuador iniciará sus operaciones de cambio al tipo de diez y ocho sucres para la venta; y de diez y siete sucres noventa centavos en la compra, por dólar americano; y en la misma proporción para las demás monedas extranjeras, en conformidad con las cotizaciones de la Bolsa de Valores de New York.

El 10 de octubre se amplió el control a las importaciones y exportaciones.

Esta intervención centralista afectó los intereses de los banqueros particulares y de personas que hacían negocios con dólares y otras divisas, así como también a los comerciantes exportadores e importadores, por lo que no fue una medida de generalizada aceptación.

* Creación del Banco Nacional de Fomento, por decreto nro.950 del 20 de octubre de 1943. Sustituyó al Banco Hipotecario y tuvo como fines esenciales: el fomento de la producción agrícola y ganadera; el de la industria y particularmente la pequeña industria; la difusión de técnicas y experiencias agrícolas; la organización de los circuitos comerciales para productores y consumidores; la colonización, la organización de cooperativas

agrícolas. Los medios: otorgar créditos, receptar depósitos, emitir cédulas y bonos, realizar garantías, importar y vender maquinaria, crear almacenes de depósito, promocionar la producción para el mercado externo.

* 1944-1945: ingreso del Ecuador al FMI:

En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, que se realizó en Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos), a partir del 1.º de julio de 1944, se acordó la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). A dicha reunión asistieron como delegados oficiales del Ecuador: Esteban F. Carbo, consejero financiero de la Embajada del país en Washington, presidente de la delegación y Sixto E. Durán Ballén, ministro Consejero de dicha Embajada. La cuota del Ecuador al FMI se estableció en 5 millones de dólares. Estados Unidos, el mayor participante, aportaría con 2.750 millones de dólares. La cuota del Ecuador al BIRF fue de 3.2 millones de dólares, mientras que la de los Estados Unidos, la mayor de todas, fue de 3.175 millones de dólares. El Ecuador participó de la CFI con 35 acciones, por 35 mil dólares y los Estados Unidos con 35.168 acciones de mil dólares cada una.

La aprobación de los acuerdos sobre el FMI y el BIRF correspondió al Congreso Nacional Extraordinario del Ecuador, mediante decreto dado en Quito, el 10 de diciembre de 1945, suscrito por Manuel Agustín Aguirre, como vicepresidente encargado de la presidencia, y Pedro Jorge Vera, como secretario del Congreso.

Por decreto del 23 de noviembre de 1946, la Asamblea Nacional Constituyente autorizó al Poder Ejecutivo y al Banco Central del Ecuador el respectivo préstamo para cancelar las cuotas ante el BIRF. También aprobó el Congreso Nacional, mediante decreto del 2 de noviembre de 1955, la convención de la Corporación Financiera Internacional. Mediante decreto del

27 de junio de 1956, el presidente José María Velasco Ibarra autorizó al Banco Central para suscribir y mantener en su activo las acciones del BIRF y de la CFI.

* 13 de mayo de 1948: nueva Ley de Régimen Monetario, bajo la Misión Triffin, con la que se estableció la Junta Monetaria.

El BCE en la región centro-sur

La producción de sombreros de paja toquilla

Antes de la creación del BCE, el Banco del Azuay dirigió un extenso memorando a la Misión Kemmerer (noviembre de 1926), del que pueden advertirse una serie de condiciones económicas de la región andina centro-sur.

La provincia del Azuay comprende los cantones de Cuenca, Girón, Gualaceo, Paute y Gualaquiza, con "nutrida población y apreciable agricultura". La minería tiene excepcional importancia por los lavaderos de oro de Aillón, Zhingata, Collar, Matanga. Los afamados mármoles de Tarqui, Sayausí y Sinincay y los yacimientos de hierro. La provincia de Cañar tiene gran importancia agrícola y ganadera, con producción de trigo, cebada, maíz, etc. Cerca de Biblián existe un fabuloso yacimiento de carbón de piedra, minas de mercurio (azogue), de plata en el Pilzhún, mármol en Mangán y "manifestaciones de petróleo" en Ayancay y Cojitambo. "La industria principal de las comarcas azuayas representa la manufactura de sombreros de paja toquilla, artículo valioso que se trabaja en todas las poblaciones de la región" (Banco del Azuay, noviembre de 1926).

Lo referido por el Banco del Azuay en cuanto a la producción de sombreros, que en 1926 era de 5 millones de sucres, valor aproximado de 100 mil docenas de sombreros (75 % iban a Estados Unidos), fue una situación mantenida en el largo plazo por la región centro-sur, lo que le permitió sortear los efectos de la prolongada crisis económica nacional. Pero, al

mismo tiempo, el memorando expone, como uno de los problemas, la falta de comunicaciones y especialmente de ferrocarriles para integrarse más activamente con todas las otras regiones del país, un fenómeno que también persistirá en el período 1929-1944. El centro-sur ecuatoriano continuó, pues, aislado y ni la industria toquillera revertió la situación.

Sin embargo, siendo el principal eje de la acumulación, la producción de sombreros reproducía una estructura social regional diferenciada entre las capas ricas y políticamente dominantes (entre los exportadores se contaba "muchos de los que han hecho sólidas fortunas") frente a las capas de trabajadores, caracterizados por las bajas condiciones de vida.

Entre el 15 y el 23 de febrero de 1946 se realizó en Cuenca la II Conferencia Económica Nacional, a la que asistieron delegaciones de las Cámaras de Comercio, Industrias y Agricultura de la República, delegados de los bancos y de la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE). En varias comisiones se presentaron diversas ponencias. Uno de los Informes abordó el problema de la paja toquilla en Azuay y Cañar (Barrera, 1946, pp. 3 y ss.).

En dicho Informe se consignan algunos datos relevantes: las provincias de Cañar y Azuay, con unos 400.000 habitantes, tiene 200.000 trabajadores; cada familia campesina tiene un promedio de 5 tejedores que trabajan a la semana 10 sombreros, obteniendo de su venta la cantidad de 100 sucres semanales, de la que hay que descontar el valor de materia prima de 50 sucres. El costo de la vida en Cuenca, para cada persona y por mes, se descompone así: para alimentación S/. 80, por vivienda S/. 20, en total S/. 100, "que para una familia de cinco personas da un costo mensual de S/. 500 y siendo el ingreso mensual de S/ 250, hay un déficit mensual de igual cantidad, o sea, de S/. 250" (Barrera, 1946, p. 7-8).

El Informe hace referencia a que, por causa de la tejeduría de paja toquilla, había en Azuay y Cañar alrededor de 40.000 enfermos de tuberculosis, una cifra puesta en duda por otro informe publicado en *El Comercio*. Sin embargo, una hoja publicada en *El Grito* de Cuenca consideraba que los tejedores eran explotados por los comerciantes y exportadores, debido a que no se les pagaba el salario justo, añadiendo "No importa que Cuenca pierda en el futuro la oportunidad de lucir hermosísimas casas de mármol [...] Pero que haya menos gente que duerme sólo tres y cuatro horas, menos pordioseros, menos tuberculosos, menos prostitución, menos mortalidad prematura, menos raterismo infantil".

Cundía la alarma en la ciudad por la disminución de la venta de sombreros de paja toquilla, un mecanismo adoptado por los compradores cada vez que se trataba de modificar el régimen laboral en beneficio de los trabajadores. La Cámara de Industrias de Cuenca no podía confiar en las estadísticas sobre tuberculosis, pero los datos de la Sanidad, entre 1938 y 1945, daban un total de 1.638 casos de morbilidad y 451 de mortalidad por tuberculosis, que representaban un promedio del 5 % frente a la mortalidad general (Barrera, 1946, p. 9-10).

El Inspector Técnico de la Sanidad, referido en el informe citado, decía:

> como conclusión puedo asegurar que la manufactura de sombreros de toquilla, en el 90 % de los casos no es la causa directa de la propagación de la tuberculosis; si el trabajo se realiza con método, con períodos de descanso, en una habitación con buena aereación e iluminación, una alimentación higiénica y nutritiva, el problema quedaría resuelto. (Barrera, 1946, p. 13).

Frente a esa polémica, el Informe de investigación directa del Departamento correspondiente del Instituto Nacional de

Previsión, daba la versión siguiente: en Cañar y Azuay la producción de paja toquilla ocupa al 80 % de sus habitantes, siendo la mayor parte mujeres; la paja toquilla se cultiva y cosecha en Manglar Alto, en la Costa, la compran comerciantes de Guayaquil que la venden agentes azuayos que la revenden a los tejedores; éstos fabrican los sombreros, los venden a intermediarios que los llevan a los exportadores, que los envían al exterior con el nombre de Panama Hat. En el proceso, los costos tienen que ver con un proceso de varias fases: 1. plantador de toquilla en Manglar Alto; 2. cosechero de toquilla; 3. mayorista en Guayaquil; 4. preparadora azuaya; 5. tejedor de sombreros; 6. agente comprador; 7. comisionistas ("perros"); 8. comprador-exportador al comisionista; 9. "compositor" (deja listo al sombrero para el envío); 10. exportador. Los centros de mayor importancia eran: Chordeleg, Sigsig, Charasol, Cojitambo, Deleg y las ciudades de Azogues y Cuenca (en San Sebastián y el Vado). El tejedor compra la materia prima en S/. 5 ó S/. 6, teje durante 3 días un sombrero que lo vende en S/. 15. El trabajador gana 10 sucres en esos tres días. El comisionista vende al exportador, cargando los gastos del "perro", el interés del capital y su ganancia. El exportador vende a los Estados Unidos la docena de sombreros (del grado nro.7) a US$ 24,50, o sea a 321,68 sucres, lo que significa un precio unitario de S/. 26,80. Entre las casas exportadoras están: M. Heredia Crespo, Eduardo y Enrique Malo.

Los tejedores son de dos clases: urbanos y rurales; los del campo trabajan en las horas en que quedan libres de la agricultura (ocupación suplementaria); entre los urbanos hay los que se dedican a la tejeduría como parte de sus actividades domésticas y los profesionales, en sus tiendas. Son trabajadores independientes, sin patronos, que reciben ingresos fluctuantes, aunque se calcula que su salario era de S/. 0,335 la hora en 1943; S/ 0,443 en 1944 y se reducía luego a S/. 0,366. El 80 % de los sombreros procede del campo y el 80 % del trabajo femenino.

> Las familias son numerosas, la ganancia es mínima, la vivienda es pobre y deficiente higiénicamente, la alimentación es escasa y el alcoholismo está muy desarrollado. Nada de particular tiene, pues, que el tejedor de paja toquilla constituya el sector de población en Cañar y Azuay más propicio para el desarrollo de la tuberculosis, sin que ello signifique insulto para esa zona de la República. El tejedor del campo tiene aire puro y sol, y mal puede ser tuberculoso, decía un exportador, olvidando que esos factores no significan nada cuando coexisten con la deficiente alimentación, con la mala higiene, con el alcoholismo (Barrera, 1946, p. 17)

Una Comisión Especial, integrada por Eduardo Malo (exportador) Emilio Gangotena y Pedro Saad (representantes de las organizaciones de trabajadores), Carlos Cueva Tamariz y Jaime Barrera B. (por la Caja del Seguro y el Instituto Nacional de Previsión), estudió el problema de la producción de paja toquilla y de los tejedores de sombreros, aceptando, como soluciones: eliminar intermediarios, gestionar el alza de precios y baja de aranceles en los mercados externos, destinar el producto de las ventajas obtenidas en beneficio de los tejedores, incorporar al Seguro Social a los trabajadores de toquilla (Barrera, 1946, pp.18-20).

La sucursal Cuenca

La sucursal del Banco Central en Cuenca fue inaugurada el 7 de junio de 1928. Participó en la sociedad que lo constituía el Banco del Azuay, institución establecida en 1913 como banco de emisión. Meses antes se había constituido el directorio, habiéndose nombrado como gerente y presidente a Gonzalo Cordero Dávila, junto a quien actuaron Federico Malo y los miembros Moisés Jerves, director nombrado por la Presidencia de la República y Honorio Vega, director nombrado por el

directorio central. Durante el período investigado, el BCE Sucursal Cuenca fue una oficina reducida (11 personas), con los departamentos de Gerencia, Cambios, Contabilidad y Crédito. Se sucedieron tres gerentes: Gonzalo Cordero Dávila (hasta 1932), Luis Ayora Arellano (hasta 1944) y Gonzalo Cordero Crespo (desde 1944 hasta 1956)[58].

El funcionamiento del BCE Cuenca se enmarcó en los fines de la institución matriz y, por tanto, tuvo como objetivos fundamentales:

- Estabilización de la moneda: basada en las concepciones por entonces existentes, que fijaban el valor monetario en función del oro y en respaldo de los billetes emitidos. La sucursal Cuenca procuró la adquisición de oro y puso en circulación S/. 780.000,oo en billetes.
- Mantenimiento del patrón oro.
- Regulación de los cambios.
- Servir como banco de bancos y auxiliar a los bancos privados en épocas de emergencia.

El BCE debía velar por el crédito, a fin de que sus montos no llegaran a provocar la desvalorización de la moneda, y que su prudente manejo no impidiera el desarrollo económico. Además, particularmente para la región andina del sur, la nueva institución tendría enorme importancia en la captación de las divisas provenientes de las exportaciones de productos de paja toquilla, característicos de la economía regional. Se estimó una recaudación de 7 millones de sucres por las exportaciones de sombreros, pero la Sucursal logró, de inicio, únicamente 1.333.333 en divisas extranjeras (dólares y libras esterlinas), equivalente al 19 % de las exportaciones regionales. Ello se debió a

[58] La información que sigue y resumo tiene como base la pionera obra de Mónica Muñoz Carrasco: *El Banco Central del Ecuador en Cuenca*, (1988).

que el Banco del Azuay no compraba giros del exterior, y las casas exportadoras cuencanas tradicionalmente operaban, en forma directa, con Quito y Guayaquil, en tanto el comercio importador tomaba directamente las letras de pequeños y grandes exportadores.

Por otra parte, antes del establecimiento de la sucursal, los fondos públicos destinados a la región eran despachados con tardanza e inseguridad. Los empleados del Azuay recibían sus remuneraciones después de meses y las transferencias debidas al fisco sufrían similares demoras. Con la oficina regional del BCE los trámites se agilitaron por medio de giros telegráficos sobre la cuenta corriente del gobierno, lo que permitió atender tanto a los empleados públicos como a la Tesorería Municipal de Cuenca y de Girón, a la Asistencia Pública y la Zona Militar.

Una vez creado, el BCE Cuenca también se constituyó en una institución clave para la economía monetaria y financiera de la región azuaya en el país. Es posible distinguir en ello varios ciclos de actividad:

1927-1932

Estabilidad productiva. Cabe recordar que el BC mantuvo en todos estos años la estabilidad monetaria sujeta al "patrón de cambios oro". En medio de la crisis de la agroexportación ecuatoriana, esa estabilidad fue un logro de enorme importancia para la economía.

Pero la Sierra sur (Azuay y Cañar), en cambio, se mantuvo pujante porque la producción y exportación de sombreros de paja toquilla no se vio afectada ni por la caída de volúmenes ni por el derrumbe de precios. Esto generó, por consiguiente, suficientes ingresos para mantener la economía regional, restringida, en cambio, en cuanto a créditos provenientes del Banco del Azuay y del BCE. Para suplirlos, los ricos comerciantes azua-

yos actuaron como "banqueros privados", pues recibían depósitos, concedían créditos y negociaban con divisas, reproduciendo un "sistema" que recordaba a la época prejuliana.

1932-1933

Desajuste económico. Fue una corta coyuntura en la que cayeron las exportaciones de sombreros y la región austral compartió los mismos síntomas de la crisis económica nacional. Se sumó a ello la restricción del comercio intrazonal, particularmente del ganado y el hecho de que los estancos disminuyeron las adquisiciones de alcoholes, para evitar mayores gastos al fisco. Con el desajuste regional se profundizó la ausencia de créditos y la falta del circulante, fenómeno persistente en el país durante los tres lustros.

1934-1944

Recuperación. La persistente crisis económica nacional duró hasta inicios del gobierno de Carlos A. Arroyo del Río, cuando la coyuntura internacional abierta por la Segunda Guerra Mundial, produjo un relativo efecto recuperativo en el país, sin que la tendencia depresiva de largo plazo en tres lustros hubiese concluido.

Para la región azuaya esta década fue favorecida por la recuperación de las exportaciones de sombreros de paja toquilla, actividad que se amplió beneficiando a las poblaciones tejedoras de la zona. Para 1944 esa exportación fue la más importante del país y significó un 22 % del total. Además, coincidió la coyuntura del "ciclo del oro", pues, ante las desventajosas situaciones de los años inmediatos anteriores, los pobladores desarrollaron como estrategia productiva el trabajo en los lavaderos de oro. En cierta manera, se trató de un "retorno" a un tipo de actividad que ya en la época colonial demostró ser una fuente de riqueza y trabajo. Algo parecido

ocurrió con la producción de cascarilla, que también remontó durante esta coyuntura.

El BCE Cuenca tuvo activa participación para fomentar el ciclo de los lavaderos de oro. Por la Ley de Fomento a la Explotación Aurífera (Decreto 131, de abril 22, 1937), el BCE debía adquirir todo el oro proveniente de los lavaderos, pudiendo convertir las cantidades que considerara necesarias en giros destinados a la venta para importaciones de artículos no indispensables.

La región Sur andina, con su economía agrícola y ganadera, basada en pequeños y medianos propietarios más que en la gran hacienda, se mantuvo, a pesar de los estragos temporales. Incluso la apertura de nuevas carreteras, como la vía Tambo-Cuenca y la Girón-Pasaje, lograron integrar zonas productivas y el mercado con el litoral.

Los problemas, como en todo el país, se evidenciaban en el campo monetario y financiero. Con la depresión hubo caída de los precios. El momento de la recuperación significó, paradójicamente, la subida de precios. Tuvo que ver en ello tanto la actuación de los gobiernos centrales como la política monetaria, crediticia y de cambios del Banco Central.

El crédito mantuvo tendencia a la restricción. La compra de giros al BCE también incidió en la tendencia a la disminución de las reservas. La rigidez del patrón oro mantuvo la estabilidad monetaria, pero su abandono desequilibró el cambio de divisas, provocando el encarecimiento de las importaciones, la subida de precios y la consiguiente desvalorización del sucre. De igual modo, el BCE Cuenca logró atender las necesidades crediticias de la región. Entre 1932 y 1947 los créditos de la institución significaron un promedio del 6,20 % del crédito directo del BCE en el país.

CRÉDITO DEL BCE 1932 – 1947

Año	Sucursal Cuenca Público	Bancos	Total Regional	Total Nacional	%
1932	1072	1132	2204	23140	9,52
1933	1270	964	2234	37688	5,93
1934	1270	984	2254	37705	5,98
1935	2635	519	3154	65508	4,81
1938	909	33	942	24868	3,79
1939	1457	60	1517	25472	5,96
1940	1063		1063	25225	4,21
1941	1130		1130	32874	3,44
1942	1309		1309	27953	4,68
1943	1643	628	2271	28115	8,08
1944	151	1089	1240	15511	7,99

Fuente: Muñoz Carrasco, M. (1988, p. 139).

Las reformas monetaria y bancaria de 1937-1938

El general Alberto Enríquez, como jefe supremo de la República (1937-1938), introdujo varias reformas a la Ley de Monedas (Registro Oficial del Ecuador, 4 de enero de 1938). También modificó la Ley de Bancos (Ministerio de Hacienda, 11 de junio de 1938). Se creó la figura de Intendente de Bancos, nombrado por el ministro de Hacienda, de una terna propuesta por el superintendente. Este funcionario reemplazaría al superintendente cuando, por cualquier causa, este se hallare imposibilitado temporalmente para ejercer. Además, la reforma dispuso que no podrían ser funcionarios ni empleados en la superintendencia quienes estuvieren entre sí dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Las facultades de la superintendencia también se ejercieron sobre el Instituto Nacional de Previsión, sus Cajas y dependencias; los Montes de Piedad y las compañías de Seguros y otros riesgos.

Fueron reguladas las operaciones de descuento de los bancos comerciales, así como la adquisición y venta de oro y las transacciones con cédulas y bonos. Fue restituido el Banco Hipotecario del Ecuador, regulado por su ley orgánica, derogándose, con ello, la disposición por la cual el Banco Hipotecario

quedaba, temporalmente, como una sección hipotecaria del BCE.

REFORMA MONETARIA DE 1938

Unidad monetaria: Sucre
Billetes: con "poder liberatorio ilimitado", exclusivamente emitidos por el Banco Central del Ecuador

Monedas de plata

Valor	peso	fino	contenido plata fina
0,50	2,5 gr.	0.720	1.8 gr.
1,00	5,0 gr.	0.720	1.8 gr.
2,00	10,0 gr.	0.720	7.2 gr.
5,00	25,0 gr.	0.720	18.0 gr.

Monedas menores de níquel

Valor	peso
0,20	4,0 gr.
0,10	3,0 gr.
0,05	2,0 gr.

Monedas de bronce

Valor	peso	contenido de cobre
0,01	3,0 gr.	2,8 gr.

Fuente: *Ley de Monedas de 1938*.

Ante la inestabilidad monetaria surgieron críticas al Banco Central, por su "inoperancia". En 1937 se constituyó la Comisión Financiera, en la que participaron los banqueros Víctor E. Estrada, Humberto Albornoz y el asesor mexicano Manuel Gómez Morín. De ella resultaron las nuevas leyes monetaria y bancaria, ya mencionadas, y la nueva Ley Orgánica del Banco Central (Registro Oficial del Ecuador, 5 de enero de 1938). Esta ley, que sustituyó a la de 1927, disponía en su artículo 2:

> El Banco Central del Ecuador tendrá por objeto encargarse privativamente de la emisión de toda clase de moneda y de regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y el mercado de dinero; actuar como banco de reserva con las Instituciones a él asociadas y como Cámara de Compensación respecto a ellas, y mantener y aplicar debidamente las reservas necesarias

> para los objetos antes expresados. El Banco Central del Ecuador, además, como agente financiero del Gobierno, se encargará del servicio de tesorería de éste y será su intermediario y consultor en las operaciones de crédito externo e interno, y actuará como órgano de consulta necesaria del propio Gobierno respecto a las medidas legales de regulación del sistema monetario o de crédito de la República.

En 1938 el jefe supremo dispuso la creación del Departamento comercial de fomento de explotación y compra de oro, como sección adscrita al BCE (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1938, pp. IX-XII). En 1940 se completó la Reforma Gómez Morín, con la revalorización del oro y el control de cambios, que quedó exclusivamente en manos del BCE.

Al referirse a su actuación en la comisión financiera para reorientar al BCE, el banquero Víctor Emilio Estrada dijo que esta había resentido a diversas personas y que la ley expedida había sido sistemáticamente atacada. Pero esa posición cambió cuando debió elegirse el nuevo directorio.

> Los Bancos que en Guayaquil habían encontrado la ley mala, se decidieron a elegirse entre ellos mismos para los cargos de directores (dos) y me notificaron que mi candidatura estaba derrotada por un bloque de los demás: se me negaba todo chance de probar que la ley era buena y los impugnadores se hacían cargo de dirigir el Banco que encontraban malo!!! (Estrada, 1940, p. 10)

Se dieron maniobras para captar votos contra Estrada, que el prestigioso banquero atribuyó a "intereses creados", que "querían monopolizar la dirección del Banco Central". Pero Estrada, apoyado por el gobierno, logró formar parte del directorio (Estrada, 1940, pp. 10-15). En su relato, Estrada da

testimonio negativo sobre el banquero Humberto Albornoz, que quería favorecer con créditos a la industria serrana en detrimento de la producción costeña (*ibidem*). Era una pugna más entre grupos económicos dominantes por captar el control del Banco Central, para uso de sus recursos, como también el gobierno trataba por su lado.

Para proteger la independencia del Banco Central, la nueva Ley de 1938 antes citada disponía, en su artículo 3: "El Banco Central del Ecuador es una Institución de Interés Público, por el objeto que la Ley le impone, y una Institución de Derecho Privado, por la organización que le señala la propia Ley". Y añadía de inmediato:

> En consecuencia, el Gobierno del Ecuador respetará y protegerá la autonomía del Banco y sus prerrogativas para el cumplimiento de su misión; no tendrá, en la determinación de su política ni en la gestión de sus negocios y operaciones, otra injerencia que la establecida expresamente en esta Ley, ni contraerá responsabilidad pecuniaria alguna por las operaciones del Banco, salvo en los casos también expresamente señalados por la ley o por contrato.

La administración del Banco Central quedó en manos del Consejo de Administración y del gerente general. Se dispuso que el Consejo estuviera integrado por 10 vocales principales con sus respectivos suplentes: uno por el presidente de la República, dos nombrados por la Corte Suprema de Justicia a propuesta de los representantes de la industria y el comercio, dos nombrados por la misma corte a propuesta de las representaciones paritarias de las Cámaras de Agricultura de Quito y Guayaquil, uno por los accionistas de la Serie B, cuatro vocales por los accionistas de la Serie A (2 del litoral y 2 de la Sierra). El Consejo en pleno designaría al gerente. Como se

observa, quedó suprimida la representación de los trabajadores. El BCE también pasó a ser un banco de desarrollo, facultado a operar con créditos destinados únicamente a la agricultura y la industria.

Las nuevas reformas bancarias y los acuerdos de Bretton Woods

En los años cuarenta la expansión del crédito y del medio circulante, debida a cierta recuperación de las actividades financieras, contribuyó al aumento de la inflación. También hubo mayores ingresos por exportaciones. Pero ese precario crecimiento económico solo coincidió con los años de la Segunda Guerra Mundial. En la postguerra a pesar de la sensible baja en las exportaciones, el crédito bancario continuó expandiéndose. Sin embargo, no variaron las condiciones financieras concentradoras, pues los bancos La Previsora, de Préstamos, Descuento y Pichincha poseían el 67,3 % del capital total del sistema en 1940 (Ayala Mora, 1997, pp. 208-211).

El conflicto con Perú, que invadió el Ecuador en 1941, tuvo graves consecuencias en la economía nacional, especialmente en el sur del país. Según el superintendente de bancos, la invasión producida a las provincias de El Oro, Loja, Napo, Pastaza y Santiago Zamora tuvo el siguiente resultado:

> El pánico que se apoderó de la población, que estimaba que el País estaba envuelto en una guerra internacional, produjo un intenso retiro de los depósitos de los bancos y un afán extraordinario de atesoramiento de los caudales privados, para ponerlos a cubierto de cualquier contingencia[59].

[59] *Informe del Superintendente de Bancos por el año de 1941*, Quito, julio de 1942, p. IV.

Agrega el funcionario que, a pesar de ello, se logró sortear la emergencia y no hubo necesidad de acudir al BCE para la ayuda a los bancos privados y que no se produjo una rebaja de las reservas mínimas legales por depósitos. Las instituciones bancarias debieron suspender sus operaciones; pero para evitar la paralización del mercado aumentaron el otorgamiento de aceptaciones a su cargo. A su vez, el BCE debió acudir con préstamos al gobierno, para atender los gastos creados por la irregular situación fronteriza. De acuerdo con el superintendente,

> Los bancos del País perdieron 23.6 millones de sucres como consecuencia del retiro de depósitos y pago de otras obligaciones entre junio 30 y septiembre 15 de 1941; y como del Banco Central salieron 25.6 millones que no se centralizaron en los otros bancos, puede aseverarse que se atesoraron 26 millones de sucres en el decurso de dicho trimestre. (*ibidem*)

La entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial tras el ataque japonés a Pearl Harbor en diciembre de 1941, produjo una serie de cambios en la economía del Ecuador: reingresaron los capitales nacionales, se elevaron los precios de los productos ecuatorianos exportables, aumentó la demanda externa de varios productos especialmente desde los Estados Unidos, ingresaron al país inmigrantes y capitales, se dificultó la importación de mercaderías y se abrieron oportunidades para obtener créditos externos. Revirtieron las tendencias deflacionistas del pasado, pero comenzó un agudo proceso inflacionario que trató de ser controlado con la emisión de "certificados oro" para recoger el circulante. La situación general contrastó con la inmediata anterior, motivada por el conflicto con el Perú (*ibidem*). Pero el gobierno de Arroyo del Río, representante de grandes intereses extranjeros, no intentó siquiera aprovechar la

oportunidad para revitalizar la producción industrial y el desarrollo económico.

Luego de la revolución de mayo de 1944 se intentó reforzar el control bancario por el Estado. El Departamento Bancario obtuvo mayor jerarquía. El Art. 139 de la Constitución de 1945 dispuso: "Para vigilar el funcionamiento de las instituciones de crédito y hacer que cumplan las leyes, créase la Superintendencia de Bancos, dirigida por un superintendente designado por el Congreso en la forma determinada en esta Constitución." La siguiente Constitución (1947) la consagró como una institución autónoma[60].

LOS BANCOS EN LOS AÑOS CUARENTA
Bancos privados
Lucindo Almeida & Cía. – Quito.
Banco de Crédito Hipotecario – Guayaquil.
Banco de Descuento – Guayaquil.
Banco de Préstamos – Quito y sucursales en Guayaquil y Ambato.
Banco del Azuay – Cuenca.
Banco del Pichincha – Quito.
Banco Territorial – Guayaquil.
Centro Agrícola e Industrial – Quito.
Banco La Filantrópica – Guayaquil.
Banco La Previsora – Guayaquil y sucursales en Quito, Cuenca, Ambato, Riobamba y Manta.
Sociedad General de Crédito – Guayaquil.
Banco de Abasto – Quito.
Banco de Crédito – Quito.
Banco de Londres y América del Sur Ltd. – Guayaquil.
Banco Manabita – Manta y sucursal en Bahía.

[60] "Art. 151: Para vigilar el funcionamiento de las Instituciones de crédito bancario funcionará la Superintendencia de Bancos, organismo técnico y autónomo, dirigido por el Superintendente, designado por el Congreso Pleno". Bajo la entidad, claramente establecida con el carácter de pública, quedaron también sujetas las compañías de seguros, de capitalización y de crédito recíproco.

Banco de Guayaquil – Guayaquil.

Instituciones oficiales
Banco Central del Ecuador
Banco Hipotecario y de Fomento
Caja de Pensiones
Caja del Seguro de empleados privados y obreros

JPyMC - Fuentes: *El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil*, de J. J. Jurado Avilés (1920); *El Ecuador. Guía comercial, Agrícola e Industrial de la República de 1909*; *América Libre. Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920* (s.f.); *América Libre* (1922); *América Libre* (febrero de 1930); *América Libre* (1934); Informes del Superintendente de Bancos del año 1934 y ss.

La posguerra trajo importantes cambios a la estructura de las instituciones internacionales. El 26 de junio de 1945, los representantes de 51 países reunidos en San Francisco, Estados Unidos, acordaron la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas* que entró en vigencia el 24 de octubre siguiente. El presidente Franklin D. Roosevelt de Estados Unidos, que murió el 12 de abril de 1945, tuvo también el decidido empeño por crear una organización económica internacional, para lo cual fueron invitados diversos países del mundo a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, que se realizó en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, a partir del 1 de julio de 1944. En esa conferencia se acordó la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y de la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Los fines principales del FMI fueron:

- Promover la cooperación monetaria internacional.
- Facilitar la expansión y el desarrollo equilibrado del comercio internacional, a fin de contribuir al fomento y mantenimiento de altos niveles de empleo e ingresos reales y al desarrollo de las fuentes productivas de todos los países participantes.
- Promover la estabilidad del cambio.
- Ayudar a establecer un sistema de pagos multiláteros y a eliminar restricciones del cambio sobre el exterior que obstaculicen el desarrollo del comercio mundial.
- Confianza entre los países participantes, poniendo a su disposición los recursos del Fondo bajo garantías adecuadas, a fin de corregir desajustes en su balanza de pagos.
- Acortar la duración y disminuir el grado del desequilibrio entre las balanzas de pago internacionales (Banco Central del Ecuador, 1957a, p. 28).

Además, en otras medidas se estableció: el valor a la par de la moneda de cada participante se expresará en términos de oro como denominador común, o en términos del dólar de los Estados Unidos de América del peso y ley vigentes el 1 de julio de 1944; se fijaron las condiciones para el uso de los recursos del fondo; las obligaciones de los participantes; los suministros de información; las diversas normas relativas a la organización y administración internas del Fondo.

El objetivo fundamental del BIRF fue contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en territorios de países participantes, facilitando la inversión de capital con fines de producción, incluyendo rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra, Sus actividades incluirían:

- Fomentar las inversiones particulares en el extranjero.
- Promover un incremento equilibrado de largo alcance en el comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio en las balanzas de pago.
- Arreglar los préstamos, con preferencia a los proyectos grandes y pequeños, que fuesen útiles y de mayor urgencia (Banco Central del Ecuador, 1957b, p. 87 y ss.).

En la reunión fundadora del FMI participaron como representantes del Ecuador: Esteban F. Carbo, consejero financiero de la Embajada del Ecuador en Washington, presidente de la Delegación y Sixto E. Durán Ballén, ministro consejero de dicha Embajada. La cuota del Ecuador al FMI se estableció en 5 millones de dólares. La cuota del Ecuador al BIRF fue de 3.2 millones de dólares. El Ecuador participó de la CFI con 35 acciones, por 35 mil dólares. El Congreso Nacional Extraordinario del Ecuador, el 10 de diciembre de 1945, aprobó los acuerdos sobre el FMI y el BIRF. El 23 de noviembre de 1946, la Asamblea Nacional Constituyente autorizó al poder Ejecutivo y al BCE el respectivo préstamo para cancelar las cuotas. El Congreso también ratificó el 2 de noviembre de 1955, la convención de la Corporación Financiera Internacional.

DELEGACIONES PARTICIPANTES EN LA CONSTITUCIÓN DEL FMI, 1944

Australia	Etiopía	Nicaragua
Bélgica	Francia	Noruega
Bolivia	Grecia	Panamá
Brasil	Guatemala	Paraguay
Canadá	Haití	Perú
Chile	Honduras	Filipinas
China	Islandia	Polonia
Colombia	India	Unión Sudafricana
Costa Rica	Irán	Unión de Repúblicas
Cuba	Iraq	Socialistas Soviéticas
Checoeslovaquia	Liberia	Reino Unido
República Dominicana		Luxemburgo
Estados Unidos de América		
ECUADOR	México	Uruguay
Egipto	Holanda	Venezuela
El Salvador	Nueva Zelandia	Yugoeslavia

A consecuencia de la incorporación del Ecuador al FMI, fue necesario realizar reformas a las leyes monetarias y bancarias del país. Para ello, el gobierno ecuatoriano y el BCE solicitaron en 1947 la venida de la Misión Triffin, integrada por Robert Triffin, Felipe Pazos y Jorge Sol, del FMI, y el representante de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos David L. Grove, quien tuvo el propósito de estudiar la situación económica del Ecuador y de sugerir las medidas necesarias para mejorarla (Banco Central del Ecuador, diciembre de 1947, p. 14 y ss.).

El Informe del superintendente de bancos de 1947-1948, al dar cuenta de su gestión al Congreso Nacional, refirió que el país se hallaba en una época difícil, caracterizada por la rebaja en los medios de pago, la merma del circulante y la restricción del crédito bancario. Encontraba las causas de esta situación en varios factores: la aplicación de la Ley sobre Cambios Internacionales, sugerida por la misión técnica presidida por Robert Triffin, que fue expedida el 5 de junio de 1947, no tuvo el complemento necesario de una nueva Ley de Régimen Monetario, también solicitada por Triffin; y, además, hubo abuso con el crédito en las condiciones inflacionarias causadas por el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial. Según el superintendente, la Ley de Cambios era restrictiva del circulante, mientras que la de Régimen Monetario podía servir para el uso de recursos a discreción, en manos de la Junta Monetaria, para corregir situaciones anormales bien sea restrictivas o bien expansivas.

El Informe dio cuenta, además, de los balances bancarios, analizando las cuentas de activos y de pasivos del sistema bancario. Enfatizó lo siguiente:

> La Cartera Vencida de los Bancos alcanza cifras que acusan evidente falta de prudencia en su manejo: a julio 31 de 1946, 22 millones; a octubre, 21; a diciembre, 19; a marzo 31 de 1947, 24; a junio, 30; a septiembre, 30; a

> diciembre de 1947, 25; a enero de 1948, 32; a febrero, 34, y, a marzo, 32.- Por cierto, y para bien del País, hay bancos que son un verdadero ejemplo de cartera saneada y de cuidadosa vigilancia por su liquidez. (*Informe del Superintendente de Bancos 1947-1948*, p. 3)

A renglón seguido insistía:

> Hay una tendencia especial en ciertos Bancos a abusar del rubro de Cuentas de Orden; pues, existen algunos casos en que dentro de esa Contabilidad se comete una verdadera ocultación de Activo, a fin de sustraerse a las relaciones porcentuales que la Ley establece sobre él y hasta a la contribución para el sostenimiento de esta Superintendencia.

Esta situación debía ser enfrentada en la etapa siguiente de la historia del país.

7. Políticas económicas y gobiernos de la crisis[61]

Desde la década de 1930 Ecuador vivió un largo período de inestabilidad política, bajo condiciones de una economía en crisis a pesar de algunos años coyunturales de recuperación. Cabe advertir que, si no hubiera sido por la existencia de las principales instituciones económicas creadas por los gobiernos julianos, y particularmente por el papel cumplido por el Banco Central del Ecuador a favor de la estabilidad monetaria, y a pesar de las intervenciones políticas sobre la entidad, es muy probable que la economía ecuatoriana habría atravesado una época de mayor gravedad.

Reconstruir aquellos momentos desde la perspectiva de la historia económica deja aún una serie de vacíos. Los años treinta han sido de los menos atendidos por la historiografía ecuatoriana. Pero, sobre todo, la falta de estadísticas confiables y la ausencia de datos en múltiples aspectos dificultan consolidar algunas de las interpretaciones que pueden formularse.

La vorágine de la economía y la política mundiales

Después de la Primera Guerra Mundial comenzó una rápida recuperación de la economía y la sociedad europeas. Se fortaleció el capitalismo norteamericano. Sin embargo, la floreciente producción capitalista paulatinamente sobrepasó las posibilidades del consumo y se precipitó a la crisis, que estalló en octubre

[61] En buena parte, este capítulo está basado en un amplio estudio que preparé para el proyecto "Inestabilidad y reformas: el Ecuador y la región Centro Sur entre 1929 y 1944", que dirigió la profesora María Cristina Cárdenas, de la Universidad de Cuenca, en 2004.

de 1929, cuando el valor de las acciones en la Bolsa de Valores de Nueva York comenzó a caer, provocando su derrumbe. El *crack* estalló el "jueves negro" (24 de octubre de 1929), cuando 13 millones de títulos perdieron precio y no hallaron compradores. El 29 eran 16 millones. Los valores industriales perdieron las ¾ partes de su valor anterior. Era igual o peor la situación de otras empresas. Los bancos fueron los más afectados. El pánico fue total.

De 4.6 millones de parados en octubre de 1929, los Estados Unidos pasó a tener 13 millones, es decir, el 27 % de la población económicamente activa. La crisis arrastró a los países europeos. Hasta 1933 (y aún con posterioridad) el mundo entero sintió los estragos de la caída de los mercados, el derrumbe de la producción y los precios, la ruina empresarial y el incremento de la desocupación en los más importantes centros capitalistas. Pero la "gran depresión" también afectó al Ecuador. Además del derrumbe del cacao desde 1920, cayeron las exportaciones ecuatorianas aún más. La crisis social y política se agravó.

Para enfrentar las graves condiciones de la economía, el presidente demócrata Franklin D. Roosevelt (1933-1945), contando con la asesoría de académicos de la Columbia University, inauguró el New Deal. La prioridad de tal política no fue exclusivamente económica sino social, pues se buscó atender a millones de desocupados, generando empleo. Los bancos fueron intervenidos para garantizar a los depositantes. Las empresas industriales, vigiladas por el gobierno, debieron establecer códigos de competencia, precios, horas de negocio. Fueron perseguidos los comerciantes inescrupulosos. Se inició un vasto plan de inversiones estatales, trabajo en obras públicas, caminos, limpieza de parques, playas; plantar árboles, reparar, pintar, construir casas, edificios públicos, piscinas, hospitales, aeropuertos, escuelas; proyectos de riego, electrificación, empleo de jóvenes en bibliotecas, oficinas, universidades, fomento del em-

pleo temporal, etc. Increíblemente, se obligó a los agricultores (previo subsidio) a reducir la producción, se mantuvo la inflación para levantar los precios, se suspendió el patrón oro. Y en plena crisis, el New Deal sancionó despidos de trabajadores, introdujo la seguridad social, pensiones por desempleo, salud y jubilación, impuestos (*taxes*) como el de la renta, considerando a la injusta distribución de la riqueza como parte de la crisis, dictó leyes para garantizar salarios mínimos, elevarlos, proteger sindicatos, contratos colectivos y otros derechos laborales. En los primeros cien días, la crisis fue controlada. F. D. Roosevelt fue reelecto por tres períodos seguidos.

Se discute la influencia que tuvo sobre el New Deal el economista británico John Maynard Keynes (1883-1946). Roosevelt no admitió públicamente las ideas de Keynes, pero mantuvo diversos contactos con él. Durante la década de los veinte, Keynes había publicado algunos trabajos que esbozaron críticas a la economía clásica. Pero su famosa obra *General Theory of Employment, Interest and Money*, fue publicada recién en 1936.

La "Teoría General" catapultó a Keynes y a sus ideas sobre la necesaria intervención del Estado para realizar inversiones, obras públicas y promover el empleo. Lo ocurrido con el New Deal podía comprobar la efectividad de esas políticas. De manera que la nueva teoría empezó a ser aplicada, y después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se expandió en el mundo capitalista. Nacía la "revolución keynesiana", que derrumbó la fe ciega sobre el "mercado libre". Los "economistas" consideraban que era necesario reducir los salarios para disminuir los costos de las empresas y aumentar la producción. Keynes consideró ese argumento como una falacia y sostuvo que un descenso de los salarios agravaría los problemas. Era preciso aumentar la demanda, para lo cual había que aumentar el empleo. Era necesario, además, lanzar más

dinero, renunciar al patrón oro y aumentar inversiones estatales en grandes obras, para dar trabajo a la gente. Como una de las políticas anti-crisis, en Europa se introdujeron los sistemas de seguridad social para toda la población.

La forma en que se atendió la crisis económica de la época diferenció, a los Estados Unidos, de América Latina. El Ecuador no aplicó fórmulas como las del New Deal ni el keynesianismo. Y no salió de la crisis. Fue gracias a un nuevo producto de exportación, el banano, que logró superarla al iniciarse la década de los cincuenta.

Pero la crisis europea, que desencadenó protestas y movilizaciones sociales con fuerte presencia de los partidos de izquierda, también provocó alarma entre las burguesías y partidos de derecha, que temían una reedición de la Revolución Rusa de 1917. Para evitar esa salida y concluir el clima de agitación social, se consolidaron regímenes totalitarios en Italia, España y Alemania. La política de los nazis derivó, finalmente, en la Segunda Guerra Mundial, con las consecuencias conocidas por la historia.

La guerra destrozó a Europa. Para reconstruirla, los Estados Unidos implementaron el famoso Plan Marshall. Al mismo tiempo afirmaron su poderío económico mundial. Para América Latina esa hegemonía significó el encuadramiento de la región bajo la dependencia de los Estados Unidos. En el Ecuador los intereses norteamericanos progresivamente se hicieron presentes: los capitales extranjeros penetraron en la explotación del petróleo y del oro. Y como lo han sugerido varios historiadores, incluso el conflicto territorial entre Ecuador y Perú, en el año 1941, también tuvo que ver con disputas por la rica región petrolera amazónica, entre las compañías inglesas y las norteamericanas (Medina Castro, 1977; Galarza Zavala, 1972).

Ecuador en crisis

En una perspectiva de largo plazo, las tres décadas que se extienden entre 1920 y 1950 se caracterizaron por una persistente crisis económica global, determinada por el derrumbe de las exportaciones de cacao, que habían sido el sustento de la acumulación del país. A pesar de algunos años de recuperación de las exportaciones por otros productos (café, azúcar, sombreros de paja toquilla, arroz, maderas, etc.), durante treinta años ninguno de estos tuvo igual significación que el cacao y solo a partir de 1950 las exportaciones superaron los promedios anuales anteriores a 1920.

Durante el primer lustro de la década de los años veinte se derrumbó el eje de la acumulación nacional identificado con el poder económico de la oligarquía cacaotera y perdió base el poder político del Estado liberal. Con la Revolución Juliana se inició una nueva institucionalidad estatal y el intervencionismo económico y social gubernamentales. El Banco Central fue el nuevo eje de la política monetaria y financiera. Pero el "modelo kemmereriano", bajo el cual se organizó la institución, comenzó a experimentar presiones políticas desde 1928/29, coincidiendo con el inicio de las actividades del Congreso. La definitiva intervención política sobre el BCE arrancó en 1932. En 1937 se produjo la primera reforma institucional (Gómez Morín), en 1945 una readecuación ligada a la incorporación del Ecuador a los Acuerdos de Bretton Woods y en 1948 la última reforma (Triffin) que alteró definitivamente la organización del BCE.

Esta evolución del BCE generó coyunturas económicas específicas, dentro del marco general de la crisis ecuatoriana. Al mismo tiempo, los fenómenos monetarios y financieros ligados al BCE, así como las principales variables "macroeconómicas" de la época, de la que existen estadísticas parciales, no alteraron el telón de fondo de las realidades estructurales del país, asenta-

das en el predominio del régimen agrario tradicional. De manera que, durante la macro época de este estudio, el Ecuador se mantuvo como un país fundamentalmente agrícola.

El predominio del régimen agrario

Entre 1830 y 1925, es decir durante el *siglo XIX histórico*, la vida económica del Ecuador republicano orbitó en torno a las siguientes cuestiones consideradas fundamentales:

- La agricultura como base de la economía, fuente de la riqueza y actividad de empleo de la enorme mayoría de población nacional, organizada bajo la hegemonía del régimen de haciendas en la Costa y la Sierra.
- El comercio y la banca como actividades complementarias, ya que no se desarrolló la industria, excepto en Guayaquil y su zona de influencia, pues en la Sierra la manufactura fue incipiente.
- La hacienda pública: patrimonio, egresos e ingresos fiscales, impuestos y deuda pública (interna y externa), en un esquema general de no intervención del Estado.
- El comercio exterior: especialmente el régimen aduanero, los aranceles, la balanza comercial, los debates sobre proteccionismo y librecambio.
- Obras públicas.
- Estabilidad monetaria y financiera.
- Algunas medidas sociales.

Bajo esos parámetros podían considerarse las actividades de un "buen" gobierno o de uno ineficaz (Paz y Miño C., 2003, pp. 289-290).

Ahora bien, durante los quince años entre 1929-1944, la economía del Ecuador continuó sustentada en la agricultura de tipo tradicional. De ella provino la producción para el consumo

interno y la que se destinó a la exportación. A ella perteneció la mayoría de la población nacional. En torno a la agricultura y sus actividades conexas se organizaron las relaciones de producción. Ellas condicionaron la estructura social, política y cultural del país.

Las características anotadas eran largamente persistentes en la historia nacional. El Ecuador agrario había quedado definido en el siglo XVIII y el sistema de la hacienda se consolidó en el XIX, manteniéndose hasta bien entrado el siglo XX.

Ese agrarismo ecuatoriano mantuvo una configuración regional. La Sierra, básicamente productora de cereales y ganados, formaba no solo una escalera de pisos ecológicos por la estructura de los Andes, sino también una escalera sucesiva de hoyas. Los diferentes pisos dieron lugar a variadas producciones. Pero cada hoya lucía como una región de autoabastecimiento. El mercado interno serrano seguía "estrangulado", a pesar de la dinamia que podían mostrar las ferias locales, los mercados populares y el abastecimiento a las principales ciudades. La ausencia o escasez de salarios, por la condición endeudada de indígenas y campesino a las haciendas fue el factor fundamental que limitó el desarrollo del mercado interno andino[62].

De acuerdo con las estadísticas aplicables a la época, poco confiables e inconsistentes[63], la población del Ecuador que en 1929 era de 2´338.481, en 1944 era de 3´047.435. Según un estudio de la época, la Sierra tenía en 1935 una población de 2'080.757 habitantes y una densidad de 32,25 h/Km^2 y se calculaba que un 30 % de su población era india, 30 % mestiza,

[62] Osvaldo Hurtado construyó su interpretación de la historia política del Ecuador sobre la base de lo que llamó "sistema hacienda". Aunque su tesis la generalizó para todo el país, en realidad describió, ante todo, el sistema hacienda serrano. La significación económica, la organización social y el papel político del "sistema hacienda" son ampliamente fundamentados en: *El poder político en el Ecuador*, (1977, p. 53 y ss.).

[63] Así lo considera el Banco Central, Dirección General de Estudios (2002, p. 217).

1,5 % mulata, 0,5 % negra y 28 % de blancos, de acuerdo con las categorías demográficas todavía utilizadas[64].

La Costa, por su parte, consolidó su dinamia exportadora, comercial y bancaria durante la época liberal (1895-1925). Orbitó sobre Guayaquil como ciudad-eje y puerto principal de la república y sobre la agroexportación, aunque el cacao, otrora primer producto de exportación del Ecuador, se hallaba en crisis[65]. En efecto, aunque el cacao se convirtió en el producto esencial de las exportaciones ecuatorianas (en promedio un 70 %) durante el siglo XIX, el ciclo de su mayor auge se dio entre 1880 y 1920. La primera Guerra Mundial (1914-1918), las plagas ("monilla" desde 1916 y "escoba de bruja" casi de inmediato) y el descenso de los precios de venta internacionales, iniciaron el largo período de la crisis económica en el Ecuador que provocó el desbalance de los negocios costeños frente a los serranos y una profunda crisis política, expresada en la sucesión de numerosos gobiernos.

El relativo mercado interno de la Costa sur (un 24 % de la población nacional), también se veía limitado por las precarias condiciones del trabajador agrícola en las grandes haciendas de la región, localizadas fundamentalmente en la cuenca del Guayas y concentradas en poderosas familias oligárquicas.

Hacia 1935 la población de la Costa era de 1'318.091 habitantes[66], su densidad de 18,97 h/Km^2 y el porcentaje de población indígena se calculaba en 10 %, mestizos un 18 %, mulatos 30 %, negros 15 % y blancos 27 %.

---

[64] Las estadísticas de entonces siempre son imprecisas, pero la información consta en: Néstor Mogollón (abril de 1940, p. 49); también en: Luis T. Paz y Miño (1936, p. 40).

[65] Sobre la economía costeña, su régimen de hacienda cacaotera y la crisis de su agroexportación han tratado ampliamente: Lois Crawford de Roberts (1980), Manuel Chiriboga (1980), Andrés Guerrero (1980). Desde la perspectiva de defensa de los intereses cacaoteros costeños y contra las supuestas interpretaciones "serranas": Guillermo Arosemena A. (1991).

[66] Nuevamente nos referimos a las estadísticas de Mogollón (abril de 1940) y de Paz y Miño (1936).

La Sierra centro-norte (un 44 % de la población nacional), definida desde antaño como unidad regional, tenía a Quito como eje político y administrativo dominante y a las haciendas en manos de poderosas familias terratenientes como bases de su peculiar estructura económica.

La Sierra sur (un 16 % de la población nacional) continuaba inmersa en su tradicional aislamiento, destacando Cuenca como ciudad-eje. Esta región austral o "centro sur" quedó conformada, durante la época republicana, por las provincias del Azuay, Cañar, Loja y parte de la Amazonía en la provincia de Morona Santiago. También la agricultura fue su fuente económica. Pero, aunque hubo haciendas y familias terratenientes, eran numerosas las pequeñas y medianas propiedades, así como la ganadería asociada con ellas. Además, era posible encontrar diferencias productivas, pues en el Azuay, donde hubo muy pocas haciendas y abundaban las tierras campesinas, resultaron espacios de ocupación laboral únicamente los valles del Paute y Yunguilla, con cultivos de caña de azúcar, café y variadas frutas. En Cañar, en cambio, existían haciendas con activa producción de cereales, tubérculos y ganados y, además, destacaba la explotación de carbón de piedra y mercurio. Hacia el Oriente se explotaban los lavaderos de oro, desde la cordillera hasta la zona del río Santiago[67].

En el conjunto regional las poblaciones vivían de los tejidos de sombreros de paja toquilla, adquiridos por los grandes comerciantes cuencanos, cuya exportación (vía Guayaquil) hasta antes de la Revolución Juliana significó cerca del 20 % del total exportado por el país, convirtiéndose esa artesanía en el tercer rubro para los ingresos nacionales, después del caco y del café. La rica variedad artesanal en textiles, tejidos, cerámicas, platerías y joyerías, también identificaron a

[67] Sobre la "región centro-sur" existe una abundante bibliografía. Un estudio básico en: Espinoza, Leonardo y Lucas Achig (1981).

las producciones locales. Igual ocurrió con la producción de caña y sus derivados, especialmente licores.

Junto al predominante régimen agrario, en el siglo XIX el comercio interno mantuvo diferenciaciones de escala y de agentes. En la Costa y con particular fuerza en Guayaquil, se formaron casas comerciales, algunas de las cuales se dedicaron al comercio externo[68]. Los intercambios zonales y el abastecimiento normal a la población dependían de comercios medianos y pequeños. En el Azuay hubo también casas exportadoras. El resto de la región andina, sin orientación exportadora, careció de grandes casas comerciales. En general en la región andina el comercio, limitado por la estructura social de las haciendas, permaneció rudimentario.

Al comenzar el siglo XX y gracias al "boom" exportador del cacao, en Guayaquil el comercio se dinamizó ampliamente, consolidándose incluso poderosas casas comerciales. Al mismo tiempo surgieron en Guayaquil las primeras manufacturas y con ellas adquirió significación la "cuestión social" obrera. Pero el resto del país lucía atrasado. En la región andina nor-central las manufacturas textiles se instalaron alrededor de la década de los veinte y se ampliaron en los treinta, contrastando con el declive de los negocios costeños ocasionado por la crisis del cacao.

La presencia del capital extranjero en el Ecuador había comenzado, pero tuvo limitada significación. Un estudio del año 1930 resalta, como empresas relacionadas con las inversiones extranjeras, las de explotación de petróleo, minas de oro en Portovelo y Zaruma, otras minas en Esmeraldas y Azogues, anotando:

---

[68] En Guayaquil se estableció la más antigua Cámara de Comercio, por Decreto del presidente Antonio Flores Jijón del 5 de junio de 1889. El primer Consejo de Administración de dicha Cámara estuvo conformado por: Ignacio C. Roca (gerente del Banco Internacional) presidente; Eduardo M. Arosemena (gerente del Banco del Ecuador) vicepresidente; como consejeros: José Jurado, Martín Reinberg, Daniel López, Julio Bunge, Antonio de Ycaza, Geo Chambers; tesorero: J. R. Quevedo; secretario: D. Fernando García Drouet. (*Revista Financiera*, 1889, pp. 65-66).

> Según los cuadros de *Moody Governments and Municipals, American Investments in the Western Hemisphere y Dunn, Robert W. American Foering Investments, New York*, acerca de las inversions de Capitales europeos y norteamericanos en la América, en el Ecuador, tenemos el Capital norteamericano invertido, de $ 30´000.000,00; y el europeo y norteamericano, en el *Comercio* del Ecuador, en esta forma: Capital europeo $ 26´779.000 y norteamericano, $ 11´419.000 según los rubros de la *Pan American Union Trade Series y la United Status Statistical Abstract*. (Orellana, 1930, p. 20)

Hay que considerar, finalmente, la particular situación de los bancos ecuatorianos en ese sistema "protocapitalista", cuya tradicional hegemonía monetaria y financiera fue la que quedó afectada con la nueva institucionalidad creada a partir de la Revolución Juliana.

La inestabilidad política

Durante el período postjuliano, a los problemas económicos persistentes en Ecuador se unió la inestabilidad política e institucional, que se reflejó en la sucesión de los siguientes gobiernos[69]:

> 1. Isidro Ayora, Presidente Constitucional, 1929-1931: dos años y cuatro meses.
> 2. Luis Larrea Alba, Encargado del poder, 1931: dos meses.

[69] La duración de cada gobierno queda señalada en días o años y, para efectos generales, en meses "redondeados", pues en muchos casos no se completó el mes calendario. Como puede advertirse, la nomenclatura que califica a los gobiernos de José María Velasco Ibarra, al final de la lista, refleja la situación caótica en que se desenvolvió su propio régimen.

3. Alfredo Baquerizo Moreno, Encargado del poder, 1931-1932: diez meses.
4. Carlos Freile Larrea, Encargado del poder, 1932: cinco días.
5. Alberto Guerrero Martínez, Encargado del poder: 1932: tres meses.
6. Juan de Dios Martínez Mera, Presidente Constitucional, 1932-1933: diez meses.
7. Abelardo Montalvo, Encargado del poder, 1933-1934: diez meses.
8. José María Velasco Ibarra, Presidente Constitucional, 1934-1935: once meses.
9. Antonio Pons, Encargado del poder, 1935: un mes.
10. Federico Páez, Jefe Supremo, 1935-1937: dos años y un mes.
11. Alberto Enríquez Gallo, Jefe Supremo, 1937-1938: diez meses.
12. Manuel María Borrero, Presidente Constitucional Interino, 1938: cuatro meses.
13. Aurelio Mosquera Narváez, Presidente Constitucional, 1938-1939: once meses.
14. Carlos A. Arroyo del Río, Encargado del poder, 1939: un mes.
15. Andrés F. Córdova, Encargado del poder, 1939-1940: ocho meses.
16. Julio E. Moreno, Encargado del poder, 1940: once días.
17. Carlos Arroyo del Río, Presidente de la República, 1940-1944: tres años y ocho meses.
18. José María Velasco Ibarra, sucesivamente como Presidente Interino, Presidente Constitucional, luego Presidente de la República y nuevamente Presidente Constitucional, desde 1944 hasta su "autogolpe" de 1946 y desde ese año hasta 1947: tres años y dos meses.

Esta sucesión de gobiernos, inédita en la historia ecuatoriana, se originó en diversos factores[70]. Los desajustes en el comercio externo motivados por la crisis de las exportaciones tendieron a restringir los ingresos fiscales. Para atender los gastos y los déficits presupuestarios los gobiernos debieron acudir al endeudamiento interno, al gasto deficitario, la expansión monetaria o el incremento de impuestos y, de considerarlo necesario, tratar de afectar las importaciones. Este esquema de políticas económicas gubernamentales es el que orbitó en la vida del Estado.

Pero, en el marco de ese esquema general, pueden definirse momentos y procesos específicos.

A. 1925-1929/1931

Bajo los gobiernos julianos (incluido el de Isidro Ayora antes de que el Congreso le nombre Presidente Constitucional), la decidida acción estatal permitió centralizar las rentas, acumularlas, definir el sistema tributario, orientar el gasto público y mantener los presupuestos equilibrados. Contribuyó, además, la nueva institucionalidad creada y particularmente la autonomía con la que se manejó el Banco Central, que cumplió con la estabilidad del cambio y los ajustes de las emisiones al sistema del patrón oro.

A partir de 1928/29 acompañaron al progresivo desajuste fiscal la demanda de giros oro, con lo que disminuyeron las

[70] Sin embargo, hubo dos momentos históricamente parecidos: el primero, entre 1960 y 1972, cuando se suceden los gobiernos de José María Velasco Ibarra (1960-1961), Carlos Julio Arosemena Monroy (1961-1963), la Junta Militar (1963-1966), Clemente Yerovi Indaburu (1966), Otto Arosemena Gómez (1966-1968) y por quinta ocasión en su vida política, Velasco Ibarra como presidente constitucional (1968-1970) e inmediatamente como dictador (1970-1972). El segundo momento, entre 1996 y 2006, con la sucesión de Abdalá Bucaram (1996-1997), Rosalía Arteaga (como Vicepresidenta Encargada de la Presidencia, un fin de semana), Fabián Alarcón (1997-1998), Jamil Mahuad (1998-2000), un triunvirato "golpista" (general Carlos Mendoza, el líder indígena Antonio Vargas y el político y abogado Carlos Solórzano Constantine), la noche del 21 de enero de 2000, Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio (2005-2006).

reservas del BCE y se contrajo el circulante. La depresión económica se manifestó, además, en el deterioro general de los precios. Coincidió el momento con las consecuencias del *crack* de la bolsa de valores de New York que redujo la demanda externa.

El sentimiento generalizado de la "caída de los negocios", como puede advertirse a través de los *Boletines Mensuales* del BCE[71] que daban cuenta del fenómeno, se tradujo en demandas a los gobiernos por créditos y estabilidad. Esta presión fue un elemento decisivo para la intervención de Alfredo Baquerizo Moreno en el BCE, el abandono del patrón oro (8 febrero 1932), considerado como un modelo rígido y, enseguida, la incautación de giros (30 abril 1932) seguida de la prohibición de importaciones, medida con la que se pretendía la "protección" de la producción interna.

B. 1931/34-1940

En estos años, las conducciones de las políticas estatales por los sucesivos gobiernos carecieron de eficacia para mejorar la economía nacional y mantenerla en forma consistente. Debe entenderse que las élites dominantes no pudieron establecer hegemonías específicas para inclinar las decisiones gubernamentales en el sentido más favorable a sus particulares intereses. Existió un "equilibrio" del poder o mejor un desbalance de este que impedía a las oligarquías regionales imponer un rumbo preciso para el Estado, lo que abonó a la permanente inestabilidad política.

Entre 1931 y 1934 se sucedieron 7 gobiernos. Los de mayor duración fueron el de Alfredo Baquerizo Moreno y el de

[71] He examinado todos los boletines mensuales publicados por el BCE desde 1927 hasta 1945. Fue a la época una verdadera revista económica, con ensayos, estudios y análisis sobre la realidad ecuatoriana. Este boletín no debe confundirse con el *Boletín Estadístico* mensual que actualmente publica el BCE. La colección completa del antiguo boletín se halla en la Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit de Quito y también en la Hemeroteca de la PUCE.

Juan de Dios Martínez Mera. Este último debió confrontar una creciente oposición bajo la cual surgió el liderazgo caudillista-populista de José María Velasco Ibarra, quien triunfó en forma abrumadora en las elecciones de 1933 e inició su gobierno al año siguiente. Conforme lo destacó su ministro de Hacienda[72], el último tercio del año 1934 se caracterizó por una alza extraordinaria y rápida de las divisas extranjeras. De acuerdo con el Decreto Legislativo del 9 de diciembre de 1933, el BCE juzgó conveniente intervenir en la revalorización del sucre, para lo cual remitió a los Estados Unidos la cantidad de un millón de dólares en oro físico, ofreciendo al mercado giros sobre el exterior a un tipo descendente, hasta fijar el dólar en S/. 10,50.

Pero al promediar marzo de 1935, se inició con fuerza la demanda de giros sobre el exterior, que redujo las reservas del BCE, provocando la atención del gobierno. A fin de remediar la situación, que, además, causaba alarma pues el exceso en la demanda de giros hizo pensar que el BCE restringía sus créditos, el gobierno conformó una Junta Mixta de funcionarios, banqueros y ciudadanos, que coincidieron en la necesidad de conservar el tipo de cambio fijado por el BCE, lo que condujo a la expedición del Decreto Ejecutivo nro.188, del 8 de abril de 1935, que introdujo un nuevo mecanismo institucional a fin de controlar el exceso de importaciones frente a las exportaciones: se crearon los Comités Bancarios, como organismos encargados de regular el crédito y conciliar la colaboración entre el BCE y los bancos comerciales; y se estatuyó la obligación de consignar una suma no menor al 25 %, en los bancos comerciales, como garantía de las importaciones. Es decir, se estableció el sistema de "depósitos previos" para las importaciones.

De igual manera, con el fin de atender los problemas globales, el gobierno conformó el Consejo de Economía

[72] En lo que sigue, tomamos la información de: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Informe a la Nación, 1934-1935*, pp. VII, VIII, IX.

Nacional con sede en Quito y la Junta Económica de Guayaquil. Y persuadido de la necesidad de dotar al BCE de mayor capacidad, el ministro de Hacienda sugería la contratación de un experto extranjero en cuestiones bancarias para orientar la política económica, así como la necesidad de contar con un departamento de estadística hacendaria para recoger las cifras del movimiento financiero nacional. Añadía el ministro:

> Y como, por desgracia, entre los ecuatorianos comienza apenas a despertarse el interés por las Ciencias Económicas, y no contamos con personal bien capacitado en Estadística, mi Despacho viene gestionando la contratación de un extranjero de buenos antecedentes, para llenar el vacío anotado y preparar elemento nacional que, después de algún tiempo, pueda tomar sobre sí el importante cometido. De ahí que en la Pro forma del Presupuesto se consulte la partida para pago del Experto que llegare a ser contratado y de los demás empleados de la Oficina de Estadística. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f., p. XII)

La Dirección General de Estadística recién fue creada en 1937, con el gobierno de Alberto Enríquez Gallo.

Algo que llama la atención en esta época es el hecho de que el Congreso de 1934 decretó la autorización para que el Poder Ejecutivo pudiera elevar los aranceles, a fin de proteger al país frente a la política económica extranjera, lo que significaba defender la agricultura, la industria y las reservas en oro. Para ello se fijaron "tarifas preferenciales" a favor de las naciones que suscribieran con el Ecuador convenios o pactos comerciales. Y se llegó a establecer rebajas hasta del 30 %. Estaban en trámite convenios con Francia, España, Alemania y Chile. El propósito final fue el de alentar el crecimiento de las exportaciones nacionales. Chile compraría más productos que antes; Francia ofrecía

un mercado firme para el café; Alemania adquiriría materias primas y cacao; España podría aceptar mayores compras de café; y con Japón, cuyos productos invadían los mercados sudamericanos, se desahució el Tratado de 1918, intentando concertar otro favorable al Ecuador, pues el comercio con aquel Imperio era sistemáticamente desfavorable al país desde el año 1930 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f., pp. XVI-XVII).

Concluido el gobierno de Velasco Ibarra y luego del mes de Antonio Pons y la sucesión del dictador Federico Páez, correspondió al general Alberto Enríquez Gallo enfrentar nuevas situaciones económicas en función de las necesidades del BCE. Mediante Decreto 437 del 23 de junio de 1938 este Jefe Supremo dispuso que el BCE tendrá la obligación directa y amplia para comprar oro; y por el Decreto nro.531 del 2 de agosto de 1938 creó el Departamento comercial de fomento de explotación y compra de oro, como sección adscrita al BCE. Fue el propósito de todo ello fomentar la explotación de las riquezas naturales y contribuir al resurgimiento económico de la nación, basándose en la idea de que una mayor cantidad de oro fortalecería a la institución eje del sistema monetario nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f., pp. IX-XII).

Ante la inestabilidad monetaria y la crítica al BCE por su "inoperancia", en 1937 se impulsó la reorientación de la entidad, constituyéndose la Comisión Financiera en la que participaron Víctor E. Estrada, Humberto Albornoz y el asesor mexicano Manuel Gómez Morín. De ella resultaron las nuevas leyes Monetaria y Bancaria (30 diciembre 1937), que modificaron la estructura institucional. Por la nueva Ley Orgánica del Banco Central (R.O., Año 1, nro.59, Quito, 5 de enero de 1938) se estableció la administración con un consejo de 10 vocales y el gerente general. El BCE también pasó a ser un banco de desarrollo. Por las reformas introducidas, se facultó al BCE a operar, por medio de las sucursales, con créditos destinados

únicamente para atender las necesidades de la agricultura y la industria (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1938, pp. XIII y ss.).

En 1940 se completó la "reforma Gómez Morín" con la revalorización del oro y el control de cambios que quedó exclusivamente en manos del BCE.

C. 1940-1944/45

Coincidió esta coyuntura con la Segunda Guerra Mundial. Paradójicamente, este conflicto, que afectó a los mercados europeos, no tuvo incidencias negativas sobre el comercio ecuatoriano, pues las exportaciones aumentaron. También las importaciones. Y, entonces, se revirtieron las tendencias deflacionistas del pasado, porque comenzó un agudo proceso inflacionario, que el BCE trató de paliar mediante la emisión de Certificados oro, con el propósito de recoger moneda.

Sin duda también afectó a la economía el conflicto con el Perú, derivado de la invasión de tropas peruanas a la zona austral en julio de 1941. Ello fue particularmente grave para la región centro sur, afectada por la amenaza de una invasión generalizada, por el desplazamiento de habitantes que huían de la guerra, el imprevisto corte de los intercambios intra zonales, las dificultades en los flujos comerciales con la Costa, la incomunicación eficaz con el resto del país y hasta la presencia de tropas a las que fue preciso abastecer directamente.

La mejoría económica nacional era precaria. Y pesaron más los conflictos políticos internos, pues el gobierno de Carlos A. Arroyo del Río aparecía ante la opinión ciudadana más preocupado por mantenerse en el poder, reprimir la oposición y evitar la atención eficaz a la defensa de la patria.

Derrocado Arroyo por La Gloriosa, revolución del 28 de mayo de 1944, el gobierno sucesor de José María Velasco Ibarra se caracterizó por el desorden y la inoperancia en materia

económica. Sin embargo, en 1945 el Ecuador ingresó al sistema de Bretton Woods y en 1947 recibía a la nueva Misión Triffin, que reformó al BCE, creándose la Junta Monetaria.

Las confrontaciones políticas

La Asamblea del Partido Liberal de 1923 abordó por primera vez la cuestión social y estructuró al partido como una organización "moderna" de militantes con directiva, estatutos e ideario. Se pronunció por la reforma agraria, a favor del intervencionismo estatal, el reconocimiento de varios derechos laborales y la posibilidad de la nacionalización de los medios de producción. José Peralta habló, a fines de los años 30, de un "socialismo de Estado" pero como continuación de lo que él concebía como "auténtico proyecto liberal" basado, además, en una actitud mística y el rechazo al socialismo de tipo bolchevique.

La Asamblea del Partido Conservador de 1925, en la que también se estructuró la entidad en términos modernos, fue la primera en abordar la cuestión social como desafío ante la presencia creciente de los trabajadores ecuatorianos y abogó por derechos laborales y sociales, incluso reivindicando la necesidad de una reforma agraria. Algunas personalidades conservadoras y jerarquías eclesiásticas patrocinaron en 1938 la creación de la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (Cedoc), que fue la primera central de trabajadores surgida en el país. Sin embargo y a pesar del apoyo que continuó recibiendo el P. Conservador de la Iglesia católica, ésta nunca recuperó el estatus que tuvo antes de la Revolución Liberal de 1895 y en la década de los años 30 incluso algunas jerarquías tenían temor de la difusión de la doctrina social de la Iglesia, que querían extender los promotores católicos de la Cedoc.

Los partidos Socialista (1926) y Comunista (1931), estructurados como entidades de cuadros dirigentes, fueron pioneros en

preocuparse sistemáticamente de la organización popular y particularmente "clasista" de los trabajadores ecuatorianos, si bien mantuvieron confrontaciones ideológicas mutuas. En todo caso, concibieron la cuestión rural como fundamental y abordaron la problemática obrera proclamando la socialización de los medios de producción y hasta la instauración de la "dictadura del proletariado". Se preocuparon por la sindicalización de los trabajadores y la obtención de una legislación laboral.

El "velasquismo" (1933), organizado en torno al caudillo José María Velasco Ibarra, inauguró los métodos populistas, abordando el problema de la participación electoral de las masas. Velasco, quien llegó a ocupar la presidencia por cinco ocasiones (1934-35, 1944-47, 1952-56, 1960-61 y 1968-72) ascendió por votación popular y masiva, excepto en la segunda presidencia (La Gloriosa). Paradójicamente fue derrocado en todas, excepto en la tercera presidencia que es la única que concluyó. El caudillo populista no creó un aparato sindical de respaldo, ni se constituyó en intermediario de las burguesías emergentes, pero su fuerza política normalmente fue respaldada por el conservadorismo y sus gobiernos influidos estrechamente por los agroexportadores. El velasquismo fue un fenómeno de cuarenta años, aunque cada presidencia fue distinta.

Entre 1929 y 1944 las anotadas fueron las únicas organizaciones políticas existentes, –aunque hubo otros efímeros movimientos–. Persistió, sin embargo, la confrontación entre liberales y conservadores, si bien durante todo el período mantuvieron hegemonía gubernamental los liberales, a veces en alianza con los socialistas y otras en franca confrontación con ellos, pero siempre vigilantes para evitar un posible gobierno conservador.

Los líderes liberales consideraron al gobierno de Isidro Ayora como uno de los suyos, por más que la conducción se hizo bajo los principios reformistas julianos. Apoyaron a Luis Larrea Alba, junto con los socialistas. Se identificó como liberal el go-

bierno de Alfredo Baquerizo Moreno, pero cuando ocurrió el triunfo de Neptalí Bonifaz, apoyado por los conservadores y la Compactación Obrera Nacional, el liberalismo aglutinó las resistencias que condujeron a la descalificación de Bonifaz por el Congreso de 1932 aún antes de que el candidato triunfante se posesionara de la presidencia de la República, lo que derivó en la cruenta "guerra de los cuatro días".

Ante el vacío dejado por el retiro de Baquerizo, por pocos días se encargó del poder el pro-conservador Carlos Freile Larrea, inmediatamente sustituido por el liberal Alberto Guerrero Martínez a quien siguieron otros liberales: Juan de Dios Martínez Mera, forzado, sin embargo, a dejar el poder por quienes lo habían apoyado, y Abelardo Montalvo. Entonces irrumpió Velasco Ibarra con un estilo y acción inéditos tanto en la campaña presidencial como en el ejercicio del gobierno. Tras su caída, continuaron los gobiernos liberales de Antonio Pons, luego el del independiente de "izquierda" Federico Páez, quien obró a su antojo político ocasionando la reacción general, a quien siguió una dictadura militar, tras la cual continuó el liberal cuencano Manuel María Borrero y después los liberales Aurelio Mosquera Narváez, gobernante de "mano firme", Carlos Arroyo del Río, Andrés Córdova, Julio Moreno y enseguida otra vez Arroyo del Río, en cuyo gobierno ocurrió la guerra con el Perú que derivó en la reacción nacional que lo derrocó.

Para los socialistas los gobiernos de mayor identidad fueron los de los militares Larrea Alba y Alberto Enríquez. Obraban, en general, como liberales de izquierda. Tuvieron enorme oportunidad política en el gobierno de Mosquera Narváez y fueron artífices de la Constitución de 1938 que el presidente no expidió; pero Mosquera se volvió contra la izquierda. Con La Gloriosa, socialistas y comunistas adquirieron influencia directa, hasta que Velasco Ibarra desconoció la Constitución de 1945 y acabó con su "izquierdismo".

Los conservadores, como puede apreciarse, apenas tuvieron presencia con Freile Larrea y electoralmente triunfaron con Neptalí Bonifaz. Bloqueados del acceso directo a la presidencia, combatían desde los congresos y, singularmente, se refugiaron en el control de numerosos municipios. Para la primera presidencia en la que triunfó Velasco Ibarra, aparecía como hombre del conservadorismo y en La Gloriosa el caudillo recibió el apoyo de todos los partidos políticos que convergieron en el anti-arroyismo.

A pesar de la hegemonía liberal en los sucesivos gobiernos, la tendencia no era uniforme y los congresos, a partir de 1929, resultaron otro foco de enfrentamientos con el Ejecutivo. Ayora debió renunciar ante la presión del Congreso. El Legislativo tuvo contundente actuación en la descalificación de Bonifaz, pero también de Martínez Mera, a quien los congresistas descalificaron siete gabinetes, hasta decidir finalmente la salida del presidente. Otro motivo de pugnas con el Ejecutivo fue la Constitución de 1938, virtualmente desconocida por el presidente Mosquera.

Pero, además, hubo otra fuerza que obró, en los hechos, como un partido político adicional en el espectro nacional. Se trató del Ejército, que con la Revolución Juliana inauguró su presencia gubernamental como institución. Ello no evitó levantamientos y pronunciamientos posteriores. En 1931 el cuestionamiento de la Asamblea al gobierno de Ayora fue respaldado por un sector del Ejército, lo que forzó a la renuncia del presidente. Cuando su sucesor, Luis Larrea Alba intentó la dictadura, debió renunciar al no obtener el apoyo militar. Fueron las tropas de cuatro batallones de Quito las que respaldaron la elección de Bonifaz y resistieron a los 16 batallones llegados del norte y sur del país para someterlas. Cuando Velasco Ibarra disolvió el Congreso e intentó una nueva legislatura, obtuvo el rechazo de la guarnición de Quito. El presidente fue apresado, dejando como declaración una célebre frase: "Me precipité sobre las bayonetas". Fueron los militares quienes quitaron su anterior respaldo a Federico Páez, a

quien depusieron para establecer la dictadura institucional del general Enríquez.

Para la época también incursionó la lucha política de los trabajadores. En 1916 se había conquistado la jornada de 8 horas diarias; también se llegó a contar con una Ley de Accidentes del Trabajo y en 1928 la primera Ley de jubilación, montepío civil, ahorro y cooperativa, al mismo tiempo que se creó la Caja de Pensiones, jubilaciones y montepíos, para los empleados públicos civiles y militares. En 1934 se reconoció el "sábado inglés", es decir el descanso remunerado de medio sábado y del domingo (jornada de 44 horas semanales, pues antes era de 48). Aunque en 1935 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya reconoció la jornada de 40 horas para el trabajo textil, una jornada similar, para los trabajadores ecuatorianos, sólo fue reconocida en 1979/80. Los derechos fundamentales de los trabajadores ecuatorianos quedaron fijados en el primer Código del Trabajo, expedido recién en 1938 por el dictador General Enríquez Gallo. Pero un derecho como el de vacaciones anuales para los obreros (antes sólo las hubo para los empleados) y únicamente por 15 días, fue establecido en 1944.

Aurelio Mosquera, al propio tiempo que impuso un gobierno de autoridad sobre los sectores populares, la izquierda y el mismo Congreso, trató de sujetar a los militares llegando incluso a sofocar un intento golpista y a dar de baja a varios generales. Arroyo del Río no solo se respaldó en el Ejército sino en la poderosa fuerza de Carabineros. Su derrocamiento fue una consecuencia de la invasión militar peruana, contra la cual el gobierno no fue capaz de articular una defensa nacional, descuidando la atención que en aquellos momentos exigía el Ejército.

En medio de las confrontaciones políticas, bajo el singular "funcionamiento" del Ejecutivo y de los congresos, la Constitución expedida por la Asamblea en 1929 sirvió como mecanismo de legitimación de las actuaciones de los políticos y aún de los milita-

res. Ella estableció un congreso bicameral, lo que complicó debates y posiciones políticas. De acuerdo con el Art. 74, el presidente de la República debía ser elegido por votación directa y secreta, pero el Congreso –decía la disposición- "verificará el escrutinio y declarará electo al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría absoluta de votos, o, en su defecto, la relativa" (*Constitución de 1929*). En aplicación de este artículo, la legislatura de 1932 efectuó el escrutinio y hasta reconoció el triunfo de Bonifaz con 28.359 votos frente a las candidaturas del liberal-socialista Modesto Larrea y del otrora caudillo juliano comandante Ildefonso Mendoza, apoyado por Vanguardia Socialista Ecuatoriana. Sin embargo, el mismo Congreso había debatido el asunto relativo a la nacionalidad de Bonifaz, hijo de diplomático peruano y poseedor de pasaporte peruano. Para bloquear su ascenso, la mayoría de congresistas declaró que el candidato electo, a pesar de su triunfo, "no reúne las condiciones que requiere la Constitución y las Leyes para ejercer el cargo de Presidente de la República", pues ante sus ojos Bonifaz no era ecuatoriano.

La misma Constitución (1929) disponía, en el Art. 79: "En caso de falta del Presidente de la República, de enfermedad u otro impedimento accidental que pase de diez días, le subrogará el Ministro de lo Interior, y, en el orden cronológico de sus nombramientos, los demás Ministros", lo que creó un espacio fluctuante entre el complot palaciego y los intereses de los políticos, pues la primera instancia a lograr, para cualquier sucesión legal y dada la "cultura política" del Ecuador, era la del Ministro del Interior. Así, cuando en 1931 en la Asamblea surgió el cuestionamiento a Isidro Ayora, antes de su renuncia el presidente debió nombrar como ministro del Interior al coronel Luis Larrea Alba, respaldado en ese momento por el Ejército, quien de inmediato le sucedió.

La fórmula fue repetida en adelante, de manera que los encargados del poder generalmente fueron quienes habían actuado como ministros del Interior o habían sido nombrados a

tiempo, para favorecer una sucesión adecuada a las conveniencias políticas. Carlos Freile se hizo cargo de la presidencia, cuando Baquerizo Moreno la abandonó para asilarse en la legación de Argentina, con motivo de los sucesos de los "cuatro días". Abelardo Montalvo sucedió al destituido Martínez Mera. La Constitución de 1938, expedida por la Asamblea, no entró a regir por cuanto Mosquera Narváez no la expidió, decidiéndose por disolver el Congreso y convocar una nueva legislatura en 1939. Pero, en adelante, la que rigió fue la Constitución Liberal de 1906 hasta la expedición de la Constitución de 1945, fruto de la Constituyente nacida de la Revolución del 28 de mayo de 1944.

Entre 1939 y 1945 se produjo la Segunda Guerra Mundial. Prácticamente en casi igual período, entre 1940 y 1944 gobernó, como presidente constitucional del Ecuador, Carlos Alberto Arroyo del Río. El 5 de julio de 1941 tropas del Perú iniciaron la invasión al Ecuador ocupando amplias extensiones de la Amazonía y del sur. En diciembre de ese mismo año se produjo un ataque japonés a la base norteamericana de Pearl Harbor a consecuencia de lo cual se promovió una Conferencia Interamericana de cancilleres que, reunida en Río de Janeiro, acordó el apoyo continental a los Estados Unidos.

En aquella Conferencia, el Ecuador, a través del canciller Julio Tobar Donoso, intentó tratar el asunto de la invasión peruana. Pero éste lució como un tema totalmente secundario ante la magnitud que los norteamericanos dieron al asunto de Pearl Harbor, que exigía unidad de los gobiernos con la causa de la democracia y el americanismo. El Canciller ecuatoriano se vio forzado a suscribir el Protocolo de Paz, Amistad y Límites con el Perú (Protocolo de Río de Janeiro) el 29 de enero de 1942. Ese mismo día el Ecuador rompió relaciones con las potencias del eje. En marzo del mismo año, el Presidente del Ecuador anunciaba el establecimiento de una base naval norteamericana en Salinas y en septiembre daba a conocer que había otorgado

a las fuerzas armadas de los Estados Unidos el acceso militar estratégico a las islas Galápagos. "El Ecuador, consciente de la responsabilidad por la seguridad del Continente, ha desempeñado un papel vital en lo tendiente a la defensa de las Américas contra la agresión del eje", señaló una publicación gubernamental.

La conciencia nacional, sin embargo, había quedado herida por la agresión militar del Perú, por el tratamiento continentalmente a ese problema con el Ecuador y, sobre todo, por la suscripción del Protocolo de Río, el mismo que, con 42 votos a favor y 9 en contra, fue ratificado por el Congreso en la sesión secreta del jueves 26 de febrero de 1942 y después por el presidente Arroyo mediante Decreto del día 28 del mismo mes. Esa conciencia nacional herida condujo finalmente al derrocamiento de Carlos A. Arroyo del Río mediante la llamada Gloriosa o Revolución del 28 de mayo de 1944, caracterizada por una impresionante movilización popular.

Tras La Gloriosa, en la que confluyeron todos los partidos políticos, tomaron ventaja las fuerzas de izquierda esperanzadas en una auténtica transformación social. A consecuencia de ella, José María Velasco Ibarra pudo retornar al Ecuador y fue proclamado presidente (1944-1947). La nueva Asamblea expidió la progresista Constitución de 1945; pero también dicha legislatura reflejó la exaltación política con la que se tomaron los sucesos de la cual derivaba la "revolución".

La radicalidad llegó a tal punto que la Asamblea Nacional Constituyente de los días 12 y 13 de diciembre de 1944 dictó dos acuerdos: el primero consideró "Que el régimen presidido por Carlos Alberto Arroyo del Río, sacrificó los más altos intereses de la Patria, a sus conveniencias personales y a las de la oligarquía que lo elevó al Poder y lo sostuvo en él"; y, "Que la revolución del 28 de mayo es la expresión culminante de la protesta del pueblo ecuatoriano contra ese régimen de incapacidad y

oprobio, nacido de la ilegalidad y del atropello de las fundamentales instituciones democráticas del país"; por lo cual resolvió: "Condenar ante la Historia al Régimen de Arroyo del Río, como atentatorio contra los más elevados intereses de la Patria, e ingrato, por tanto, al pueblo ecuatoriano"; y, además, imponer a Carlos Arroyo del Río "autor y responsable máximo de estos hechos", la pena de reclusión mayor extraordinaria de 16 años, la pérdida de los derechos de ciudadanía y la confiscación de todos sus bienes; imponer a Aurelio Aguilar Vásquez, exministro de Gobierno, la pena de 4 años de reclusión y la suspensión de los derechos de ciudadanía por 16 años; imponer 2 años de prisión correccional, la suspensión de los derechos de ciudadanía por 8 años y la multa de 200 mil sucres a las siguientes personas: Carlos Roca Carbo, Vicente Illingworth Icaza, Alberto Wright Vallarino, Comandante Héctor Salgado Ruiz, Pedro Hidalgo González, José Ricardo Chiriboga Villagómez, Fausto Navarro Andrade, Catón Cárdenas, Luis Calisto Mestanza y Manuel Benigno Cueva García, "principales mantenedores y usufructuarios del Régimen de Arroyo del Río"; imponer 1 año de prisión, suspensión de los derechos de ciudadanía por 4 años y multa de 50 mil sucres a las siguientes personas: Rosendo Santos Alarcón, Comandante Segundo Virgilio Guerrero, Comandante Carlos M. Rosales, Efrén Icaza Moreno, Ignacio Dávalos, Sigisfredo Vélez, Coronel Nicolás Santos Alarcón, Comandante César Plaza y Gonzalo Serrano. Por el segundo acuerdo, la Asamblea Nacional Constituyente (12 y 13 de diciembre de 1944) resolvió:

> Condenar ante la Historia, como atentatorios a las instituciones republicanas y al decoro de la Nación, a los regímenes de Aurelio Mosquera Narváez, principalmente por el delito de disolución de la Asamblea Nacional Constituyente de 1938, y al de Andrés F. Córdova, principalmente por la consumación del fraude electoral que culminó con la ascensión al Poder de Carlos Alberto Arroyo del Río.

Fue la Asamblea Nacional del año 1946 la que tomó una actitud distinta. En efecto, considerando, entre otros puntos,

> Que cumple con uno de sus deberes fundamentales al procurar la pacificación política de la República, la armonía ecuatoriana y el imperio de la justifica; Que las vicisitudes políticas acaecidas a partir del 28 de mayo de 1944, si han originado errores, dejan pendientes la necesaria y correspondiente reparación; Que la clase Militar, como depositaria de la defensa de la Nación, debe estar al margen de criterios partidistas y de pasos administrativos que no sean absolutamente nacionales.

La Asamblea decretó, en lo principal: "Restitúyanse los derechos de ciudadanía a todas aquellas personas que hubiesen sido sancionadas por delitos políticos con la privación de los mismos"; y "Derógase la Resolución de Sanciones, dictada por la Asamblea Nacional el 12 de diciembre de 1944, así como todos los que se opongan al presente. Decláranse válidos todos los Decretos o Acuerdos de Levantamiento de Sanciones dictados hasta la fecha".

Estado y economía

El eje de las políticas gubernamentales durante el período 1929-1944 fue el presupuesto, que a partir de la Revolución Juliana debió sujetarse a una nueva Ley de carácter centralista. El esquema básico de ingresos y egresos se conservó, pero las disputas políticas y los intereses económicos tras ellas modificaron coyunturalmente el alcance de distintos rubros. En pocos años algunas rentas volvían a estar descentralizadas, contradiciéndose con ello el espíritu que inspiró a las reformas julianas.

También aumentaron las presiones para obtener fondos del erario nacional. Y los alternados déficits presupuestarios de la época (las estadísticas son imprecisas) fueron generalmente cubiertos con deuda interna y particularmente desde 1932 con fondos provistos por el BCE. Buena parte de los egresos presupuestarios eran previstos para el pago de la deuda externa, un asunto reiterado y de difícil solución dada la escasez de las rentas nacionales en un período histórico signado por la crisis.

De acuerdo con un estudio difundido por el Boletín del Ministerio del Tesoro, es interesante observar que, desde una visión de largo plazo, la composición presupuestaria no se modificó durante más de un siglo: entre 1830 y 1944 prácticamente el 80 % de los ingresos del presupuesto provino de las rentas por impuestos en las que, a su vez, los impuestos indirectos representaron el 80 % en promedio; las rentas de servicios nacionales, las de propiedades del Estado y los ingresos varios cubrían el 20 % promedial de los ingresos públicos[73]. En ese siglo el presupuesto se hizo trescientas veces mayor con relación al sucre, pero ese aumento es solo relativo pues apenas aumentó diecisiete veces con relación al dólar y apenas diez veces con relación al oro.

La reacción contra los impuestos, el rubro central para el financiamiento del Estado, también fue una constante nacional, particularmente entre las elites con capacidad de presión económica y política. Resultan ilustrativas las posiciones asumidas por las cámaras de Guayaquil: cuando en 1925 el periódico *El Guante* lanzó la idea de decretar "puerto autónomo" a esa ciudad, el planteamiento fue acogido por la Cámara de Comercio y Agricultura guayaquileña que designó una comisión para su estudio. En 1928, argumentando sobre el

[73] Se trata de un raro estudio en la línea de lo que hoy denominaríamos como "historia cuantitativa", realizado por quien fuera el Jefe de Matemática Fiscal, que sigue la trayectoria pormenorizada de los ingresos al presupuesto del Estado (lastimosamente no el de los gastos) desde 1830 (Azanza, 1946).

"estado ruinoso de ciertas haciendas" del Guayas, Los Ríos y El Oro, la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil solicitó al presidente de la República la suspensión del cobro del impuesto predial y su reemplazo por otro sobre la producción. La exposición de la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil ante el Congreso Nacional de 1930 argumentó que "las leyes aduaneras arruinan al comercio y al consumo", por lo que pidió reformas a la Ley Orgánica y Nuevo Arancel de Aduanas. La misma Exposición sostuvo que "el impuesto a la renta ahuyenta al capital y ataca a la vitalidad de la nación", por lo que pidió la derogatoria de tal impuesto. Así mismo, el documento también sostuvo que "el impuesto a las ventas es redundante, perjudicial y vejatorio", por lo que también pidió su derogatoria. Otro Memorial presentado por la Cámara de Comercio de Guayaquil al Congreso Nacional de 1939 argumentó que la economía se ha visto afectada con incautaciones de giros y, sobre todo, con el control de las importaciones, que ha puesto al comercio "en un estado lamentable", por lo que solicitó la derogatoria del control de importaciones (Paz y Miño C., abril de 1999).

Ese tipo de demandas siempre fueron presentadas como defensa de los "intereses nacionales" y de la economía "del país" y fue difícil que los gobernantes escaparan a la decisiva influencia empresarial. Las políticas económicas gubernamentales siempre debían contemplar esa realidad que se imponía como una fuerza más en la vida política del Ecuador.

Ahora bien, sobre el esquema presupuestario general cabe resaltar algunos hechos particulares presentados en distintos gobiernos.

Para 1934 el presupuesto[74], con los aumentos sobre la propuesta inicial, ascendió a S/. 51´293.000,20. Como rubros de ingresos constaban los siguientes:

- rentas de propiedades nacionales: ferrocarriles, minas, inmuebles, industrias;
- servicios: tasas portuarias, correos, telégrafos y teléfonos;
- impuestos: directos (propiedad rústica, a la renta); indirectos (derechos consulares, importaciones, exportaciones, a las ventas, servicio cablegráfico, fletes y pasajes), a los actos (herencias, legados y donaciones, timbres fiscales);
- estancos: alcoholes, tabaco, sal y fósforos;
- ingresos varios.

Los mayores ingresos provenían de los aranceles a las importaciones (S/. 14´296.152), las rentas de los estancos de alcoholes y tabaco (S/.10´091.007,10), sal y fósforos (S/. 4´070.703,36), mientras los impuestos directos apenas recaudaban S/. 2´588.582,15.

Los gastos efectivos en 1934 ascendieron a S/. 48´282.178,08, que incluían:

- Poder Legislativo: Cámara del Senado, de Diputados, Viáticos y Archivo.
- Poder Judicial: Corte Suprema, Cortes Superiores, Juzgados de Letras, Gastos judiciales.
- Poder Ejecutivo: Ministerios de Gobierno y Previsión Social; Relaciones Exteriores; Educación Pública; Obras Públicas, Agricultura y Fomento; Hacienda y Crédito Público; Guerra, Marina y Aviación; Gastos generales;

[74] Los datos para 1934-1935 provienen del *Informe a la Nación* (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f.).

Pensiones del Estado; Imprevistos; Organizaciones varias; Deuda pública (externa e interna).

Pero al año 1935 el presupuesto fue inflado por el Congreso, alcanzando a S/. 63´575.000. Como el gobierno previó que no podría llegar a su plena ejecución, resolvió suspender las partidas de nueva creación, aunque luego tuvo que restaurarlas. Hubo importantes asignaciones para las Fuerzas Armadas y la Policía; y cabe recordar que en 1935 se refundó la Escuela Politécnica Nacional, a la que se asignó fondos especiales a fin de atender la contratación de profesores extranjeros. De todos modos, la educación tenía significativas asignaciones, llegando su monto global a S/. 9´468.108,97.

En 1937, el presupuesto del gobierno del Jefe Supremo Enríquez Gallo (Ministerio de Hacienda, 1938, pp. XXIV y ss.) inicialmente fue fijado en S/. 79´500.000,00, pero las reformas posteriores lo elevaron a S/. 83´578.000,00. Sin embargo, la recaudación efectiva fue mayor, sobrepasando en S/. 3´006.517,86. Siendo los egresos efectivos de 80´920.767,54, hubo un superávit de S/. 5´663.750,32, cantidad incorporada en 1938, año en que, hasta julio, el presupuesto ascendió a S/. 130´798.000,00. Sin embargo, por los gastos estatales hasta junio, el saldo de caja efectivo era de S/. 671.002,27. Pero habría que contemplar, además, la fuerte carga de las obligaciones provenientes de la deuda externa. Los bonos de primera hipoteca de The Guayaquil and Quito Railway Co. perdían en el principal, mientras los intereses eran superiores (alcanzaban a $. 13´137.350,00); los certificados de la sal estaban pendientes de pago en cerca de 460 mil dólares y casi 175 mil dólares en intereses vencidos; mientras los bonos Cóndores tenían un capital pendiente de unos 316 mil dólares y 231 mil por intereses vencidos. Sólo había disminuido a 840 mil dólares la deuda de un empréstito italiano. Según la apreciación del Ministro de Hacienda:

> El problema de la Deuda Externa, concerniente a las obligaciones antes expuestas, debe inducir a la H. Asamblea a plantear en forma inmediata las bases de arreglo con los Tenedores de dichos Bonos, habida la consideración primordial de que, tratándose de los bonos de Primera Hipoteca, el Gobierno es sólo garante de la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito y de que su servicio ha sido descuidado por el largo período de 24 años, lo cual imposibilita en absoluto poner al día tales servicios. (Ministerio de Hacienda, 1938)

El gobierno también prestó atención al pago de la deuda interna: los bonos de la Serie A bajaron a julio de 1938 a la suma de S/. 681.000; los de la Serie B a S/. 40.900; los certificados sin intereses, a S/. 46.000; mientras que la nueva deuda consolidada del gobierno con el BCE se determinó en la suma de S/. 26´000.000 (al 1.º de enero de 1938) para cuyo pago el presupuesto asignó la cantidad anual de S/. 1´500.000 a fin de cubrir intereses y amortización (Ministerio de Hacienda, 1938, pp. XXXI). El monto adeudado era fruto de la acumulación de préstamos hechos al gobierno desde el año 1932, cuando Baquerizo Moreno inició esa práctica. Buena parte siempre fue requerida para cubrir los gastos ordinarios del Estado; pero el ministro de Hacienda, G. Martínez B. era contrario a que la economía pública sea financiada con recursos del BCE.

La Segunda Guerra Mundial afectó doblemente al comercio exterior latinoamericano: cerró el mercado europeo a los productos de la región y sujetó la venta de los mismos a las cuotas impuestas por los Estados Unidos que también debió restringir y seleccionar sus compras. Tales situaciones provocaron desequilibrios en las balanzas comerciales de los países latinoamericanos y desajustes fiscales. Las economías, tan dependientes de las exportaciones y de los ingresos derivados de ellas, experimentaron diversos problemas. Sin embargo, y aunque pa-

rezca paradójica, la situación del Ecuador fue distinta. Ciertamente, el país advirtió la necesidad de buscar nuevos mercados, pero solo para los excedentes de exportación.

En 1940 el cacao todavía era el primer producto exportable, pero en los siguientes años el arroz le superó en 5 veces al mismo tiempo que subieron los precios del café y se incrementaron las ventas de madera de balsa, caucho, petróleo crudo, sombreros de paja toquilla, lana vegetal, higuerilla, cascarilla, copra y hasta nuevos productos como cobre en barras o lingotes y semillas de palma real. Lo que si se vieron afectadas fueron las exportaciones de lana animal y frutas en general. Y aunque los Estados Unidos rebajó sus porcentajes de compra, ellos aumentaron para Argentina, Cuba, México, Panamá, Venezuela y singularmente con el Perú, que quintuplicó su relación con el Ecuador, según informaba al Congreso el ministro de Hacienda Alberto Wright en 1943. De acuerdo con este informe, entre 1938 y 1942 las importaciones ecuatorianas subieron de 148.3 a 199.7 millones (sucres), pero las exportaciones lo hicieron de 167.1 a 298.6 millones, con lo cual la balanza comercial del país demostraba una coyuntura muy favorable.

La bonanza comercial repercutió sobre los presupuestos. El ministro de Hacienda, Vicente Illingworth informaba en 1942 que se hallaba consolidada la deuda interna. No había sido posible hacer lo mismo con la deuda externa. Sin embargo, el año 1941 había sido "el único en los anales de la economía fiscal" pues demostraba un saldo efectivo en caja de S/. 635.922,08. El ministro Wrigth informaba que el presupuesto de 1942 había tenido un superávit extraordinario de 11.189 millones de sucres. Todo ello había sido posible, según aquellos informes ministeriales, porque mejoraron las recaudaciones en varios rubros, sin necesidad de crear nuevos impuestos y a pesar de la persistente evasión tributaria.

Pese a la desarticulación de las instituciones económicas, que permanentemente fueron un motivo de queja de los ministros de Hacienda, gracias a la intervención del Estado se mantuvo el control de cambios a 15 sucres por dólar, el control de precios de una serie de productos de primera necesidad y un muy relativo control de las importaciones resistido por los comerciantes y difícil de lograr ante la tradición del contrabando.

Para afrontar los gastos imprevistos derivados del conflicto con el Perú se crearon, en todo caso, algunos impuestos descentralizados: el 5 % sobre el total de recaudaciones de los municipios del país, la diferencia de 20 centavos entre el tipo de cambio de compra y venta de divisas, un impuesto a las cédulas de identidad y uno adicional para la Defensa Nacional. Los impuestos nombrados rindieron hasta 1942 un total de 4.539.172,55 sucres, pero sólo el último (Defensa) logró, en dos años un monto de 16.6 millones, "cifras éstas por demás exiguas –decía el informe ministerial– si se calcula la población del Ecuador en más de tres millones de habitantes". Se acudió, además, a varios empréstitos del Banco Central: tres de ellos, en 1941, alcanzaron un monto de 17 millones de sucres; y uno a inicios de 1942 fue por un monto de 14 millones. Sin embargo, nunca fue transparente el gasto de lo recaudado.

En medio de la situación irregular creada por la guerra europea, la invasión de las tropas peruanas, la afrenta nacional producida con la aceptación del Protocolo y la temporal estabilidad económica, la época no pudo ocultar impactantes realidades del Ecuador. "En el país se está produciendo una centralización o absorción de la riqueza privada que ya está causando miseria en ciertas clases sociales" afirmó el perspicaz ministro Illingworth en 1941. Observó, además, que los bancos comerciales pagaban intereses "fuera de toda perspectiva" obteniendo una liquidez que luego les permitía colocar esos dineros "pero, naturalmente, a tipos prohibitivos", afectando así las inversiones

productivas "y fomentando más bien las inversiones de orden realmente especulativo". En 1942 insistía en que hacía falta tanto el proteccionismo sobre los bienes nacionales como un plan económico intervencionista así como frenar la "inflación del circulante", requiriéndose "regular el crédito y controlar las inversiones". Y el ministro Wright coincidía, en 1943, con las apreciaciones de su antecesor, insistiendo, como temas sensibles, los de la evasión del impuesto a la renta, los problemas aduaneros o los del obsoleto catastro sobre la propiedad rural. Eran, pues, apreciaciones sobre una problemática interna del país, que tampoco lograría encontrar efectivas soluciones en el futuro.

Reflexiones Finales

Desde una perspectiva de largo plazo, las tres décadas que van desde 1920 hasta 1950 se caracterizaron por la persistente crisis económica en el Ecuador. Durante toda la época continuó predominando en el país un régimen agrario regionalizado, basado en relaciones precarias de trabajo, que estrangularon las posibilidades del crecimiento interno. Externamente, en cambio, la crisis de las exportaciones de cacao (que habían sostenido la economía nacional durante un siglo), no logró solucionarse, a pesar de algunos años coyunturales de recuperación.

En ese contexto, toda la época estuvo determinada por las instituciones nacidas de los gobiernos julianos y, principalmente, del Banco Central del Ecuador. Esta entidad procuró, en forma permanente, mantener la estabilidad monetaria. Sin embargo, se vio afectada por la inestabilidad política y la injerencia gubernamental. Este tipo de intervencionismo político fue el que alteró las funciones y la misión específicas del BCE, que conducirían a crear un ambiente crítico incluso contra el mismo banco.

La inestabilidad política repercutió sobre la economía. Gobiernos, opositores, partidos y reacciones de la sociedad civil explicaban las erráticas conducciones, en distintas coyunturas de la época: entre 1925 y 1929/32 hubo, en general, relativa estabilidad en los negocios del Estado; la fase 1934-40 fue la más crítica; y entre 1940-44 se volvió a otro momento de relativa estabilidad. Se impuso, en todas ellas, la confrontación política, la debilidad de las instituciones estatales y la inestabilidad gubernamental, es decir, una conjunción de fenómenos inédita en la historia nacional e incrustada en la vorágine de la economía y la política mundiales.

Todo ello incidió en el rumbo del BCE. Mientras se mantuvo el segundo patrón oro (1927-1932), pudo darse el

control a las emisiones y a los cambios, en función de la estabilidad monetaria. A partir de 1932 progresivamente el BCE fue forzado no solo a otorgar créditos a los gobiernos, sino también a redefinir los objetivos bajo los cuales nació, a fin de convertirse en un banco de desarrollo y a canalizar recursos a los sectores productivos demandantes de ellos. El BCE debió reformarse en 1937 y en 1945/47, como fruto de la reforma Gómez Morín, la actuación de la Misión Triffin y la vinculación del Ecuador al FMI.

En las décadas seguidas resalta la institucionalidad derivada de la Revolución Juliana, se ubica la regionalización de la economía ecuatoriana, se aclaran las funciones del BCE y las cambiantes condiciones del país que forzaron a sus reformas. Además, queda especificada la situación de los bancos privados y la transición de su poder. Particular mención ha merecido la economía de la región andina centro-sur, que escapó a la crisis económica nacional gracias a la producción de sombreros de paja toquilla y al apoyo del BCE Sucursal Cuenca, para alentar tanto la compra de oro, como el apoyo crediticio al sector empresarial en formación.

Este estudio tuvo como base una amplia documentación, que permitió abordar la temática planteada en los términos en que fue apreciada en la época. Existe una limitación en cuanto a fuentes: la ausencia o relatividad de las estadísticas, en las cuales predomina la información parcial sobre el sector fiscal. En todo caso, los datos existentes sobre el período permiten proyectar nuevas investigaciones, en las que uno de los ejes a contemplar sería la reconstrucción cuantitativa, a fin de promover la historia económica cuantitativa en el Ecuador, rama que todavía es incipiente.

Bibliografía General

Acosta, A. (1994). *La deuda eterna*. Libresa.

Actas del Primer Congreso Financiero Panamericano. (1915). Congreso realizado entre el 24 y 29 de mayo de 1915. Washington. Imprenta del Gobierno.

Alexander Rodríguez, L. (1992). *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940).* Ediciones del Banco Central del Ecuador.

Almeida A., R. (1994). *Kemmerer en el Ecuador*. Flacso.

América Libre. (1934). Volumen 3; s.d.

América Libre. (febrero de 1930). Suplemento 4; s.d.

América Libre. (1922). Volumen 2; s.d.

América Libre. *Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920*. (s.f.). Guayaquil: Publicada por la Empresa Periodística "Prensa Ecuatoriana".

Andrade Moscoso, J. (1954*). Los monopolios fiscales en el Ecuador. Boletín del Ministerio del Tesoro,* 39-40.Talleres Gráficos del Servicio de Suministros,

Arcos, G. (1940). *Años de oprobio*. Imprenta Fernández.

Arosemena Arosemena, G. (2002a). Crisis económica y conflicto regional en la creación del Banco Central del Ecuador. *Ensayos de Historia Económica por los setenta y cinco años del Banco Central del Ecuador*. Banco Central del Ecuador.

Arosemena Arosemena, G. (2002b). *La Revolución Juliana. Evento ignominioso en la Historia de Guayaquil*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas.

Arosemena Arosemena, G. (2002c). La banca ecuatoriana en el siglo XIX. *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, 171, 172. Vol. LXXXI. Academia Nacional de Historia.

Arosemena Arosemena, G. (1991). *El fruto de los dioses. El cacao en el Ecuador desde la colonia hasta el ocaso de su industria, 1600-1983*. Editorial Graba.

Arosemena Arosemena, G. (1990). *Ecuador. Evolución y búsqueda del despegue económico*. Ediciones del Banco Central del Ecuador.

Asamblea Nacional del año 1946.

Asamblea Nacional Constituyente. (12 y 13 de diciembre de 1944). *Acuerdos*.

Ayora, I. (1928). *Mensaje del Presidente Provisional de la República a la Asamblea Nacional.* Imprenta Nacional.

Ayala Mora, E. (Ed.) (1997). *La Superintendencia de Bancos. Reseña histórica 1927-1983*. s.e.

Azanza J., F. A. (1946). El presupuesto nacional a través de 115 años*. Boletín del Ministerio del Tesoro*, 5. Primer Trimestre. Imprenta del Ministerio del Tesoro.

Banco Central, Dirección General de Estudios. (2002). *Setenta y cinco años de información estadística 1927-2002*. Banco Central del Ecuador.

Banco Central del Ecuador. (1977). *Cincuenta años: 1927-1977*.

Banco Central del Ecuador. (1957a). *Acuerdos de Bretton Woods y convenio sobre la Corporación Financiera Internacional.* (Edición reservada).

Banco Central del Ecuador. (1957b). *Acuerdo sobre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*. (Edición reservada).

Banco Central del Ecuador. (diciembre de 1947). Informe anual del Gerente General del BCE al Consejo de Administración, por el ejercicio de 1947. *Boletín del Banco Central del Ecuador*, 245.

Banco Central del Ecuador. (1937). *Acuerdo sobre el Fondo Monetario Internacional. Banco Central del Ecuador*. (Edición reservada).

Banco Central del Ecuador. (noviembre de 1934). El problema de la estabilización de las monedas. *Boletín*, 88. Año VIII.

Banco Central del Ecuador. (1932). *Libro de Actas del Directorio*. Tomo VII. (Actas Nos. 64, 65, 66 y 67, sesiones de febrero y marzo de 1932, folios 5 a 131). Archivo Histórico del Banco Central del Ecuador, Quito.

Banco Central del Ecuador. (marzo de 1932). *Boletín*, 56. Año V.

Banco Central del Ecuador. (abril de 1932). *Boletín*, 57. Año V.

Banco Central del Ecuador (octubre de 1931). La América Latina y la depresión económica mundial. *Boletín,* 51. Año V.

Banco Central del Ecuador. (enero de 1931). La política del Banco Central ante el Dr. Kemmerer. *Suplemento al Boletín n.º 42*.

Banco Central del Ecuador. (1930). *Segundo Informe anual que el Presidente del Banco presenta a los Accionistas y a la Superintendencia Bancaria por el ejercicio económico del año 1929*.

Banco Central del Ecuador. (agosto de 1927). *Boletín Mensual*.

Banco Central del Ecuador. Departamento de Información anexo a la Secretaría Privada de la Presidencia (1927). *El Banco Central del Ecuador*. Talleres Tipográficos Nacionales.

Banco Central del Ecuador. (1926). *Conferencias económicas*. Talleres tipográficos de Hacienda.

Banco del Azuay. (1938). *En el XXV Aniversario de su fundación, 1913-1938*. Banco del Azuay.

Banco del Azuay. (noviembre de 1926). *Memorando del Banco del Azuay a la Misión Kemmerer*. Banco del Azuay.

Banco del Ecuador (1918). *Historia de medio siglo: 1868 a 1918*. El Independiente.

Baquerizo Moreno, A. (lunes 13 de agosto de 1917). *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1917*. Registro Oficial del Ecuador Año I, n.º 282.

Barrera B., J. (Marzo de 1946). Informe del departamento de investigación social y propaganda. El problema de la paja toquilla en el Azuay. *Boletín de Informaciones y de estudios sociales y económicos,* 32. Año VIII. Instituto Nacional de Previsión.

Boletín de Hacienda. (Junio de 1930).

Carbo, L. A. (1978). *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador.* Banco Central del Ecuador.

Carbo, L. A. (agosto de 1927). Las funciones principales del Banco Central del Ecuador*. Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador*, 1. Año I. Talleres Tipográficos Nacionales.

Congreso Nacional (viernes 6 de enero de 1933). *Acta n.º 83.*

Constitución de 1946. Disponible en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-6-de-marzo-1945/html/6f10b23d-b5f9-4341-a5af-00b3714c339d_2.html

Constitución de 1945. Disponible en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-6-de-marzo-1945/html/6f10b23d-b5f9-4341-a5af-00b3714c339d_2.html

Constitución de 1929. Disponible en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-26-de-marzo-1929/html/47f51947-6b67-442f-8d33-13c941391362_2.html

Crawford de Roberts, L. (1980). *El Ecuador en la época cacaotera*. Editorial Universitaria de la Universidad Central.

Cueva, E. (1929). *Segundo informe anual que el presidente del Banco Central del Ecuador presenta a los accionistas y a la Superintendencia Bancaria por el ejercicio económico del año 1929*. Imprenta del Banco Central del Ecuador.

Chiriboga, M. (1980). *Jornaleros y granpropietarios en 135 años de exportación cacaotera (1790-1925)*. Consejo Provincial de Pichincha.

Decreto, del 4 de junio de 1940.

Decreto del 5 de junio de 1889.

Dillon, L. N. (1927). *La crisis económico-financiera del Ecuador*. Talleres de la Editorial Artes Gráficas. (Reproducido en 1976).

Drake, P. W. (1995). *Kemmerer en los Andes*. Banco Central del Ecuador.

El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República. Guayaquil: Editada por la Compañía "Guía del Ecuador"; Talleres de Artes Gráficas de E. Rodenas; 1909.

El Ejército a la Nación. (sábado 11 de julio de 1925). *El Telégrafo*. Guayaquil.

El Telégrafo. (1 de enero de 1932).

El Telégrafo. (1 de enero de 1931).

Espinoza, L. y Achig, L. (1981). *Proceso de desarrollo de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago*. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA), Editorial Don Bosco, Cuenca.

Estrada, V. E. (1986). La lucha en defensa de la moneda nacional: 1922-1934. *Pensamiento monetario y financiero*. Vol. 21. II parte. BCE-CEN.

Estrada, V. E. (1982). *Moneda y bancos en el Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional.

Estrada, V. E. (1950). *El momento económico en el Ecuador. la tragedia monetaria pasada y la futura, sus causas, sus narcóticos y sus remedios*. Imp. La Reforma.

Estrada, V. E. (1940). *La tragedia monetaria del Ecuador. La construcción y la destrucción del Banco Central en 1938*. Artes Gráficas Senefelder.

Estrada, V. E. (1934a). *La cuestión monetaria: Exposición presentada por el Ministro de Hacienda Sr. V. E. Estrada ante la H. Cámara de Diputados, en su sesión del lunes 17 de septiembre de 1934.* (Primera parte). Talleres Gráficos Nacionales.

Estrada, V. E. (1934b). *El Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador fuente de errores e informaciones tendenciosas*. Litografía e imprenta La Reforma, Editorial Jouvín.

Estrada, V. E. (1934c). *El problema económico del Ecuador en 1934*. Litografía e imprenta La Reforma, Editorial Jouvín.

Estrada Ycaza, J. (1976). *Los bancos del siglo XIX*. Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas.

Fischer, S. (1983). *Estado, clases e industria*. Editorial El Conejo.

Galarza Zavala, J. (1972). *El festín del petróleo*. Ediciones Solitierra.

Guerrero, A. (1980). *Los oligarcas del cacao*. Editorial El Conejo.

Gozzy, E. y Tappatá, R. (noviembre de 2010). *La Misión Kemmerer*. Fit & Proper,
http://www.fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf

Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Crítica-Grijalbo Mondadori.

Hurtado, O. (1977). *El poder político en el Ecuador*. Ediciones de la Universidad Católica.

Illingworth. (1941). *Informe del Ministro de Hacienda*.

Informe del Superintendente de Bancos 1947-1948, Quito: Edit. Fray Jodoco Ricke.

Informe del Superintendente de Bancos por el año de 1941. Quito, julio de 1942.

Informe del Superintendente de Bancos. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales; 1934.

Instituto Nacional de Previsión. (junio de 1938). *Boletín de informaciones y de estudios sociales y económicos*. Año I.

Jurado Avilés, J. J. (Ed.). (1920). *El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil*. s.e.

Kemmerer, E. W. (febrero de 1932). Experiencias recientes con el Standard Oro. *Boletín*, 55. Año V. Banco Central del Ecuador.

Larrea Stacey, E. (1990). *Evolución de la política del Banco Central del Ecuador 1927 – 1987*. Banco Central del Ecuador.

Ley de Bancos Hipotecarios del 6 de agosto de 1869.

Ley de Monedas de 1938.

Llerena, J. A. (1959). *Frustración política en veintidós años*. Editorial de la Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Lombard, N. (agosto de 1930). El porvenir del valor del dinero. *Boletín*, 37. Año IV. Banco Central del Ecuador.

Ludewig, C. K.; Zier, J. G. y Kelbaugh, P. (1940). Medio siglo de progreso económico 1890-1940. *Cincuentenario de la Unión Panamericana*. Unión Panamericana.

Mancheno O., J. C. (septiembre de 1991). Inicios de la injerencia política en el Banco Central. *Boletín del Archivo Histórico*, 2. Banco Central del Ecuador.

Martínez J., P. (1988). *Guayaquil Noviembre de 1922. Política oligárquica e insurrección popular*. CEDIS.

Medina Castro, M. (1977). *La responsabilidad del gobierno norteamericano en el proceso de la mutilación territorial del Ecuador*. Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil.

Memorando. Presentado por los Delegados de las Cámaras de Comercio de Guayaquil y Quito al Sr. Presidente de la República sobre la crisis económica actual. (1918). Guayaquil, Imp. de El Telégrafo.

Memoria del Directorio de la Asociación de Agricultores del Ecuador a la Junta General de Accionistas. (1914-1915). Guayaquil, Imprenta El Diario Ilustrado.

Ministerio de Hacienda. (1939). *Informe sobre la primera reunión de los Ministros de Hacienda de las Repúblicas Americanas, celebrado en Guatemala, que presenta el delegado del Ecuador, Dr. César D. Andrade, Ministro de Hacienda y Crédito Público*, Quito, Imprenta del Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda. (11 de junio de 1938) *Ley general de bancos*. Imprenta del Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda, Crédito Público, Bancos, Minas y Marcas de Fábrica. (junio de 1928). *Boletín de Hacienda*.

Ministerio de Hacienda. (1926). *Conferencias económicas*. Talleres tipográficos del Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda. (1938). *Informe que el Ministro de Hacienda y Crédito Público presenta a la Nación, 1937-1938*. Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Informe a la Nación, 1934-1935*. Talleres Tipográficos Nacionales.

Misión de Consejeros Financieros. (25 de febrero de 1927). *Proyecto de Ley General de Bancos con la exposición de motivos correspondiente*. (Presentado al Presidente y al Ministro de Hacienda

Moncayo Andrade, A. (1981). *Origen y desarrollo de la crisis económica en el Ecuador. Pensamiento económico de Abelardo Moncayo Andrade*. Banco Central del Ecuador, Universidad de Guayaquil.

Mogollón, N. (abril de 1940). Estructura, tensión y posibilidades económicas de la República del Ecuador. Estudio histórico teórico sobre una economía

nacional en desigual desenvolvimiento. *Boletín de Informaciones y de estudios sociales y económicos*, 8. Año II. Instituto Nacional de Previsión.

Morillo Batlle, J. (1996). *Economía monetaria del Ecuador*. Imprenta Mariscal.

Müller, A. (julio-septiembre, 2009). Teoría de la firma, teoría del mercado y teoría económica: una reflexión. *Desarrollo Económico*, 194. Vol. 49. www.jstor.org/stable/25702554 .

Muñoz Carrasco, M. (1988). *El Banco Central del Ecuador en Cuenca*. Centro de Investigación y Cultura, BCE Cuenca.

Naranjo Chiriboga, M. P. (2002). Del patrón oro al patrón de cambios oro en el Ecuador. *Ensayos de Historia Económica por los setenta y cinco años del Banco Central del Ecuador*. Banco Central del Ecuador.

Naranjo, P. (2005). *La Revolución Juliana y el Gobierno de Ayora*, Quito, Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas, Cuadernos de Divulgación Cívica, n.º 22.

Navarro, J. G. (s.f.). *Documentos relacionados con la Transformación Político-militar del 9 de julio de 1925.* Imprenta Nacional.

Orellana, D. (1930). *Estudios monográficos del Ecuador*. T. II. Escuela Tipográfica Salesiana.

Paz y Miño Cepeda, J. (2018). *Ecuador: los gobiernos julianos 1925-1931. La constitución de la izquierda política*. Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). https://www.historiaypresente.com/gobiernos-julianos/

Paz y Miño Cepeda, J. (2016). Ponencia para el Seminario Internacional "Retos de la Banca Central en el siglo XXI", organizado por el Banco Central del Ecuador, Quito, 11-13 octubre 2016.

Paz y Miño Cepeda, J. (enero de 2013). *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas Económicas*. Ministerio Coordinador de Política Económica, Academia Nacional de Historia, PUCE. http://puce.the.pazymino.com/JPyM-REVOLUCION_JULIANA-Politicas_Economicas-2013.pdf

Paz y Miño Cepeda, J. (2009). *Una "Historia de Guayaquil" ante el tribunal de la Historia del Ecuador*. THE. http://puce.the.pazymino.com/GUAYAQUIL-Historia.html

Paz y Miño Cepeda, J. (2007). Constituyentes, Constituciones y economía. En *Asamblea Constituyente y economía*. *Constituciones en Ecuador*. PUCE-THE, Editorial Abya Yala.

Paz y Miño Cepeda, J. (abril de 2004). Lecciones de los Estancos. *Revista Gestión*, 118.

Paz y Miño Cepeda, J. (2003). Independencia y República: siglos XIX y XX. *Nueva Enciclopedia del Ecuador.* Círculo III. Editorial Planeta.

Paz y Miño Cepeda, J. (2001). La fundación del Banco Central del Ecuador y su significado histórico a los 75 años. *Ensayos de Historia Económica por los setenta y cinco años del Banco Central del Ecuador*. Capítulo V. Banco Central del Ecuador. Disponible en https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Memoria/2001/cap05.PDF

Paz y Miño Cepeda, J. (2002a). *Revolución Juliana: Nación, Ejército y bancocracia*. Editorial Abya Yala, THE, PUCE.

Paz y Miño Cepeda, J. (2000b). *Cuando el oro era patrón*. Taller de Historia Económica, PUCE.

Paz y Miño Cepeda, J. (16 de diciembre de 2002). La Superinendencia de Bancos y su significado histórico. Ponencia publicada por la *Revista de la Superintendencia de Bancos y Seguros. 75 años. 1927– 2002.*

Paz y Miño Cepeda, J. (abril de 1999). Las Cámaras y los impuestos. *"Desde el Baúl".* Diario HOY.

Paz y Miño Cepeda, J. (1989). La historicidad de José Peralta. *Visión actual de José Peralta*. Fundación Friedrich Naumann.

Paz y Miño, L. T. (1936). *La población del Ecuador*. Talleres Gráficos Nacionales.

Pareja Diezcanseco, A. (1979). *Ecuador. La República de 1830 a nuestros días*. Editorial Universitaria de la Universidad Central.

Peralta, J. (s.f.). *La esclavitud de la América Latina*. Reproducción de la obra publicada en Panamá en 1927. Universidad Central del Ecuador, Dpto. de Difusión y Cultura.

Pérez Chiriboga, G. (1947) *Informe anual del Gerente General del BCE al Consejo de Administración correspondiente al ejercicio de 1946*. Imprenta del Banco Central del Ecuador.

Pike, F. B. (1977). *The United States and the Andean Republics: Peru, Bolivia, and Ecuador*. Harvard University Press.

Quintero, R. (1980). *El mito del populismo en el Ecuador*. Flacso.

Registro Oficial del Ecuador. (12 de mayo de 1994). *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero n.º 52*. Sup. 439.

Registro Oficial del Ecuador. (5 de enero de 1938). *Ley Orgánica del Banco Central*. Año I, n.º 59.

Registro Oficial del Ecuador (4 de enero de 1938). Año I, n.º 58.

Registro Oficial del Ecuador. (9 de febrero de 1932). Decretos n.º 32 y 33. n.º 96.

Registro Oficial del Ecuador. (21 de diciembre de 1931). n.º 55.

Registro Oficial del Ecuador. (13 de marzo de 1928). Decreto del 8 de marzo de 1928. n.º 590.

Registro Oficial del Ecuador. (sábado 28 de enero de 1928). Año II, n.º 552.

Registro Oficial del Ecuador. (8 de septiembre de 1927). Ley General de Bancos. n.º 432.

Registro Oficial del Ecuador. (9 de agosto de 1927). n.º 407

Registro Oficial del Ecuador. (4 de agosto de 1927). n.º 403.

Registro Oficial del Ecuador. (sábado 19 de marzo de 1927). *Ley de Monedas; Exposición de Motivos sobre dicha Ley, presentada por la Comisión de Consejeros Financieros, presidida por el Sr. Edwin Walter Kemmerer; Suplemento a la Exposición de Motivos de la Ley de Monedas*. Año I, n.º 289.

Registro Oficial del Ecuador. (sábado 12 de marzo de 1927). *Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador*; *Exposición de Motivos sobre la misma Ley, presentada por la Comisión de Consejeros Financieros presidida por el Señor Edwin Walter Kemmerer*. Año I, n.º 283.

Registro Oficial del Ecuador. (25 de agosto de 1926). n.º 116.

Registro Oficial del Ecuador. (23 de julio de 1926). n.º 90.

Registro Oficial del Ecuador. (24 de junio de 1926). *Decreto del 23 de junio*. n.º 66.

Registro Oficial del Ecuador. (17 de junio de 1926).i n.º 60.

Registro Oficial del Ecuador. (3 de abril de 1926). *Decreto del 1.º de abril de 1926*. n.º 01.

Registro Oficial del Ecuador. (3 de febrero de 1926). *Decreto del 1 de febrero de 1926*. n.º 171

Registro Oficial del Ecuador. (23 de enero de 1926). *Decreto del 22 de enero de 1926*. n.º 162

Registro Oficial del Ecuador. (14 de enero de 1926). *Decreto del 10 de enero de 1926*. n.º 154.

Registro Oficial del Ecuador. (31 de octubre de 1925). *Decreto del 31 de octubre de 1925*. n.º 93.

Registro Oficial del Ecuador. (28 de octubre de 1925). *Decreto del 26 de octubre de 1925*. n.º 90.

Registro Oficial del Ecuador. (14 de octubre de 1925). *Decreto del 9 de octubre de 1925*. n.º 78.

Registro Oficial del Ecuador. (4 de agosto de 1925). *Decreto del 30 de julio de 1925*. n.º 21.

Registro Oficial del Ecuador. (2 de agosto de 1917). *Ley de Bancos*. Año I, n.º 27.

Registro Oficial del Ecuador. (1 de diciembre de 1914). *Reglamento para el Comisario Fiscal de Bancos*. n.º 671.

Registro Oficial del Ecuador. (21 de octubre de 1914). (Decreto). n.º 637.

Registro Oficial del Ecuador. (lunes 31 de agosto de 1914). *Ley Moratoria*. Año II, n.º 595.

Registro Oficial del Ecuador. (martes 11 de agosto de 1914). *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Ordinario de 1914*. Año II, n.º 579.

Registro Oficial del Ecuador. (viernes 7 de agosto de 1914). Año II, n.º 577.

Revista El Ejército Nacional, nro.26, 1925.

Revista Financiera (1889). *No. 4.* Imprenta de la Nación.

Reyes, O. E. (1997). *Los últimos siete años*. Banco Central del Ecuador.

Reyes, O. E. (1977). *Breve historia general del Ecuador*. T. II-III. Imprenta Offset Chávez.

Riofrío, V. E. (1955). *Los monopolios del Estado, Boletín del Ministerio del Tesoro*, Quito, Talleres Gráficos del Servicio de Suministros, Nos. 43-44, p. 9 y sig

Ribadeneira Araujo, J. (s.f.). Sueño cumplido. 85 años del Banco del Pichincha. Dinediciones.

Riofrío Villagómez, E. (1955). *Los monopolios del Estado, Boletín del Ministerio del Tesoro*. Talleres Gráficos del Servicio de Suministros. n.º 43-44.

Riofrío Villagómez, E. (1934). *Manual de Ciencia de Hacienda y de Derecho Fiscal Ecuatoriano*. Talleres Gráficos Nacionales.

Rodenas, E. (1909). *El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República*. Editada por la Compañía "Guía del Ecuador". Talleres de Artes Gráficas.

Robalino Dávila, L. (1973). *El 9 de Julio de 1925*. Editorial La Unión.

Rodríguez, L. A. (1992). *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830 - 1940)*. Banco Central del Ecuador.

Sáenz de Tejada y D., S. (1928). *Informe que el Ministro de Hacienda, Crédito Público, Bancos, Minas, Comercio y Marcas de Fábrica, presenta a la Nación 1925-1928*.Talleres Tipográficos Nacionales.

Samaniego Ponce, J. (1988). *Crisis económica del Ecuador. Análisis comparativo de dos períodos históricos: (1929-1933) – (1980-1984)*. Banco Central del Ecuador.

Sánchez Román, J. A. (2012). América Latina y los orígenes de la regulación económica internacional. *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles 2012*. Madrid. Tramo Editorial CEEIB, pp. 1461-1472. halshs-00877384.

Schwulst, E. B. (noviembre de 1927). Respuesta a una crítica. *Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador*, 4. Año I. Banco Central del Ecuador.

Schwulst, E. B. (octubre de 1927). Memorándum sobre la naturaleza y función del Banco Central del Ecuador. *Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador*, 3. Año I. Banco Central del Ecuador.

Tamayo, J. L. (1921). *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1921*. Imprenta Nacional.

Townsend, C. (2000). *Tales of Two Cities: Race and Economic Culture in Early Republican North and South America*. University of Texas Press.

Varios. (septiembre de 2010). *La economía política de la Independencia. Ensayos de Historia Económica por el Bicentenario*. Vol. 5. Encuentro de Historia Económica, Quito. Banco Central del Ecuador - Flacso.

Varios. (1986). *Pensamiento Monetario y Financiero*. Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano. Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional. Vols. 20 y 21.

Vega Ugalde, S. (1987). *"La Gloriosa". De la Revolución del 28 de mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista*. Editorial El Conejo.

Wright, A. (1943). *Informe al Congreso del ministro de Hacienda Alberto Wright*

Ycaza, P. (1981). *Apuntes sobre la historia del movimiento obrero ecuatoriano*. Editorial Rafael Perugachi.

*Nota sobre documentos

Con relación a la bibliografía de Banco Central del Ecuador, se ha consultado diversos informes desde agosto del año 1927 en el llamado *Boletín Mensual*. Asimismo informes anuales desde 1929.
Esos boletines mensuales tienen varias secciones y es muy útil la "Situación general de los negocios", los datos sobre exportaciones, importaciones, crédito, provincias, precios, situación fiscal, agricultura, comercio. Otros datos son relativos a: activos y pasivos del BCE, entradas de cacao a Guayaquil, transporte de mercancías por el ferrocarril, fluctuación del cambio internacional, medio circulante y reservas, situación bancaria según estados consolidados, compra y venta de giros sobre el exterior, tasas de interés, cartera de bancos, cotización de acciones bancarias y dividendos repartidos, depósitos en el BCE, directorios del BCE, leyes económicas. Además, hay artículos nacionales y extranjeros sobre diversos temas económicos: crisis, talón de oro, monedas, mercado mundial, situación de América Latina. Predomina la información cualitativa frente a las precarias estadísticas.

En cuanto a documentos del Ministerio de Hacienda, se ha consultado en *Informe a la Nación*, de los años: 1931-1932; 1932-1933; 1934-1935; 1937-1938; 1939; 1941; 1942; 1943; 1946. También el *Boletín de Hacienda*, desde el número 1.

Acerca del Autor

Juan José Paz y Miño Cepeda, ecuatoriano. Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad de Santiago de Compostela (y seis universidades españolas), Doctor en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la misma universidad. Profesor Titular e Investigador de la PUCE, en la Facultad de Economía. Profesor Emérito de la PUCE. Fue Decano de la Facultad de Comunicación, Artes y Humanidades de la Universidad UTE de Quito. Es Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia y Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Historia de España. Se ha desempeñado como Vicepresidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC), entidad que le ha destacado nombrándole en 2022 como Miembro Honorífico. Entre 2008 y 2011 fue Secretario del Comité Ejecutivo-Presidencial del Bicentenario. Entre 2011 y 2014 fue Cronista de la Ciudad de Quito, teniendo a su cargo el Archivo Metropolitano de Historia. Profesor invitado, ponente o investigador en múltiples actividades, tanto en Ecuador como en universidades de América Latina, Europa y Norteamérica. Es autor de numerosos libros y artículos, y ha colaborado como editorialista y columnista en distintos medios de comunicación. Su página web es *Historia y Presente* (www.historiaypresente.com).

NAVEGANDO