

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ECUADOR
AREA DE HISTORIA
PROGRAMA DE POSTGRADO EN HISTORIA ANDINA 1989-1991

Tesis presentada a la Sede Ecuador de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales

por

REBECA ALMEIDA ARROBA

Como uno de los requisitos para la obtención del grado de
Maestro en Historia Andina

PROFESOR ASESOR: JURGEN SCHULDT

Junio, 1992

I N D I C E G E N E R A L

PAGINA

INTRODUCCION

I. LA ECONOMIA ECUATORIANA EN LA DECADA DE LOS VEINTE

1.	El contexto internacional a partir de 1914.....	1
2.	El panorama económico ecuatoriano hasta 1927...	3
3.	Los primeros proyectos de banca central en el Ecuador.....	10
4.	Evaluación comparativa de los proyectos propuestos para la creación de un banco central en el Ecuador: desde Flores Jijón en 1890, hasta Kemmerer en 1927.....	27

II. LA MISION KEMMERER Y LA REESTRUCTURACION ECONOMICA DEL ECUADOR

1.	Antecedentes.....	34
2.	Las propuestas de la Misión Kemmerer.....	40
	a. Reorganización Fiscal.....	42
	b. Restauración del Crédito Nacional.....	50
	c. Obras Públicas.....	52
	d. Reorganización Bancaria.....	54

III. LA REFORMA MONETARIA Y LA CREACION DEL BANCO CENTRAL

1.	El pensamiento monetario de Edwin Kemmerer.....	61
2.	La Ley de Monedas y la Ley Orgánica del Banco Central.....	62

3.	Las operaciones del Banco Central.....	68
3.1	Evaluación	
4.	El único cuestionamiento inmediato a las reformas Kemmerianas se origina en el tipo de conversión fijado.....	76
5.	Algunas reacciones y protestas previas a la aprobación de la Ley Orgánica del Banco Central en 1927.....	79
IV. LA ORGANIZACION DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, SU GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LA POLITICA MONETARIA ENTRE 1927 Y 1932		
1.	La organización del Banco Central.....	86
1.1	La Comisión Organizadora y el Primer Directorio del Banco Central.....	86
1.2	La gestión administrativa de los Directorios en los años 1927-1932.....	94
2.	El manejo de la política monetaria.....	105
2.1	El Patrón Oro y el Modelo de Kemmerer...	105
2.2	Los indicadores.....	109
2.3	Evaluación de la política.....	112
3.	La historia económica y las enseñanzas de pasadas experiencias.....	130
V.	CONCLUSIONES	139
	ANEXOS	143
	FUENTES Y BIBLIOGRAFIA GENERAL	172
	GLOSARIO	179
	INDICE BIOGRAFICO	184

INDICE DE CUADROS

		PAGINA
1	Balanza comercial del Ecuador y participación del cacao en las exportaciones 1914-1926	4
2	Tipo de cambio e Índice de Precios: 1914-1926.	7
3	Ingresos y Gastos del Presupuesto del Estado: 1920-1926.	9
4	Proyectos de creación de un banco central formulados durante la década de los veinte, y el modelo adoptado en el Ecuador como parte de las propuestas de Kemmerer en 1927.	29
5	Resumen de los Ingresos agregados 1920-1925.	42
6	Resumen de los Ingresos del Presupuesto del Estado y porcentajes del total: 1926-1930.	48
7	Deuda Interna Ecuatoriana hasta 1927.	51
8	Número y valor de las acciones Serie "B" del Banco Central del Ecuador suscritas por ciudades.	88
9	Remuneraciones de los Directores del Banco Central del Ecuador según los Estatutos de 1927.	96
10	Presupuesto del directorio, personal de empleados y gastos correspondientes a la Oficina Matriz y a la Sucursal Mayor del Banco Central del Ecuador para el año 1928.	102
11	Productos de Exportación: Porcentajes del total 1927-1933.	113
12	Importaciones, Exportaciones y Saldos de Intercambio 1927- 1932.	115
13	Presupuesto del Gobierno Central 1927-1933.	117
14	Recaudaciones y Gastos efectivos en los años 1928-1933.	118
15	Giros sobre el Exterior, Reservas y Circulante 1927-1932.	120
16	Medio Circulante, Reserva Legal y Porcentaje de Reserva 1927-1932.	121

17	Comportamiento de la Tasa de Descuento frente a la Reserva Legal y al Circulante 1927-1932.	126
18	El Tipo de Cambio frente a la Reserva Legal y al Circulante 1927-1932.	127

INDICE DE GRAFICOS

	PAGINA
1 Reserva Legal, Medio Circulante e Indice de Precios 1927-1932.	122

A N E X O S

- Anexo 1: Circulación y reserva de los bancos: del Ecuador, Comercial y Agrícola, del Pichincha y del Azuay 1913-1925.
- Anexo 2: Índice de Precios 1921-1943.
- Anexo 3: Nómina de los asistentes a las Conferencias entre la Comisión Kemmerer y el Comité Central y Subcomité nombrados por el Gobernador de la provincia del Guayas.
- Anexo 4: Lista de los proyectos sometidos al Gobierno Ecuatoriano por la Comisión de Consejeros Financieros.
- Anexo 5: Directorios del Banco Central del Ecuador 1927-1932.
- Anexo 6: Decretos de reforma de la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador 1927-1932.
- Anexo 7: Indicadores económicos mensuales 1927-1932.
- Anexo 8: Principales agregados anuales 1927-1932.
- Anexo 9: Volumen y valor de los principales productos de exportación 1927-1933.

ABREVIATURAS

AH-BC/Q	Archivo Histórico del Banco Central del Ecuador - Quito
AL/Q	Archivo Legislativo - Quito
Dto.	Documento
Dtos.	Documentos
s.n.	Sin número
s.a.	Sin año
L.G.B.	Ley General de Bancos
L.O.	Ley Orgánica
B.C.	Banco Central
LO-BC	Ley Orgánica del Banco Central
L.M.	Ley de Monedas
AD-BC	Actas del Directorio del Banco Central
X	Exportaciones
M	Importaciones
Art.	Artículo

En la segunda mitad del capítulo IV se discute el manejo de la política monetaria y se evalúa hasta qué punto se adecuó al modelo prescrito, pues aunque la automaticidad de dicho modelo y en sí del patrón oro impedía toda ingerencia del Directorio, éste debía al menos vigilar la buena marcha y armonía de cuatro variables principales: medio circulante, reservas, tipo de cambio y tasa de descuento, a partir de cuyo manejo y correcta evolución se garantizaba el control de la inflación.

Para la evaluación del modelo se analizaron previamente las series estadísticas que diferían sustancialmente de una publicación a otra. Estas variaciones se pueden atribuir a la revisión o reelaboración de datos en base a nuevas definiciones, y a la necesidad de homogenizar criterios para la publicación de series más largas. Una vez discutidas y seleccionadas las cifras pertinentes se analizaron individualmente y estableciendo interrelaciones, lo que permitió llegar a evaluar las medidas que adoptó el Directorio del Banco Central, su apego al modelo y la automaticidad del "recetario" Kemmeriano.

En un pequeño apéndice y por la actualidad del tema, se efectúa una breve reflexión en cuanto a la vigencia y necesidad de profundizar en el estudio de la Historia Económica, elemento indispensable no sólo para entender y establecer la pertinencia de las medidas implantadas sino para proyectar nuevas políticas.

El trabajo finaliza con las conclusiones que en este breve resumen se han ido ya anotando. A continuación se inserta un conjunto de anexos que refuerzan la interpretación, el glosario que posibilitará la comprensión de la terminología y un índice biográfico que a breves razgos da cuenta de los principales actores de la época.

CAPITULO II

LA MISION KEMMERER Y LA REESTRUCTURACION ECONOMICA DEL ECUADOR

1. ANTECEDENTES

Un mes antes de la Revolución Juliana, banqueros y comerciantes guayaquileños en carta dirigida al Presidente Córdova, el 23 de junio de 1925, expresaron la necesidad de contratar al profesor Kemmerer e incluso ofrecieron sufragar los gastos de dicha asesoría técnica, ya que consideraban imperioso "el restablecimiento de una situación monetaria sana y estable, única forma de que la riqueza pública y privada crezca sobre bases sólidas" (1).

La obra de Kemmerer y principalmente la fundación de bancos centrales en otros países Latinoamericanos como Colombia (1923) y Chile (1925) (2), era ampliamente conocida por los distintos sectores y personalidades del país vinculados a la actividad económica, los cuales incluso mantenían continua correspondencia con el experto, -según lo evidencia el gran volumen de cartas disponibles para consulta en el Archivo Histórico del Banco Central del Ecuador-. Había, por tanto, consenso en que Kemmerer tenía la experiencia económica y financiera, así como el prestigio suficiente para hacer frente y resolver nuestra problemática. Por otra parte, la confianza ciega depositada en las soluciones tecnocráticas extranjeras a nuestros problemas nacionales, se explica -al igual que hoy- por la consideración tan arraigada de que los expertos poseían mayor capacidad y talento que los estudiosos locales. En este sentido la prensa editorializó en 1927: "Libres de todo perjuicio debemos convencernos que nos hace falta ese don de organización y, sobre todo, la técnica, el arte que muchas veces, de un modo ineludible, es necesario trasplantarlo

gubernamental y procedimientos de presupuesto; Howard Jefferson, experto en banca comercial; R. H. Vorfeld, especialista en administración de aduanas y B. B. Milner, ingeniero y experto en administración de ferrocarriles. Además "siempre llevó consigo a su propio secretario, que en ese período fue F. Whitson Fetter, un joven economista al que conocía desde la infancia" (Ibid.).

Antes de su llegada Kemmerer notificó al Gobierno ecuatoriano que su comisión requería una compilación de las principales leyes financieras y reglamentos administrativos, la recopilación de estadísticas del sector público y privado, información sobre bancos y un equipo de ayudantes calificado que debía incluir: asesores legales, traductores, empleados de oficina, estenógrafos y redactores (5). La información fue remitida con algunas limitaciones debido a la estrechez de tiempo y a la carencia de datos en ciertas áreas. Sin embargo, esta fue la oportunidad en que se logró contar casi por primera vez con importante material sobre cuya base se formuló un diagnóstico y las recomendaciones respectivas. Kemmerer además encargó suministrar información estadística y enviar circulares a grupos públicos y privados de todo el país solicitando datos y opiniones sobre los problemas y sus posibles soluciones. Todas estas medidas permitieron a los expertos familiarizarse con la situación local y estar adecuadamente informados para iniciar el trabajo.

Luego de un penoso viaje, la Misión Kemmerer arribó a la ciudad de Quito el 20 de octubre de 1926, en medio de la expectativa general. Una vez que se instalaron en la residencia presidencial, todos sus miembros cumplieron una agenda de trabajo muy estricta. Analizaron el material disponible en sus respectivas áreas, se entrevistaron con funcionarios gubernamentales, banqueros, empresarios, industriales, agrupaciones de trabajadores y agricultores en Quito y Guayaquil con el fin de recabar sus opiniones y consejos. Un ejemplo de aquello constituye la Conferencia celebrada entre la Comisión Kemmerer y el Comité Central y

Subcomité nombrados por el Gobernador de la provincia del Guayas, reunión que es exaltada por Linda Alexander como "la mejor organizada", y en la cual las "comisiones integradas por dirigentes de los sectores bancario, empresarial, comercial y agrícola de la economía costeña [el subrayado es mío], examinaron uno o más problemas y formularon recomendaciones para la Misión Kemmerer" (Alexander, 1987: 33) (6). Cabe preguntarse entonces, ¿en qué medida los bancos participaron en el diseño de la propuesta monetaria y del banco central?, pues los delegados a la conferencia celebrada los días 4 y 8 de diciembre de 1926 para tratar asuntos bancarios, en su mayoría pertenecían o estaban vinculados a las principales instituciones financieras locales. (Ver Anexo 3). Si ello es así, ¿hasta qué punto el proyecto buscó no lesionar los intereses de la banca y en qué medida esto garantizó la vigencia de las reformas Kemmerianas y la tolerancia del sector financiero principalmente a la creación de un banco central, que al monopolizar la emisión, les privaría de las pingües ganancias que obtenían?. Estas interrogantes quizá puedan ser absueltas cuando analicemos la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador, evaluemos su gestión y observemos quiénes conformaron sus primeros directorios.

Siguiendo con los trabajos de los técnicos, una vez concluido el proceso de estudio y las entrevistas con los distintos sectores del país, Kemmerer conformó comisiones especializadas, las que presididas por un experto, presentaban informes diarios de sus hallazgos y progresos. Según consta en el Diario del Profesor Kemmerer, se programaban discusiones de los proyectos preliminares, que iban siendo modificados o ampliados acogiendo las críticas de todos los miembros de la Misión, hasta llegar a la versión definitiva que era presentada a las autoridades del gobierno (op. cit.: 34-35). La rigurosidad y reserva con que manejaron las propuestas, así como la ninguna ingerencia de funcionarios y empresarios norteamericanos interesados, generó resentimientos de los diplomáticos de ese país, concretamente de

de las más florecientes instituciones de otros países, con toda su experiencia y adelantos" (3).

Con tantos "argumentos" a favor se iniciaron los contactos pertinentes, que concluyeron en un acuerdo mediante el cual se autorizó a Kemmerer la conformación de una comisión de cinco miembros que, inicialmente durante cuatro meses, a partir de octubre de 1926 y hasta marzo de 1927, -en virtud de una prórroga de contrato-, se encargaría de reorganizar las finanzas del país. 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 (4). La forma minuciosa en que el Profesor Kemmerer lleva sus cuentas y los constantes requerimientos de pago que efectúa mientras permanece en el país y, posteriormente cuando son necesarios sus "consejos", nos hacen reparar en la absoluta dependencia que desde entonces se crea con el experto para la aplicación de medidas, y el elevado costo monetario -aparte del malestar social- que provocarían sus propuestas.

Siguiendo en la línea de la conformación de las misiones asesoras Donald Kemmerer, señala que su padre efectuaba muchas consideraciones para conformarlas.

"Siempre que era posible el profesor prefería a hombres que conocía personalmente con quienes congeniaba y cuyo trabajo respetaba... le gustaba que hubiera en el equipo una 'mezcla' razonable de teóricos por ejemplo hombres universitarios, y hombres prácticos que hubieran tenido experiencia en el campo de los negocios y del gobierno" (Kemmerer, 1984: 477).

Su comisión al Ecuador incluyó a Oliver C. Lockhart, especialista en tributación; Joseph T. Byrne, experto en contabilidad

Gerhard Bading, Ministro Norteamericano en Quito que pretendió se le consulte e informe sobre la marcha del trabajo de asesoría (7).

Pero el severo hermetismo no se mantuvo únicamente con los norteamericanos, fue una actitud generalizada, que provocó en todo el país la crítica y especulación de varios sectores, pues en claro contraste con el despliegue de información prodigada a la Misión, ésta mantuvo en absoluta reserva sus trabajos, al punto que incluso se ignoraba el ámbito de las reformas que iba a efectuar. "El Comercio" en su edición de enero 18 de 1927 señala:

"Sabemos que los proyectos formulados por la misión serán convertidos en leyes; lo que ignoramos es a qué esferas de la administración se extienden esos proyectos y alcanzarán esas leyes. Serán únicamente de carácter económico?. Leyes de hacienda, de bancos, de aduanas, de monedas, de impuestos, de recaudación etc?. Serán también de diferente orden administrativo? El presupuesto supondrá una revisión de secciones con su correspondiente supresión de cargos?. Se habrá tocado y recortado el enorme escalafón militar, que él solo tiene más secciones, ramificaciones y dependencias que todos los Ministerios juntos?" (8).

Pero esta reserva tenía explicación y sentido para Kemmerer y el Gobierno. Coincidieron en un temor: si a medida que se iban formulando los proyectos se los daba a publicidad, muchos de ellos tropezarían con quejas y reclamos; lo prudente más bien era esperar la conclusión del "paquete de reformas" y aprobarlas, toda vez que el régimen dictatorial de Ayora, por su condición, estaba en posibilidad de hacerlo, no obstante las críticas a su permanencia en el poder y las continuas solicitudes de dar paso a un gobierno democrático como instancia previa para la aprobación de los proyectos formulados por la Misión Kemmerer.

En este sentido el Ministro Dr. Egúez Baquerizo expresó que "el Gobierno había juzgado más conveniente adoptar en conjunto todas las leyes propuestas por la Misión sin discutir las ni introducir en ellas la más ligera modificación, porque creía más prudente y justo que descansara en los técnicos, en elementos de preparación, la responsabilidad total de la obra por realizarse" (9). Por otra parte, así se conseguía obviar el engorroso trámite del Congreso, en el cual muchos proyectos anteriores se habían diluido por su costumbre de "discutir seis veces, hacer y rehacer, redactar y pasar lo actuado al Congreso de Estado y estudio del Ejecutivo" (10).

Cuando el trabajo de la Misión estuvo por concluir, sus proyectos fueron difundidos con mesura por parte de la prensa y de los organismos oficiales. Pero la petición de nuevos estudios no contemplados en el contrato (caso del proyecto arancelario), determinaron la prolongación de su permanencia hasta el 21 de marzo de 1927, durante este tiempo y pese a la falta de difusión y conocimiento de las leyes por parte de la ciudadanía se aprobaron de inmediato y entraron en vigencia sin modificación.

Finalizada su tarea Kemmerer señaló:

..."las sugerencias sobre reorganización financiera del Ecuador están comprendidas en los varios proyectos de ley e informes que la Misión somete a la consideración del Gobierno y que aproximadamente suman 24 y que están comprendidas en 2000 hojas, además de un gran número de gráficos... Los proyectos que presentamos no son separados y distintos, sino íntimamente relacionados entre sí, formando un conjunto armónico y unificado para la reorganización financiera de la República" (11).

Si bien la cobertura y magnitud de las propuestas en el caso ecuatoriano, supera ampliamente a las realizadas en otros países

(12), unas y otras responden a un mismo objetivo y son parte de un paquete de medidas que debían ser adoptadas como requisito previo para la obtención de préstamos en el exterior; aspiración que se concretó en la mayoría de países a los que el experto asesoró, pero no en el caso ecuatoriano, debido a nuestra precaria situación económica y a los malos antecedentes en este campo (13). En relación a la posibilidad de obtener créditos, Donald - Kemmerer, hijo del experto señala:

"Los servicios del doctor Kemmerer fueron valiosos para los países en más sentidos que solamente proporcionando remedios administrativos y legislativos a los males económicos y financieros que sufría la nación. Se tendría que ser muy ingenuo para no darse cuenta que la mayoría de esas naciones tenían la esperanza de que, como resultado de adoptar las reformas de la misión Kemmerer se elevarían sus cuotas de crédito en Nueva York, Londres o donde quiera... Con seguridad cuando ellos buscaron crédito habían sido advertidos por los banqueros inversionistas 'pongan en orden su casa financiera y luego hablaremos'" (Kemmerer, 1984: 479).

La situación de entonces se repite hoy, si bien con protagonistas y mecanismos diferentes. Países y técnicos ajenos a nuestras realidades diseñan un modelo "adecuado" para economías con determinadas características. Se prescriben recetas y ajustes, y el cumplimiento de aquellas es requerimiento previo para acceder a créditos y propiciar inversiones, las que no hacen otra cosa que reforzar los lazos de dependencia.

2. LAS PROPUESTAS DE LA MISION KEMMERER

Las reformas planteadas por la Misión Kemmerer en el Ecuador abarcaron no sólo el ámbito monetario y bancario, sino que comprendieron también la hacienda pública y la modernización y

fortalecimiento de instituciones y procedimientos.

Los proyectos de ley presentados al Gobierno por la Comisión de Expertos incluyeron: una ley de banco central, de monedas y ley general de bancos. Leyes que regulan los contratos de préstamos sobre tierras; el presupuesto; la restructuración de la contabilidad gubernamental y la creación de una contraloría general; ley que revisa los impuestos a las propiedades rurales y el impuesto a la renta; otra sobre la administración de aduanas, y los derechos sobre la exportación de tagua. La ley que reforma el código penal castigando la falsificación y circulación de cheques fraudulentos como un delito grave; una ley que enmienda ciertos artículos de la constitución en conflicto con las leyes proyectadas. Además propusieron reformas al Código de Procedimiento Civil y a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Se prepararon además una serie de informes especiales sobre el crédito público, obras públicas, el estanco de alcohol, las finanzas municipales, la organización y actividades de la rama ejecutiva, la ley de sellos y el proyectado ferrocarril Quito-Esmeraldas. (Una lista detallada de los proyectos se recoge en el Anexo 4).

En general las propuestas presentadas nos proporcionan una visión panorámica de los problemas que enfrentó el país durante la década los veinte, pues las recomendaciones partieron de un minucioso estudio de las condiciones previas en los distintos aspectos que enfocaron. En base a la información disponible y para efectos de este análisis se han clasificado y agrupado los proyectos en los siguientes sectores: Fiscal, crediticio, de obras públicas y bancario. Los correspondientes a moneda y banca central se abordarán en el capítulo siguiente.

a. Reorganización fiscal

En su diagnóstico, la Misión Kemmerer estableció que al estudiar el sistema tributario ecuatoriano se encontraron dos características principales:

- a. La pequeña renta derivada de impuestos directos, que promediaba más o menos en un 7% de la renta total de los últimos años, (aproximadamente dos millones de sucres hasta 1925), y
- b. La irregularidad e incertidumbre que existía en la administración de las rentas tributarias, cuyos ingresos por concepto de exportaciones e importaciones alcanzó un 44% en promedio durante el período 1920-1925, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 5
RESUMEN DE LOS INGRESOS AGREGADOS 1920-1925
(Miles de Sucres Corrientes)

	<u>1920</u>	<u>1921</u>	<u>1922</u>	<u>1923</u>	<u>1924</u>	<u>1925</u>
<u>INGRESOS CORRIENTES</u>						
<u>U ORDINARIOS</u>						
TRIBUTARIOS						
-Al comercio exterior	8.587	8.506	7.911	7.828	8.651	16.541
-Impuestos internos	1.539	1.331	2.803	1.751	1.809	5.586
NO TRIBUTARIOS	7.010	5.750	7.777	8.553	9.794	14.664
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	78	67	183	400	878	25
SALDOS EN TESORERIAS Y CONSULADOS	440	638	244	567	293	
SALDOS EN CUENTAS						
<u>TOTAL INGRESOS</u>	17.654	16.292	18.918	19.099	21.425	36.816

(Porcentajes del Total)

	<u>1920</u>	<u>1921</u>	<u>1922</u>	<u>1923</u>	<u>1924</u>	<u>1925</u>
<u>INGRESOS CORRIENTES</u> <u>U ORDINARIOS</u>						
TRIBUTARIOS						
-Al comercio exterior	48,64	52,21	41,82	40,99	40,38	44,93
-Impuestos internos	8,71	8,17	14,81	9,17	8,44	15,17
NO TRIBUTARIOS	39,70	35,29	41,11	44,78	45,71	39,83
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	0,44	0,41	0,97	2,09	4,10	0,07
SALDOS EN TESORERIAS Y CONSULADOS	2,49	3,92	1,29	2,97	1,37	

FUENTE: Almeida, et al., 1987: 156.

Al panorama anterior se agregó, la dificultad y negligencia en el cobro de tributos, cuyo rendimiento efectivo estuvo muy por debajo de las presuposiciones de inicios de año. Para ilustrar esta deficiencia los técnicos anotaron el caso siguiente: "las recaudaciones efectivas de 6 impuestos directos durante 1920 ascendieron a 538.000 sucres de un total presupuestado de más de 24'000.000". Esta situación fue atribuida a que había demasiadas clases de impuestos, diferentes agencias de recaudación y una deficiente administración rentística, la misma que "fue asignada más bien sobre una base oportunista que científica" (14).

Para poner fin a esta situación propusieron una serie de medidas. La revisión y modificación del Impuesto de Timbres vigente, a fin de simplificar su administración, disminuir el costo de recaudación e incrementar su rendimiento neto (15).

Sobre el monopolio de alcohol, efectuaron un recuento de la situación anterior a 1925, cuando su administración estuvo en manos de un número de concesionarios privados. Señalaron que poste-

riormente su control pasó directamente a manos del Gobierno, pese a lo cual, persistió la descentralización de responsabilidades para el manejo de los negocios del Estanco. La Comisión estimaba que el Estado tenía medios para ejercer un control efectivo sobre la producción de alcohol, mediante el sistema de permisos en los registros de producción para una extensión determinada de cultivo de caña de azúcar (16).

Asimismo establecen que el sistema de contabilidad es inadecuado para un control eficaz de las operaciones financieras e industriales, lo que incluso causó dificultades a la Misión que se vio imposibilitada de conseguir cifras exactas de costo, inventarios y otros datos que deberían estar disponibles en la Dirección General. Señalan que al parecer "existe una falta de apreciación de la importancia de registros completos y exactos en general" (Op. cit.).

En el proyecto que revisa la Propiedad Rural, se estableció que dicho impuesto, no ha sido bien administrado ya que hay demoras por defectos en la organización de las actividades del Tesoro Nacional, y que tampoco los avalúos de propiedades se han revisado con frecuencia, por lo que existe gran desigualdad en la determinación de los valores imponibles, lo que en gran parte se debe a la Ley vigente que no define claramente la comunidad urbana y el campo. La Misión estimó, en vista de las condiciones del Ecuador, que la alícuota del impuesto a la propiedad rural no debería ser mayor del 8 por mil, con el fin de procurar un avalúo más económico y eficaz de la propiedad y conseguir la centralización de estas actividades en un Departamento permanente de Catastros con la reducción del trabajo de avalúo de 5 años a uno solamente (17).

Respecto al Impuesto a la Renta generalmente mirado como una de las formas más satisfactorias de tributación, porque consulta la capacidad individual del ciudadano para contribuir al Tesoro,

indicaron que la Misión ha sido informada, que éste al igual que muchos de los impuestos en el Ecuador eran injustos, porque no estaban basados en la real capacidad de pago de los individuos. Además, una proporción grande de la renta nacional se derivaba de los derechos de aduana cuyo rendimiento estaba inevitablemente sujeto a las vicisitudes del comercio exterior, el que a su vez dependía de la situación de los negocios dentro y fuera de la República. Por tanto, la Misión creyó "que el plan más cuerdo [era] el de establecer un impuesto proporcional único sobre todas las formas de rentas consistentes en intereses o dividendos, ya que este plan [ofrecía] probabilidades de control para la administración del impuesto". El proyecto presentado entonces, tenía por objeto, no tanto buscar nuevas fuentes de renta sobre las cuales imponer el gravamen, sino más bien aclarar la ley vigente en ciertos aspectos, suministrar un mejor plan para su administración y establecer una base más firme para el desarrollo satisfactorio de este impuesto en el país (18).

En el informe sobre Finanzas Municipales presentado por la Misión de Expertos se establece también la difícil situación financiera en la que se encontraban muchas de las Municipalidades del país como resultado de la Ley de centralización y reorganización de las rentas municipales puesta en vigencia, lo que ha motivado el desequilibrio de los ingresos y egresos correspondientes. Con respecto a los ingresos establecen que la falta de igualdad entre las Municipalidades se remediaría con la creación de cierta medida de elasticidad en su sistema rentístico. Según la Misión sería deseable que se les permita modificar el monto del impuesto de la propiedad urbana conforme a sus necesidades. Sobre los egresos y el procedimiento presupuestario vigente, señalan que hay una falta evidente en el sistema de formación de los presupuestos, aparentemente no se exige que los cómputos de las rentas se basen en la experiencia de años anteriores, no hay supervisión adecuada para su preparación, no existe fiscalización ni control practicados por una autoridad, y tampoco hay una

persona responsable de la administración de los negocios municipales (19).

Para garantizar el éxito de las propuestas que se formularon en el campo fiscal frente a cada deficiencia, era necesario enmarcarlas en una Ley General y disponer la creación de organismos encargados de su adecuada realización. De ahí que:

"La Ley Orgánica de Hacienda tiene por objeto esencial establecer las normas que han de regir en la recaudación, custodia e inversión de los fondos públicos y en la adquisición, mantenimiento y disposición de los bienes nacionales. La nueva Ley de Hacienda tiene por base los proyectos de Ley Orgánica de Presupuesto y la Ley de Contabilidad y Contraloría presentados por la Misión Kemmerer en un Informe sobre el funcionamiento de los departamentos administrativos del Ecuador. La nueva ley se funda en la experiencia acumulada por muchos países, en los consejos de la ciencia y en un prolijo estudio de las condiciones locales y de las deficiencias que se trata de remediar" (20).

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, también presentada por la Misión Kemmerer, se hace constar que en el Ecuador no existe una legislación orgánica respecto del presupuesto y que las disposiciones legales sobre la materia se encuentran dispersas en la Constitución Política, en la Ley Orgánica de Hacienda y en otras leyes (21).

Para poner fin a este manejo, la nueva Ley de Hacienda, en sus disposiciones relativas a la formación y expedición del Presupuesto, estableció las normas que se hacían indispensables en el Ecuador para asegurar el orden de la Hacienda Pública, impedir las deficiencias financieras, proteger los intereses de los ciudadanos y limitar las facultades del poder Legislativo, pues "era regla general de los Congresos no dar Ley de Presupuesto y cuando por excepción se la daba, se dictaba sin tener normas

precisas, científicas y legales que observar" (22). Prácticamente entonces se vivía sin presupuesto y año tras año se veían sin sorpresa los déficits siempre crecientes, luego de las liquidaciones de ingresos y gastos.

Junto con la Ley Orgánica de Hacienda la Misión Kemmerer también sugirió la creación de varios departamentos como las Direcciones del Tesoro, de Ingresos, del Presupuesto, de Suministros con la finalidad de relevar al Ministerio de Hacienda de una agobiante carga de asuntos, que por su magnitud era imposible atender. El proyecto de Ley para la reorganización de la Contabilidad y control fiscal (Contraloría), buscaba justamente iniciar un proceso de fiscalización administrativa casi inexistente en el país e implantar un sistema eficaz de contabilidad como base para la preparación y ejecución del presupuesto nacional (23).

A manos de la Contraloría pasaron parte de las atribuciones antes pertenecientes al Ministerio de Hacienda y las funciones confiadas a los Tribunales de Cuentas. Esta institución se constituyó independientemente del Poder Ejecutivo, lo que se consideró indispensable para el éxito de su función principal, cual era el control fiscal (24).

a.1 Efectos de la Reforma Fiscal

Los resultados de las reformas fiscales propuestas por Kemmerer, pueden ser evaluadas a partir de la observación de los rendimientos de los distintos rubros de ingresos de los presupuestos correspondientes a los años 1927-1930.

Cuadro 6

RESUMEN DE LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y PORCENTAJES
DEL TOTAL: 1926-1930

Miles de Suces Corrientes

<u>INGRESOS</u>	<u>1926</u>	<u>1927</u>	<u>1928</u>	<u>1929</u>	<u>1930</u>
<u>Corrientes</u>					
Tributarios					
-Al comercio exterior	16.673	20.439	24.748	23.726	20.134
Exportaciones	5.481	6.116	5.110	3.880	3.829
Importaciones	11.192	14.323	19.638	19.846	16.305
-Impuestos internos					
A la Renta	89	124	1.462	2.477	2.711
Al Patrimonio	1.020	1.721	2.471	2.403	2.720
Trasmisión dominio	1.388	1.766	1.399	1.813	1.563
Producción y consumo	2.845	3.283	2.507	2.195	2.160
Otros ingresos	242	240	109	6	
No Tributarios					
-Actividad empresarial	11.441	13.216	15.178	15.304	19.625
- Derechos	2.332	2.837	3.937	5.553	3.145
-Timbres fiscales	1.185	1.236	1.712	1.755	1.840
-Tasas	2.423	2.618	2.685	1.412	4.047
-Rentas patrimoniales	242	240	960	1.306	1.426
-Otros	2.771	17.409	843	1.319	1.123
Saldos de cuentas	2.205	21	3.565		327

TOTAL DE INGRESOS	44.856	65.150	61.576	59.269	60.821

(Porcentajes)

<u>INGRESOS</u>	<u>1926</u>	<u>1927</u>	<u>1928</u>	<u>1929</u>	<u>1930</u>
<u>Corrientes</u>					
Tributarios					
-Al comercio exterior	37,17	31,37	40,19	40,03	33,10
Exportaciones	12,22	9,39	8,30	6,55	6,30
Importaciones	24,95	21,98	31,89	33,48	26,80
-Impuestos internos					
A la Renta	0,20	0,19	2,37	4,18	4,46
Al Patrimonio	2,27	2,64	4,01	4,06	4,47
Trasmisión dominio	3,09	2,71	2,27	3,06	2,57
Producción y consumo	6,34	5,04	4,07	3,70	3,55
Otros ingresos	0,54	0,37	0,18	0,01	

No Tributarios					
-Actividad empresarial	25,51	20,29	24,65	25,82	32,27
-Derechos	5,20	4,35	6,39	9,37	5,17
-Timbres fiscales	2,64	1,90	2,78	2,96	3,02
-Tasas	5,40	4,02	4,36	2,38	6,65
-Rentas patrimoniales	0,54	0,37	1,56	2,20	2,34
-Otros	6,18	26,72	1,37	2,23	1,85
Saldos de cuentas	4,92	0,03	5,79		0,54

RESUMEN

Ingresos Efectivos	44.856	65.150	61.576	59.269	60.821
- Gastos Efectivos	38.892	71.646	58.596	53.694	60.821
= <u>Superavit</u> o Déficit	<u>5.964</u>	<u>6.496</u>	<u>2.980</u>	<u>5.575</u>	-

FUENTE: Almeida, et al., 1987: 142,143 y 159.

Los rubros anteriores nos presentan algunos resultados interesantes:

1. Un aumento de los ingresos efectivos del Presupuesto General hasta 1928 y su disminución en los dos años siguientes.
2. La elevación en la recaudación de casi todos los rubros que formaban parte de los ingresos del presupuesto, principalmente de los impuestos a la Renta, Patrimonio, y los provenientes de la actividad empresarial.
3. Durante los años 1928-1929, la diferencia entre ingresos y gastos efectivos arroja superávits, lo que se exhibe como éxito en el manejo de las finanzas públicas. En 1930, en cambio, los rubros aparecen equilibrados.

En conclusión, a partir de 1927 y con las reformas fiscales sugeridas por Kemmerer se inicia un período de programación y centralización presupuestaria, se pone especial atención a los ingresos generados en el mercado interno y se fortalece el poder del sector público.

b. Restauracion del Crédito Nacional

La Misión Kemmerer señaló que "cualquier plan completo de reforma económica del Ecuador [debía] comprender la consolidación de los varios derechos públicos pendientes; una recomposición y arreglo de la deuda externa e interna que se [encontraban] en mora y la preparación de una política de deuda pública amplia y comprensiva para el porvenir" (25). A continuación efectuaremos una somera revisión de las obligaciones externas e internas contraídas por el Estado con el fin de establecer la magnitud de las mismas, el problema que representaba tanto su cancelación cuanto la contratación de nuevos créditos, y las sugerencias de la Misión Norteamericana.

Deuda Externa

Sin duda, la contratación de la Misión de Expertos Financieros respondió entre otras cosas a la necesidad de conseguir capitales extranjeros como medio para el desarrollo del país, en especial para la ejecución de obras públicas en proyecto o construcción. Tales aspiraciones sin embargo debieron postergarse, pues había que principiar por el arreglo de la deuda externa pendiente y el restablecimiento de su servicio regular. Dicha deuda "a partir de 1834 cubre un período de 93 años de los cuales [en] 72 el servicio de la deuda ha estado en mora parcial o total, lo que ha dado al país una reputación desfavorable en círculos financieros del exterior" (26).

Se sugirió adoptar una política que propicie un arreglo de la Deuda Externa pendiente acompañada del establecimiento del Banco Central y del retorno al talón de oro, así como el manejo adecuado de las finanzas del Estado sobre bases sólidas. Todo ésto habría debido colocar al Ecuador en condiciones de obtener considerables capitales del extranjero para el desenvolvimiento de sus recursos.

No debe recurrirse al empréstito sino para mejoras públicas permanentes indican. "Saldar déficits de presupuestos se justifica sólo bajo circunstancias extraordinarias como guerras, calamidades públicas o emergencias. La política financiera del Ecuador ha abusado del préstamo para hacer frente a déficits, que se habrían evitado mediante economías más rígidas o incremento de tributación (27).

Deuda Interna

Para 1926 la deuda interna sobrepasa los 40'000.000 de sucres, de los cuales más de 35'000.000 representan obligaciones con los antiguos bancos de emisión, principalmente con el Banco Comercial y Agrícola, contratados para saldar déficits presupuestarios.

Cuadro 7
DEUDA INTERNA ECUATORIANA HASTA 1927

1. Deuda al Banco Comercial y Agrícola conforme al contrato del 1 de mayo de 1926	S/ 23'370.000,00
2. Deuda a otros Bancos antiguos de Emisión	9'353.503,66
3. Deuda Hipotecaria a los antiguos Bancos de Emisión	2'456.107,18
4. Varios acreedores	3'533.374,72
5. Deuda en bonos	2'818.604,43

TOTAL	S/ 41'551.589,99

FUENTE: AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Informe sobre Crédito Público sometido a la consideración del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda el 14 de marzo de 1927, por la Misión de Expertos Financieros, (mimeografiado).

Según Kemmerer, la deuda interna quedaría simplificada y reducida si se ejecutaban las recomendaciones contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica del Banco Central, es decir, si todas las ganancias provenientes del nuevo avalúo de las reservas de oro y plata de los antiguos bancos de emisión que debían transferirse a razón de 10 sucres por libra esterlina, pasaban a pertenecer al Gobierno para que éste los emplee en pagar su deuda a los antiguos bancos de emisión, situación que realmente aconteció; y además, "Si el gobierno establece una reputación entre sus propios ciudadanos para el cumplimiento puntual del servicio de su deuda, pronto se presentarán en el país algunos ahorros disponibles para invertirse en valores del Estado. Asimismo desde el principio se deberá pagar puntualmente todo el servicio de sus nuevas deudas consolidadas para garantizar la consecución de empréstitos favorables cuando el país los necesite" (28).

Los resultados lamentablemente, no fueron los esperados. Nuestro país no obtuvo los añorados préstamos, que muchos pensaron llegarían una vez puestas en marcha las recomendaciones de Kemmerer. Pesó más su negativa trayectoria pasada como deudor, que la amplia disposición y apertura de entonces para la reestructuración del crédito nacional.

c. Obras públicas

En su Informe sobre Obras Públicas los consejeros destacan el mal manejo de las finanzas y la larga serie de déficits presupuestarios de la era liberal, estableciendo que:

"Los factores que han contribuido al desequilibrio del Presupuesto Nacional han sido el considerable gasto en obras públicas, que ha producido muy poco en la forma de resultados concretos, debido a la política desconcertada e impobidente que el Gobierno ha seguido en su programa de construcciones" (29).

Las obras públicas y en particular el transporte constituían para entonces la necesidad económica más grande del Ecuador, pues se contaba con un solo ferrocarril de la Costa al Interior mientras que varias grandes ciudades de la República carecían de conexiones ferroviarias, dependiendo del transporte a lomo de mula para su comercio. También la provisión de agua potable, el sistema de canalización, el dragado de ríos y la creación de obras portuarias estaban ausentes y en espera de solución (30).

[Sin embargo], "el gasto en obras públicas entre 1914-1926 ascendió por lo menos a 100'000.000 en sucres de 1927, cifra mayor que el total de la Deuda externa del país. En los años 1923, 1924 y 1925 los gastos en obras públicas representaron aproximadamente 20% de los egresos totales del Gobierno Nacional, y en 1926 más del 20% de gastos presupuestarios se destinaron a obras públicas principalmente ferrocarriles" (31).

La Misión señaló que lo anterior es resultado de la falta de un programa sistemático de obras públicas que el gobierno debía trabajar con anticipación, tomando en cuenta lo concerniente a especificaciones técnicas, financiamiento y construcción, pues gran parte de proyectos se han comenzado sin ninguna provisión financiera adecuada. Según el Informe del Ministro de Hacienda para 1923: "nuestra política ferrocarrilera, [por ejemplo] quebranta, o destruye muchas cosas, pero no edifica ninguna". Para un programa sano de obras públicas, se sugiere el restablecimiento y mantenimiento del crédito externo del país, un cuidadoso estudio del costo e importancia de los varios proyectos individuales que se consideren, y un programa de conjunto constructivo para el cual se haga suficiente provisión financiera e incentivos razonables para la inversión de capitales privados en el país (32).

Si bien el crédito externo no se reestableció, las asignaciones presupuestarias para obras públicas tuvieron un claro

incremento, pasando a constituir el 13.2% de los gastos del presupuesto en 1927, 18.2% en 1928, 21.29% en 1929 y 17.33% en 1930, (Almeida, et. al., 1987: 150-151).

d. Reorganizacion Bancaria

En la Exposición de Motivos de la Ley General de Bancos se puso de relieve "la necesidad de que se procure una organización general de todo el sistema bancario que se adapte a las necesidades de los negocios y de la industria del país". Al mismo tiempo se estableció la urgencia de formular esta ley en vista de la insuficiencia de la legislación bancaria de 1899, vigente hasta 1927, que regulaba únicamente las actividades de los bancos de emisión, dejando que los demás operen como empresas organizadas conforme al Código de Comercio. Igual cosa acontecía con los negocios hipotecarios, pues la Ley correspondiente formulada en 1869 era incompleta y totalmente anacrónica ya que las empresas mercantiles estaban autorizadas para adquirir hipotecas y emitir cédulas, de la misma manera que los bancos hipotecarios, con la consiguiente anarquía y falta de seguridad para la circulación de tales títulos. Tampoco existía una ley que rigiera tema tan importante como el crédito agrícola, conforme lo anotó la Misión; ni se contaba con una legislación que regulara "la aceptación y la inversión de los depósitos de ahorro de las clases más pobres y del pueblo" (33).

La Misión Kemmerer propuso la creación de un Departamento Bancario como parte del Ministerio de Hacienda, encargado de la ejecución de las leyes correspondientes y dirigido por un Superintendente de Bancos bajo cuya responsabilidad estaría la fiscalización de todas las instituciones de este tipo.

Después de analizar los requerimientos de la agricultura, el comercio, la industria y los sectores de ahorristas así como las

posibilidades reales del país de contar con capitales y recursos humanos suficientes, la Misión se inclinó por la figura de bancos con una o más secciones, pudiendo cada una de ellas ejercer un tipo especial de negocios bancarios. Dichas secciones serían: bancaria o comercial, hipotecaria, de ahorros y de mandato.

Por otra parte, la ley determinaba que los bancos y las corporaciones dedicadas a actividades bancarias y crediticias se reincorporaran bajo la nueva legislación y recibieran licencias de duración limitada. Además prescribía estrictos procedimientos contables y de revisión, y exigía informes publicados regularmente que revelaran la verdadera situación de las instituciones financieras, su monto de capital, reservas y depósitos. Regulaba la organización de sucursales, secciones, bancos extranjeros, reformas de estatutos y duración de concesiones, entre otros aspectos (34).

Además, las disposiciones de la nueva Ley de Bancos no se orientaban solamente a establecer mecanismos de control de las entidades financieras, sino que tendían a lograr su modernización mediante exigencias en cuanto a estructura interna y funcionamiento. Se trataba de crear condiciones para que todos los intermediarios financieros que no eran propiamente bancos, tales como las llamadas oficinas bancarias o los banqueros privados, se transformaran en bancos o se liquidaran en poco tiempo (Ayala, 1984: 139). La Ley General de Bancos introdujo regulaciones encaminadas a garantizar la solvencia y liquidez de las instituciones financieras; al mismo tiempo estableció un mecanismo de control e inspección como la Superintendencia, para velar por el adecuado funcionamiento de los bancos y su apego a la legislación y a las disposiciones del Banco Central.

En general las reformas propuestas por Kemmerer buscaron poner en orden las finanzas públicas, eliminar déficits presupuestarios, regular los sistemas fiscal y bancario, centralizar

los ingresos y gastos del Estado, y fortalecer el control gubernamental, todo ello a través del funcionamiento eficiente de las instituciones que diseñó para el efecto y mediante la contratación de especialistas extranjeros como garantía de éxito en la aplicación de las leyes que elaboró. Para este fin recomendó a varias personas versadas y capaces de llevar adelante con integridad la nueva legislación financiera que dejaba en el Ecuador. El Supremo Gobierno creyó prudente aceptar el consejo del Dr. Kemmerer y en el mes de abril de 1927, llegaron al país los expertos contratados para el desempeño de las siguientes funciones: Mr. Harry L. Tompkins, Superintendente de Bancos; Mr. James H. Edwards Contralor General; Mr. W. F. Roddy, Asesor de Aduanas; Earl B. Schwulst, Asesor del Banco Central del Ecuador; y Mr. R. B. Milner, Experto en Ferrocarriles, que vino formando parte de la Misión Kemmerer.

N O T A S

1. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, No. 9: Ecuador Kemmerer Commission - Kemmerer Personal, Dto. 1: Carta dirigida al Presidente Córdova el 23 de junio de 1925.
En este punto hay que distinguir la petición individual de personajes representativos vinculados a la banca y al comercio, que interesados en la situación económica del país solicitan la contratación de Kemmerer. Dicha posición no necesariamente coincide con los intereses de los principales bancos de emisión, que más bien ven inminente peligro en la creación de un banco central.
2. "Durante la década de los veinte tuvo influencia fundamental, no sólo en América Latina, sino en otras partes del mundo, Edwin W. Kemmerer... Entre 1923 y 1931 requirieron su asesoramiento para la creación de bancos centrales los gobiernos de cinco países... Estos bancos, por orden cronológico, son el Banco de la República de Colombia (1923), el Banco Central de Chile (1925), El Banco Central de Ecuador (1927), El Banco Central de Bolivia (1929) y el Banco Central de Reserva del Perú (1931). Con excepción de los de Bolivia y Perú, todos ellos eran bancos nuevos. En Bolivia el banco central se creó por reorganización del antiguo Banco de la Nación Boliviana, y en Perú el Banco Central de Reserva surgió del Banco de Reserva del Perú, que se había fundado en 1922". (Tamagna, 1963: 67-68).
3. El Comercio, Hacia el Banco Central, domingo 16 de enero de 1927: 3.
4. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, No. 1: The Excelsior File, Ecuador - Letters, Ecuador 1926-1927, Carta de E. W. Kemmerer a L. Nuñez.
5. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, No. 2: Ecuador 1 General- 2 Agriculture, Dto. 26: Carta de Kemmerer a J. Barberis.
6. La autora permanentemente alude al marcado regionalismo existente, e incluso establece diferenciaciones casi insalvables entre Costa y Sierra; remarca el poderío económico de la Costa y su gente, frente a la "pasividad" y moderación de la Sierra.
7. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, No. 2: The Excelsior File - Ecuador - Letters, Carta de Kemmerer a Arthur Young. La traducción de esta carta se encuentra en: (Cordero, 1984: 469-473).

8. El Comercio, Las leyes nuevas, martes 18 de enero de 1927: 3.
9. El Telégrafo, El Gobierno pondrá en vigencia sin una sola variante las veinticuatro leyes Kemmerer, martes 22 de marzo de 1927: 1.
10. El Comercio, Las leyes nuevas, martes 18 de enero de 1927: 3.
11. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, No. 9: Ecuador Kemmerer Commission, Kemmerer Personal, Dtos. 10-11: Lista de Proyectos sometidos al Gobierno Ecuatoriano por la Comisión de Consejeros Financieros.
12. "El motivo principal por el cual el Ecuador adoptó un mayor número de las recomendaciones efectuadas por Kemmerer sobre aspectos legales y de personal que cualquier otro país que él visitó, fue porque tenía las peores relaciones financieras y diplomáticas con los Estados Unidos y sentía, por lo tanto, sumamente obligado a demostrar la sinceridad de este esfuerzo reformador" (EWK, libro 52, El Comercio, marzo 15 de 1927, citado en Drake, 1984: 239).
13. "El Gobierno ecuatoriano esperaba que [la llegada de la Misión Kemmerer] en 1927 ayudaría a ganar el reconocimiento de parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de esta manera vendrían los préstamos de banqueros norteamericanos lo que no se materializó por un pasado bastante negativo en materia de deuda y la caída de las exportaciones de cacao" (Drake, en edición: 28).
14. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Informe sobre la Organización de los Departamentos de Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda sometido al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda el 15 de marzo de 1927 por la Misión de Consejeros Financieros, (mimeografiado).
15. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Informe sobre el Impuesto de Timbres presentado al Señor Presidente de la República y al Ministro de Hacienda el 15 de marzo de 1927 por la Misión de Consejeros Financieros, (mimeografiado).
16. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Informe sobre la Administración del Monopolio de Alcoholes presentado al Señor Presidente de la República y al Ministro de Hacienda el 15 de marzo de 1927, por la Misión de Consejeros Financieros, (mimeografiado).
17. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Proyecto de Ley para la revisión del actual Impuesto sobre la Propiedad Rural con la Exposición de Motivos correspondiente presentado al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda el 3 de marzo de 1927

por la Misión de Consejeros Financieros, (mimeografiado).

18. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Proyecto de Ley sustitutiva de la actual Ley de Impuesto a la Renta con la exposición de motivos correspondiente presentado al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda, el 10 de marzo de 1927 por la Misión de Consejeros Financieros, (mimeografiado).
19. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Informe sobre Finanzas Municipales presentado al Señor Presidente de la República y al Ministro de Hacienda el 15 de marzo de 1927, por la Misión de Consejeros Financieros, (mimeografiado).
20. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, No. 8: Ecuador Commercial Banks, Dto. 7: El Banco Hipotecario del Ecuador: 13.
21. Op. cit.: 14
22. Ibid.
23. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Proyecto de Ley para la reorganización de la Contabilidad e Intervención Fiscal del Gobierno y la Creación de una Oficina de Contabilidad y Control Fiscal que se llamará Contraloría con la exposición de motivos correspondiente presentado al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda el 8 de marzo de 1927 por la Misión de Consejeros Financieros.
24. Para el análisis se han tomado únicamente las entradas, puesto que el énfasis de las reformas presentadas por Kemmerer está en el mejoramiento de la recaudación de los distintos "items" que formaban parte de los ingresos.
25. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Informe sobre Crédito Público sometido a la consideración del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda el 14 de marzo de 1927, por la Misión de Expertos Financieros.
26. Op. cit.
27. Op. cit.
28. Op. cit.
29. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Informe sobre construcción de Obras Públicas sometido al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda el 15 de marzo de 1927, por la Misión de Consejeros Financieros.
30. Op. cit.
31. Op. cit.

32. Op. cit.

33. República del Ecuador, Registro Oficial, No. 432, Año II, Quito, jueves 8 de setiembre de 1927.

34. Op. cit.

CAPITULO III

LA REFORMA MONETARIA Y LA CREACION DEL BANCO CENTRAL

1. EL PENSAMIENTO MONETARIO DE EDWIN KEMMERER

Las reformas monetarias que propuso Kemmerer en todos los países a los que asesoró, se sustentaban fundamentalmente en la adopción del patrón oro (Tamagna, 1963; Drake, en edición), y en la creación de un banco central, entidad que sería la encargada de asegurar su vigencia y funcionamiento.

"Normalmente, la principal razón para contratar al doctor Kemmerer era para estabilizar la moneda depreciada de un país. Generalmente él recomendaba que el país funcione bajo el patrón oro. Pero para que el patrón oro funcione satisfactoriamente el banco central del país debía estar adecuadamente estructurado. Y un banco central, rara vez funciona adecuadamente, a menos que opere bajo el patrón oro. El patrón oro limita la oferta de dinero, por lo tanto impide la inflación y el banco central ayuda en la asignación eficiente del dinero existente" [el subrayado es mío] (Kemmerer, 1987: 57).

El Profesor Kemmerer estimaba que el sistema del patrón oro -en general- presentaba algunas ventajas: lo simple y automático de su funcionamiento; la gran confianza pública en el oro; su carácter automático que no exigía la intervención política; la característica de ser un patrón que operaba a nivel internacional y por último que el oro a lo largo de los años había mantenido una considerable estabilidad de su valor (Kemmerer, 1947: 212-222).

La variedad de patrón oro que sugirió fue la de cambios, la

misma que operó a nivel internacional después de 1914 y funcionó mediante la banca central. Este sistema monetario se caracterizaba por utilizar como reservas de un país divisas extranjeras convertibles en oro y plata, las que a su vez eran convertibles a un tipo fijo en la moneda del país (Planeta, 1980: 277).

En las reformas monetarias sugeridas por Kemmerer para el Ecuador se subrayó que "la base de cualquier programa para la reconstrucción económica es la estabilización de la moneda sobre el talón de oro" (1), para cuya vigencia recomienda dos proyectos, uno que propone la fundación de un Banco Central de emisión y un segundo proyecto que crea una nueva unidad de valor y dispone la reorganización del sistema monetario del Ecuador.

2. LA LEY DE MONEDAS Y LA LEY ORGANICA DEL BANCO CENTRAL

En base a las propuestas efectuadas por la Comisión Financiera encabezada por Kemmerer, en marzo de 1927 se promulgó un Decreto Supremo, que dispuso el retorno al talón oro y el establecimiento del banco central en reemplazo de la Caja Central de Emisión y Amortización, la misma que no había ejercido hasta entonces la facultad de emitir billetes. La nueva institución, en sus lineamientos generales, era similar a los bancos centrales previamente establecidos en Colombia y Chile, con algunas diferencias de detalle, producto de condiciones locales particulares (Laso, 1972).

No obstante esta similitud, el retorno al patrón oro y la creación de un banco central para el caso ecuatoriano, presentó a la Misión de expertos tres dificultades:

1. La determinación del nuevo valor oro para la estabilización del sucre.
2. El precio al que receptoría el banco central, el oro y la

plata mantenidos en las antiguas instituciones de emisión de la República, y

3. Los medios adecuados para constituir el capital del Banco Central.

En relación al primer punto los técnicos consideraron que a pesar de las grandes fluctuaciones del cambio ecuatoriano desde 1923, no se había producido un movimiento continuo en la depreciación del sucre. Así por ejemplo en el lapso de cuatro años 1923-1926 las cotizaciones alcanzaron un máximo de S/ 6.20 por dólar y un mínimo de 3.60, siendo el precio medio durante esos cuatro años el de S/ 5.00 por dólar, equivalente a 20 centavos oro americano por un sucre. Basándose en estos hechos recomendaron estabilizar la moneda a S/ 5.00 por dólar, dando así al nuevo sucre un valor de alrededor de 40% del antiguo Sucre-Oro de la Ley de Monedas de 1898 (2).

Por más que una parte de la opinión pública se pronunció por la estabilidad del cambio a un tipo menos elevado (es decir, otorgando al sucre un valor en oro más alto), los técnicos señalaron que volver a la paridad antigua de 2.0547 sucres por dólar sería excesivamente desacertado.

"La posibilidad de restaurar la antigua paridad sería muy dudosa, pues si aún fuera posible llevar a cabo tal empresa, mediante un programa de deflación, el proceso de revalorización sería extremadamente doloroso, se extendería largos años y causaría sufrimientos y perturbaciones en la vida económica del país" (3).

En este punto la Misión Norteamericana obró apresuradamente, no recabó la información adecuada y se conformó con la que le proporcionó un banco privado, de ahí que los promedios obtenidos no reflejen el real comportamiento del tipo de cambio en los años 1923-1926, lo que motivó una alteración en el tipo de conversión,

con la consiguiente devaluación de nuestra moneda en un porcentaje superior al real.

Un problema igualmente delicado era la entrega al Banco Central de las reservas de oro y plata de los antiguos bancos de emisión, que fueron trasladadas a la Caja Central de Emisión y Amortización sin que previamente se haya determinado su precio. (Revisar Capítulo I). Por otra parte, el Gobierno debía a los antiguos bancos de emisión 32,7 millones de sucres, de los cuales 23,4 formaban la deuda al "Banco Comercial y Agrícola", (Ver Cuadro 7), la que provenía en gran parte de los déficits presupuestarios del Gobierno y cuyo monto guardaba estrecha relación con la emisión ilegal de dicho Banco.

Como era fácil prever, los antiguos Bancos de Emisión esperaban que, cuando se fijara el valor en sucres de su oro y plata, se tomaría en cuenta la devaluación del sucre y entonces ellos aprovecharían de la revalorización de su reserva metálica. Pero hubo un gran movimiento de opinión, tanto en círculos del Gobierno como entre personas particulares de renombre, favorable a la idea de que fuera el Gobierno el beneficiado con la revaluación de las reservas metálicas debiendo destinarse estas utilidades a amortizar su deuda con los bancos. Así lo aconsejó la Comisión y se resolvió por medio de la ley pertinente que el oro y plata de los antiguos bancos de emisión se pagaran al precio antiguo de diez sucres la libra esterlina, o el equivalente de S/ 2,0547 por dólar americano, y que los beneficios que obtuviese el Gobierno con la revalorización los destinara al pago de sus deudas a estos bancos (4).

Esta operación permitió liquidar las obligaciones contraídas con los antiguos Bancos de emisión, excepto 17'000.000 de sucres al Banco Comercial y Agrícola, institución que trasladó este crédito al Banco Central en garantía de sus billetes en circulación, de los cuales también se hizo responsable el Banco Central.

Como resultado de lo anterior, el Instituto Emisor iniciaría sus operaciones con un activo constituido en un 40% por créditos contra el Estado, una reserva en oro de 20 millones de sucres y una circulación de 40 millones aproximadamente.

La situación del banco al inicio de sus operaciones se mostraba bastante sólida, no obstante la fuerte deuda del Gobierno, para cuyo arreglo también se arbitraron medidas tendientes a reducirla lo antes posible, mediante acuerdos celebrados entre el Banco y el Gobierno, que obligaban a este último a asignar de su presupuesto cada año la suma necesaria para el servicio de esta deuda, y a emplear en la amortización extraordinaria de la misma lo siguiente: el producto de los beneficios de la acuñación de monedas metálicas subsidiarias, el de las utilidades del Banco Central y el monto de multas cuando su reserva oro fuera inferior a los límites fijados (5).

La formación del capital del Banco era el tercer problema a resolver. La imposibilidad de obtener del Gobierno una participación importante debido a las malas condiciones de sus finanzas, unida a la dificultad de reunir todo el capital por suscripción pública, determinó la necesidad del concurso de los bancos particulares y también reservó al público el derecho de suscripción. Cada uno de los bancos comerciales establecidos en la República debía aportar con el 15% de su capital pagado y reservas. De este modo el Banco Central tenía la seguridad de reunir un capital inicial de 3'750.000 sucres, (750.000 dólares) más o menos, al cual se añadiría el producto de las suscripciones del público (6). Sin embargo, había la dificultad de que un buen número de bancos se encontraba en situación difícil, a causa de la violenta depresión económica que se sentía en el país y que muchos de ellos estaban imposibilitados de efectuar pagos inmediatos al Banco Central por concepto de las acciones que debían suscribir. Se obvió la dificultad permitiendo el pago de acciones en cuatro cuotas y disponiendo además que los dividendos de las acciones de

Clase A puedan pagarse con vales de caja a dos años plazo (7).

De esta manera se esperaba completar el capital inicial autorizado del Banco Central el mismo que se fijó en un máximo de diez millones de sucres, con la posibilidad de aumentarlo a veinte.

Este monto se justificó bajo el siguiente razonamiento:

"Aún cuando no hay censo oficial exacto, la población del Ecuador se estima generalmente al rededor [sic] de 2'000.000 y la actual circulación de billetes es aproximadamente de S/40'000.000. Teniendo en cuenta estos hechos y considerando que la Misión recomienda que los billetes de uno y dos sucres sean reemplazados por moneda metálica y que, con la excepción de pocas ciudades, no existe en la actualidad apreciable desarrollo de operaciones bancarias comerciales, un capital de S/8'000.000 a 10'000.000 parece aconsejado para los primeros años del nuevo Banco Central del Ecuador" (8).

Se estableció además el valor nominal de cien sucres para cada una de las acciones del Banco, que serían de dos tipos: las de Clase A podían ser suscritas y poseídas exclusivamente por Bancos que efectuasen negocios bancarios y comerciales en el Ecuador, en tanto que las de Clase B podían ser adquiridas sin restricción (9), pero no daban derecho a voto si estaban en poder de un banco asociado o del Gobierno.

En general, la Ley Orgánica diseñada por la Misión Kemmerer contempló la organización del Banco Central como una institución de derecho privado (Compañía Anónima), cuyas principales funciones consistían en la emisión, redescuento, descuento, depósito y cambio. Se le otorgó una licencia de cincuenta años para operar, plazo que buscaba mantenerlo "alejado de la política y permitirle desarrollar su plan de acción sin estorbos y de manera eficiente

y permanente" (10). Designaron a Quito para la oficina principal, debido a su vinculación con el Ministerio de Hacienda y las conexiones con las operaciones fiscales del Gobierno. Sin embargo, por la importancia comercial de Guayaquil se dispuso el establecimiento de una Sucursal Mayor, en el Puerto Principal (11).

En cuanto a la conformación del Directorio la Comisión estimaba que: "el éxito que alcance cualquier institución [dependerá] en gran medida de la habilidad y honradez de las personas que se [encarguen] de su administración", por lo que procurando prevenir peligros en la administración del Banco trataron de evitar:

1. Una influencia indebida de parte del Gobierno especialmente, lo que sería originado por consideraciones políticas, y
2. La influencia indebida de bancos accionistas para lograr incrementar sus propias utilidades (12).

La elección del Directorio era análoga a la adoptada para el Banco Central de Chile, donde algunos miembros fueron designados por el Gobierno, otros por Bancos accionistas; accionistas particulares; importantes asociaciones industriales, comerciales, agrícolas, y de obreros organizados, de modo que en el Consejo Directivo -según la Misión- se hallaban representados todos los intereses, sin permitir que el Gobierno o los Bancos dicten su política al Banco Central.

El Directorio propuesto en el caso ecuatoriano se componía de nueve miembros elegidos de la siguiente forma: dos por el Presidente de la República; dos por los bancos asociados; uno por la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil; uno por la Cámara de Comercio, Agricultura e Industrias de Quito; uno por la Sociedad Nacional de Agricultura; uno por las organizaciones de trabajadores y uno por los tenedores de acciones Clase B cuando alcanzaren S/ 1'000.000 (13). Ningún miembro del Cuerpo Legisla-

tivo, u otro funcionario o empleado rentado del Gobierno podía ser parte del Directorio. Asimismo, se limitó la representación de los bancos en el Directorio del Banco Central estimando que:

"Los banqueros estarían siempre dispuestos a considerar las cuestiones de tasas de descuento y otros asuntos relacionados con la política del Banco Central, desde el punto de vista de los intereses de los bancos que representan y no desde el punto de vista del bienestar público en general" (14).

Esta disposición al parecer no se cumplió, puesto que los Directorios del Banco Central durante la vigencia del Patrón Oro, entre los años 1927-1932, incluyeron a varios personajes que formaron parte de los antiguos bancos de emisión, o estaban vinculados a ellos, como se puede observar en el Anexo 5.

La reserva obligatoria se fijó en 50% aplicada a los billetes en circulación y depósitos, con una sanción progresiva cuando dichas reservas bajaran de este porcentaje. El encaje podía guardarse en las bodegas del Banco o en los bancos de Nueva York o Londres (15).

3. LAS OPERACIONES DEL BANCO CENTRAL

Este tema ha sido intencionalmente separado de las generalizaciones anteriores, en razón de su importancia, pues nos provee de los elementos necesarios para establecer en el capítulo siguiente en qué medida los Directorios del Banco Central se apegaron o apartaron del "recetario Kemmeriano", durante la vigencia del Patrón Oro.

Bajo este modelo las cuatro funciones esenciales que debía cumplir el Banco Central se pueden resumir en las siguientes:

- a. Emisión y conversión de todos los billetes;
- b. Estabilización del cambio internacional;
- c. Regularización de los tipos de descuento; y
- d. Ayuda a los bancos en épocas de emergencia (16).

a. Emisión y conversión de billetes

El Banco Central -en la propuesta de Kemmerer-, tiene el privilegio de la emisión, por tanto, será esta institución la que decida cuál es la cantidad total de billetes que ha de circular en el país, lo que no significa que esté facultada para emitir a su voluntad; pues en la práctica este derecho dependerá de las condiciones establecidas para la conversión obligatoria de los billetes (17), esto es manteniendo una reserva legal equivalente al 50%.

En cuanto a la conversión, los billetes del Banco Central y en general todos aquellos en circulación, serán convertidos a su presentación por cualquiera de los medios siguientes a opción del Banco: en moneda ecuatoriana de oro; en barras de oro fino; en monedas de oro de Estados Unidos a razón de S/ 5.00 por dólar; en libras esterlinas de oro a razón de S/ 24.3324, o en giros a la vista sobre Nueva York o Londres pagaderos en oro (Carbo, 1927: 9).

b. Estabilización del cambio internacional

Bajo el régimen del Talón Oro, el máximo y mínimo del cambio internacional lo debía determinar el gravamen de la exportación o importación del Oro. Este costo, incluyendo embalaje, flete, seguro, desgaste y ensaye, fue calculado y fijado posteriormente por el Directorio del Banco Central, con la aprobación oficial del Superintendente de Bancos, en 6 centavos de sucre por dólar

(18). Por consiguiente para exportar o importar monedas de Oro americano, había que adquirirlas a la paridad de S/ 5.00 por dólar, y agregar o reducir 6 centavos por concepto de exportación e importación respectivamente. Entonces, sería ventajoso exportar monedas de Oro americano sólo cuando los giros a la vista sobre New York se coticen a más de S/ 5.06 por dólar, e importarlas cuando el cambio sea menor a S/ 4.94 (19). Precisamente por estas consideraciones, y desde que el Banco Central inicie sus actividades, el cambio podía fluctuar entre un mínimo de S/ 4.94 y un máximo de S/ 5.06 por dólar. Dentro de este intervalo (puntos de importación y exportación del oro, podían darse variaciones usuales en esta clase de operaciones (20).

Por otra parte, la forma como el Banco Central regularía el volumen y velocidad del medio circulante, en relación a las mayores y menores necesidades del país, sería la siguiente: Cuando el cambio suba y tenga tendencia a subir a más de S/ 5.06 por dólar, habría motivos para considerar que existe un exceso de circulante, por lo que el Banco Central vendería Giros sobre Nueva York o Londres, a razón de S/ 5.06 por dólar en cantidades sin límite, y en pago de estos giros recibiría sus propios billetes o los de los antiguos bancos de emisión, retirando de esta manera billetes de la circulación, y disminuyendo así el total del medio circulante. Al mismo tiempo, el Banco Central elevaría los tipos de interés y de descuento si fuere necesario, induciendo así a una gran parte de los bancos y al público a pagar los préstamos y descuentos del Banco Central (21), lo que reduciría aún más el total del medio circulante, pues tales préstamos o redescuentos se pagarían con billetes que de este modo serían retirados de la circulación.

Mientras tanto, si el cambio baja, la escasez de circulante determinará que el Banco Central compre giros sobre Nueva York o Londres en cantidades ilimitadas a razón de S/ 4.94 por dólar, lanzando así billetes a la circulación en pago de estos giros, lo

que aumentaría proporcionalmente el total de medio circulante. Así también, y de ser necesario, el Banco Central podría bajar los tipos de interés y descuento para fomentar de esta manera los préstamos, lanzando así más billetes a la circulación, y aumentando aún más el total de medio circulante (22).

En conclusión, el Banco Central podía regular fácilmente la cantidad de dinero, a fin de que ésta corresponda a las verdaderas necesidades del país, asegurando no sólo su elasticidad sino que el cambio fluctúe dentro de los puntos máximo y mínimo determinados, y evitando los gastos de importación y exportación del oro.

c. Regularización de los tipos de descuento

Otra de las principales funciones asignadas por la propuesta al Banco Central era influenciar y ayudar a estabilizar las tasas o tipos de interés y de descuento, las que dependerían de la mayor o menor abundancia de capitales disponibles en el Ecuador, en un momento dado.

Los expertos norteamericanos en este punto, parten de una distinción entre capital y moneda: "la cantidad de nuestro medio circulante, que consistirá, en gran parte, en billetes, no indicará el monto de Capitales de que realmente dispone el país", pues la emisión de dinero no crea capital. Este aumenta de la siguiente manera:

"La mayor parte de los particulares aumentan su capital gastando menos de lo que ganan. Los bancos y demás compañías anónimas aumentan su capital por suscripciones de nuevas acciones, que se hacen con los ahorros del público, o por medio de la acumulación de fondos de reserva, que se forman con la parte de las utilidades que no se reparten como

dividendos a sus accionistas. [Es decir], los capitales disponibles en el Ecuador, aumentarán sólo si el país ahorra, gastando menos de lo que produce, o sea produciendo más de lo que consume, o si se consigue atraer nuevos capitales del extranjero para inversiones permanentes" (23).

Para Kemmerer la tarea de influenciar y ayudar a estabilizar los tipos de interés y de descuento, que según la Ley le correspondería cumplir al Banco Central, se efectuaría de la siguiente manera:

ELEVARE EL TIPO DE DESCUENTO.- Cuando crea "que los negocios han acrecentado más allá del límite normal; que los bancos asociados estén prestando más de lo que requieren las justas exigencias de la estabilidad y desarrollo económico del país; o que las reservas de oro del banco están indebidamente agotándose" (24).

Esta elevación en los tipos de descuento propiciará que tanto los bancos como el público en general, reduzcan sus solicitudes de préstamo con el Banco Central. Sólo a las instituciones financieras con necesidad urgente de fondos, les convendría redescantar a un tipo elevado, lo que provocará en poco tiempo que los demás bancos eleven también sus propios tipos de descuento, obligando así a sus clientes a reducir sus préstamos y descuentos.

BAJARE LOS TIPOS DE DESCUENTO.- "Cuando el Banco Central considere que es conveniente fomentar un mayor y más eficaz uso del crédito del país, especialmente cuando aumenten sus verdaderas necesidades, como durante el tiempo de las cosechas..., y siempre que al mismo tiempo las reservas de oro del Banco sean apreciablemente mayores del 50% del total de los billetes en circulación y de los depósitos que en esos momentos tenga el Banco Central. Al bajar los tipos de descuento, se inducirá de esta manera a los bancos y al público en general a aumentar sus solicitudes de

préstamos y descuentos" (25).

Las operaciones del Banco con el público

La Ley autoriza al Banco Central efectuar ciertas operaciones directamente con el público, con la finalidad de habilitarlo para hacer efectivos sus tipos de descuento, generalmente en las épocas en que sea necesario prevenir una expansión peligrosa del crédito o cuando sea conveniente fomentar su mayor uso (26). Pues el espíritu de la Ley es que el Instituto Emisor no debe competir innecesariamente con los bancos asociados.

No competirá con los demás bancos

Por lo anotado anteriormente, si bien la Ley autoriza al Banco Central a recibir depósitos del público, le prohíbe al mismo tiempo pagar intereses sobre estos depósitos. Además establece que los tipos de descuento serán más elevados para el público que para los bancos asociados; y será mucho más exigente que los demás bancos respecto a la calidad y plazo de los documentos que descuenta (27).

d. Ayuda a los bancos en épocas de emergencia

Según la propuesta de Kemmerer, el Instituto Emisor podrá hacer frente inmediatamente a cualquier emergencia transitoria que se le presente y ayudar a los demás bancos en épocas similares, decontándoles rápidamente su cartera comercial de primera clase. Precisamente con este fin el Banco Central está obligado por Ley a mantener una Reserva de Oro equivalente al 50% de sus depósitos y billetes en circulación, como una medida de seguridad, para inspirar la confianza del público, y también para ser

usada en circunstancias especiales.

La mayor emergencia que se le podría presentar al país es que se produzca una crisis inesperada, la que podría tener lugar por diversas causas, entre las cuales se anotan las siguientes:

"Cuando fallen las cosechas o bajen a cifras anormales los precios de los productos principales del país; cuando los negocios sufran una reacción o, por otras razones, la organización del crédito del país se vea expuesto a fuerte presión; cuando aparezca una inusitada demanda de préstamos bancarios o las cobranzas se hagan difíciles reduciéndose así las reservas de los bancos, y cuando existan otros síntomas de una "crisis inminente". Es precisamente en estos casos cuando los bancos asociados deberán recurrir en pos de ayuda al Banco Central; y, al hacerlo, 'deben sentir plena confianza' de que podrán obtener billetes, oro o giros-oro, en cantidades adecuadas a sus necesidades..." (Carbo, 1978: 138).

e. Funciones adicionales

Aparte de las cuatro funciones señaladas, la propuesta establece que el Banco Central ejercería otras, como por ejemplo:

- Actuar como Agente Fiscal del Gobierno, de las Municipalidades y de los Ferrocarriles;
- Como Agente Fiscal del Gobierno para la acuñación, cambio o re-acuñación de ciertas monedas metálicas; y, por último,
- Actuar como "Cámara de Compensación" para los bancos asociados en Quito y Guayaquil (28).

3.1 Evaluación

Una vez revisadas las Leyes que regularon la moneda y la

actividad del Banco Central del Ecuador a partir de 1927, encontramos en el "paquete sugerido", varios aspectos importantes que vale la pena remarcar:

- a. Las reformas aconsejadas para el Ecuador, con ciertas diferencias, más de forma que de fondo, son similares a las formuladas y ejecutadas en los países a los que Kemmerer asesoró.
- b. La creación de bancos centrales y el fortalecimiento de los sistemas bancarios fue el instrumento utilizado para llevar a cabo la estabilización de los cambios y frenar la inflación en que habían quedado sumidos varios países latinoamericanos al finalizar la Primera Guerra Mundial.
- c. El modelo de banca central planteado por Kemmerer (para los países que asesoró), funcionaría en el marco del patrón oro; tendría el monopolio de la emisión de billetes, determinaría el tipo bancario, llevaría a cabo operaciones de mercado libre y actuaría en calidad de prestamista de último recurso.
- d. Los instrumentos de regulación monetaria utilizados por Kemmerer fueron la tasa de descuento y el tipo de cambio, a través de los cuales el Banco Central podía controlar la oferta monetaria y su relación con las reservas; el crédito y el ingreso y egreso de oro.
- e. El manejo de estos instrumentos está perfectamente definido tanto en la Ley, cuanto en las publicaciones oficiales de la época, según se observa en el caso ecuatoriano (29). Podría decirse que la función del Banco Central y concretamente de sus Directorios se limitaba a la aplicación estricta del "recetario" prescrito; el que ante todo remarcaba en la estabilidad de la moneda, prescindiendo de otras considera-

ciones.

- f. Con las funciones del Banco Central claramente definidas y la rigidez y automaticidad del modelo, que impedía flexibilidad a las decisiones de sus Directorios, se esperaba además regular el poder discrecional de emisión de billetes que tenían los gobiernos (Aldcroft, 1985: 182), frenar los déficit presupuestarios que ocasionaban presiones inflacionarias y obligar a los gobiernos a financiar sus requerimientos mediante métodos más adecuados.

4. EL UNICO CUESTIONAMIENTO INMEDIATO A LAS REFORMAS KEMMERIANAS SE ORIGINA EN EL TIPO DE CONVERSION FIJADO

La Misión Kemmerer propuso en sus proyectos la paridad de cinco sucres por dólar, lo que fue finalmente aceptado. Sin embargo, el Gobierno para salvar su responsabilidad, y en este único caso, solicitó a la Comisión una ampliación de los fundamentos "que le han determinado a recomendar que la nueva paridad de la moneda nacional se establezca a cinco sucres por dólar y no se haya fijado un mayor valor oro al sucre" (30), esto es 4 sucres en lugar de 5.

Respondiendo a la consulta, los técnicos subrayaron que un tipo de cambio de 4 sucres por dólar provocaría una situación de injusticia para los deudores que se verían obligados a cancelar sus deudas pendientes, en sucres más valiosos que aquellos en los que contrataron originalmente el crédito. Esgrimieron también como argumento el enorme perjuicio que se causaría a los exportadores, que percibirían menos sucres por sus exportaciones, mientras los precios de éstas en los mercados internos se mantendrían en iguales niveles en términos de sucres. Por otra parte señalaron que bajo la paridad de 4 sucres por dólar se obtendría una reducción apenas aparente y numérica de la deuda externa y un

aumento efectivo en la deuda interna; se propiciaría también una crisis de adaptación de la economía general a los nuevos niveles de precios y jornales acompañada de sufrimientos y quejas de toda la población (Moncayo, s.a.: 49).

Las cifras proporcionadas a los técnicos por un banco de la ciudad de Guayaquil, según se dijo entonces, condujeron al establecimiento de un promedio de cinco sucres por dólar, valor superior al que se obtiene revisando fuentes alternativas que recogen cotizaciones menores y "reales"; como las del Cuadro No. 2 de este trabajo, que nos llevan a un promedio de 4.8 sucres por dólar.

Los técnicos subrayaron también que el esfuerzo de estabilizar inmediatamente el sucre sobre la base de 4 por 1, no tendría éxito en razón de haber calculado el volumen de billetes en circulación en S/40.000.000, -con un valor correspondiente a cinco sucres por dólar-. Habría demasiado dinero en circulación con el sucre a 25 centavos el valor oro (4 sucres por dólar), y sería indispensable retirar el excedente a fin de que el circulante no sufriera depreciación. Por último sostuvieron que mientras la paridad de cinco sucres por dólar asegura al Banco una reserva de 50% sobre la suma de circulación y depósitos, la de cuatro sucres no permitiría mantener dicha reserva de inmediato (Op. cit.: 49-50).

Fundándose en estos argumentos, la Misión Kemmerer insistió en su recomendación original de una paridad de cinco sucres por dólar; decisión que propiciaría varios pronunciamientos en relación a la necesidad de una elevación de sueldos y salarios, toda vez que serían las familias de ingresos medios y bajos las que sufrirían el mayor impacto de esta nueva paridad.

"El Telégrafo" se hizo eco de los pedidos y señaló:

"La Ley de Monedas y la del Banco Central, trabajadas por la Misión Kemmerer, dan al sucre el valor de 20 ctvs oro o sea 5 sucres por dólar. No entramos a discutir la conveniencia o inconveniencia de este tipo de cambio; pero si creemos oportuno poner en relieve que ni los sueldos de los empleados ni el salario de los obreros y campesinos están actualmente basados en un tipo de 500%. Al contrario, durante los 15 años de inconvertibilidad, la esperanza de volver al valor de 200% ha estado actuando contra el alza de los sueldos y jornales... Hasta hace poco tiempo los tipos de 500% y más han sido esporádicos, y con frecuencia se producían mejoras del cambio -hasta 380% a fines de 1925 y 440% apenas hace dos meses-. No cabe la menor duda pues, de que el régimen de jornales y sueldos están actualmente en total, absoluta y desconcertante oposición con el cambio de 500% fijado por la ley de ayer. El jornal corriente de 1,20 al año 1914 es ahora de 2 sucres y esos dos valores son 0.60 y 0.40 expresados en centavos oro en sus respectivas épocas. Hay por tanto una reducción de 50% en el valor oro de los jornales" (31).

El malestar se extendió no sólo entre los empleados que estaban a sueldo o salario, sino entre el elemento burocrático, los empleados manuales y jornaleros. La posibilidad de un incremento se alejó cada vez más, no obstante la afirmación de Kemmerer, quien manifestó "que los sueldos eran muy exigüos, pero que las entradas nacionales administradas con honradez, alcanzarían para subir dichos sueldos en relación con la carestía de la vida". Sin embargo, "lo que observamos en el presupuesto nacional en cuanto a los sueldos es que, o se establecen rentas excesivas, especialmente para los altos funcionarios, como sucede con los estancos, o se han fijado sueldos ridículos de un modo particular para los maestros de escuela, amanuences y porteros" (32).

No obstante las protestas y exigencias de la prensa para que se aumenten los sueldos públicos de conformidad con la depreciación monetaria, ningún resultado positivo se vislumbró, tampoco

se revisó el tipo de conversión por parte de la Misión Kemmerer, y más bien se lo ratificó por los técnicos el 1 de marzo de 1927, siendo adoptado inmediatamente por el Gobierno, que con la consulta a la Misión y utilizando sus argumentos evadió responsabilidades.

5. ALGUNAS REACCIONES Y PROTESTAS PREVIAS A LA APROBACION DE LA LEY ORGANICA DEL BANCO CENTRAL EN 1927

Aunque no asociado a la protesta anterior, en los primeros días del mes de marzo se produjo un movimiento que ha sido tomado como un hecho aislado, pero que vale la pena considerar puesto que la prensa y otros sectores, lo asociaron con un boicot para evitar la apertura del Banco Central; ya que dicho proyecto junto a la Ley de Monedas fueron los que se aprobaron en primera instancia por el Ejecutivo.

Precisamente el 4 de marzo de 1927, fecha en la que se promulgó el decreto de fundación del Banco Central del Ecuador, se produjo un golpe militar que, encabezado por el General Gómez de la Torre, con los Comandantes Abarca y Jaúregui, depuso por unos minutos al Presidente Provisional de la República Dr. Isidro Ayora, a su Primer Ministro y al Jefe de Estado Mayor, alegando que no cumplían los ideales de los revolucionarios de julio de 1925 (33).

Este levantamiento según "El Telégrafo", no fue casual, ni podía atribuirse como se preconizó, a exigir que se cumpliesen los planteamientos de la Revolución Juliana; más bien respondió a otro tipo de intereses, según se desprende del artículo "La cuarta ofensiva bancaria contra el Banco Central de Emisión fracasa con el Golpe Político-Militar de Quito". Dicho artículo nos permite inferir el comportamiento del sector bancario en relación a la próxima apertura del Banco Central, su participación en

cuatro oportunidades anteriores y el grado de responsabilidad en la no concreción de proyectos previos a la creación de esta institución.

Una parte del texto señala las coincidentes protestas e inconvenientes que, desde que se insinuó la creación de un banco central en el país, estuvieron presentes en el escenario para frustrar su creación:

"Ahora con la Misión Kemmerer en el país, el Banco Central tiene perfiles más o menos conocidos y algunos de ellos disgustan enormemente a los dos grandes bancos de emisión de Quito y Guayaquil que se creían triunfantes! Pues, manos a la obra. Lo mejor que se puede hacer es otro engaño de grueso calibre: un golpe militar-político-bancario en el cual se levante como bandera dos cosas que mutuamente se destruyen a saber: 1. poner en vigencia las leyes de la Misión Kemmerer, mediante 2,; la vuelta inmediata a la Constitucionalidad!! Es claro que no habrá Congreso alguno que ponga en vigor las leyes Kemmerer!! Cada vez que se propuso algo por el estilo en los Congresos, y especialmente cada vez que se propuso un Banco Central, los Bancos de emisión de Guayaquil y Quito pasaban por alto sus resentimientos, los Gerentes se abrazaban y decían: "lo que hagas tú está bien hecho" y... el Congreso negaba en tercera discusión toda tentativa salvadora. La Constituyente nombrada por un "golpe bancario" (como acertadamente califica el Dr. Ayora el fracasado ayer), jamás aprobaría las leyes Kemmerer" (34).

Afortunadamente la pronta intervención de la guarnición impidió que se consumara el propósito de establecer una dictadura militar, o que la situación prosperase, pues se corría el riesgo de que los conservadores se aprovecharan del estado de confusión reinante. Una vez restablecido el orden fueron capturados los redactores del periódico "El Día", corresponsales de "La Nación", "La Prensa" y "La Unión Manabita", varios Jefes Militares y

numerosos personajes de figuración política; entre ellos apareció complicado el conductor del Partido Liberal Dr. José Peralta. Todos ellos, según se informó, fueron llevados ante el Presidente de la República, para averiguarles sobre su participación en las revueltas e inquirirles, "al servicio de cuál de las revoluciones en gestación se encontraban, porque debe saberse que habían tres: militar, bancaria y conservadora" (35).

Años más tarde el entonces Ministro de Hacienda Dr. Pedro L. Núñez señaló que la premura en la expedición del decreto, el mismo día que estalló la revolución (4 de marzo de 1927), tuvo su parte anecdótica:

"Podría llamar la atención el por qué fue el 4 de Marzo la expedición de este documento de tanta trascendencia, como se acostumbraba en estos casos.

Ocurrió que me encaminaba al Ministerio de Hacienda -antigua Contraloría en la Calle Mejía- y un amigo acercose para avisarme que se estaba fraguando una revolución que debía estallar de un momento a otro. Como principal argumento que se estaba explotando era de que a pesar de que la Misión Kemmerer habían [sic] ya presentado el proyecto de creación del Banco Central, el Gobierno no expediría el decreto de fundación porque estaba desanimado de hacerlo.

Este asunto comuniqué en sesión de Gabinete pero creyeron que no había peligro. De todas maneras insistí al Presidente indicándole en la necesidad de dictar tal decreto que, habiendo sido ya estudiado el proyecto y estar listo para su expedición se quitaría todo pretexto a quienes creían que no iba a dictarse la Ley del Banco Central. El Presidente Ayora escuchó; aceptó y firmó el decreto correspondiente.

En efecto el 4 de marzo en la noche estalló la revolución que se anunciaba presidida por el General Francisco Gómez de la Torre" (36).

Una vez promulgado el Decreto de fundación del Banco Central del Ecuador y restablecida la calma, se procedió inmediatamente a

la conformación de la Comisión Organizadora y al nombramiento de su Directorio, aspectos que se tratarán en el capítulo siguiente.

N O T A S

1. República del Ecuador, Registro Oficial, No. 283, Año I, Quito, sábado 12 de marzo de 1927, p. 2459. (Ley Orgánica del Banco Central).
2. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Proyecto de Ley de Monedas con la exposición de motivos correspondiente, presentado al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda, el día 10 de febrero de 1927 por la Misión de Expertos Financieros, Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda, Quito, 1927, (mimeografiado). El Telégrafo, martes 20 de diciembre de 1927.

Los datos tomados por los Técnicos para establecer en nuevo valor oro del Sucre, no coinciden con los anotados en el Cuadro 2, y esta fue precisamente una de las razones para que Víctor Emilio Estrada cuestionara el nuevo tipo de conversión fijado, señalando que Kemmerer "utilizó para sus deducciones una tabla de tipos de cambio suministrada por un Banco de Guayaquil que no es exacta, como se puede fácilmente ver cuando dá 500% como tipo promedial de cambio durante el año 1923 que se caracterizó por la aproximación de los tipos de cambio de 'la calle' con los de la 'incautación de giros' a 320% y luego al 400% cuando el Gobierno, tomando en mano la incautación de giros, destruyó el trabajo realizado hacia la estabilización" (Estrada, 1934: 4).

3. AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Proyecto de Ley de Monedas con la exposición de motivos correspondiente, presentado al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda, el día 10 de febrero de 1927 por la Misión de Expertos Financieros, Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda, Quito, 1927, (mimeografiado).
4. República del Ecuador, Registro Oficial, No. 283, Año I, Quito, sábado 12 de marzo de 1927, pp. 2451-2452. (Art. 70).
5. Op. cit.: 2483, (Art. 71-77).
6. Op. cit.: 2438-2439, (Art. 5-9).
7. Ibid.: 2438-2440.
8. Op. cit.: 2464.
9. Op. cit.: 2438.
10. Op. cit.: 2460.

11. Ibid.
12. Op. cit.: 2470.
13. Op. cit.: 2441.
14. Op. cit.: 2469.
15. Op. cit.:2452-2453.
16. República del Ecuador, El Banco Central del Ecuador, Departamento de Información Anexo a la Secretaría Privada de la Presidencia, Talleres Tipográficos Nacionales, Quito, 1927: 10.
17. Op. cit.: 11.
18. República del Ecuador, El Banco Central del Ecuador, op. cit.: 9.
19. Ibid.: 14-15.
20. Ibid.: 15.
21. Ibid.: 15-16.
22. Ibid.: 16-17.
23. Op. cit.: 21.
24. Op. cit.: 22.
25. Ibid.: 22-23.
26. Op. cit.: 25.
27. Ibid.: 25-26.
28. Op. cit., 34.
29. La publicación "El Banco Central del Ecuador", preparada por el Departamento de Información Anexo a la Secretaría Privada de la Presidencia, recoge exhaustivamente los planteamientos de la Misión Kemmerer y la forma cómo debería actuar el Banco Central en los distintos casos y ante las variaciones de los indicadores e instrumentos predeterminados y privilegiados por los técnicos.
30. República del Ecuador, Registro Oficial No. 289, Quito, 19 de marzo de 1927, p. 2545 (Suplemento a la Exposición de Motivos de la Ley de Monedas).
La solicitud a la Misión Kemmerer para ampliar la informa-

ción la efectuó el Gobierno del Ecuador a través de su Ministro de Hacienda Leopoldo Núñez el 21 de febrero de 1927.

31. El Telégrafo, Guayaquil, 16 de marzo de 1927.
En este punto hay que destacar nuevamente que, la diferencia en los indicadores, por su carencia, impropia elaboración, o no preparación por parte de un organismo oficial, en aquellos años, da lugar a tantas interpretaciones como series se construyan.
32. El Universo, Guayaquil, 20 de marzo de 1927.
33. El Universo, Guayaquil, 7 de marzo de 1927.
34. "Carambú", (seudónimo), El Telégrafo, La Cuarta Ofensiva Bancaria, Guayaquil, 7 de marzo de 1927.
35. El Universo, Guayaquil 7 y 9 de marzo de 1927.
36. El Comercio, Quito, 24 de julio de 1927.