

# **Trabajos presentados en el Concurso Promovido por la Facultad de Ciencias Económicas para llenar la Cátedra de Historia Económica Universal y del Ecuador**

Por URJADO (1)

## **INTRODUCCION**

En tratándose de una materia especializada, no general como es la Historia Económica Universal, antes de enfocar cualquier tema es necesario previamente, situar en el debido campo a aquella materia, dentro de la economía general y de la Historia General, con el objeto de orientar y enmarcar nuestro análisis. Caso contrario corremos el riesgo, no desestimado, de invadir ajenos terrenos y de desviarnos. Esto es importante, por cuanto la "Historia Económica" se confunde muchas veces con la "Historia de las Doctrinas Económicas", con la "Historia del Pensamiento Económico". Aún mas, desde mi modesto criterio, todavía no se han puesto de acuerdo los autores para lograr una definición cabal de "Historia Económi-

---

(1) Pseudónimo del Econ. Guillermo Torres, quien obtuvo el 1er. lugar en el Concurso.

ca". Algunos algures (Ferguson, Silva Herzog, Barnes), quizá con razón, ni siquiera se toman la molestia de localizar el contenido del término y de hecho introducen "en la narración verídica e imparcial de los hechos pasados" aquellos acontecimientos de carácter económico que habían tenido influencia decisiva en el porvenir de los pueblos.

Para nosotros es importante aquello de la definición (aunque como bien lo expresa algún autor se debe preferir dejarla para el último) ya que, en el presente caso no tenemos los lindes por donde llevar nuestro estudio tan complejo tema que nos ha tocado discernir. De entre los varios libros que hemos consultado hemos creído que la que mayormente se puede aproximar a su cabal contenido es aquella que dice que la "Historia Económica da a conocer los hechos económicos de cada etapa de desarrollo; hechos que constituyen la base de sustentación del pensamiento económico" (\*).

Esta que nosotros la acogemos vendría a constituir una definición pragmática de la Historia Económica, es la síntesis de la interpretación realista de los hechos, la interpretación materialista, que es la forma como se debe tratar técnicamente cualquier asignatura económica.

Referirse a la Historia Económica Universal o de cualquier País es analizar las formas de producción, de consumo, de distribución, de reparto de los bienes que han de satisfacer las necesidades humanas, de aquellos bienes escasos en los que el hombre tiene que emplear su inteligencia para obtener el máximo provecho. En estas últimas frases va la introducción de la Historia Económica. Cuando nos referimos a bienes escasos para satisfacer, "necesidades múltiples" estamos ya, en términos generales definiendo la economía en el sentido que lo hace la técnica moderna, que lo ha acogido la teoría del desarrollo económico. Hemos logrado entonces ubicar con alguna precisión estas dos asignaturas.

---

(\*) Manuel A. Aguirre: Historia del Pensamiento Económico, Pág. 22.



Por lo anterior se deduce que será de incumbencia de la Historia Económica el análisis detallado de las causas que provocaron tal o cual crisis económica general, o monetaria; examinar los movimientos cíclicos de la economía de determinado país a la luz de las diversas teorías que se han esgrimido; teorías del subconsumo, teorías psicológicas, teorías de las cosechas, desigualdad entre el ahorro ex ante y ex post (en el sentido no keynesiano), movimientos del sistema solar, inelasticidad de la inversión, etc., que han sido expuestas desde J. S. Mill, (Principles of Political Economy) Gottfried Haberler (Prosperidad y Depresión), Hansen y Clemence (Lecciones sobre la Historia de los Ciclos Económicos) y otros brillantes autores. Querría también decir que el analista historiador o mejor dicho el catedrático de Historia Económica tiene que utilizar herramientas muy sutiles que están al alcance sólo de quien ha hecho estudios especializados sobre la materia: el multiplicador y el acelerador con sus interacciones y relaciones. Gran parte del trabajo se habrá cumplido cuando se examinen las causas de la variación del ingreso nacional en una época determinada. Por cierto que eso no será siempre posible en años anteriores porque no se dispondrán de datos estadísticos. Antes la economía era teórica. Ahora es estadística. Se la hace en función de la confirmación numérica sometiendo a dosimasia a las teorías.

Al hacer un análisis de la antigüedad, como el antecedente histórico para la revolución industrial, en la forma que hemos ubicado a la Historia Económica General será necesario resaltar que el "excedente potencial" (\*) era demasiado grande a diferencia del real que era pequeño. Esto quería decir que el producto del trabajo total era grande, pero que se lo aprovechaba en forma tal que aumente la productividad de la economía en su conjunto. Se hicieron en aquel tiempo gran-

---

(\*) Jan Bazant "Economía Antigua y su decadencia; economía medieval y la crisis del feudalismo". El Trimestre Económico N° 102.

des gastos improductivos. A los señores feudales les gustó el tipo de inversión financiera. Hubo la fuga del capital hacia el bien raíz, que no permitió un desenvolvimiento total de los recursos disponibles. Al realizar comparaciones con otras civilizaciones anteriores hemos de comprobar que el adelanto económico de Europa, traducido en una elevación del ingreso real per cápita, fue insignificante y ahí una de las causas de la revolución industrial, que se tratará en detalle, más adelante.

La consideración de los acontecimientos históricos trae también consigo la discusión de importantes aspectos económicos que todavía están en actualidad, algunos de los cuales han sido acogidos por la teoría económica moderna. Así por ejemplo, se deberá discernir sobre las conveniencias o inconveniencias de clases sociales, desde el punto de vista económico y en la forma como han sido elaborados por los tratadistas, algunos de los cuales afirman que los hechos nos están diciendo, 'por ejemplo, Grecia, en la época de los helenos alcanzó su máximo apogeo económico, cuando todo el trabajo de las actividades productivas estaban realizadas por los esclavos y que el Imperio Romano comenzó su decadencia en cuanto se libertaron los esclavos. Por cierto que lo anterior es apenas una parte de la exposición que se complementa con el análisis de la evolución del proceso tecnológico, verdadera causa de la crisis romana. Pero de todos modos ya con los hechos históricos se puede tener material de análisis que debe ser desmenuzado con toda amplitud con el auxilio de la economía, para establecer la verdad y sólo la verdad.

La Historia Económica tiene que examinar no sólo los sistemas productivos de tal o cual comunidad sino los mercados, los nuevos descubrimientos, la economía monetaria, los sistemas de gobierno. Hará una breve descripción de los derechos de propiedad vigentes, las relaciones de carácter político, pero esto último más que como conformación lineal del estudio antes que como principio básico.

La Historia Económica viene a ser el análisis de las formas de vida de las comunidades, del standard de satisfacción

de las necesidades privadas y colectivas, de su capacidad de ahorro, de las fuentes de financiación de inversiones públicas y privadas, de los movimientos internacionales de capital, de las causas que habrían determinado la oferta y la demanda de las inversiones. En cada etapa hará una relación de los pensadores representativos de ellos, pero en la realidad sólo será de carácter superficial, porque el estudio detallado y profundo compete a la "Historia de las Doctrinas Económicas". Desde luego entre las dos: "Historia de las Doctrinas Económicas" e "Historia Económica", existe una relación tan íntima como de causa a efecto.

Con esto último hemos acercado a la "Historia Económica" a la Teoría del Desarrollo y hemos complementado una parte más de la definición aceptada por nosotros.

Como concreción de lo anterior podemos manifestar que en definitiva la "Historia Económica" es el análisis económico aplicado a los hechos históricos. Puede ser que nos estemos aproximando a Schumpeter.

Debo sí, por honradez profesional, manifestar que no es tarea fácil la localización de un hecho económico, menos el análisis. Por el contrario, es bastante difícil. Existen una serie de factores, de conocimientos (que yo los tengo) que inciden para que el trabajo sea bastante difícil. Creo, sinceramente, que esta monografía adolecerá de muchos errores y vacíos. Deliberadamente hemos querido dejar pasar algunas otras interrelaciones de la Historia Económica, con otras ciencias, en razón de la brevedad del tiempo.

Captar la estructura financiera del estado, examinar los errores de carácter económico para procurar evitarlos e impulsar nuestro sistema, con métodos de mejoramiento, estableciendo las propiedades que hagan posible un holgado crecimiento de la economía del país. Este es el objetivo que perseguimos en último término.

Los dos temas señalados se prestan admirablemente para el análisis y en sus respectivos niveles, el uno general y el otro nacional, son acontecimientos históricos fundamentales que han

tenido profunda repercusión en la vida del universo el primero y de nuestra Patria el segundo.

## ANTECEDENTES Y RESULTADOS DE LA OBRA DE LA MISION KEMMERER EN EL ECUADOR HASTA NUESTROS DIAS

En julio de 1925 un grupo de militares jóvenes encabezaron un movimiento que derrocó al Gobierno del Dr. Gonzalo Córdova, brillante abogado que militaba en las filas liberales, pero que llegó al Poder en las postrimerías de sus facultades. Córdova, ni ninguno de los anteriores mandatarios, nada pudieron hacer contra los problemas por los que atravesaba la economía ecuatoriana como consecuencia del atraso endémico de carácter institucional que vivía el Ecuador en aspectos monetario, crediticio, tributario, fiscal. Fue la reacción de todos los jóvenes intelectuales y militares que se sublevaban contra la apatía de nuestros Gobernantes que se habían paralizado en toda acción creadora. Permanecían al margen de cualquier iniciativa y constituían, junto con un grupo privilegiado que incluía no sólo miembros del partido conservador, sino también del liberalismo, la clase alrededor de cuyos intereses giraba el flujo monetario. A esto se añade que los sistemas tributarios eran completamente anárquicos, no obedecían a reglamentaciones de ninguna naturaleza, salvo las que se habían heredado de la Colonia. No existían controles sobre los gastos y los ingresos públicos y, si lo existían, tenían la categoría de autocontroles. Por otra parte la inflación acechaba en el campo nacional con todos los perjuicios de la redistribución del ingreso que hacía más rico al poderoso y más paupérrimo al pobre. En estas circunstancias, era necesario que el Gobernante que sucedió a la Junta Militar, Ayora, hombre compenetrado de toda la tragedia, se preocupara de tomar medidas que eviten la paralización total del sistema institucional ecuatoriano. Hasta nuestra nación habían llegado las noticias de las transformaciones económicas que

realizaba en otros países de Africa, de Europa y de América Latina, el Profesor de la Universidad de Princeton, Ewin Walter Kemmerer, quien con otro grupo destacado de economistas, entre los cuales estaban Edwards, Tomkings, Roosney, especialistas en materias aplicadas de la Ciencia Económica, fueron contratados para que hicieran estudios sobre todo nuestro sistema económico. Se hablaba de la crisis económica fiscal. Hombres de la talla de Luis Napoleón Dillon escribían sobre el tema: "La llegada a nuestras playas de Mr. Kemmerer, saludado como a taumaturgo que ha de curar nuestras dolencias, como el galeno práctico de alta reputación a quien tirios y troyanos habíamos convenido tácitamente en depositar la vacilante fe y la esperanza moribunda de nuestra rehabilitación económica, nos impuso el deber moral de tomar la olvidada pluma para hacer como una confesión general de nuestros pecados..." (1).—A través de su obra trata extensamente de la crisis fiscal, los problemas del latifundismo conservador, la política localista, la anarquía tributaria, las sanguijuelas de los colectores y otros aspectos más de lo que él llama el primer aspecto de la crisis.

El segundo, era toda la crisis monetaria, de carácter mucho más grave todavía, en donde abordó con todo detenimiento el problema de los Bancos de Emisión y, especialmente, el caso del "Comercial y Agrícola" que había jugado un papel tan importante en la economía del País hasta comienzos de la década de los treinta.

El tercero, era el proveniente de las deficiencias de la producción que, asimismo, trató con todo el lucimiento que caracterizaba a una persona que comprendía perfectamente el papel que le tocaba desempeñar al economista.

Con el objeto de metodizar la exposición, vamos a dividirla en dos partes. En la primera trataremos de la parte monetaria y en la segunda de la Fiscal.

---

(1) Luis Napoleón Dillon "La Crisis Económico Financiera del Ecuador" Edit. Artes Gráficas. Pág. 306.—1927.

## ASPECTOS MONETARIOS DE LA OBRA DE LA MISION KEMMERER

El Ecuador había vivido un sistema bimetálico heredado de la Colonia hasta el año de 1898. Circulaban indistintamente, monedas de oro y plata y se tenía toda la libertad para acuñar monedas de los dos metales en cualquier denominación. Este sistema dio al País muchas dificultades por la falta de relación de paridad entre las dos. No se pudo realizar un control del peso y la paridad monetaria. Se descubrieron minas de metales preciosos y se cambió la relación de paridad, dando lugar al cumplimiento de la Ley de Gresham: la moneda mala desaloja a la buena; y los consiguientes y desastrosos efectos sobre toda la endeble economía del País. El valor de la plata subió con relación al oro. Se demostró, por otra parte, que es difícil, quizá imposible, el mantener la relación comercial con la legal. La primera está determinada por las fluctuaciones internacionales de los precios de los metales. La segunda por la expresión simple de la Ley que no tiene fuerza material alguna. Es, hasta cierto punto, un capricho humano que tenía que ser desterrado para siempre de la teoría y práctica monetarias.

El Congreso de 1898, cambió el sistema bimetálico por el patrón oro, "declarando una paridad de 24 peniques al sucre y de una libra esterlina inglesa al cóndor. Se trataba del clásico patrón oro por el que los Bancos Emisores compraban y vendían, a precio fijo, todo el oro que se les ofrecía o se les reclamaba. Además, había libre importación y exportación del oro y se garantizaba la interconvertibilidad de todos los tipos de dinero.

El momento fue oportuno. El Ecuador entró en una etapa de progreso debido a las grandes exportaciones de cacao que, algunos autores, le atribuyeron a la implantación del nuevo sistema. En realidad fue una etapa de desarrollo comprendida entre los años 1900 y 1914 en que se construyeron grandes obras de vialidad: se terminó el Ferrocarril Quito-Guayaquil, se reconstruyó la ciudad de Guayaquil que había sido arrasada por



un incendio en 1902, se realizaron las obras de agua potable para Quito y Guayaquil y, en fin, otras de importancia nacional o seccional. Todo esto, a pesar de las fallas estructurales de la economía ecuatoriana: gastos militares de nula o negativa reproductividad, desorganización administrativa, enormes vacíos en la organización fiscal.

Desgraciadamente el apogeo duró poco tiempo. El precio del cacao comenzó a derrumbarse. El Banco Comercial y Agrícola, que había sustituido al del Ecuador, en la dirección de la política monetaria y crediticia del país, seguía realizando enormes emisiones de dinero sin el respaldo autorizado por la Ley, hasta que llegó el momento crítico en que las bóvedas estaban vacías de los metales y giros que debían apoyar el valor de la moneda; y ante la amenaza del colapso que iba a sufrir el Banco y el País, tuvo que ser dictada la Ley de Inconvertibilidad, más conocida con el nombre de Moratoria.

El ambiente psicológico se había vuelto propicio para una revuelta y surgió el movimiento de julio, hecho sobresaliente en la historia de la Economía del país por lo expuesto en la primera página.

En el campo monetario, la obra de Kemmerer, puede dividirse en dos partes: 1<sup>a</sup>—La Ley de Monedas, que estableció una nueva unidad monetaria, abriendo paso a la realidad de los hechos que habían determinado la escasez del respaldo áureo y de divisas fuertes. El sucre, según lo confirma Víctor Emiliò Estrada (1), había fluctuado durante la guerra desde 1,95 hasta 6,10 por dólar. Se trataba, pues, de una estabilización de la moneda. En la Ley de Monedas, se establecía el segundo patrón oro, llamado "Talón de Oro". Automáticamente quedaba derogada la Ley de la Inconvertibilidad; 2<sup>a</sup>—La Ley que creó el Banco Central, llamada también Orgánica del Banco Central, en donde sus funciones estaban claramente especificadas: a) emisión y con-

---

V. E. Estrada "Una reciente estabilización monetaria en Sud América"  
Pág. 3.—1928.

versión de billetes. La emisión de billetes había estado desperdigada anteriormente en seis Bancos de toda la República. Por esta disposición, le encomendaba de manera exclusiva la emisión de billetes con el respaldo suficiente de oro, para cuyo efecto depositó en Bancos del Exterior la suma de 30 millones de sucres en oro, aparte de otras reservas. Por la conversión se comprometía a cambiar con otras monedas, oro, giros oro o cualquier billete que se presentara en las ventanillas del Banco; b) competía al Banco Central cuidar de la estabilidad externa de la moneda para cuyo efecto se habían puesto en juego las reglas de los puntos de costos de importación y exportación del oro (gold export point y gold import point). Se aseguraba en la exposición de motivos que las fluctuaciones del cambio de divisas, mejor dicho del oro, no podrían oscilar sino dentro de los márgenes de arbitraje, tomando este término en el sentido que lo define la teoría del comercio internacional. El margen de arbitraje se lo fijó en 6 centavos, de manera que los tipos de compra y venta para importación y exportación de dólares americanos fueron de 4,94 y 5,06; c) el Banco Central debía cuidar de la liquidez del sistema bancario y constituirse en prestamista de última instancia, para lo cual la Ley le dotaba de valiosos instrumentos por primera vez conocidos en la práctica bancaria del Ecuador: el descuento de obligaciones bancarias y la fijación de los tipos de interés para estas operaciones, de acuerdo a las condiciones cambiantes de la economía.

A simple vista, puede observarse que la conformación de la Ley Orgánica del Banco Central, fue hecha a la luz de los principios fijados por los lineamientos generales de la teoría moderna para ese tiempo, del nuevo patrón oro. La política monetaria tenía por rectores automáticos los movimientos internacionales del Oro, según que el País fuera deudor o acreedor. La teoría monetaria no se había dado cuenta que tales reglas eran de carácter rígidas para países con enormes respaldos que no era precisamente el nuestro, ni tampoco los otros como Chile, Perú, Guatemala, Colombia, de estructura muy semejante a

la del Ecuador. En casos de desajustes sustanciales no surtía efectos ninguna de las reglas mágicas de los gold point. La tempestad arrasaba con todo, como se comprobó luego de algunos años que rigió la Ley de Kemmerer. Pero, si fallas hubo en los principios, la ley había aportado algo fundamental. Lo realmente importante, fue la fundación misma del Banco Central, cuyas posteriores reformas a su ley constitutiva, hacen que se rectifiquen los errores kemmerianos del olvido del valor interno de la moneda y la falta de elasticidad de las operaciones crediticias que no tenían manera de adaptarse a las formas cambiantes del mercado.

El Ecuador pudo resistir los avatares del Patrón Oro, sólo durante poco tiempo, gracias a que los ajustes exigidos no fueron mayores. Cuando el Gobierno, usando poderes dictatoriales en ocasiones asaltó los fondos del Banco Central, contribuyó a que se operen distorsiones entre el valor real de la moneda y el intrínseco determinado por la Ley. La situación se agravaba por el déficit permanente de la Balanza de Pagos determinada por la caída internacional de los precios. Las reservas áureas del Banco Central se iban minando peligrosamente como consecuencia de la crisis de los 30. La propensión a importar, que es función de los ingresos monetarios, se elevó en un medio completamente adverso y ajeno a todo control indirecto.

Debemos aclarar que la idea de la fundación del Banco Central, no fue precisamente traída por la Misión Kemmerer. Ya Luis N. Dillon, Ministro de Hacienda de la Junta Suprema de la Revolución Juliana, había explicado la necesidad de la creación del Banco, cuyo primer antecedente se encuentra en la Caja Central de Emisión y Amortización fundada a mediados de 1926.

El Banco Central propiamente nació a la luz de la vida institucional del país, el 12 de marzo de 1927 en que se promulga el Registro Oficial de la Ley Orgánica. Oficialmente fue inaugurado en Quito el 10 de agosto del mismo año con motivo de la celebración de las Fiestas Patrias.

La administración del Banco Central había sido confiada a un Directorio que estaba integrado por dos representantes de la Función Ejecutiva, dos por los Bancos Accionistas de la clase "A", uno de la clase "B", uno por las Cámaras de Comercio y Agricultura de Guayaquil, uno por las de Quito y uno por la Sociedad Nacional de Agricultores, completándose así el total de 8 miembros.

Cuatro años y medio duró el segundo patrón oro que al igual, que en casi todos los países del mundo, inclusive Estados Unidos, tuvo que ser abandonado. El Ecuador no estaba en posibilidad física de resistir los vaivenes del debilitamiento de la demanda internacional, base medular de nuestra economía y tenía que doblegar. Nuestras autoridades monetarias se vieron precisadas a una revisión de la política. Surgió lo que ya hemos dicho, una distorsión entre el valor internacional del sucre, al que tanto énfasis había puesto la Ley de Kemmerer, guiada por una política de crédito esencialmente basada en las fluctuaciones de la Balanza de Pagos, con arreglos a las normas del patrón oro y el valor interno de nuestro signo monetario. Resultaba una contradicción el uso de tal sistema en un País como el nuestro, vulnerable en alto grado al ciclo económico internacional. Implicaba una desviada orientación de la economía ecuatoriana exclusivamente hacia el exterior, con grave perjuicio de la estabilidad interna de la moneda y del desarrollo económico.

Por otra parte la estructura del sistema bancario tenía una orientación típicamente comercial, que no fijaba sus pasos con sentido de la economía nacional. Esto significaba también falta de coordinación entre las políticas económicas general, monetaria y fiscal.

En tales circunstancias, el Gobierno de Baquerizo Moreno, a la sazón encargado del Poder Ejecutivo, dictó la Ley de febrero de 1932 que viene a "suspender el régimen del patrón oro hasta el 10 de noviembre del presente año" (1932). La reserva legal del Banco Central aumentó de 13.8 millones de sucres a 16.5 millones

y la "circulación y depósitos" de 25.7 a 56.0, con lo que quería decir que la reserva bajó del 53.78% a 29.48%.

Esta última estaba por encima del mínimo que había sido fijada en el 25% en el Decreto de febrero de 1932. La moneda ecuatoriana sufrió una continua desvalorización que fue legalizada por la devaluación oficial del sucre, cuya relación con el dólar se había fijado en s/. 10,80 primero y s/. 10,50 después, entre el período comprendido entre 1934 y 1940. El Banco Central pudo mantener más o menos estable el tipo de cambio debido a la devaluación del dólar americano, cuya paridad con el oro bajó desde 1.504665 gramos de oro fino a 0.887661, mientras que el sucre ecuatoriano tenía un contenido equivalente a 0.1433301. La relación de paridad entre el dólar y el sucre daba, por consiguiente, que un dólar valía legalmente s/. 6,20, que era menor que el verdadero tipo del mercado.

Monetariamente la época a que nos estamos refiriendo fue de inseguridad antes que de inestabilidad. Las bases en que se asentaba la política monetaria con todas las reformas a la Ley Orgánica del Banco Central, no habían sido suficientes como para establecer los nexos de las políticas monetaria y económica, esta última como expresión del desarrollo económico que imponía el crecimiento de la población del País.

La crisis de los treinta y la baja de los precios del cacao eran lo suficientemente poderosas para que sumieran al País en una situación económica extremadamente difícil y que obliguen a realizar una radical revisión de los sistemas monetarios en vigencia. Víctor Emilio Estrada, Ministro de Hacienda de Velasco Ibarra en su primera administración, presentó al Congreso de 1934, un plan general de estabilización llamado "PLAN ESTRADA" que no llegó a ser aprobado por la Legislatura.

En 1937 el General Enríquez, Jefe Supremo de la República, conjuntamente con otras leyes monetarias y bancarias, expide la nueva Ley Orgánica del Banco Central que había sido elaborada con el concurso del técnico mexicano Manuel Gómez Morín y los economistas nacionales Víctor Emilio Estrada y Humberto Albornoz. En la exposición de motivos de esta nue-

va Ley se decía que "era necesario un sistema completo y no una Institución como se tenía con las reformas Kemmerianas. El Proyecto consultaba, con innegable mérito, el servicio de la Política Monetaria del Sistema Productivo y no de éste a la Política Monetaria, como había sucedido parcialmente con las reformas de Kemmerer, tomando en consideración la estructura agrícola de nuestro país, procurando llegar a una condición económica óptima de máximo provecho de los recursos económicos. Gómez Morín aconsejó la creación del Sistema de Crédito Ecuatoriano, para lo cual se dotaba al Banco Central de facultades para que logre la formación de Entidades Financieras, aunque no debía intervenir como accionista, la creación de Bancos locales que sean los que canalicen el ahorro privado hacia la inversión y capitalización del País. También aconsejaba la formación de uniones de crédito en los lugares en donde no existieren Bancos y, en fin, expresaba la idea general del otorgamiento del crédito con fines agrícolas. Si bien estuvieron perfectamente intencionadas todas las sugerencias y elaboradas con un criterio técnico, fallaron por dificultad en su aplicación práctica. Además, debe mencionarse el hecho que Gómez Morín era esencialmente un Técnico en Crédito Agrícola y dio preferencia a esa actividad con detrimento de las otras. Por otra parte el período anormal de aguda tensión internacional que estaba atravesando el Mundo y por consiguiente nuestro País, trajo como consecuencia una distorsión de los mercados Internacionales y provocó graves desajustes, que imposibilitaron que el nuevo sistema tenga resultados efectivos.

Viene, por último, el período de la guerra y la postguerra. La nueva Ley Orgánica del Banco Central estuvo en funcionamiento hasta el año 1948. En dicho año da paso a la nueva Ley de Régimen Monetario elaborada por la Comisión Triffen a base de las modernas concepciones que forman un todo único entre la Política Económica General de la que forma parte la Política Monetaria con la Política Fiscal, procurando mantener la estabilidad interna y externa de nuestra moneda con miras al desarrollo económico nacional, todo lo cual fue admira-

blemente expuesto en la exposición de motivos y que tiene su concreción en el Art. 2º de dicha Ley que determina el objeto general de la Política Monetaria. "El Banco Central tiene por objeto fundamental la ejecución de la Política Monetaria Nacional, a fin de crear y mantener las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias más favorables al desarrollo ordenado de la Economía Nacional", para lo cual en el orden interno tiene que, "adaptar los medios de pago y el volumen de crédito a las legítimas necesidades del País y al desarrollo de la producción nacional, y prevenir o moderar las tendencias inflacionarias, proveer la liquidez del Sistema Bancario Nacional y la distribución adecuada del crédito a los intereses generales de la economía del país, y procurar la adecuada coordinación entre las diversas actividades fiscales y económicas del Estado que afectan al mercado monetario y crediticio. En el orden internacional mantener el valor externo y la convertibilidad de la moneda nacional, cuidar del equilibrio económico internacional del País y la posición competitiva de la producción nacional en los mercados que puedan ejercer los desequilibrios de la Balanza de Pagos".

El Banco Central ha sabido sacar provecho de sus experiencias. Siempre ha estado alerta de cuidar el saneamiento y la estabilidad monetaria. Con razón un funcionario del Banco Central apuntaba: "La acción monetaria y crediticia del Banco Central se ha ajustado con encomiable flexibilidad a las legítimas necesidades del país, creando medios de pago en función de los cambios de la producción real de bienes y servicios. Para evitar el peligroso desate de las fuerzas inflacionarias se ha mostrado muy contrario a la simple ampliación del circulante y ajustándose en todo instante a los sanos dictados de la nueva política monetaria ha conseguido resultados por todo concepto halagüeños. Pero para lograrlo ha sido indispensable elevar la política del Banco a un plano estrictamente nacional, cosa que ha hecho a la tarea más ardua y complicada, pues faltándole todavía al País una adecuada integración, no sólo económica, sino psicológica de los distintos sectores de la actividad, siempre se

han suscitado incomprensiones y aún resistencias contra el incontestable principio de que el beneficio general del país se obtiene con un clima de estabilidad...".

Pero la actividad económica exige ciertos cambios permanentes en las normas legales, cierta elasticidad, cierta variabilidad que sólo la dinámica económica se encarga de hacer conocer. A pesar de que no se desconoce la utilidad práctica de ésta "fina herramienta" como se le ha calificado a la Ley de Régimen Monetario, a la hora presente, ya se observan algunas discordancias que fueron puestas en claro en la última reunión de técnicos del Banco Central celebrada en Bogotá en 1957. Son errores de fondo, cuyos causas pueden encontrarse en fallas de carácter doctrinario. No se ha resuelto aún el problema de la concatenación cualitativa de los créditos a largo y corto plazo con la velocidad y el volumen de dinero. La búsqueda de nuevas formas no inflacionarias de financiación de crédito a corto plazo admite una revisión de la Ley de Régimen Monetario, que puede encontrar caminos más viables para facilitar la movilización de los recursos líquidos que actualmente dispone el país, a base de aprovechamiento de fondos pertenecientes a Instituciones Públicas, cuyo objeto tuvo desde su origen una meta productiva.

Hemos de reconocer que no es algo completamente sustancial, pero si necesario para el desenvolvimiento rápido de nuestros recursos económicos.

Una vez que tenemos el panorama histórico de la economía monetaria nacional hasta nuestros días estamos en capacidad de juzgar la obra de Kemmerer. No podemos subvalorarle. Los vacíos que existieron fueron producto de la época, de las concepciones monetarias de ese entonces. Quizá la frase de él mismo, acude a ratificar nuestro criterio: "**para las condiciones actuales** el Gold Standar es el mejor sistema monetario". Cambiaron las condiciones y el sistema dejó de funcionar; de todas maneras Kemmerer se merece un puesto en nuestra Historia Económica.

Quién sabe si tenía razón aquel gran escritor colombiano



Germán Arciniegas quien en el año 1930 analizaba la obra de Kemmerer en Colombia en un artículo intitulado "Un nuevo Aspecto en la Misión Kemmerer" aparecido en el Diario "El Tiempo" de Bogotá y entre otras cosas decía: "Las Leyes dictadas por el señor Kemmerer puntualizaron las normas generales de un Sistema nuevo, pero la doctrina en que el Sistema se apoyaba, el espíritu que había de alimentarlo no quedó, ni podía quedar, incorporado en el Estatuto Legislativo. Esa Doctrina y ese espíritu quedaron escritos en los informes de la Misión, pequeños libros llenos de observaciones inteligentes y de consejos discretos que no se leyeron y que fueron a reposar bien pronto en los anaqueles de las Bibliotecas... en los informes del señor Kemmerer se decía la proporción en que prudentemente deberían tomarse los empréstitos, se señalaba la escala en que debía emprenderse las obras públicas, para evitar el alza desorbitada de los salarios, para mantener en actividad la agricultura, para sostener el equilibrio de la producción nacional. Pero esos informes no se incorporaron en la conciencia del país y hoy cuando se estudian es para ver con sorpresa pintado en ellos el fracaso de los últimos años, que el señor Kemmerer suponía si se abandonaban las líneas madres del Sistema".

### LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Otra de las obras de la misión Kemmerer consistió en la fundación de la Superintendencia de Bancos, en setiembre de 1927 en que se expide la nueva Ley General de Bancos. Algunos de los artículos de esta Ley estuvieron destinados exclusivamente al funcionamiento de esta importante dependencia del Sistema Bancario cuyas funciones son las de controlar al Sistema Bancario. También fue esta Ley el producto de la dolorosa experiencia de antaño. Muchos Bancos, cuyo control estaba parcialmente sujeto al Ministerio de Hacienda con todos sus defectos que examinaremos en los aspectos fiscales de la obra de Misión Kemmerer. La Ley General de Bancos ha su-

frido, asimismo, algunas modificaciones que se refieren a la Organización y Control del Sistema Bancario privado.—En lo que se refiere a su estructura hemos de manifestar que las variaciones han sido pequeñas. En el aspecto que más se ha avanzado llenando los vacíos que contiene la Ley por medio de otras Leyes y de Resoluciones del Superintendente, al cual se le concede amplias facultades.

## ASPECTOS FISCALES DE LA REFORMA KEMMERIANA

Víctor Emilio Estrada, Luis Napoleón Dillón, Luis Alberto Carbo y otros autores coinciden en pensar que la lamentable situación económica en que estaba sumido nuestro país en los primeros años de la década de los 30, razón fundamental de la revolución Juliana, fue también la causa para que nuestros Gobernantes pensarán en la necesidad de un plan técnicamente concebido con miras al restablecimiento del equilibrio. Por un lado, insuficiencia en la producción, déficit permanente en la balanza internacional de cambios, inflación insostenible traducida en alza inmoderada de los precios, déficits endémicos presupuestarios, por otro despilfarro y malversación de los Fondos Públicos. Este era el panorama que presentaba nuestra economía antes de las reformas Kemmerianas.

En el aspecto financiero ecuatoriano Kemmerer puso a disposición un instrumental de enorme importancia y determinó reformas muy importantes a nuestro régimen. El Tribunal de Cuentas se vio imposibilitado de controlar los abusos en el manejo de los dineros fiscales. Su estructura era defectuosa y dependía directamente de los mismos personajes de la Administración Pública a quienes tenía que controlar.

La Contraloría General de la Nación fue fundada en el año de 1927 y su labor, no fue sino la continuación de los deberes que le correspondía al Tribunal de Cuentas, pero ya con sentido técnico y funcional, completamente autónomo e independiente. Sus funciones no eran, pues, sino la inspección financiera que es la operación mediante la cual se trata de averi-

guar si los respectivos funcionarios o empleados del ramo financiero se han sujetado o no a las disposiciones del derecho financiero. Tenía que velar porque se cumplan los fines, los propósitos del gasto público. Que las recaudaciones sean efectivamente las indicadas en las proformas presupuestarias: en definitiva, realizar una inspección general de la Política Fiscal del Estado.

Atenta la consideración de que las prescripciones en cuanto a las funciones de control, depende del éxito de la misma, bien vale la pena detenernos para examinar como funcionaban los Tribunales de Cuentas y compararlos con los sistemas de operación de la Contraloría. A los Gobernadores de Provincias dentro de la antigua Ley de Hacienda, se les asignaba las siguientes atribuciones con respecto al control de las inversiones de los fondos públicos.

Visitar, controlar las oficinas de hacienda, representar a los Tribunales y sus respectivas jurisdicciones, examinar los estados mensuales, pasar revista de comisariato, intervenir en los gastos que realizaban, examinar el estado de los almacenes de Guerra y Marina, cuidar de los remates pertenecientes a la hacienda pública y de los diezmos que se hagan conforme a las leyes y resoluciones en aquel tiempo vigentes.

Se establecieron las Contadurías Mayores que existieron con anterioridad en las capitales de Provincias, con atribuciones de representar al Fisco en la finiquitación anual de toda clase de cuentas. A cada una de ellas se les daba, por separado, deberes y obligaciones, que estaban puntualizadas específicamente en la Ley. Las Contadurías Mayores venían a ser una especie de Juzgados de primera instancia de cuyas resoluciones se podía apelar al Tribunal Superior.

Aún era admitida la tercera instancia ante la Corte Suprema de Justicia.

Fácil es ver, por lo anterior, la falta de concatenación lógica entre las funciones imperativas del Gobierno y las controladoras, que debían corresponder a una Entidad Estatal pero Gubernamental, con autonomía e independencia completas.

Las Oficinas encargadas de la recaudación y el gasto eran las mismas. En las capitales de Provincia los tesoreros debían entenderse por conducto de gobernación con el Ministro de Hacienda. En las cabeceras de Cantón habían unos funcionarios llamados colectores-receptores que dependían directamente de las tesorerías. Los Jefes Políticos, los Alcaldes Municipales y Tenientes Parroquiales estaban obligados a auxiliar a los tesoreros, y demás comisionados para el cobro íntegro de las Rentas del Estado.

Se establecieron también las Juntas de Hacienda, las que estaban presididas por el Gobernador de la Provincia y que estaban compuestas por el Ministro Fiscal, el Contador Mayor y el Tesorero. Entre las funciones de esta Junta también estaban las de controlar la inversión de los fondos públicos y en general intervenir en todo acto financiero de los funcionarios estatales.

En esta forma, estaba organizada la función controladora de los fondos públicos, que tenía sus más altos organismos con los Tribunales de Cuentas que operaban en Quito y Guayaquil. Y si desastroso era el sistema contralor, era completamente anárquico el Fiscal.

Hasta aquí hemos examinado en breves palabras el sistema anterior a la Contraloría; veamos ahora cuáles fueron las reformas que Kemmerer propuso al Gobierno en las funciones de este importante Organismo del Estado, que con ligeras variaciones, no ha sufrido mayores alteraciones hasta nuestros días.

Según el Proyecto de la Misión Kemmerer, la Contraloría debía tener funciones de que el Presupuesto Nacional se cumpla: exigir las garantías a quienes manejan fondos públicos: finiquitar mensualmente las cuentas y hacer efectivas las responsabilidades en tiempo oportuno para aclararlas y evitar perjuicios al Tesoro Nacional. Es de aclararse que las deficiencias en la Ley de Hacienda que fueron subsanadas por Kemmerer ya fueron anotadas 50 años antes en uno de los Mensajes que García Moreno dio al Congreso Nacional, pero fue ese medio siglo de despreocupación, al que nos hemos referido anterior-

mente, el que había determinado la transformación de Julio. Aún la Ley Kemmeriana de Hacienda por llamarse así, que fue dictada en 1928 ha sufrido modificaciones porque las necesidades financieras del País así lo han exigido.

La Ley de Hacienda de 1928 tuvo entonces como fundamento la crítica situación fiscal en que se encontraba el Ecuador, la dislocación profunda consumada a través de más de una centuria de descentralización de las rentas llevadas a extremos inconcebibles, que ayudó la dispersión de los fondos públicos, imposibilitando toda fiscalización, ya que lo único que se sacaba como consecuencia del Tribunal de Cuentas, de las Contadurías y de los Juzgados de Cuentas era desorden e ineficacia en el control de los ingresos y egresos presupuestarios.

Nadie sabía lo que debía recaudarse ni lo que se recaudaba, lo que debía gastarse, o lo que se gastaba, si era preciso conocer, en un momento dado los recursos disponibles, se necesitaba averiguar directamente a los tesoreros, colectores, directores de estancos y sus informes tenían que aceptarse como verdaderos, pues no existía otra manera de tener cuenta cabal de los ingresos y gastos del sector público. Método perfectamente primitivo, que fue impugnado por la misión Kemmerer. En la Ley de Hacienda ya se contemplaba nuevos sistemas de control permanente de los ingresos públicos, en forma tal que se pueda establecer diariamente el monto de las sumas recaudadas, con los déficits o superavit, con arreglo a las disposiciones presupuestarias, que fueron también revisadas por la Misión.

Aquí viene una relación de la política fiscal con la monetaria que establece sólo la llegada de la misión Kemmerer. Antes los fondos públicos se confiaban a la honradez de los empleados encargados de manejarlos: tesoreros pagadores, etc. Con la nueva ley ningún funcionario pagador o recaudador tenía a disposición los fondos públicos a más de ocho horas pues debían ser depositados inmediatamente en el Banco del Estado. La cohesión de las dos políticas se observa a simple vista sus favorables repercusiones en el desarrollo económico nacional.

El trámite para los pagos del fisco se acortó y cobró efi-

cacia. A la Contraloría le tocaba informar en cada caso la legalidad del crédito contra el fisco, luego de que se había hecho la solicitud por parte de la autoridad correspondiente, pasando en último término donde el Director del Tesoro quien se encargaba de finiquitar la orden de pago mediante un cheque librado por el funcionario pagador sobre los fondos del fisco.

De conformidad con la nueva Ley de Hacienda que expidiera el Gobierno de Ayora con consejo de la Misión Kemmerer tiene el encargo de llevar la Contabilidad y verificar la fiscalización de la hacienda pública, con miras a asegurar la estricta ejecución del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, para lo cual debía: prescribir el sistema de contabilidad que deben utilizarse en todas las dependencias del Gobierno, establecer la intervención efectiva sobre todo el dinero y demás pertenencias, muebles o inmuebles pertenecientes a la Nación: mantener cuentas con las personas que reciben o invierten fondos públicos y finiquitarlas luego de un examen y fiscalización, requerir el pago inmediato de deudas a favor del Estado, dictar los reglamentos para la correcta inversión de los fondos públicos, fijar cauciones, aplicar multas, proponer la cancelación de créditos incobrables.

He aquí un resumen de todo lo que se encargó a la Contraloría. En años posteriores se ha modificado constantemente la Ley de Hacienda, pero en cuanto a los procedimientos de fiscalización y atribuciones del Contralor, las variaciones no han sido mayores y no han alterado substancialmente las formas y el espíritu de las reformas de Kemmerer que se han traslucido en positivo beneficio para el país.

Con la creación de la Contraloría se obtiene la centralización de un Departamento independiente de las funciones de control de contabilidad e inversión del Gobierno. Se lo hizo con miras a asegurar la corrección en el manejo de los fondos públicos, sin que este control venga a constituir un obstáculo en la rapidez y eficiencia de la administración financiera; antes por el contrario, para acelerar el trámite que estaba sujeto a tantas demoras con los antiguos Tribunales de Cuentas. En

homenaje a la Misión Kemmerer hay que manifestar que cumplió con su objetivo mediante la nueva Ley de Hacienda.

Esta Institución, tan necesaria para la vida económica y administrativa del país, fue organizada en la misma forma que lo hizo Colombia en 1923, México en 1918, Estados Unidos en 1920, con un sentido completamente autónomo de la Función Ejecutiva.

Con la creación de la Contraloría vino a descargarse gran parte del abrumador trabajo que antes tenía el Ministro de Hacienda quien debía autorizar con su firma una multitud de documentos de mero trámite. Le deja tiempo para que pueda consagrarse a su propia labor de Dirección de las finanzas del Estado.

La Misión Kemmerer propuso en la Ley de Hacienda la creación de la Dirección del Tesoro, la Dirección de Ingresos, la Dirección del Presupuesto, las que debían funcionar como departamento del Ministerio de Hacienda, (desde 1944 se fusionó en los de Economía y Tesoro y luego, a partir de 1958 el primero dio lugar, además, a la formación del Ministerio de Fomento). En esta forma se vino a llenar una exigencia impostergable, determinando funciones específicas a cada una de ellas. Ya la recaudación, inversión y control de los fondos públicos no iban a estar en manos de los tesoreros, colectores, recaudadores y los Tribunales de Cuentas, sino que las funciones se dividieron con mejor visión a la realidad y exigencias del País.

Vale la pena detenernos a considerar también las funciones y facultades de cada uno de los departamentos señalados, en la forma como fueron creados por la Misión Kemmerer.

LA DIRECCION DEL TESORO.—Tenía a su cargo la custodia de los fondos de la Nación, de las publicaciones oficiales, de las especies fiscales, de las matrices y los valores deposita-

dos en calidad de garantía así como todos los títulos de propiedad del Estado.

Además del encargo de llevar la cuenta caja del tesoro fiscal y los valores en garantía y en depósito. Al Director del Tesoro se le asignan funciones importantes, pues él es el que representa al fisco para el movimiento de los fondos depositados en los Bancos, los que solo pueden moverse previa la orden de transferencia que se hayan otorgado a los funcionarios encargados de realizar la inversión. (1) pero también, a favor de los intereses del fisco con el objeto de precautarlos se establecieron en la LEY prohibiciones para tal funcionario, que especialmente estaban destinadas a impedir la movilización ilegal de los fondos. Las órdenes de TRANSFERENCIA las expide el director del tesoro, previo ACUERDO de la Contraloría General.

LA DIRECCION DE INGRESOS.—Se le dio a cargo la organización de los catastros para el cobro de los respectivos impuestos; la vigilancia y dirección de los demás ingresos que corresponden al fisco; el cuidado de la ejecución de las leyes impuestas, de su recta aplicación y de la cabal recaudación de los mismos, de las tasas y demás ingresos del tesoro; el cuidado que los fondos recaudados se depositen diariamente, en el Banco, o, a falta de éste, en la casa comercial determinada por el Ministro de Hacienda, acreditándola a la cuenta general del tesoro. También al director del ramo se le dio importantes funciones, como uno de los principales responsables de la ejecución de la política fiscal.

DIRECCION DEL PRESUPUESTO.—Tenía funciones de asesoramiento en materia de presupuesto. Era la encargada de recolectar los datos y realizar la confección del presupuesto or-

---

(1) El término ha sido empleado en sentido del léxico fiscal no económico.



dinario y extraordinario del Estado. (2) La Misión Kemmerer hizo también algunas modificaciones a la Ley Orgánica de Aduanas estableciendo un nuevo arancel y organizando esta dependencia en forma técnica. Quedan aun ciertos rasgos de la organización Kemmeriana, aunque el Arancel mismo ya no es el advalorem que dicha Misión había introducido.

### BIBLIOGRAFIA

- Colección de Boletines del Banco Central.  
Leyes Constitutivas del Banco Central.  
LUIS ALBERTO CARBO.—Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador.—Banco Central.—1953.  
JORGE MARSHALL.—Curso de Moneda y Banca.—CIEF.—Chile 1953.  
Sobre el Plan Kemmerer.—LIZARDO ALZAMORA VELA.—Librería e Imprenta Gil S. A. Lima. 1931.  
VICTOR EMILIO ESTRADA.—Colección de Folletos sobre aspectos monetarios.  
KLEBER VITERI CIFUENTES.—Estabilizaciones Kemmerianas del sucre y del sol.  
Memorias del Ministro de Hacienda.  
Memorias de la Contraloría General de la Nación.  
Otros Documentos existentes en el Banco Central del Ecuador.  
ALBERTO LARREA CHIRIBOGA.—Algunas opiniones sobre el Plan Kemmerer.—Talleres Gráficos "El Comercio".—1931.  
R. S. SAYERS.—La Banca Moderna.—Edit. Fondo de Cultura Económica.

---

(2) Ahora llamados presupuestos de capital y de operación.