



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

*La Universidad Católica de Loja*

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y  
EMPRESARIALES**

**CARRERA DE ECONOMÍA**

**La Misión Kemmerer y el Banco Central de Ecuador**

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de:

**ECONOMISTA**

**Autor:** Calle Rodríguez Rómulo Genaro

**Director:** Ramon Mendieta Marlon Giovanni

CUENCA

2023



*Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NC-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>*

2023

## **Aprobación del director del Trabajo de Titulación**

Loja, 15 de marzo de 2023

Doctor:

Diego Alejandro Ochoa Jiménez

**Director de la carrera de Economía**

Ciudad. -

De mi consideración:

Me permito comunicar que, en calidad de director del presente Trabajo de Titulación denominado: La Misión Kemmerer y el Banco Central, realizado por Calle Rodríguez Rómulo Genaro ha sido orientado y revisado durante su ejecución, así mismo ha sido verificado a través de la herramienta de similitud académica institucional, y cuenta con un porcentaje de coincidencia aceptable. En virtud de ello, y por considerar que el mismo cumple con todos los parámetros establecidos por la Universidad, doy mi aprobación a fin de continuar con el proceso académico correspondiente.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente,

Director: Ramon Mendieta Marlon Giovanni

C.I.: 1102842505

Correo electrónico: [mgramon@utpl.edu.ec](mailto:mgramon@utpl.edu.ec)

### **Declaración de autoría y cesión de derechos**

Yo, Calle Rodríguez Rómulo Genaro declaro y acepto en forma expresa lo siguiente:

Ser autor del Trabajo de Titulación denominado: La Misión Kemmerer y el Banco Central, de la carrera de Economía, específicamente de los contenidos comprendidos en: marco teórico, diseño metodológico y resultados, siendo Ramon Mendieta Marlon Giovanni, director del presente trabajo; también declaro que la presente investigación no vulnera derechos de terceros ni utiliza fraudulentamente obras preexistentes. Además, ratifico que las ideas, criterios, opiniones, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad. Eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones judiciales o administrativas, en relación con la propiedad intelectual de este trabajo.

Que la presente obra, producto de mis actividades académicas y de investigación, forma parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja, de conformidad con el artículo 20, literal j), de la Ley Orgánica de Educación Superior; y, artículo 91 del Estatuto Orgánico de la UTPL, que establece: "Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad", en tal virtud, cedo a favor de la Universidad Técnica Particular de Loja la titularidad de los derechos patrimoniales que me corresponden en calidad de autor/a, de forma incondicional, completa, exclusiva y por todo el tiempo de su vigencia.

La Universidad Técnica Particular de Loja queda facultada para ingresar el presente trabajo al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

.....

Autor: Calle Rodríguez Rómulo Genaro

C.I.:0105248892      Correo electrónico: g-naroc@hotmail.com

### **Dedicatoria**

El presente trabajo es el fiel reflejo de un arduo trabajo realizado en los últimos años de mi vida personal, pero me es imprescindible recalcar que no es un trabajo individual de mi parte ha sido un trabajo de muchas personas que a través de su aliento su ánimo sus palabras de apoyo me han llevado a la consecución de este logro.

En especial quiero dedicarle este trabajo a mi madre quien ha sido incansable en su apoyo, sin ella no se pudiera llegar a esta meta, a mi pequeña hija quien en ha sido y es el motor de cada paso de cada noche de desvelo y ha estado siempre apoyándome a pesar de que “papi trabaja mucho”

## Agradecimiento

Este trabajo de titulación es la culminación de un proceso de continuo aprendizaje tanto en mi vida profesional como personal, por lo cual me permito enviar mi más sincero agradecimiento a:

Dios por guiar mis pasos en cada día guiándome a formarme como persona mucho más allá de profesional, por poner a las personas adecuadas en los momentos correctos en mi día a día

Madre mía este trabajo es para ti que nunca dejaste de creer en mí, que a pesar de la incontable cantidad de veces que te he fallado siempre has estado ahí cuando te he necesitado siendo esa mano invisible que ha puesto los valores adecuados en si ser convirtiéndome en lo que hoy soy

Mi amada hija por estar conmigo en cada momento escuchándome hablar de temas que no entendía, por estar en mi regazo cuando el cuerpo se desvanece de cansancio y me permites refugiarme en el calor de respirar, esta meta es por y para ti.

Mis hermanos y familia para quienes no me alcanzara la vida para agradecerles por todo el tiempo compartido, por vivir en medio de risas, juegos, viajes y aventuras gracias a también a ustedes por enseñarme que la vida es para vivirla pleno feliz y siempre sonriente.

UTPL muchas gracias por abrirme las puertas para emprender este arduo camino.

Eco. Ramón Mendieta Marlo Geovanny tutor de este trabajo de tesis gracias por su comprensión y compartir su vasto conocimiento.

Mi gratitud para cada uno de ustedes.

Siempre suyo..... Genaro

## Índice de contenidos

<b>Aprobación del director del Trabajo de Titulación .....</b>	<b>II</b>
<b>Declaración de autoría y cesión de derechos.....</b>	<b>III</b>
<b>Dedicatoria.....</b>	<b>V</b>
<b>Agradecimiento .....</b>	<b>VI</b>
<b>Índice de contenidos.....</b>	<b>VII</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>1</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Capítulo Uno. Pre – Misión Kemmerer.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. La administración financiera nacional .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Creación de Sucre.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4. Comentarios finales.....</b>	<b>17</b>
<b>2. Capítulo Dos. Misión Kemmerer .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. Introducción.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2. Edwin Walter Kemmerer .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3. Integrantes de la Misión Kemmerer .....</b>	<b>20</b>
<b>2.4. La Misión Kemmerer en Latinoamérica.....</b>	<b>22</b>
<b>2.5. Contratación de la Misión Kemmerer en Ecuador .....</b>	<b>27</b>

2.6. Trabajo de la Misión Kemmerer.....	29
2.7. Fundación de BCE .....	31
2.8. Objetivos y funciones del BCE.....	32
2.9. Comentarios finales.....	33
3. Capítulo. Tres. Post Misión Kemmerer .....	34
3.1. Introducción.....	34
3.2. Reorganización financiera de Ecuador .....	34
3.3. Comentarios finales.....	42
Conclusiones y recomendaciones.....	¡Error! Marcador no definido.
Conclusiones .....	43
Recomendaciones .....	44
Referencias bibliográficas.....	45

## Resumen

El estudio realiza un análisis de la estructura financiera nacional antes, durante y después de creación del Banco Central del Ecuador (BCE) y de la Misión Kemmerer que tuvo el encargo de sentar las bases teóricas de su creación. El estudio empieza describiendo el sistema financiero y cómo se efectuaban las transacciones que, como es de esperar, eran básicas, desorganizadas y no contaban con un organismo de control que regule la emisión de dinero. Diversas instituciones financieras, al no contar con este organismo, emitieron dinero sin respaldo y aparecieron problemas sociales, políticos y económicos, cuyo desenlace fue la crisis nacional. Para sanear la economía y que no se sucedan otros problemas, el Dr. Isidro Ayora, contrató a la Misión Kemmerer que tenía el encargo de crear del BCE y otros organismos (Procuraduría, Junta Monetaria, Superintendencia de Bancos, etc.). Con esta creación se monopolizó la emisión de dinero y los problemas financieros fueron, de a poco, superándose.

**Palabras clave:** misión Kemmerer, crisis económica, sistema financiero, Banco Central, financiamiento.

### **Abstract**

The study carries out an analysis of the national financial structure before, during and after the creation of the Central Bank of Ecuador (BCE) and the Kemmerer Mission, which was commissioned to lay the theoretical foundations for its creation. The study begins by describing the financial system and how the transactions were carried out, which, as is to be expected, were basic, disorganized and did not have a control body that regulates the issuance of money. Various financial institutions, not having this body, issued money without backing and social, political and economic problems appeared, the outcome of which was the national crisis. To clean up the economy and prevent other problems from occurring, Dr. Isidro Ayora hired the Kemmerer Mission, which he was commissioned to create from the BCE and other organizations (Attorney's Office, Monetary Board, Superintendence of Banks, etc.). With this creation, the issuance of money was monopolized and the financial problems were, little by little, being overcome.

Key words: Kemmerer mission, economic crisis, financial system, Central Bank, financing.

## Introducción

El presente trabajo busca analizar históricamente el sistema financiero nacional, tomando como punto de inflexión el BCE. El sistema financiero, nace en Guayaquil con la creación del primer banco privado en el país que fue el Banco de Circulación y Descuento de Manuel Antonio de Luzárraga (1859), que entre las operaciones propias de una entidad financiera (depósitos, préstamos, etc.), tenía la venía estatal de emitir dinero. Este ejemplo, dio origen a la creación de otros bancos que, además del Puerto Principal, se lo hizo en otras ciudades (Quito, principalmente). El sistema financiero, conforme pasaron los años, fue teniendo más cobertura y alcance, puesto que estaba presente en varias ciudades y algunas entidades pudieron emitir dinero (el Estado era su principal prestamista).

Sin embargo, los resultados no fueron del todo deseados puesto que algunas entidades cumplieron su cometido, pero otras no lo hicieron y empezaron a emitir dinero sin el debido respaldo. El resultado fue la quiebra de los bancos, inflación, desestabilización social, política y económica. En fin, el Estado, se hizo “cargo” de las deudas de los bancos. Ante ello, se pensó en la posibilidad de crear un organismo estatal que monopolice la emisión de dinero y que, como es de esperar, controle las entidades financieras y los problemas financieros disminuyan. El Dr. Isidro Ayora, que estaba en ese entonces al frente de los destinos del País, contrató a los hermanos Kemmerer (de ahí su nombre, Misión Kemmerer), para que realicen la asesoría de poner en orden las finanzas nacionales.

Una de las propuestas fundamentales de la Misión, fue la de crear el BCE como único organismo que emita dinero y con él se controle la circulación sin respaldo, y no vuelvan los problemas sociales, políticos, económicos, etc. Paralelo a esta creación, fue imprescindible la puesta en marcha de otros organismos que coadyuven a este fin (Contraloría, Superintendencia de Bancos, etc.). Con la creación del BCE y de los otros organismos, las finanzas en el país mejoraron y los problemas de la emisión sin respaldo ya no aparecieron.

En este escenario, el presente estudio indaga la estructura económica nacional y busca conocer cómo se desenvolvía el sistema financiero antes, durante y después de la Misión Kemmerer.

De manera específica, para realizar el estudio, se plantea el objetivo general “Analizar la importancia de la misión Kemmerer en la historia financiera nacional”. Para ejecutar este objetivo, se proponen los siguientes objetivos específicos:

- Definir la importancia de la moneda nacional en la transaccionalidad del mercado financiero.
- Evaluar la influencia de la misión Kemmerer en la organización de la Administración Financiera.
- Analizar la importancia de la creación del Banco Central del Ecuador.

La consecución de estos objetivos se realizó por medio de la revisión de la documentación histórica existente tanto en la biblioteca del Banco Central de Ecuador como en la de canales digitales, todo esto con el propósito de poder dar respuesta a la hipótesis sobre si la decisión de contratar los servicios de la Misión Kemmerer fue acertada para poder remediar el caos financiero que atravesaba en esos momentos Ecuador.

Con los resultados del estudio se acepta la hipótesis planteada por cuanto se considera acertada la decisión sobre la contratación de la Misión ya que con la creación del Banco Central se monopolizó la emisión de la moneda así como también la descentralización de ciertas actividades administrativas a través de la creación de ciertas entidades gubernamentales

De esta forma, la investigación comprende tres capítulos. El primero realiza la reseña y análisis histórico desde la creación de la moneda nacional el “Sucre”, en el año 1884, hasta la contratación de la misión Kemmerer. En el segundo capítulo, comprende los años 1926 y 1927, analiza los aspectos referentes a la misión Kemmerer, sus miembros, el contexto de su trabajo, sus obras, recomendaciones y el objetivo principal de crear el Banco Central. El último capítulo, realiza un análisis de los años posteriores a la creación del BCE, es decir desde 1927 hasta un evento peculiar como fue el abandono del patrón oro que se suscitó en Ecuador en el año de 1932. Para terminar, se incluyen las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

## Capítulo Uno.

### Pre – Misión Kemmerer

#### 3.1. Introducción

Este trabajo de investigación es un estudio sistemático sobre las implicaciones económicas, sociales e institucionales producidas tras la llegada de Edwin Kemmerer a Ecuador. Kemmerer o también conocido como “*money doctor*”, quien realizó una misión que llevaba por nombre su apellido: Kemmerer. Este evento es relevante pues, a partir de su llegada, radicaron los contextos económicos y sociales internos (el precio de los alimentos subió, mientras que las exportaciones disminuyeron) que involucraron al país y que acontecieron la crisis de los años 20. La misión Kemmerer se instauró con la idea de modernizar al Estado, para lo cual, reestructuró el sistema financiero nacional en una época en la que Latinoamérica enfrentaba las consecuencias de posteriores a la Primera Guerra Mundial (PGM).

Después de la PGM, la relación de precios de intercambio, que se había mantenido en los países latinoamericanos, sufrió un cambio drástico por la acumulación excesiva de productos básicos que se dio debido al alza de precios internacionales y la deflación gradual de los precios a nivel mundial (CEPAL, 1998). A pesar de ello, los años 20 representaron un decenio positivo para la mayoría de países de América Latina pues la demanda de los productos mantuvo un movimiento afluente de capital hacia los mismos, es decir, mantuvo la abundante demanda de productos que se concentraba en dicha región. Sin embargo, la contracción del volumen y, particularmente, el valor de las importaciones de los países industrializados, excedió el alcance de la declinación de la actividad económica de esos países. Esto se debió a gigantescas barreras comerciales y al otorgamiento de subsidios masivos a la producción (CEPAL, 1998).

Cabe destacar que detrás de todo esto, se generó un decremento en la productividad en los sectores primarios (considerados a los que provienen de la extracción de recursos naturales como la ganadería, agricultura, pesca, etc.), este hecho generado por la poca técnica y uso

de la tecnología en el agro. Es decir, ya se empezó a denotar un problema estructural de las economías latinoamericanas que es la dependencia de los commodities y su bajo valor agregado.

Además de las problemáticas dadas en Latinoamérica, a nivel nacional, fueron varios los factores que precedieron a la crisis de los años 20. Entre estos, se destaca la caída de precios del sector cacaotero como consecuencia de la monilla, plaga que arrasó con la producción cacaotera, y, la disminución de la mano de obra a raíz de epidemias. Esto afectó gravemente al país, pues el Ecuador de 1916, conocido como un país agro-exportador por su atrasado proceso de industrialización, basaba su crecimiento en la exportación del cacao. Además de la plaga que ya afectó el sistema financiero, también bajó la demanda de dicho producto por la gran crisis que atravesaba el continente europeo por la PGM. Es así como Ecuador entraría en una crisis total (Farinango, 2017).

Así mismo, antes de la Segunda Guerra Mundial (SGM), el Ecuador ya sufría una serie de conflictos por el mal uso de los bienes y recursos. Esto resultó en el lucro de los bancos descentralizados de ese entonces, ya que producían dinero sin tener respaldo de oro mientras realizaban préstamos al Estado, convirtiéndolo en un negocio redondo. Según Farinango (2017) esto resultó favorable para dichos bancos, sin embargo, el Estado se endeudaba cada vez más.

Debido al escenario particular a nivel nacional y de Latinoamérica en general, banqueros y comerciantes guayaquileños expresaron la necesidad de contratar al profesor Kemmerer en una carta al presidente Córdova el 23 de junio de 1925, un mes antes de la Revolución Juliana. Los ciudadanos incluso ofrecieron contribuir para 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" (Almeida, 1994), pues opinaban que *money doctor* tenía los conocimientos necesarios para lograrlo. Para aquel entonces el profesor Kemmerer, economista estadounidense nacido en

1875, ya era reconocido en los países latinoamericanos como asesor económico en la promoción de políticas dirigidas a la inflación.

La obra de Kemmerer y, principalmente, la fundación de bancos centrales en otros países, como Colombia (1923) y Chile (1925), era ampliamente conocida por los distintos sectores del país vinculados a la actividad económica. Además, 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). Por lo tanto, existía un consenso en que Kemmerer tenía la experiencia económica y financiera, así como el prestigio suficiente para hacer frente y resolver dicha problemática (Almeida, 1994).

### **3.1. La administración financiera nacional**

El sistema financiero del Ecuador sufrió por varios cambios desde la creación de los primeros bancos, según la Superintendencia de Bancos (2016). En 1884 se fundaron los bancos “Comercial y Agrícola”, “Internacional” y “Anglo - ecuatoriano”. En mayo de ese año, se instauró el Sucre como unidad monetaria, la cual se fraccionó en 100 centavos. Por primera vez en la historia del país se legislaba sobre los montos de reserva metálica, el valor mínimo de los billetes de banco, los fondos de reserva, la atención al público, la presentación mensual de estados al Gobierno, la publicación anual de la situación de las operaciones y del reparto de dividendos (Superintendencia de Bancos, 2016).

Entre 1885 y 1886 se instituye el Banco Territorial. El incremento de las exportaciones ecuatorianas de cacao dio paso a que el país se introduzca en el mercado internacional debido al desarrollo industrial europeo. Por lo que estas, mantuvieron un crecimiento previo a los años ochenta estableciendo a Guayaquil como un importante eje económico, lo cual significó ser el principal punto comercial del país.

En 1893 se declinó el valor de la plata dentro del mercado internacional. Esto, aceleró la crisis monetaria y, por ende, se depreció el Sucre, lo que benefició a los exportadores cacaoteros. En 1894, se fundó en Guayaquil el Banco Comercial y Agrícola por Ignacio Casimiro Roca y presidido más adelante por Francisco Urbina Jado, después de una reorganización del Banco Internacional. Dicho banco tuvo 2 millones de pesos de capital, siendo una gran influencia en la conclusión de la Revolución liberal ya que se convirtió en la base económica de exportación, industria y comercio guayaquileño. Luego de la Revolución Juliana y la declinación de la banca guayaquileña, el banco finalizó sus operaciones.

Los déficits presupuestarios anuales de los distintos gobiernos en esta época eran solucionados por los bancos poniendo en funcionamiento las máquinas que imprimían billetes. Por ello, en 1897, el gobierno liberal de Eloy Alfaro emitió ciertos preceptos dirigidos a la adopción del “talón de oro”, firmando un llamado “Acuerdo de caballeros” entre banqueros, exportadores e importadores, para la adopción técnica del patrón oro sin el respaldo de ningún marco jurídico (conjunto de leyes y reglamentos). Este sistema significó el comienzo de un período de estabilidad monetaria en un escenario de gran expansión económica.

En 1898, se establece la Ley de Monedas, logrando integrar al país al Sistema Monetario Internacional basado en el Patrón Oro. Un año después, se elaboró la Ley de Bancos que abordaba temas relativos a los bancos de emisión, que operaban en la fabricación de moneda y en el manejo de los negocios bancarios. Cabe recordar que, en ese entonces, llegaron a ser seis las entidades bancarias que emitían dinero.

A inicios del nuevo siglo, los únicos bancos privados de emisión eran el del Ecuador y el Banco Comercial y Agrícola. El Ecuador adoptó el primer Patrón Oro (1900) y la convertibilidad en una época en la cual sólo existían bancos privados. A estos, se les x

En 1906 se fundó en Quito, el Banco del Pichincha y, en 1913 en Cuenca, el Banco del Azuay, como bancos privados de emisión. De 1900 a 1913, los bancos del Ecuador y el Comercial y

Agrícola, tuvieron el control del crédito y del circulante. Debido a la confianza del público en los tipos de cambios fijos establecidos por estos dos bancos, el comercio internacional se regulaba en la práctica e indirectamente por estas dos instituciones. Sin embargo, por la fragilidad del sistema económico político nacional, el 80% de las instituciones se cerraron mientras que solo sobrevivieron dos bancos del siglo XIX: el Territorial y el de Crédito.

La banca no podía ser longeva en un país que no se caracterizó precisamente por tener una moneda sólida. El mercado ecuatoriano estuvo permanentemente invadido de monedas falsas o monedas que no cumplían con los respaldos necesarios, fomentadas por nuestros propios gobiernos en su afán de financiar sus gastos. Dos factores políticos habían agravado la situación: el conato de guerra con Perú en 1910 y, luego, la Revolución de Esmeraldas (1913-1916) dirigida por el caudillo liberal radical Carlos Concha. A ello se sumaba la deuda del Estado a los bancos y las exigencias gubernamentales por más dinero y, finalmente, el estallido de la guerra europea, que condujo a las naciones a decretar la inconvertibilidad para proteger sus reservas de oro.

La decisión gubernamental de inconvertibilidad provocó una aguda polémica en el país. A los pocos días, en un extenso artículo, Clemente Ponce (abogado y político conservador) fue de los primeros en cuestionar la medida concluyendo que su mayor efecto sería la inevitable depreciación de los billetes, lo cual perjudicaría a los tenedores, pero beneficiaría a los bancos emisores. Una realidad palpable tras la decisión tomada fue la subida de precios frente a los billetes depreciados. Con el estallido de la PGM en 1914 Leónidas Plaza, vía Decreto Ejecutivo del 30 de agosto de 1914, dictó la llamada Ley Moratoria por la cual se prohibía la exportación de oro y se aplazaba el cambio de billetes con oro en los bancos de toda la República; así, los bancos no estaban obligados a cambiar sus billetes en oro, ni estaban obligados a pagar en oro las cantidades que recibieron en depósitos, ni podría exigirse el pago en oro de las obligaciones comerciales o particulares vencidas o por vencerse.

De esta forma se interrumpió la prolongada tendencia liberal de que los bancos comerciales emitan dinero y sean depositarios de los recursos del fisco. En el marco de la Ley de Bancos y como complemento a la Ley Moratoria, el 20 de octubre de 1914 (Registro Oficial 637) el presidente Leónidas Plaza, por primera vez, nombra una autoridad de supervisión de los bancos, mediante decreto ejecutivo, creándose por medio de esta el cargo de Comisario Fiscal de Banco, con las siguientes atribuciones:

1. Vigilar las operaciones de los bancos de emisión, su circulación de billetes, sus cuentas y las existencias de oro y plata.
2. Impedir que los bancos hagan nuevas emisiones de billetes mientras dure la moratoria y cuidar que no vuelvan a ponerse en circulación los billetes retirados.
3. Formular las observaciones convenientes para regular y corregir las operaciones bancarias.
4. Obligar a los bancos a remitir mensualmente su estado.
5. Cuidar que los bancos se limiten a sus funciones específicas, al igual que sus personeros, de acuerdo con las otras normas del decreto.
6. Verificar “personalmente” y “bajo su responsabilidad” los trabajos señalados por las disposiciones legales.

Para entonces, fue creada la Caja Central de Emisión y Amortización que tuvo como funciones la de recoger todos los billetes emitidos por los bancos privados y proceder a su correspondiente anulación, esto con excepción de unas cuantas denominaciones que fueron reselladas para su uso. Posteriormente, la misma Caja se encargó de incinerar todos los billetes circulantes recogiendo, a su vez, un importante porcentaje de las reservas de oro de cada banco para formar con ella el fondo que permitiera el correcto respaldo y funcionamiento de dicha Caja.

El 27 de noviembre del mismo año Plaza expidió el Reglamento para el Comisario Fiscal de Bancos, con un contenido similar al Decreto anterior, pero aumentando su facultad en velar por el cuidado de los bancos hipotecarios. Es evidente que, el “Comisario”, era un verdadero superintendente de bancos, pero se trató todavía de un funcionario personal que, bajo su individual responsabilidad, el Estado le encomendaba el ejercicio de la supervisión bancaria con labores que debía dar cuenta permanente al Ministro de Hacienda.

En 1920 subió al poder José Luis Tamayo y con él la crisis internacional que afectó al producto estrella nacional que era el cacao o también denominado: pepa de oro. Para aplacar la crisis se aplicaron mecanismos de devaluación y depreciación de la moneda, lo que permitió al sector exportador mitigar la caída de precios del cacao que, además, fueron afectadas por diversas plagas. Con la inestabilidad económica y la falta de reglamentos para el movimiento de depósitos y créditos en los bancos, el Banco del Ecuador ocasionó, mediante el exceso de crédito, un grave desequilibrio en la balanza de pagos.

Cabe destacar, que dicho Banco promovió la fuga de capitales, ya que se otorgaba créditos a comerciantes sirio-libaneses, lo que provocó un exceso en el mercado ecuatoriano de textiles extranjeros. La fuga de capitales, a más del enfoque comercial descrito, se relaciona con la depreciación de la moneda y con el ausentismo de los principales propietarios quienes preferían residir en Europa. La costa, en general, y la ciudad de Guayaquil, en particular, estaban afectadas por el derrumbe de las exportaciones del cacao. En aquel entonces los sectores obreros y artesanos de Guayaquil estaban ya organizados, por lo cual en 1922 organizaron protestas y movilizaciones en reclamo de sus derechos. Para el 15 de noviembre hubo un paro general, donde miles de trabajadores salieron a marchar por las calles de Guayaquil, pugnando por medidas económicas justas y alza de los salarios.

Esto disgustó al Gobierno que envió policías y militares a reprimir la manifestación a cualquier costo. Así empezó la conocida “Masacre del 15 de noviembre de 1922” que terminó con la muerte de miles de obreros y artesanos guayaquileños (hasta ahora no se conoce su

número). A estos hechos se le sumó una agudización de la crisis económica al bajar la producción del cacao y la emisión de billetes sin respaldo, lo cual produjo una crisis financiera y una economía de inflación, generando un descontento general en todos los estratos sociales y una eventual crisis institucional.

Para el año 1924 las deudas que el Estado había adquirido con la banca costeña y, especialmente, con el Banco Comercial y Agrícola se habían convertido en impagables. Con dinero de la banca privada se financiaba la obra pública, se pagaba los sueldos de la burocracia y se cubrían los gastos que el Estado realizaba o debía realizar. La situación económica del Estado se agravó por la gran emisión de billetes sin respaldo en oro que había emitido dicho banco con autorización del gobierno, contando para el caso con una ley monetaria que lo favorecía en todos los aspectos.

Lastimosamente esta práctica del Banco Comercial y Agrícola fue seguida por otras instituciones bancarias, quienes comprendieron que no había negocio más lucrativo que emitir billetes y concedérselos en préstamo, inmediatamente, al gobierno. Abriéndose nuevamente las llaves crediticias de la banca privada que empezó a emitir sus propios billetes (desde 1 Sucre en adelante). Así estaba la política financiera del Ecuador, cuando el 1 de septiembre de 1924 ascendió a la Presidencia Gonzalo Córdova, que llegó al poder en momentos en que el pueblo empezaba a sentir los efectos de una desestabilización económica de características alarmantes, producto del exceso de circulante que no tenía el debido respaldo de oro y, lo que es peor, cuando el pueblo estaba resuelto a no soportar más una elección presidencial basada en el apoyo de la fuerza de las armas y el poder económico.

En estas circunstancias, el pueblo desató una fuerte y constante oposición al gobierno reclamándole mayor atención a los problemas laborales y exigiendo sustanciales reformas al sistema económico imperante. Empero, el Estado no podía resolver los problemas económicos que había heredado, pues lo primero era cancelarle a la banca privada los créditos otorgados y, definitivamente, no había dinero. Para eliminar la banca acreedora y,

con ello, la obligatoriedad de pagar las deudas contraídas, el Gobierno resolvió no reconocer y hacer desaparecer una deuda que a principios de 1925 ascendía a la cantidad de 36 millones de sucres, cifra que excedía en mucho a la suma de las reservas de todos los bancos guayaquileños.

Para el año 1925 la deuda del Estado ecuatoriano al Banco Comercial y Agrícola era de 21 millones de sucres, más 11 millones de intereses. Mientras tanto, el circulante ilegal había subido a 18,04 millones de sucres. Los resultados de la gestión bancaria entre 1914 y 1925 contradicen el control que supuestamente debió llevarse a cabo porque los bancos y los banqueros, aprovechando de la moratoria y luego de la suspensión del patrón oro, hicieron sobre emisiones y especularon con los créditos. A estos terribles hechos se le sumó la agudización de la crisis económica la cual generó un descontento general en todos los estratos sociales y una eventual crisis institucional.

Ante este panorama el presidente Córdova decidió contactar al experto norteamericano Edwin Walter Kemmerer, pero no llegó a contratarlo. En mayo de 1925, representantes de las 3 ramas de las Fuerzas Armadas llegaron a un acuerdo sobre los doce puntos fundamentales que habían de constituir el núcleo del programa gubernamental de la futura revolución. Cinco de ellos se referían al campo económico-financiero y uno en concreto, a la supresión de la Ley de Inconvertibilidad de los billetes y al establecimiento de un Banco Nacional, emisor de moneda legalmente respaldada.

En 1925 estalló en Guayaquil una sublevación de militares jóvenes quienes, bajo la jefatura del Mayor Idelfonso Mendoza Vera, apresaron a las autoridades y constituyeron una Junta Militar de Gobierno. Uno de los motivos de la revolución fue precisamente sanear la banca. Esta Junta Militar, a su vez, confió el gobierno a una primera Junta Provisional, integrada por Luís Napoleón Dillon, principal inspirador político y económico de la transformación, José Rafael Bustamante y Francisco J. Boloña, y los generales Francisco Gómez de la Torre y

Moisés Oliva, a quien un día más tarde se le solicitó la renuncia por haber estado vinculado con el presidente Córdova.

Tras la Revolución se inicia el proceso de fundación de un banco nacional emisor, y se reorienta el manejo del capital con miras de enfrentar la aguda crisis. En opinión de Luis Napoleón Dillon, “fue una crisis causada por la inconvertibilidad del billete, las emisiones sin respaldo, la inflación, la especulación, el abuso del crédito, el desnivel de la balanza de pagos, la falta de control oficial sobre los bancos y la anarquía”. (Banco Central del Ecuador, 2021, p. 1)

Entre las medidas más importantes adoptadas por la Junta de Gobierno Provisional está la conformación de las Comisiones Fiscalizadoras Bancarias, quienes, por primera vez, intervinieron con el ejercicio de la potestad directa del Estado. La primera Junta fue sustituida en enero de 1926 por una nueva que los militares formaron, llamando para el caso a Isidro Ayora, Humberto Albornoz y Homero Viteri Lafronte, Julio Moreno, Adolfo Hidalgo Narváez, José Antonio Gómez Gault y Pedro Pablo Egüez Baquerizo, sin embargo, este Gobierno Plural sólo se extendió hasta el 31 de marzo, ya que el 1 de abril el ejército nombró a Isidro Ayora como presidente provisional.

### **3.1. Creación de Sucre**

De acuerdo al Banco Central del Ecuador (2002), a mediados del siglo XIX, al no tener una moneda fija como Estado republicano, y a más de la crisis generada por el cierre de la Casa de Moneda de Quito, no solo se dio lugar a la circulación de una cantidad de monedas de otros países, sino también a que se aceptara en la relación de comercio, las escasas unidades monetarias coloniales de oro y de plata; por lo que, el bimetalismo era el esquema monetario del momento.

Según Jaramillo (2020), las monedas que circulaban en el país antes de dicha época provenían de diversos territorios, sin embargo, la que más prevaleció fue la Granadina.

Después de la separación de la Gran Colombia estas monedas fueron contramarcadas para transformarlas en las primeras monedas en el país. Debido a los conflictos generados por la independencia, las relaciones económicas y sociales estaban debilitados. Sin embargo, puesto que el comercio exterior se estaba desarrollando, la economía del país prosperó con grandes latifundistas que dominaban terrenos en los que trabajaban personas indígenas y negras esclavizadas. Es en esta época en la que, paulatinamente, se dio inicio a la dependencia económica en las exportaciones.

En 1884, la Asamblea Constituyente reunida en Quito, en respuesta a la necesidad de establecer la racionalización del sistema monetario, dicta el decreto de creación de la moneda oficial del Ecuador con el nombre de "Sucre". La unidad monetaria se ha de dividir en cien centavos, en el peso de una onza de plata fina (0.900 milésimas) será de libre circulación en el territorio ecuatoriano y de uso obligado en todas las transacciones comerciales. Sus características de peso, ley y fino eran las mismas que las monedas de un dólar de Estados Unidos, que circulaban para aquel momento.

La razón para el nombre de la moneda ecuatoriana, propuesta por el Padre Julio Matovelle, se deriva de un tributo *post mortem* al Mariscal Antonio José de Sucre, uno de los héroes y precursores de las guerras independentistas que pusieron fin a la dominación española. Esta moneda se usó durante poco más de 100 años. El principio de esta época se caracterizó la cultura tradicionalista y conservadora marcada por las creencias religiosas, el racismo y la segregación a la mujer, además de una débil identidad nacional criolla.

A partir de 1895 se dio inicio a la revolución liberal, la cual supuso el establecimiento del pensamiento liberal que promovía la cultura y educación. Mientras que se consolidaba el modelo de agroexportación y la dependencia económica en la exportación cacaotera. En cierta manera, esto conllevó a que, en la primera década del siglo XX, se agudizara la crisis económica y social que llevaba arrastrando el país comenzaba por la desigualdad entre las clases sociales (Ayala, 2008).

La crisis surgida en la segunda década del siglo XX, con el descalabro del sistema financiero internacional frente a la caída de la Bolsa de Valores de Wall Street y los efectos de la PGM, deterioró el esquema monetario sustentado en el bimetalismo (oro y plata). A nivel internacional, la fineza de la plata se reduce. En ese sentido, el Sucre no fue la excepción y dio lugar a que las denominaciones fraccionarias de la unidad monetaria de menor valor fueran batidas bajo el esquema fiduciario (de confianza), es decir con el empleo de aleaciones de cobre-níquel.

Como consecuencia de este escenario, en 1927 nace el Banco Central del Ecuador. En este año, se creó la última moneda en oro con un valor facial de 25 sucres o 1 Cóndor respondiendo en la dimensión del módulo a la moneda de 5 dólares de oro de los Estados Unidos. Adicionalmente, se ordena la impresión en la American Bank Note de la primera familia de billetes de gran formato con viñetas alusivas a las principales actividades del país.

La inestabilidad en las políticas económicas, provocadas por la fragilidad del régimen, dificultó la recuperación económica. Como la dinámica mundial seguía mutilada, el gobierno poco pudo hacer para mejorar la propia, que era dependiente de la exportación de materias primas. Entre 1932 y 1935, el precio de la plata subió en el mercado mundial de modo sorpresivo, así las monedas, al superar el costo del metal al valor nominal, iniciaron su desaparición. Esto debido principalmente a la imposibilidad de mantener la convertibilidad del régimen de oro. De forma consecuente, muchas otras naciones del mundo abandonaron paulatinamente dicho patrón, dando paso al empleo constante de metales más baratos, base fundamental del sistema económico fiduciario.

### **3.1. Comentarios finales**

Como se ha contextualizado en este primer capítulo, el Ecuador ha sufrido una serie de problemáticas en cuanto a sus estados financieros como, por ejemplo, la inadecuada administración de los recursos, el no poseer una moneda estandarizada y la carencia de leyes que regulen a los bancos descentralizados. A más de las repercusiones de la Primera Guerra

Mundial, los problemas descritos trajeron una crisis a gran escala en los años 20. Amén de la problemática, y las distintas revoluciones que se estaban generando en el país por el descontento de la población, nace la urgente necesidad de traer a Kemmerer y su equipo (se los conocerían como Misión Kemmerer), para poner en orden las finanzas. La fama de Kemmerer fue la de reorganizar los sistemas de finanzas de algunos países latinoamericanos que estaban pasando por situaciones similares a la nuestra.

## Capítulo dos.

### Misión Kemmerer

#### 3.1. Introducción

El presente capítulo trata sobre la llegada de la misión Kemmerer a Latinoamérica y a la región ecuatoriana. Como ya se ha mencionado, esta misión fue dirigida por Edwin Walter Kemmerer, quien fue reconocido como experto económico para resolver los problemas financieros que acarrearón varios países latinoamericanos tras la Primera Guerra Mundial. El profesor Kemmerer, junto con una comisión especializada en el área, llevó a cabo la transformación de los sistemas financieros en los países contratistas para los que asesoró en la creación de leyes e instituciones financieras con el fin de mantener estable su economía. Entre los países latinoamericanos se encuentra Colombia, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador.

Como ya se trató en el primer capítulo, la llegada de Kemmerer a Ecuador fue solicitada tras una serie de acontecimientos que produjeron una fuerte crisis económica en la exportación de productos, además de problemas relacionados al mal uso de bienes y recursos que beneficiaban a sectores específicos, justo después de la Primera Guerra Mundial. En su estancia en el país, la comisión de Kemmerer trabajó con el gobierno para crear el Banco Central del Ecuador (BCE), y otras instituciones financieras. En la actualidad, el BCE es considerada como una institución de la Función Ejecutiva que cumple con acciones para mantener la economía del país.

#### 3.1. Edwin Walter Kemmerer

Edwin Walter Kemmerer nació el 29 de junio de 1875 en Pensilvania, Estados Unidos. Es conocido como "*money doctor*" (doctor del dinero), además asesor económico de gobiernos de todo el mundo, en especial de Latinoamérica. Estudió en la Universidad Wesleyana en Middletown, cabe destacar que se graduó con honores y posteriormente obtuvo un doctorado en la Universidad de Cornell. Como resultado, a los 28 años fue designado como asesor

financiero de la Comisión filipino-estadounidense. En consecuencia, en 1912 se convirtió en profesor de la Universidad de Princeton, lo cual le llevó a convertirse en el primer director de Finanzas Internacionales, a partir de ello comenzó su reputación de “*money doctor* internacional” (Gozzi y Tappatá, 2010).

Kemmerer se dedicó principalmente a tratar problemas ligados a la inflación de los países a través de la implementación de monedas y presupuestos balanceados. Principalmente asesoró a Colombia, en 1923, el presidente de aquel entonces, Pedro Nel Ospina contrató a un grupo de expertos encabezado por Kemmerer. Mientras que, en 1926 trabajó con el gobierno de Ecuador, con el entonces presidente Isidro Ayora. Para 1927, realizaba consultas a Bolivia con el gobierno de Hernando Siles para realizar la reorganización del Banco de la Nación Boliviana. Otros países con los que trabajó son Perú, Filipinas, México y Guatemala. En cada uno de ellos tuvo distintas intervenciones, sin embargo, su principal función era remodelar los sistemas financieros y fiscales.

Después de haber realizado dichos viajes a los distintos países y haber trabajado como asesor, falleció el 16 de diciembre de 1945, a los 70 años de edad. Fue considerado como uno de los mejores economistas de su época, por lo cual, los distintos países mencionados solicitaron sus servicios. Cabe destacar que ganó diversos premios y condecoraciones de los países a los que ayudó. Entre los que se destacan los títulos de *Doctor Honoris Causa* por las universidades de Ecuador y Bolivia, y en los Estados Unidos fue nombrado como integrante de la Academia de Artes y de las Ciencias. Además, fue miembro de varias instituciones de índole económico, entre las que se pueden destacar: Economic Bulletin (director y administrador), y la Sociedad Filosófica. Entre sus obras más destacadas con carácter económico están: *Modern Currency Reform* (1916), *The ABC of the Federal Reserve System* (1918), *High Prices and Deflection* (1920), entre otros.

### **3.1. Integrantes de la Misión Kemmerer**

Gozzi y Tappatá (2010), en su obra "*La misión Kemmerer*", señalan que el profesor Kemmerer llegó con distintos integrantes a los varios países de Latinoamérica que asesoró, no obstante, en algunos países tuvo algunos integrantes que volvían a ser parte del equipo. A más de ello, cada uno cumplía con un rol específico y necesario para poder llevar a cabo la misión. Por tal motivo, todos los integrantes estaban preparados para cumplir con el trabajo asignado, de manera conjunta con las personas solicitadas por el profesor en cada país, entre ellos traductores. A continuación, se nombrarán los integrantes de las comisiones por cada país en el que trabajó:

- **Colombia:**

- ✓ H. M. Jefferson, experto en banca;
- ✓ Fred Rogers Fairchild, considerado uno de los cinco grandes expertos norteamericanos en organización rentística y tributaria;
- ✓ Thomas Russell Lill, experto en auditoría; y,
- ✓ Frederick Bliss Luquiens, contratado en calidad de Secretario de la Comisión.

- **Chile:**

- ✓ Howard M. Jefferson, experto en banca;
- ✓ Harley L. Lutz, experto en tributación;
- ✓ Joseph T. Byrne, consejero del control fiscal y de contaduría;
- ✓ William W. Renwick, especialista en administración de aduanas;
- ✓ Henry H. West, secretario de la Misión;
- ✓ Frank Whitson Fetter, secretario personal de Kemmerer; y,
- ✓ G. Van Zandt, asesor en ferrocarriles.

- **Ecuador:**

- ✓ Howard Jefferson, experto en banca;
- ✓ Oliver C. Lockhart, experto en finanzas públicas;
- ✓ Joseph T. Byrne, experto en control fiscal y de contaduría;

- ✓ R.H. Vorfeld, experto en administración de aduana;
  - ✓ B. B. Milner, experto en administración de ferrocarriles; y,
  - ✓ Frank Whitson Fetter, secretario personal de Kemmerer.
- **Bolivia:**
    - ✓ H.M. Jefferson, experto en banca;
    - ✓ Oliver C. Lockhart, experto en finanzas públicas;
    - ✓ Joseph T. Byrne experto en control fiscal y de contaduría;
    - ✓ Edward F. Feley, experto comercial y secretario general de la comisión;
    - ✓ Robert H. Vorfeld, experto en administración de aduana; y,
    - ✓ Frank Whitson Fetter, secretario personal de Kemmerer.
- **Perú:**
    - ✓ Stokeley W. Morgan, experto en crédito público e impuestos;
    - ✓ Joseph T. Byrne, especialista en presupuesto y contabilidad;
    - ✓ Paul M. Atkins, experto en crédito público;
    - ✓ Lindsley Dodd, experto en presupuesto;
    - ✓ William F. Roddy, especialista en aduana; y,
    - ✓ John Phillip Wernette, experto en contribuciones.
    - ✓ El técnico en bancos Walter M. Van Deusen se incorporó a la Misión más tarde, y permaneció en el Perú durante un tiempo como asesor técnico de la Superintendencia de Bancos.

### 3.1. La Misión Kemmerer en Latinoamérica

Gozzi y Tappatá (2010), mencionan que Kemmerer llegó a varios países en Latinoamérica, entre ellos encontramos a Guatemala, Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú. En estos, ejerció como consejero y asesor, a este viaje se le denominó “La misión Kemmerer”. Para cada país en el que trabajó realizó una serie de transformaciones en el sistema financiero,

principalmente a través de la creación de instituciones y leyes que regían con la finalidad de optimizar la economía regional. A continuación, se hace una breve descripción de las acciones tomadas en cada país, las principales instituciones en las que influyó y las leyes que instauró o modificó:

### **Guatemala**

En 1919, el gobierno de Guatemala, en ese entonces el gobierno de Estrada Cabrera le envió una invitación al profesor Kemmerer, con el objetivo de que estudie las condiciones monetarias del país y que le ayude con recomendaciones para poder implementar una reforma. Pese a esto, no se pudo ejecutar la reforma por una serie de eventos tanto políticos como económicos (derrocamiento de los presidentes Estrada Cabrera y Manuel Herrera). Para 1924 visitó nuevamente el país, esta vez invitado por el presidente Orellana, quien le solicitó que proponga un plan de reforma financiera. Por tal motivo, el 30 de junio de 1926 se fundó el Banco Central de Guatemala, que fue la cúspide de la reforma de dicho presidente. Con esto se puso punto final a la emisión monetaria desordenada, además, se creó un respaldo real a la moneda nacional e instauraron el orden en los fluidos bancarios.

- **Institución:**
  - ✓ Banco Central de Guatemala.
- **Ley:**
  - ✓ Ley Monetaria de la República de Guatemala.

### **Colombia**

Colombia se considera como uno de los países en los que más influyó Kemmerer, esto se pudo gestionar gracias a que el presidente Pedro Nel Ospina contrató a expertos encabezados por Edwin Kemmerer. La primera diligencia que realizó fue el estudio económico de cómo se encontraba el país, esto por medio de una charla con cámaras de comercio, sociedades de agricultores y agentes oficiosos regionales. Cabe mencionar que

una de las propuestas de Kemmerer que generó controversia, fue el proyecto de ley acerca los Establecimientos Bancarios, puesto que, los mismos consideraban una ofensa en su honorabilidad, ya que quien debía fijar leyes era la Superintendencia Bancaria, como garantía a los habitantes de que se esté manejando de manera adecuada el dinero.

Por otra parte, la filosofía que tenía la Misión era poder tener una moneda sana en el país, la misma que se fundamentaba en el control de crédito, como la disciplina pertinente, con el objetivo de asegurar la estabilidad de la moneda. Hace falta señalar que Kemmerer realizó un segundo viaje a Colombia, en la que se cambió la conformación de la Junta Directiva del Banco de la República, lo cual significa que se incluyeron a otros representantes (Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y Cámaras de Comercio). Por dichos cambios, se generaron otros adicionales, entre ellos se encuentra: la inclusión del Ministro de Hacienda, reformas para regular las operaciones con los demás países del mundo, se cambió de moneda nacional a extranjera, y que cualquier pago al exterior del país se debe regular.

- **Instituciones:**

- ✓ Banco de la República de Colombia.
- ✓ Contraloría General de la República Colombiana.

- **Leyes:**

- ✓ Ley del Banco de la República.
- ✓ Ley sobre Establecimientos Bancarios.
- ✓ Ley de Timbre.
- ✓ Ley de Impuestos sobre la renta.
- ✓ Ley de Contraloría.
- ✓ Ley sobre fuerza restrictiva del presupuesto.
- ✓ Ley que fijó el número de nomenclaturas de los ministerios.
- ✓ Ley sobre títulos negociables.

## **Chile**

Kemmerer estuvo presente en dicho país entre julio y octubre de 1925, en donde sus medidas incluyeron la creación de un Banco Central, el establecimiento del Patrón Oro, seguros comerciales, entre otros. Con base a ello, se generaron tres reformas monetarias indispensables, las mismas que constaban de proyectos sobre el presupuesto, una contraloría general y contabilidad estatal, etc. No obstante, el profesor aconsejó realizar otras modificaciones respecto a las áreas financieras de la nueva Constitución que se estaba elaborando en el mismo año. Para ello, se necesitaba la aprobación a dichos proyectos, que fueron aprobados en primer lugar el Banco Central de Chile, en segunda instancia a la Ley General de Bancos y, al mismo tiempo, la Ley Monetaria.

Las nuevas disposiciones que tenían mayor relevancia sobre la reciente Ley General de Bancos era la creación de la Superintendencia de Bancos en 1860. Es decir, se basaron en las disposiciones ya existentes, ya que dicho ente es el encargado de inspeccionar, regular y certificar a todos los bancos, abarcando el Banco Central. Otro punto importante es que el gobierno aprobó la propuesta de una Ley Orgánica de Presupuesto, que se encargaba de fijar controles a entidades públicas. Por consecuencia, la ley propuesta dio inicio en 1927 con el presidente Ibáñez.

- **Instituciones:**

- ✓ Banco Central de Chile.
- ✓ Superintendencia de Bancos.
- ✓ Contraloría General de la República de Chile.

- **Leyes:**

- ✓ Ley del Banco Central de Chile.
- ✓ Ley General de Bancos.
- ✓ Ley Monetaria.
- ✓ Ley Orgánica de Presupuesto.
- ✓ Ley de la Contraloría General de la República.

## **Bolivia**

La finalidad del gobierno de en aquel entonces, presidido por Hernando Siles fue la creación de varias leyes, tanto financiera y tributaria como aduanera. Por tal motivo, contrataron al profesor Kemmerer, que tenía como propuesta de la misión tres leyes: Monetaria, Reorganización del Banco de la Nación Boliviana y General de Bancos, concernientes al sistema financiero. El enfoque desde un inicio estaba en la creación del Banco Central, que es independiente y de una Superintendencia de Bancos autónoma. Las nuevas reformas y regulaciones se ajustaban a las necesidades de conseguir nuevos créditos externos e incrementar los niveles de inversión extranjera.

Por tal motivo, los integrantes de la misión recomendaron que el Banco Central de Bolivia emita su propia moneda nacional. No obstante, la Ley de Bancos mostraba características comunes a la entonces legislación, la que tenía como principal enfoque la protección del ahorrista, dado que, se consideraba que al momento de depositar dinero en los bancos las personas tenían un interés por el monto depositado. De esta manera, el actuar del sistema financiero era de interés público y tenía que ser regulado con base a lo establecido. Por tal motivo, se creó la Superintendencia de Bancos, que tendría dos ejes centrales: el hacer cumplir las leyes y decretos reglamentarios relativos a bancos y el vigilar e intervenir en la emisión e incineración de billeteras y letras hipotecarias.

- **Instituciones:**

- ✓ Banco Central de Bolivia.
- ✓ Superintendencia de Bancos.
- ✓ Contraloría General de la República de Bolivia.

- **Leyes:**

- ✓ Ley de Reorganización del Banco de la Nación Boliviana.
- ✓ Ley General de Bancos.
- ✓ Ley Monetaria.

## Perú

Posteriormente a la misión en Bolivia, Kemmerer llegó a Perú, con la propuesta de poder contribuir a la reforma monetaria y bancaria. La misión comenzó en noviembre de 1930 y tuvo su finalización en abril 1931, lo cual no significó un largo periodo. No obstante, se presentaron 11 proyectos, pero solamente se aceptaron 3, el cual tenía como eje principal la propuesta de ley del Banco Central de Reserva. Dicha entidad tenía como una de sus funciones la emisión de billetes propios, además, recibir depósitos de bancos accionistas y depósitos de personas, empero, sin recibir interés. Por tal motivo, los integrantes hicieron fuertes críticas respecto al marco legal del Banco de Reservas, por el hecho que los bancos tenían demasiado poder, exclusividad en operaciones de préstamos, limitaciones de capital, entre otros.

- **Instituciones:**

- ✓ Banco Central de Reserva del Perú.
- ✓ Superintendencia de Banca del Perú.

- **Leyes:**

- ✓ Ley del Banco Central de Reserva del Perú.
- ✓ Ley de Bancos del Perú.
- ✓ Ley Monetaria.

### 3.1. Contratación de la Misión Kemmerer en Ecuador

Almeida (1994) menciona que previo a la llegada de Kemmerer a Ecuador y de su comisión, solicitó al Gobierno una recopilación de las principales leyes del país, reglamentos administrativos, estadísticas tanto del sector público como privado, información acerca de bancos. Además, ayudantes que se encuentren calificados, en los que se debían incorporar a asesores legales, traductores, funcionarios de oficina, estenógrafos y redactores. Cabe destacar que Kemmerer solicitó a diferentes grupos, públicos y privados diversas opiniones

respecto a los problemas existentes y sus posibles soluciones. Lo cual ayudó a que los expertos puedan familiarizarse con la situación local y estar debidamente empapados del tema, con la finalidad de iniciar el trabajo.

Edwin Kemmerer llegó a Quito el 20 de octubre de 1926, luego de alrededor de un año de haber solicitado su venida al presidente de en ese entonces Gonzalo Córdova, el 23 de junio de 1925, un mes antes de la Revolución Juliana. Los solicitantes fueron los banqueros y comerciantes de la ciudad de Guayaquil, que expresaron la necesidad de contratar a Kemmerer e incluso se ofrecieron a cubrir los gastos de dicha asesoría técnica, puesto que, consideraban que se necesitaba un restablecimiento de la situación monetaria del país. Con varios argumentos sobre la mesa se inició los contactos para la contratación. La conformación de la comisión, en un inicio, duró desde octubre de 1926 hasta marzo de 1927. Al no haber cumplido el plazo estipulado solicitó una prórroga, en la que comunicó que por dicho contratiempo se encargaría de reorganizar la situación financiera.

Finalmente llegó a Ecuador con 6 integrantes a más de él que se mencionan a continuación:

- Edwin Kemmerer, a la cabeza de la comisión,
- Oliver C. Lockhart, especialista en tributación,
- Joseph T. Byrne, experto en contabilidad gubernamental y procedimientos de presupuesto,
- Howard Jefferson, experto en banca comercial,
- R.H. Vorfeld, especialista en administración de aduanas,
- B.B. Milner, ingeniero experto en administración de ferrocarriles; y,
- Secretario personal de Edwin Kemmerer, F. Whitson Fetter, joven economista al que le conocía desde la infancia.

Llegaron con el objetivo de actualizar y reestructurar el sistema bancario del país, esto gracias a que el presidente Isidro Ayora se fijó dicho objetivo, al momento de asumir el gobierno. La finalidad de Kemmerer era lograr subsanar las deficiencias administrativas en el manejo de

finanzas que existía en ese entonces. Para poder alcanzar dicho objetivo se planteó un nuevo diseño económico que ponga a Ecuador al nivel que se encontraban otros países de Latinoamérica y del mundo. A más de ello se realizó un análisis minucioso de toda la situación y su primer acto fue el fundar el Banco Central, presentado al Gobierno en 1927.

En un inicio dicha entidad fue creada como una compañía anónima autorizada, que duró de esta manera 50 años. La institución tenía como actividad la de emitir dinero, descuento a tasa fija, administrar el mercado de cambios y actuar como agente fiscal. Por tal motivo, el gobierno se vio en la obligación de participar en la administración, por lo que, el presidente Ayora decretó la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador. Al mismo tiempo, la misión Kemmerer ayudó a la creación de nuevas instituciones, leyes y a arreglar la deuda interna del país y reiniciar el pago de deuda externa.

- **Instituciones:**

- ✓ Banco Central del Ecuador.
- ✓ Superintendencia de Bancos del Ecuador.
- ✓ Contraloría General de la República del Ecuador.

- **Leyes:**

- ✓ Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador.
- ✓ Ley Orgánica de Bancos.
- ✓ Ley Orgánica del Banco Hipotecario (Banco Nacional de Fomento).
- ✓ Ley de Impuestos Internos.
- ✓ Ley de Monedas.
- ✓ Ley sobre los contratos de prenda agrícola.
- ✓ Ley de Aduanas.

### **3.1. Trabajo de la Misión Kemmerer**

Kemmerer realizó distintos cambios e instauró otros nuevos, de esta manera, asesorando al gobierno para que el país pueda reorganizar su sistema financiero. Cabe destacar que cuando estuvo a punto de concluir la misión de manera conjunta con el resto de integrantes los proyectos se empezaron a difundir poco a poco. No obstante, por el hecho de que existían estudios no contemplados en el proyecto por lo que la permanencia de Kemmerer en el país se extendió. A más de ello, es importante mencionar que las leyes se aprobaron de manera inmediata y pudieron entrar en vigencia.

Todo ello se dio por causa de la falta de difusión, por ende, los habitantes no se enteraron por completo lo que se estaba realizando. Además, por el hecho de que algunas personas y organizaciones no estaban de acuerdo con los nuevos cambios. Por tal motivo, además de la falta de difusión, se fue informando a todos los habitantes de manera paulatina de manera que acepten los cambios, puesto que se consideraba que iba a mejorar la situación financiera del país.

Luego de finalizar las tareas por las que fue contratado, Kemmerer mencionó que:

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 Republica. (Almeida, 1994, p. 58)

Es importante señalar que las propuestas dentro del territorio ecuatoriano superan, en gran número, a las que se habrían planteado en otros países. No obstante, todas las propuestas responden a una misma finalidad, puesto que son parte de requisitos que necesitaban los países para poder obtener préstamos de países extranjeros. Empero, para Ecuador no ocurrió lo planeado, es decir, no obtuvo préstamos del extranjero a diferencia con los otros países

que él asesoró, debido a que el país tenía malos antecedentes y la situación económica que se vivía en ese año era precaria. Cabe recalcar que no fue la única ocasión en la que se contrató a asesores extranjeros con dicha finalidad, ya que hasta la actualidad se contratan a expertos para que adapten un modelo “adecuado” para economías con ciertas características (Almeida, 1994).

### **3.1. Fundación de BCE**

Paz y Cepeda, M. (2001) señalan que el BCE se creó gracias a la misión de Kemmerer y a la gestión del gobierno de en ese entonces. Cuando Ecuador había adoptado por primera vez el patrón oro en 1900, los bancos que existían solo eran privados, que tenían como obligación de mantener primero un 30% y luego el 50% como respaldo en oro para la emisión de los billetes. Posteriormente ocurrió el golpe de estado por los jóvenes oficiales de la Liga Militar, que tuvo curso el 9 de julio de 1925, la que es conocida como la famosa “Revolución Juliana”. En este escenario, meses antes se habían contactado con el profesor Kemmerer para que pueda ayudar al país a encaminar y reestructurar la situación financiera nacional.

Cabe mencionar que la Revolución Juliana estalló cuando se dio a conocer que se pretendía crear el Banco Central. Puesto que la ciudad de Guayaquil, en especial, estaba afectada por el decremento de las exportaciones de cacao. Por tal motivo, Luis Napoleón Dillon fue considerado como enemigo de Guayaquil, ya que consideraban que en la Primera Junta de Gobierno Provisional no fue equitativa por el hecho que 4 de los 7 siete miembros de la Junta pertenecían a la sierra ecuatoriana. No obstante, Dillon se trasladó a Guayaquil para conversar con los banqueros y poder discutir el proyecto. Cuando aún se encontraba en la ciudad, se dictó la Junta el 9 de octubre de 1925, Día de la Independencia de Guayaquil, en la que se expidió el decreto de creación del Banco Central sin su firma. Posterior a esto calificó como “inconvenientes” a algunas disposiciones del decreto de la creación de dicha entidad, incluso, no tenía conocimiento y peor su firma para la declaración de dicho decreto.

Tiempo después, la resistencia en contra del proyecto empeoró y, a pesar de que ya existía el decreto, dicha entidad no pudo empezar a funcionar. La oposición persistió durante el gobierno de Isidro Ayora, no obstante, Víctor Emilio Estrada, banquero ilustre de la ciudad de Guayaquil defendió la postura de centralizar la emisión de billetes. Todo ello, a través de una Caja “Central de Emisión y Conversión”, en otras palabras, un Banco Central para el país.

### 3.1. Objetivos y funciones del BCE

De acuerdo al Código Orgánico Monetario y Financiero (2014), el Banco Central de Ecuador en la actualidad es considerado como una institución de la Función Ejecutiva, que tiene como objetivo reforzar la dolarización, garantizar la autonomía técnica y estar al servicio de los habitantes. A más de ello custodia las reservas internacionales y aporta directamente a preservar la solidez económica. Mientras que el máximo órgano regulador es la Junta de Política y Regulación Monetaria, en específico del BCE. Por tal motivo, tiene establecido distintas funciones:

- **Es el encargado de Instrumentar la política en el ámbito monetario**, a través de la metodología de tasas de interés y el establecimiento del encaje bancario, con el fin de promover la sostenibilidad del sistema monetario y financiero.
- **Es el agente fiscal y financiero del Estado**. Por ello, las instituciones públicas deben depositar sus recursos en el Banco Central para que este ejecute sus órdenes de pago.
- **Administra y preserva las reservas internacionales del país**. Las cuales están conformadas por efectivo, oro monetario y depósitos de los sectores público y privado, con el objetivo de garantizar los pagos de los bienes y servicios.
- **Facilita que la ciudadanía disponga de billetes y monedas en la cantidad, calidad y en las denominaciones necesarias**. De esta forma garantiza la disponibilidad de dinero en efectivo a escala nacional.

- **Administra el Sistema Central de Pagos.** En donde se canalizan las transacciones que efectúa la ciudadanía. Además, impulsa medios de pago modernos y eficientes que fomentan la inclusión financiera.
- A través de Depósito Centralizado de Valores (DCV) **custodia, compensa y liquida los títulos negociados en el mercado bursátil ecuatoriano.**
- **Elabora, analiza y publica estudios y estadísticas macroeconómicas** de manera técnica y transparente para facilitar la toma de decisiones.
- El BCE **está encargado de contratar créditos externos para el financiamiento** del sector externo.
- **Adquiere oro no monetario** proveniente de la pequeña minería y minería artesanal en el mercado nacional.
- **Actúa como administrador fiduciario** de los Fideicomisos del Fondo del Liquidez de los Sectores Financieros Privado, y popular y solidario.

### 3.1. Comentarios finales

Como se menciona en el capítulo, Ecuador necesitaba implementar y reestructurar su sistema financiero. Por tal motivo, se contrató al profesor Kemmerer, para que junto con su equipo plantee una serie de propuestas que puedan ayudar o dar solución a la situación que se vivía en ese entonces. Cabe destacar que el objetivo principal de la misión era que el país pueda obtener financiamiento de países extranjeros, puesto que Kemmerer en la mayoría de países que visitó logró dicho objetivo. No obstante, en Ecuador no ocurrió lo mismo debido a los malos antecedentes frente a los otros países y a la mala situación económica que atravesaba. Empero, una de las propuestas de Kemmerer era crear el Banco Central del Ecuador, que sigue teniendo funcionamiento hasta la actualidad.

## Capítulo. tres.

### Post Misión Kemmerer

#### 3.1. Introducción

La crisis de los años 20 se dio por varios factores, entre ellos encontramos la disminución de la producción cacaotera, las plagas en sus plantaciones, el alza del dólar, etc. Por tal motivo, el gobierno de Ecuador, precedido por el presidente Dr. Isidro Ayora, vio la necesidad de contratar a un grupo de expertos, encabezados por Edwin Kemmerer (se la conoció como Misión Kemmerer) que ayudaría a la reorganización económica y financiera del país. La misión reorganizó el aparato financiero nacional y se crearon algunas entidades para sanear la economía como, por ejemplo: Banco Central del Ecuador, Superintendencia de Bancos, Contraloría General del Estado, etc.

#### 3.1. Reorganización financiera de Ecuador

La reorganización financiera del Ecuador se basó en varias medidas y reformas propuestas por la Misión Kemmerer. Vale destacar diversos cambios no solo en el ámbito monetario y bancario, sino en la modernización y fortalecimiento de instituciones. En resumen, las propuestas presentadas permiten tener una visión general de los problemas sectoriales que enfrentó el país durante la década de los veinte como, por ejemplo, fiscal, crediticio, obras públicas y bancarias.

##### a. Reorganización fiscal

De acuerdo a Almeida, et al., (1987), en el diagnóstico de Kemmerer se encontraron dos características principales:

1. La pequeña renta proveniente de impuestos directos, promediaba alrededor de un 7% de la renta total en los últimos años (aproximadamente, dos millones de Suces).

2. Irregularidad e incertidumbre en la administración de rentas tributarias, cuyos ingresos por exportaciones e importaciones llegó a un 44% en promedio durante 1920 a 1925.

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

	1920	1921	1922	1923	1924	1925
INGRESOS CORRIENTES U ORDINARIOS						
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						
TOTAL INGRESOS	17.654	16.292	18.918	19.099	21.425	36816
	(Porcentajes del Total)					
	1920	1921	1922	1923	1924	1925
INGRESOS CORRIENTES U ORDINARIOS						
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
ING RESOS 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: Rebeca Almeida, et al., 1987: 156.

#### Ilustración 1

*Resumen de los Ingresos Agregados 1920 - 1925*

A más de ello, se agregó la dificultad y negligencia del cobro de tributos, dicho rendimiento estuvo por debajo de las suposiciones de comienzo de año. Según los técnicos presentes evidenciaron el siguiente caso: las recaudaciones efectivas de 6 impuestos directos en 1920 ascendieron a S/. 538.000 de un total presupuestado de más de S/. 24.000.000. Este evento se dio por el hecho de que existían demasiados impuestos, además de la deficiente administración. Con el objetivo de poner fin a dicha situación se propuso la revisión y modificación del Impuesto de Timbres vigente, con la finalidad de sintetizar dicha administración, disminuyendo el costo de recaudación e incrementar el rendimiento neto.

Respecto al monopolio sobre el alcohol, se realizó un cambio de control que pasó directamente al Gobierno. Además, se estableció que el sistema de contabilidad con el que contaban no era adecuado para un control eficaz de las operaciones financieras e industriales. Sin dejar atrás otro hecho, se estableció que la Propiedad Rural no había sido

bien administrada y que los avalúos de propiedades no se habían revisado con frecuencia, dando como resultado una desigualdad en la determinación de los valores.

Mientras que respecto al Impuesto de la Renta ocurría el mismo hecho, ya que no se basaban en la real capacidad de pago de la población. Por otra parte, era evidente la desigualdad entre las municipalidades respecto a los ingresos que generaban. De acuerdo a la Misión, a las municipalidades les permitirían cambiar el monto del impuesto de la propiedad urbana según las necesidades de cada una. Por ello, para garantizar todas estas modificaciones, consideraron necesario plantear una Ley General.

### Efectos de la Reforma Fiscal

A continuación, se observa el cuadro que describe los ingresos del Estado, que data en el periodo de los años 1927-1930, posterior a las reformas propuestas por Kemmerer.

**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>					
<b>Tributarios</b>					
- 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
Transmisión de 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	
<b>No Tributarios</b>					
- 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	
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>44.856</b>	<b>65.150</b>	<b>61.576</b>	<b>59.269</b>	<b>60.821</b>
	<b>(Porcentajes)</b>				
<u>INGRESOS</u>	<u>1926</u>	<u>1927</u>	<u>1928</u>	<u>1929</u>	<u>1930</u>
<u>Corrientes</u>					
<b>Tributarios</b>					
- 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
Transmisión de 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	

<b>No Tributarios</b>					
- 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
<b>Saldos de cuentas</b>	<b>4,92</b>	<b>0,03</b>	<b>5,79</b>	<b>0,54</b>	

**Fuente:** Almeida, et al., 1987: 142,143 y 159.

#### **Ilustración 2**

*Resumen de los Ingresos del Presupuesto del estado y porcentajes del total:  
1926 - 1930*

En base al cuadro se puede observar un aumento de los ingresos efectivos del presupuesto General hasta el año 1928, en cambio que para los dos años siguientes ocurrió lo contrario. Los rubros correspondientes a los ingresos del presupuesto (Impuesto a la Renta, Patrimonio y provenientes de actividad empresarial), tuvieron un incremento. Por tal motivo, en el periodo 1928-1929, la diferencia que existía entre ingresos y gastos efectivos dieron como resultado un superávit, dando un efecto positivo en el manejo de finanzas públicas.

#### **b. Restauración del crédito nacional**

Kemmerer consideraba que, para tener un plan completo de reforma económica, necesitaría la consolidación de las deudas pendientes del Estado. En otras palabras, era imprescindible un arreglo de la deuda externa e interna (se encontraban en mora). A continuación, se analiza de manera sucinta la deuda externa e interna y las propuestas de Kemmerer para revertir la situación.

#### **Deuda externa**

La deuda externa data a partir del año 1834. Para 1927, con la creación del BCE, habían transcurrido 93 años, de los cuales, en 72 años el Estado permaneció con deuda total o parcial (en algunos años la deuda no disminuyó, mientras que en otros sí) generando una reputación desfavorable respecto a sus finanzas. Por tal motivo, se sugirió acoger una política que pueda propiciar el arreglo de la deuda pendiente, bajo el manejo del BCE, el retorno del talón de oro y el adecuado manejo de las finanzas. Todo esto permitiría al Ecuador estar en condiciones

de obtener capitales del extranjero. No obstante, se sugirió que estas prestaciones de dinero se deben ocupar en mejoras públicas permanentes, mientras que para saldar déficits no se debería invertir dicho dinero a menos que sean ocasiones extraordinarias. Todo ello se habría evitado si la política financiera nacional hubiera implementado economías más rígidas o incrementos de tributaciones.

### Deuda interna

En el año de 1926, la deuda interna sobrepasaba los S/. 40.000.000, de los cuales más de S/. 35.000.000 significan obligaciones con los antiguos bancos de emisión (por ejemplo, el Banco Comercial y Agrícola). Las obligaciones fueron contratadas para saldar déficits presupuestarios que tenía el Estado para dicho año.

**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
<b>TOTAL</b>	<b>S/ 41'551.589,99</b>

**Fuente:** AH-BC/Q.

Ilustración 3:

*Deuda Interna Ecuatoriana 1927*

De acuerdo a Kemmerer, dichas deudas se verían reducidas si se seguían las recomendaciones que se presentaban en el Proyecto de Ley Orgánica del Banco Central; es decir, todas las ganancias que provengan del nuevo avalúo de oro y plata de los antiguos bancos de emisión, pasarían al Gobierno y los emplearía en pagar la deuda a dichos bancos. Esta situación aconteció como se lo había planteado, sin embargo, a pesar de seguir las recomendaciones de Kemmerer los préstamos que se esperaban no se pudieron concretar

puesto que la negativa trayectoria que tenía el país no le permitió acceder a los créditos ya estaba en marcha la reestructuración del crédito nacional.

### **c. Obras públicas**

En el informe de las Obras Públicas, los consejeros destacaban el mal manejo que había existido en las finanzas y los déficits presupuestarios, evidenciando que las obras públicas y, en especial, el transporte eran las necesidades económicas más urgentes, ya que solo contaba con un ferrocarril de la costa al interior. Igual situación ocurría dentro del territorio nacional, incluso las grandes ciudades carecían de conexiones ferroviarias, además de la ausencia de provisión de agua potable, sistema de canalización, dragado de ríos y creación de obras portuarias.

La Misión puso en evidencia que todo este ambiente era resultado de la falta de un programa sistemático de obras públicas; para contar con un programa sano de obras públicas, se sugirió un restablecimiento del crédito externo, sustentado en un estudio minucioso de costos y relevancia de algunos proyectos. Además, la realización de un programa de conjunto constructivo para el cual sea suficiente la provisión financiera e incentivos razonables para la inversión de capitales privados en el país.

No obstante, el crédito externo no se logró restablecer; pero las asignaciones presupuestarias para obras públicas tuvieron un evidente incremento (Almeida, et. al., 1987:150-151), como se observa a continuación:

- Año 1927 = Porcentaje 13,2%
- Año 1928 = Porcentaje 18,2%
- Año 1929 = Porcentaje 21,29%
- Año 1930 = Porcentaje 17,33%

### **d. Reorganización bancaria**

Durante la Exposición de Motivos de la Ley General de Bancos se manifestó la necesidad de procurar una organización general de todo el sistema bancario que se adapte a las necesidades de los negocios e industrias del país. A más de ello, formular la ley que únicamente regulaba las actividades de los bancos de emisión, dejando que las demás empresas se organicen de acuerdo al Código de Comercio; dicha ley se encontraba establecida desde 1899. Por tal motivo, la Misión Kemmerer propuso crear un Departamento Bancario, como parte del Ministerio de Hacienda, que tenía el encargo de la ejecución de leyes correspondientes y dirigidas por un Superintendente de Bancos, siendo su responsabilidad fiscalizar todas las instituciones de esta índole.

Posterior al análisis de requerimientos de agricultura, comercio, industria y sectores de ahorristas, la Misión decidió por la figura de un banco que contenga una o más secciones, que puedan ejercer un tipo especial de negocios bancarios; dichas secciones serían: bancaria o comercial, hipotecaria, de ahorros y de mandato. Mientras que, por otra parte, la ley establecía que las empresas dedicadas a actividades bancarias y crediticias deben incorporarse a la nueva legislación y recibieran licencias con tiempo de duración limitada. A más de ello, mantener procedimientos contables estrictos sujetos de revisión a través de informes publicados de manera regular.

De acuerdo a Almeida, et al., (1987), de manera general, los cambios propuestos por Kemmerer tuvieron como objetivo poner en orden lo siguiente:

- Finanzas públicas,
- Eliminar los déficits presupuestarios,
- Regular los sistemas fiscales y bancarios,
- Centralizar los ingresos y gastos del Estado; y,
- Fortalecer el control gubernamental.

Todo ello mediante el eficiente funcionamiento de las instituciones que se crearon para dicho efecto; además, mediante la contratación de personas especialistas extranjeras para

garantizar el éxito en la aplicación de las leyes planteadas y elaboradas. Por ello, Kemmerer sugirió a varias personas con la capacidad de llevar la nueva legislación financiera de manera confiable y transparente.

### **Crisis y consecuencias**

Según señala el historiador ecuatoriano Jorge Salvador Lara, “la crisis financiera que se desencadenó en Ecuador en la década de 1920 fue una crisis más amplia que afectó a la estructura económica y social del país” (Lara, 1992, p.85). La Misión Kemmerer, encargada de reorganizar el sistema financiero y bancario, propuso diversas medidas y reformas con el objetivo de solucionar la crisis y fortalecer el sistema financiero. No obstante, estas medidas no lograron evitar que la crisis se agrava aún más durante los años siguientes. Esta crisis tuvo varios factores que contribuyeron a su desarrollo, entre ellos:

- La dependencia de la exportación de productos primarios: Ecuador dependía, en gran medida, de la exportación de cacao y café, para obtener ingresos. Sin embargo, estos productos estaban sujetos a la volatilidad de los precios internacionales, lo que dificultaba la estabilidad económica del país.
- La falta de diversificación de la economía: Ecuador tenía una economía poco diversificada, lo que significaba que no tenía suficientes sectores productivos que pudieran compensar las fluctuaciones de los precios de las exportaciones. Esto hacía que la economía fuera vulnerable a cambios externos.
- La debilidad del sistema financiero y bancario: El sistema nacional era débil y no estaba bien regulado, lo que dificultaba la obtención de créditos y el desarrollo de la actividad empresarial.
- El endeudamiento externo: Ecuador había adquirido una gran deuda externa durante el siglo XIX y principios del siglo XX, que aumentó, aún más, durante la crisis de la década de 1920. Sin duda, aún más, dificultó la estabilidad económica del país.

### 3.1. Comentarios finales

En conclusión, la crisis financiera de la década de 1920 tuvo varios factores que contribuyeron a su desarrollo, entre ellos la dependencia de la exportación de productos primarios, la falta de diversificación productiva, la debilidad del sistema financiero y bancario, y el endeudamiento externo.

De acuerdo a Lara (1992), entre las consecuencias de la crisis financiera de la década de 1920 en Ecuador se pueden mencionar:

- El aumento de la deuda externa del país: Para hacer frente a los desequilibrios económicos, Ecuador recurrió a préstamos internacionales, lo que aumentó aún más la deuda externa.
- La inflación: La crisis monetaria y la emisión de moneda sin respaldo provocaron un aumento generalizado de los precios de los bienes y servicios, lo que dificultó el acceso de la población a ellos y agravó aún más la crisis económica.
- La caída del poder adquisitivo: El aumento de la inflación y de los precios de los bienes y servicios provocaron una caída del poder adquisitivo de la moneda, lo que dificultó aún más la situación económica de la población.
- El aumento del desempleo: La crisis económica y la falta de inversiones provocaron el cierre de empresas y el aumento del desempleo.

## Conclusiones

La historia económica no es un campo de estudio tan explotado en el país, lo que si bien es un limitante, las investigaciones que se desarrollen constituyen el inicio de otras por hacer.

A lo largo de la investigación se ha analizado el sistema financiero cuya característica ha reflejado, de una u otra forma, la desorganización y falta de control que tenían los gobernantes.

A pesar de la carencia de información, en torno al tema económico, se analizó la importancia que tuvo la Misión Kemmerer en la administración no solo económica, sino también en la administración pública con la recomendación de la creación de varias entidades entre las cuales resalta el Banco Central del Ecuador.

El BCE, además de la emisión de la moneda, tuvo otras funciones, como, por ejemplo, la de convertirse en la única entidad con la disposición de custodiar los fondos estatales, así como de regular el precio del cambio de moneda.

El Banco Central del Ecuador fue el eje fundamental para solventar, de alguna manera, la crisis financiera de la década de 1920 que estuvo coaccionada, en gran medida, por los errores cometidos en el pasado, por ejemplo, la emisión sin control y desmedida de recursos financieros que generó un incremento desmedido del costo de bienes y servicios en el mercado.

La creación del BCE generó un punto de inflexión en la economía ecuatoriana puesto que se monopolizó la emisión de dinero y, con ello, las entidades financieras privadas pasaron a tener un mayor control estatal.

## Recomendaciones

Es de vital importancia que el País cuente con un registro de su historia económica ya que por medio de la recopilación de información se ha podido analizar que las investigaciones realizadas, hasta el momento, se han centrado en gran medida a ámbitos políticos y sociales, que si bien es cierto han tenido una relevancia importante en la historia queda una vasta historia económica por escribir y ese es el reto.

Es necesario impulsar el acceso a la investigación histórica nacional en vista de que con el paso del tiempo y el avance tecnológico se va dificultando su conocimiento, por lo que la información existente, debería estar disponible en las distintas plataformas digitales. En ese sentido, una buena parte de la información disponible, se la encuentra de manera física (libros, revistas, periódicos, etc.) y ello dificulta el acceso.

El conocer nuestras raíces, no solo sociales sino también económicas, permitirá que las generaciones futuras comprendan que la economía ha sido producto de un proceso histórico y que, como todo proceso, ha tenido sus altos y bajos, por lo que es fundamental profundizar el conocimiento de la historia financiera y económica de Ecuador.

### Referencias bibliográficas

AH-BC/Q, Fondo Kemmerer, Informe sobre Crédito Público corrido 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).

Almeida, R. (1994). *Kemmerer en el Ecuador*. Flacso sede Ecuador.

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53323.pdf>.

Almeida, Rebeca, Alicia PESANTEZ y Pedro NAVAS. (1987). "Finanzas Públicas antes y después de 1925", en Carlos Marchan R. (compilador), Crisis y cambios de la economía ecuatoriana en los años veinte, Banco Central del Ecuador, Quito.

Avilés, E. (2017). *Moneda - Historia del Ecuador*. Enciclopedia Del Ecuador.

<http://www.encyclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/moneda/>

Ayala, E. (2008). RESUMEN DE HISTORIA DEL ECUADOR. Edu.ec. Recuperado el 27 de junio de 2022, de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/836/1/AYALAE-CON0001-RESUMEN.pdf>

Banco Central del Ecuador. (2002). *El sucre BCE*.

[https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/cono\\_dolar/elSucre.pdf](https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/cono_dolar/elSucre.pdf)

Banco Central del Ecuador (2021). Historia del Banco Central del Ecuador. <https://www.bce.fin.ec/index.php/historia>

CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO Y FINANCIERO, LIBRO I. (2014). Bce.ec.

Recuperado el 27 de junio de 2022, de

<https://www.bce.ec/images/transparencia2022/juridico/codigoorganicomonetarioyfinancierolibro2.pdf>

Código Orgánico Monetario y Financiero [COMF]. Ley s/n de 2014. 12 de septiembre de 2014 (Ecuador).

<https://www.bce.ec/images/transparencia2022/juridico/codigoorganicomonetarioyfinancierolibro2.pdf>

*Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009 - 2010*.Cepal.org. (S/f).  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1070/22/Ecuador\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1070/22/Ecuador_es.pdf)

*Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016 (2016)*.Cepal.org.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/91/1600548EE\\_Ecuador\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/91/1600548EE_Ecuador_es.pdf)

Farinango, J. (2017). *Misión Kemmerer y Repercusiones en las Políticas Económicas del Gobierno del Doctor Isidro Ayora durante el Período de 1926–1931*. Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/12936/1/T-UCE-0010-022-2017.pdf>

Gavidia, S (2003): «Ecuador: De la deuda inglesa a los bonos Brady», Observatorio Internacional de la Deuda, 2003, en <[www.oid-ido.org/imprimir.php3?id\\_article=132](http://www.oid-ido.org/imprimir.php3?id_article=132)>.

Gozzi, E. and Tappatá, R., 2010. LA MISIÓN KEMMERER. Fitproper.com.  
[http://www.fitproper.com/documentos/propios/Mision\\_Kemmerer.pdf](http://www.fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf)

Jaramillo, D. (2020). *Experiencia e iconografía monetaria en la conformación del estado nación ecuatoriano 1830-144*. [Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Tesis de Licenciatura]. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/19241>

Lara, J.S. (1992). *Historia económica del Ecuador*. Quito: FLACSO.

Naranjo, C. (2016). *La Gran Depresión en Ecuador, 1927-1937. Salarios y Precios*.

Universitario Autónoma de Barcelona. <https://core.ac.uk/download/pdf/132090914.pdf>

Superintendencia de Bancos (2016). *Memoria 2016*. Quito.  
[http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2019/01/Memoria\\_2016.pdf](http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2019/01/Memoria_2016.pdf)

Paz, J. y Cepeda, M. (2001). La fundación del Banco Central del Ecuador y su significado histórico a los 75 años. En Banco Central del Ecuador *Memoria Anual* (2002, cap. V, p. 137-146)

<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Memoria/2001/cap05.PDF>