

Las finanzas públicas en el Ecuador liberal: 1895-1925

Linda Alexander Rodríguez
UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA, LOS ÁNGELES

Muchos de los problemas que caracterizaron al Ecuador en el siglo XIX afectaron igualmente las finanzas públicas en la era liberal (1895-1925). Las condiciones estructurales que retardaban el desarrollo político, social y económico del país andino —el regionalismo, los aislados y casi autosuficientes mercados serranos, el gran sector de subsistencia, las barreras geográficas que limitaban el flujo de bienes y de ideas, y la ausencia de consenso político— perturbaban también sus finanzas públicas. Como esas condiciones prevalecieron durante todo el periodo, no debe sorprender que existieran similitudes en los problemas financieros que tuvieron que enfrentar sucesivas administraciones y en las soluciones propuestas para resolverlos. Los gobiernos li-

berales, incapaces de atender a los gastos con sus ingresos ordinarios, continuaron dependiendo de los préstamos de los bancos locales. Los préstamos extranjeros en general resultaban imposibles de alcanzar en términos políticamente aceptables debido a la mala historia crediticia del país. Los impuestos indirectos, en particular los derechos de aduana, continuaban siendo la principal fuente de rentas ordinarias. El cacao mantenía su posición de exportación más valiosa del país, y su actuación en el mercado determinaba el nivel de ingresos del gobierno. La errática actuación del cacao, especialmente en la década de 1920, contribuyó bastante a los problemas financieros de las administraciones liberales.

Las exigencias de los militares frente

Tabla 1
 Gastos militares, 1895-1927

Año	Cantidad*	Año	Cantidad*	Año	Cantidad*	Año	Cantidad*
1895-96	2 629 099	1914	7 599 823 ^b	1907	4 043 923	1922	5 892 007
1898	2 048 125	1915	6 593 320 ^b	1908	3 276 624	1923	6 214 767
1900	3 148 408	1916	5 112 062 ^b	1909	3 614 416	1924	6 709 679
1901	3 413 440	1917	4 764 067	1910	5 885 432 ^a	1925	8 132 284 ^c
1902	2 384 723	1918	5 861 940	1911	3 585 531	1926	9 230 501
1903	2 496 501	1919	4 568 245	1912	3 758 178	1927	10 143 578
1904	2 345 758	1920	5 343 206	1913	3 933 521		
1905	2 293 626	1921	5 501 804				

* Cantidad en sucres actuales.

^a Conflicto de límites con el Perú.

^b Período de guerra civil.

^c Golpe de Estado del 9 de julio de 1925.

Fuente: Calculado con base en datos de Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Informe, 1896-97, 1899, 1901-06, 1908-09, 1912, 1915-18, 1925-28*; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín de estadística*, vol. III, 1910; vol. VII, 1914; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Balances, 1919-20, 1920, 1922-25*.

a las perturbaciones políticas y regionales también contribuían a desorganizar las finanzas gubernamentales. A lo largo de todo el periodo liberal, los gastos militares se mantuvieron elevados, excediendo generalmente a los fondos destinados a ese fin (véase tabla 1 y apéndice A); en general constituían el capítulo más importante de los presupuestos liberales, sólo superados ocasionalmente por pagos de la deuda pública. Las necesidades militares trastornaban el presupuesto en tres formas. Primero, los gobiernos tenían que financiar grandes gastos extraordinarios de defensa a fin de sofocar insurrecciones. Segundo, a menudo los gobiernos no podían cobrar impuestos en las regiones en conflicto. Finalmente, la recurrente inestabilidad convencía a muchos ecuatorianos de que sólo un sistema fiscal descentralizado podía asegurar el

mantenimiento de servicios vitales. Así, una rápida descentralización del sistema fiscal coincidió con periodos de guerra civil, como de 1912 a 1916.

El regionalismo y el deseo de los localistas de que sus respectivas áreas cosecharan los beneficios del progreso liberal fueron, sin embargo, los factores más significativos de la progresiva descentralización del sistema fiscal de la nación. La ideología liberal insistía en la necesidad de establecer un estado secular para promover el desarrollo y la modernización de Ecuador. Los liberales creían que el Estado debía estimular el crecimiento, creando la necesaria infraestructura económica y social, particularmente una red de comunicaciones mejor y más vasta para estimular el desarrollo de un mercado nacional integrado. Su programa incluía también la ampliación de servicios públicos como los educativos y sa-

nitarios, a fin de aumentar la capacidad productiva de la población.¹

El público aceptó con entusiasmo la idea de un Estado activo. Partes de la nación que hasta ahí se habían contentado con esperar a que el sol hiciera transitables las sendas después de la época de lluvias, ahora exigían caminos transitables todo el año y vías férreas. Las regiones lo bastante afortunadas para obtener tales mejoras, pronto consideraron los nuevos sistemas de comunicaciones como necesidades y veían cualquier interrupción del tráfico, así fuese causada por inundaciones o terremotos, como una carga intolerable. Igual que en otros países, una vez iniciado el desarrollo aumentó la demanda de más y mejores servicios. Los liberales respondieron a esa demanda promulgando leyes que aprobaban numerosos proyectos de obras públicas y aumentando las sumas destinadas a la educación y el bienestar (véanse tablas 2, 3 y Apéndice A).

La era liberal fue una época de progreso visible. El gobierno expandió la red de comunicaciones del país construyendo líneas telegráficas, caminos, puentes y vías férreas. La vida urbana, especialmente en las ciudades grandes, fue impulsada mediante la construcción de sistemas de agua corriente y de desagües, la introducción del alumbrado eléctrico y la expansión y el mejoramiento de los servicios postales. La educación se hizo accesible

¹ Para declaraciones representativas de estas opiniones véase Ecuador, Ministro de Hacienda, *Informe, 1906*, pp. 69-74 (citado en adelante Hacienda, *Informe 1896-1924*); y Ecuador, Ministro de Instrucción Pública, *Informe, 1913*, p. 8.

para números crecientes de ecuatorianos (véase tabla 4), pero esos avances reales se obtenían en forma ineficiente porque la debilidad económica del país y las lealtades regionales restringían la capacidad del gobierno para responder a esas demandas.²

Comprendiendo que el crecimiento del Estado podía beneficiar a sus provincias, dirigentes regionalistas solicitaron insistentemente que todas las áreas simultáneamente recibieran su parte de proyectos públicos. De ese modo impidieron el establecimiento de prioridades nacionales para la construcción basadas ya fuese en el impacto económico de la propuesta o en las limitaciones de los recursos gubernamentales. Como la pobreza nacional impedía la terminación simultánea de los numerosos proyectos autorizados por el Congreso, el legado de la era liberal consistió principalmente en obras públicas inconclusas. En la década de 1920, tanto el regionalismo como las dislocaciones económicas contribuyeron a una creciente insatisfacción con la actuación del gobierno. Durante el periodo posterior a 1920, la moneda se desvalorizó rápidamente, provocando elevados niveles de gasto gubernamental más aparentes que reales. Aun cuando el Estado parecía disfrutar de grandes ingresos, el valor declinante del sucre reducía en realidad la capacidad del gobierno para actuar. Sin embargo, el público se volvía cada vez más intolerante con los regímenes que no respondían a sus crecien-

² Estos cambios pueden ser vistos gráficamente comparando publicaciones conmemorativas: Carbo, *Ecuador, 1894*; Compañía "Guía del Ecuador", *Ecuador, 1909*.

Tabla 2
 Gastos en educación, 1895-1927

Año	Cantidad*	Año	Cantidad*	Año	Cantidad*	Año	Cantidad*
1895-96	267 459	1913	2 180 013	1905	957 764	1921	3 672 644
1898	349 318	1914	1 730 809	1907	1 050 962	1922	3 830 302
1899	438 848	1915	1 401 670	1908	1 285 201	1923	3 129 071
1900	524 865	1916	1 944 016	1909	1 501 434	1924	3 588 914
1901	841 403	1917	1 854 284	1910	1 507 106	1925	3 089 210
1902	906 796	1918	2 510 461	1911	1 885 356	1926	3 638 904
1903	872 792	1919	2 858 065	1912	1 835 592	1927	4 028 065
1904	959 956	1920	3 615 812				

* Cantidad en sucres actuales.

Fuente: Calculados a partir de datos en Hacienda, *Informe 1896-97, 1899, 1900-06, 1908, 1909, 1912, 1915-19, 1922 Anexo*; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín de estadística*, vol. III 1910; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín*, núm. 5, octubre de 1928.

Tabla 3
 Gastos en bienestar social, 1895-1927

Año	Cantidad*	Año	Cantidad*
1895-96	98 792	1911	388 390
1898	124 272	1915	380 857
1900	199 711	1920	629 744 ^a
1904	256 853	1924	667 049 ^a
1908	318 532	1927	665 600

* Cantidad en sucres actuales.

^a Incluye los cuerpos de bomberos.

Fuente: Calculados con base en datos de Ecuador, Ministro de Hacienda, *Informe, 1896-97, 1901, 1905, 1909, 1912, 1916*; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín*, núm. 5, 5 de octubre de 1928.

Tabla 4
 Educación primaria, 1894-1928

Año	Escuelas	Inscripción	Asistencia	Año	Escuelas	Inscripción	Asistencia
1894	1 209	76 152	— ^a	1916	1 400	97 395	85 241 ^d
1902	1 317	83 648	— ^a	1919	1 630	99 254	85 014
1909	1 355	85 237	— ^a	1921	1 716	103 344	89 895
1914	1 411	86 981	— ^a	1924	1 488	112 219	101 376
1915	1 231 ^b	95 091 ^c	— ^a	1928	1 771	128 746	111 699

^a No hay información.

^b Disminución debida a la guerra civil en Esmeraldas y Manabí.

^c Población en edad escolar estimada en 254 400 individuos.

^d La mayor parte del ausentismo corresponde a áreas rurales.

Fuente: Calculado a partir de datos de Ecuador, Ministro de Instrucción Pública, *Informe 1894, 1902, 1909, 1915, 1916, 1919, 1921, 1928*.

tes esperanzas, y en tales circunstancias era políticamente imposible reducir el alcance de la actividad gubernamental, aun en periodos de severa restricción fiscal. Obligadas a mantener niveles aceptables de gasto público, las administraciones liberales se volvieron hacia los préstamos bancarios, fortaleciendo así la relación simbiótica entre los bancos y el gobierno de Ecuador, que apareciera por primera vez en el siglo XIX. En eso, como en otros aspectos, la era liberal (1898-1925) representaba la culminación lógica de las tendencias del siglo XIX antes que una marcada ruptura con el pasado.

DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización fiscal constituyó uno de los problemas más recalcitrantes heredados por los liberales. Dos tipos de descentralización caracterizaban las finanzas públicas ecuatorianas: agencias autónomas tenían autoridad para recaudar y desembolsar rentas públicas y el Congreso asignaba rentas recaudadas por el erario nacional para programas específicos. Esas prácticas eran indicios de la fuerza del regionalismo, tal como se hallaba representado en el Congreso, y de la desconfianza del público hacia el gobierno nacional, en especial la rama ejecutiva. El Congreso congelaba apropiaciones por ley y creaba innumerables agencias autónomas porque los ecuatorianos creían que no se podía confiar en que ningún presidente administrara rentas nacionales en forma honesta y equitativa. Por eso la desunión fiscal se instituciona-

lizó. Conocedores del derroche y la ineficiencia inherentes a la descentralización, los presidentes liberales intentaron introducir un control fiscal centralizado, pero ningún jefe del ejecutivo tuvo fuerza suficiente para someter con éxito los intereses regionales.

A lo largo de toda la era liberal, los ministros de Hacienda encabezaron la lucha por establecer el control por el ejecutivo de las finanzas nacionales, en contra de parlamentos resueltos a defender y a extender el sistema descentralizado. El primer ministro de Hacienda liberal, Serafín S. Wither S., sostuvo en 1896 que el presupuesto nacional era el mecanismo mejor y más eficiente para la distribución de los recursos nacionales. La práctica de crear impuestos cuyo producto estaba específicamente vinculado a servicios o proyectos particulares, y aprobar leyes que destinaban una porción de un impuesto existente a una función particular, era ineficiente y con frecuencia contraproducente. El sistema de cajas especiales, autorizadas para recaudar y desembolsar fondos públicos, impedía al gobierno nacional regular las finanzas públicas y controlar la contabilidad. En tales circunstancias, los abusos eran inevitables; los fondos gubernamentales se perdían o eran desviados del propósito previsto. La contabilidad era fragmentaria o inexistente, no sólo porque había pocos contadores preparados en el país sino también porque las cajas especiales se negaban a someter sus libros a los auditores. El ministro Wither proponía que el Congreso aboliera las propuestas tasas adicionales que gravaban el comercio exterior y



la complicada recaudación aduanal, como primer paso en la reforma de las finanzas gubernamentales. Su plan era consolidar los muchos impuestos especiales con un impuesto básico a la importación, para formar un gravamen único que se depositaría en el tesoro nacional y que sería asignado a través del presupuesto nacional antes que por un estatuto específico. Eventualmente el nuevo procedimiento podría extenderse para abarcar todas las formas de tributación, devolviendo así flexibilidad al gasto público. El Congreso liberal rechazó esa recomendación, como lo haría con otras muchas similares.³

En 1900 un nuevo ministro de Ha-

³ Hacienda, *Informe*, 1896-97, pp. 25-26.

cienda afirmó que el sistema de tributación descentralizada era la principal causa de las dificultades financieras del gobierno. Pese a que el número de impuestos había aumentado desde 1895, los fondos que el presidente controlaba habían disminuido porque las leyes que creaban los nuevos gravámenes, también legislaban su disposición, obligando a los jefes del ejecutivo a buscar fondos extraordinarios, particularmente préstamos bancarios, a fin de enfrentar gastos administrativos ordinarios. El crecimiento de la deuda interna es prueba de la pobreza del ejecutivo. El ministro rechazaba las afirmaciones regionalistas de que la adjudicación estatutaria de rentas servía al interés público al mantener servicios

y proteger los presupuestos de proyectos públicos. Su sucesor estuvo de acuerdo en que había necesidad urgente de centralizar rentas y gastos nacionales, no sólo para proporcionar una financiación adecuada a la administración sino también para asegurar que los servicios y proyectos entonces financiados con dinero descentralizado recibieran efectivamente el apoyo que el Congreso deseaba. Lejos de proteger esas actividades, el sistema vigente dejaba a la mayoría con fondos insuficientes y al resto con más dinero del que razonablemente podía invertir. Bajo ese sistema muchas obras públicas se abandonaban, y los empleados públicos cobraban tarde o nunca.⁴

El grado de descentralización fiscal en Ecuador era increíble. En 1900 el gobierno nacional recaudó 8 137 161 sucres, pero 4 837 692 eran controlados por agencias autónomas o estaban destinados por ley a programas específicos. El presidente no tenía autoridad sobre el 59.5% de los ingresos ordinarios del gobierno. Si se restan los 3 148 408 sucres que absorbían los militares, el jefe del ejecutivo controlaba apenas 151 061 sucres. Y el año 1900 no fue nada desusado. De 1901 a 1907 la porción descentralizada de las rentas gubernamentales no alcanzó al 50% del ingreso total. En 1907, por ejemplo, el 68% del ingreso ordinario del gobierno estaba descentralizado.⁵ No es sorprendente que los presiden-

tes de el Ecuador hayan tenido necesidad de conseguir préstamos de los bancos para hacer funcionar sus administraciones.⁶

Los nacionalistas deploraban también lo que consideraban el derroche de la mayoría de los fondos destinados a mantener una burocracia redundante. En su opinión, la burocracia efectivamente perjudicaba los intereses locales, porque la multiplicación de tesorerías y burócratas consumía buena parte de lo recaudado. Poco quedaba de los fondos una vez deducidos los gastos de recaudación y administración.⁷ Sin embargo, esos argumentos no convencieron al Parlamento, que continuó adjudicando el producto de los impuestos así como subdividiendo los existentes para financiar servicios particulares. Como resultado de esas prácticas, el código tributario era extremadamente difícil de interpretar y de administrar. Para 1911 el sistema impositivo había llegado a ser tan caótico y complejo que el Congreso ocasionalmente aplicaba sin darse cuenta las rentas de una sola fuente a dos o más programas.⁸

Los problemas financieros del gobierno nacional durante la primera guerra mundial, ofrecen un ejemplo del chaleco de fuerza fiscal creado por la descentralización institucionalizada, que despojaba de toda flexibilidad al gobierno ante una crisis. La

⁴ Hacienda, *Informe, 1901*, pp. 6, 39-43 y 1902, p. 7.

⁵ Hacienda, *Informe, 1902*, (Cuadro N), pp. 7-8; 1903, (Cuadro N); 1904, (Cuadro O); 1906, p. 7; 1908, p. 5.

⁶ Hacienda, *Informe, 1901*, pp. 16, 40-42.

⁷ Ecuador, Director General de Obras Públicas, "Informe, 30 de junio de 1908", en Ecuador, Ministro de lo Interior, *Informe, 1908*, p. 5.

⁸ Véase, por ejemplo, Hacienda, *Informe, 1906*, p. 7; 1908, p. 5; 1912, p. xxxi; y Ecuador, Director del Tesoro, *Informe, 1933*, p. 20.

desorganización del comercio internacional durante la guerra, ocasionó una caída en los ingresos del gobierno ecuatoriano. La recaudación de impuestos en 1914 cayó 19% por debajo de las proyecciones presupuestarias; al año siguiente, los ingresos fueron 29% inferiores a lo proyectado por la administración. Además, la administración de Leónidas Plaza tuvo que aumentar los gastos militares para sofocar una guerra civil que estalló en las provincias de la costa. La inflexibilidad del presupuesto invalidaba los esfuerzos de la administración por mantener servicios vitales frente a la doble emergencia financiera y política. Para responder a los crecientes déficits presupuestarios, el gobierno recurrió a préstamos internos a la vez que olvidaba sus obligaciones exteriores.⁹

El control financiero de la rama ejecutiva se deterioró de 1914 a 1924 a medida que el Congreso autorizó 83 proyectos de obras públicas a ser financiados por impuestos especiales. En 1916, cuando los ingresos ordinarios del gobierno ascendieron a 16 544 960 sucres, el Parlamento destinó 13 126 185 sucres (el 79.3%) a través de legislación especial a la educación, al servicio de la deuda, al bienestar, la salud, los ferrocarriles y otras obras públicas, dejando solamente 3 418 755 sucres (el 20.7%) para otros costos administrativos, incluyendo los gastos militares. En el presupuesto se adjudicaban a esos sectores, 8 623 475 sucres, de modo que el gobierno quedaba con un déficit de

5 204 699 sucres. Además el Congreso votó 4 000 000 de sucres en rubros especiales para policía, obras públicas, servicios postales y telegráficos, ejército, educación, fondo de pensiones del gobierno y cuerpo diplomático, elevando el déficit de 1916 a más de 9 000 000 de sucres, es decir más del 50% de las rentas ordinarias del gobierno.¹⁰

Los problemas creados por la proliferación de agencias autónomas resultaban más evidentes en el área de las obras públicas. En 1905 había 253 proyectos especiales de obras públicas, autorizados por estatuto, más otros 93, financiados a través del presupuesto nacional. 84 juntas autónomas, cada una con su organización y burocracia propias, administraban los proyectos descentralizados. Algunas cumplían sus deberes a conciencia, pero otras eran menos escrupulosas y derrochaban los fondos o los utilizaban para fines no autorizados, ignorando las recomendaciones gubernamentales. El Estado no podía supervisar las juntas ni determinar si estaban cumpliendo su propósito original porque su situación legal de autonomía protegía a los miembros de la agencia del escrutinio público. La multiplicación de juntas retardó el desarrollo nacional dado que la mayoría de ellas no lograba completar sus proyectos. Algunas fracasaban porque recibían fondos insuficientes; algunas no tenían fondos ni para iniciarlos, aunque generalmente lograban pagar los sueldos de sus directores; otras inicia-

⁹ Hacienda, *Informe, 1913*, pp. xxxii-xxxiv; 1914, p. iv; 1915, pp. iii, v-vii, xxxvi-xxxix.

¹⁰ Ecuador, Ministro de Hacienda, *Demonstración, 1917*.

ban sus proyectos y después los abandonaban. En 1905 sólo 55 de las obras autorizadas estaban construyéndose, incluyendo obras administradas directamente por el gobierno nacional; las demás ya habían sido abandonadas o aún no se habían empezado.¹¹ Durante los diecisiete años siguientes, el ejecutivo trató inútilmente de tomar el control de los gastos en obras públicas. Los escasos adelantos, logrados con dificultad, como la creación de un directorio central en la provincia de Pichincha para unificar las actividades de todas las juntas establecidas para supervisar la construcción de caminos en esa área, fueron rápidamente sumergidos por el creciente número de proyectos aprobados por el Parlamento. Pese al abandono de muchas obras y a la consolidación de unas pocas, en 1922 el legislativo sancionó 257 proyectos, incluyendo 21 ferrocarriles. Lejos de evaluar las propuestas presentadas por las provincias, los cantones y las parroquias, y aprobar solamente las que servían al interés nacional (definido de cualquier modo) y pudieran financiarse adecuadamente, el Congreso simplemente ponía su sello a la mayoría de los proyectos, con consecuencias desastrosas para las finanzas nacionales.¹²

¹¹ Ecuador, Ministro de Obras Públicas, *Informe, 1904*, pp. xi-xiv; 1905, pp. vi-x.

¹² Ecuador, Ministro de Obras Públicas, *Informe, 1904*, pp. xii-xix; 1906, pp. xii, xxv, xxvi; Ecuador, Director General de Obras Públicas, "Informe, 30 de junio de 1908", en Ecuador, Ministro del Interior, *Informe*, p. xix; Ecuador, Dirección General de Obras Públicas, *Informe, 1926-1930*, pp. 3-4; Hacienda, *Informe, 1920*, pp. vii-viii; 1922, pp. 4-6; 1923, pp. 8-10; Ecuador, Comisión de Consejeros Financieros, "Re-

Funcionarios defensores del control fiscal centralizado lo propusieron con gran urgencia a medida que la economía vacilaba en la década de 1920, cuando la exportación de cacao empezó a declinar. La larga serie de déficits presupuestarios, financiados en parte con préstamos bancarios, aceleró la depresión monetaria resultante de la declinación de la productividad nacional. En un esfuerzo infructuoso por avergonzar al Parlamento e impulsarlo a la acción, en 1921 el ministro de Hacienda redactó su informe anual casi por completo con citas de informes ministeriales anteriores, demostrando así que las dificultades fiscales de la nación surgían de problemas muy antiguos y ya muy discutidos. Así como anteriores ministros de Hacienda habían diagnosticado con exactitud los males nacionales, sostuvo, también habían prescrito las soluciones adecuadas. Concluía afirmando que la decisión parlamentaria de subordinar la responsabilidad fiscal a la conveniencia política era la causa de la crisis financiera de Ecuador.¹³

El Parlamento continuó evitando la reforma tributaria, pero, en razón de la deteriorada situación financiera, nombró una comisión permanente en 1921 para estudiar los problemas económicos y fiscales de la nación y recomendar reformas. La comisión produjo una serie de informes detallados y proyectos de ley en 1922, 1923 y 1924, que llegaban a la conclusión de

port", pp. 3-4, 6, Kemmerer Papers, Universidad de Princeton (en adelante KP).

¹³ Hacienda, *Informe, 1921*.

que el sistema tributario era injusto e improductivo; las múltiples cajas descentralizadas creaban un caos financiero; el sistema contable del país era anticuado e ineficiente; la deuda interna crecía en escalada porque el gobierno no tenía ingresos suficientes para enfrentar necesidades urgentes y se veía obligado a pedir prestado a los bancos.

Se desperdiciaban recursos porque no se planificaban los gastos; la deuda externa crecía porque el gobierno no destinaba fondos a su servicio y, por último, la depreciada moneda nacional estaba sujeta a fluctuaciones violentas. La comisión pensaba que el proceso de descentralización había llegado al punto en que no sólo la había erosionado sino disminuido por medio de agencias autónomas que usurpaban prerrogativas legítimas del Estado. Por lo tanto, la comisión recomendaba al Congreso restaurar la autoridad del gobierno nacional centralizando la recaudación y distribución del ingreso nacional. Además debería autorizar a las 66 oficinas de la Tesorería general a recaudar todo ingreso gubernamental, y ordenar la supresión de las 57 tesorerías especiales que recibían rentas descentralizadas. Cada una de las juntas autónomas debía ser examinada para abolir las que resultaran innecesarias. También recomendó al Congreso reformar la ley orgánica de la hacienda pública y la mayor parte de la legislación tributaria, así como los proyectos de presupuesto sobre la base de estimaciones realistas de ingresos y egresos. Instaba a crear un plan nacional de obras públicas para establecer priori-

dades de construcción y procedimientos para controlar los gastos. Pero aunque en general los legisladores estaban de acuerdo en la necesidad de una reforma, no podían resistirse a las demandas regionalistas y así continuaban votando nuevos impuestos y agencias descentralizadas. Para 1924 la Legislatura había descentralizado más del 80% de las rentas ordinarias del gobierno, destinándolas por estatuto a diversos proyectos. Cuando los militares derrocaron a Gonzalo Córdova en julio de 1925, ese sistema descentralizado seguía esencialmente intacto.¹⁴

El no haber reformado los sistemas tributario y presupuestario tuvo profundos efectos al deteriorarse la economía en la década de 1920. El valor del sucre declinó a medida que disminuían las exportaciones de cacao, cayendo de 2,5 sucres por dólar en 1920 a 5,05 en 1926. El costo de las importaciones se más que duplicó (véase tabla 5).

Sin embargo esos mismos años trajeron una disminución de los ingresos aduanales porque las tasas tarifarias eran cargos fijos basados en el peso de lo importado; derechos fijados originalmente para producir el 44% *ad valorem* recogían apenas el 11% para 1924. La escalada de los costos gubernamentales y la declinación de los

¹⁴ Ecuador, Comisión Permanente de Legislación, *Informe, 1922; 1925*; Ecuador, Consejo de Estado, *Informe, 1924*, pp. 9-10; Hacienda, *Informe, 1921; 1922; 1923; 1924; 31 de mayo de 1925*; Ecuador, Director del Tesoro, *Informe, 1933*, pp. 20-21; 12 de enero de 1931 en Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín*, núm. 38, pp. 96-102; *El Comercio*, núm. 7162, 4 de agosto de 1925.

Tabla 5
 Valor del sucre en el mercado libre de cambio,
 1920-1926^a

Año	Tasa promedio	Oscilación	Año	Tasa promedio	Oscilación
1920	2.25	2.11-2.60	1924	5.05	4.14-5.60
1921	3.45	2.70-3.90	1925	4.35	4.10-4.70
1922	4.20	3.73-4.80	1926	4.45	4.45-5.56
1923	4.80	3.60-5.80			

^a Expresado en sucres por dólar.

Fuente: Calculado en base a datos de Carbo, *Historia*, 1953, p. 106, 110.

Tabla 6
 Índice del costo de la vida, 1913-1925^a

Año	Índice	Año	Índice
1913	100	1920	193
1915	130	1921	194
1916	170	1922	215
1917	204	1923	208
1918	238	1924	242
1919	214	1925	245

^a De 1913 a 1917 el índice se basa en el precio, en Quito, de 14 artículos locales; de 1918 a 1925, en el precio de 25 artículos locales. Esos artículos son: arroz, chícharos, azúcar, cebada, camotes, carne, carbón, frijoles, huevos, harina de trigo, frijoles grandes, lentejas, tocino, maíz de grano grande, maíz blanco, zanahorias, dos tipos de tubérculos locales, trajes de hombre y zapatos.

Fuente: *El Comercio*, núm. 7657, 13 de diciembre de 1926.

ingresos aseguró déficits continuos y crecientes que afectaron seriamente la economía interna (véase apéndice B). La depreciación del sucre y los déficits gubernamentales llevaron a una inflación seria. Tanto las importaciones como los productos locales aumentaron de precio, haciendo que el costo de la vida aumentara el 145% entre 1913 y 1925 (ver la tabla 6).

La inflación golpeó duramente a los empleados públicos porque sus salarios se rezagaban bastante con respecto a los aumentos en el costo de la vida, lo que generaba descontento y una ineficiencia cada vez mayor en los servicios gubernamentales. En el sector privado, los salarios aumentaban a paso más rápido que en el gobierno, pero los ecuatorianos pensa-

ban que, con todo, no seguían el ritmo de la inflación. Los periódicos informaban constantemente de aumentos en el costo de los alimentos y otros artículos necesarios y, en general, pintaban un cuadro desalentador del estado económico de la nación, intensificando el descontento general y la militancia de los trabajadores. Esa inquietud culminó en las huelgas y revueltas de noviembre de 1922 en Guayaquil, que dejaron decenas de trabajadores muertos y daños considerables a propiedades. De ahí en adelante, los patronos ajustaron más rápido los salarios en el sector privado, lo que reflejaba el declinante poder adquisitivo del sucre. Los empleados gubernamentales, con todo, siguieron mal pagados.¹⁵

La grave situación económica y política de Ecuador impulsó al presidente José Támayo a pasar a la acción. Contrató a un asesor financiero norteamericano, John Hord, para que colaborara en la reforma del sistema fiscal del país. El ministro de Hacienda inició además una reorganización interna del Ministerio para estimular la eficiencia y mejorar el control finan-

¹⁵ Ecuador, Director del Tesoro, *Informe*, 1933, p. 20; Hacienda, *Informe*, 1920, pp. vii-viii, xiii-xiv; 1923; William J. Rouse, "Report on the financial difficulties of the government of Ecuador", en "Frederic Goding al secretario de Estado, Guayaquil, 12 de diciembre de 1921", Estados Unidos, National Archives (en adelante, NA): 822.51/341; Ecuador, Comisión de Consejeros Financieros, "Report on the Construction of Public Works", pp. 3-4; Ecuador, Comisión Permanente de Legislación, *Informe*, 1922; "R.C. Mitchell al Foreign Office, Quito, 30 de enero de 1925", Gran Bretaña, Public Record Office, Foreign Office Papers (en adelante, FO): 371/10619, A1229/1229/54.

ciero. Se pedía al personal ministerial que llevara cuentas precisas, recaudara los impuestos en el momento debido y depositara diariamente lo recaudado en bancos escogidos. El incumplimiento de los nuevos requisitos sería motivo de despido. Esas reformas produjeron una mejora de la recaudación de impuestos. Además, la administración convenció al Banco del Ecuador y al Banco Comercial y Agrícola de que rebajaran la tasa de interés de la deuda gubernamental. El presidente Támayo dio además pasos preliminares para rehabilitar el crédito externo de la nación reanudando por breve tiempo los pagos de los bonos del ferrocarril, que estaban en mora desde 1913, como parte de un fracasado plan de negociar un gran préstamo extranjero para pagar la deuda interna y para proyectos públicos. En su más ambicioso intento de reforma, la administración de Támayo presentó al Congreso un presupuesto unificado para el siguiente año fiscal de 1924.

La Comisión Legislativa Permanente, el ministro de Hacienda y John Hord colaboraron en la redacción del proyecto de presupuesto centralizado, que colocaba la recaudación y la distribución de los ingresos de la nación en manos del gobierno nacional. La propuesta intentaba racionalizar el gasto gubernamental y controlar las obras públicas y las agencias autónomas. El Congreso accedió a centralizar la recaudación, pero frustró la intención del proyecto exigiendo que las agencias autónomas y los proyectos especiales recibieran el 80% del producto de los impuestos antes descen-

tralizados. Esa transacción conservó, en esencia, los gastos descentralizados pero, de todos modos, la adopción de ese proyecto de presupuesto inició el proceso de centralización y echó las bases para reformas posteriores.¹⁶

COMERCIO Y TRIBUTACIÓN

Como principal exportación del país a lo largo de la era liberal (1895-1925), la actuación del cacao en el mercado internacional determinaba en

última instancia el nivel de los ingresos del gobierno, regulaba las divisas disponibles para Ecuador y, por consiguiente, establecía los límites de la importación. Como los impuestos a las importaciones eran la fuente más importante de ingresos ordinarios del gobierno, la declinación de las ganancias derivadas de la exportación se traducía rápidamente en disminución de las rentas públicas. Las perturbaciones del mercado interno o externo no sólo afectaban los ingresos del gobierno sino que imposibilitaban cual-

¹⁶ Ecuador, "Contrato celebrado entre el gobierno de Ecuador y el señor John S. Hord" Washington, D.C., 20 de julio de 1923, en *OP*: "G.A. Bading al secretario de Estado", Quito, 30 de junio de 1924, *NA*: 822.51/16; "R.C. Mitchell al Foreign Office", Quito, 11 de noviembre de

1924, *FO*: 371/9541, A 6982/3/54; "John S. Hord, Actividades del consultor técnico de Hacienda desde fines de agosto del 1923 hasta mediados de julio del 1925", Quito, 1925, *NA*: 822.51 A/22; Hacienda, *Informe*, 1924.

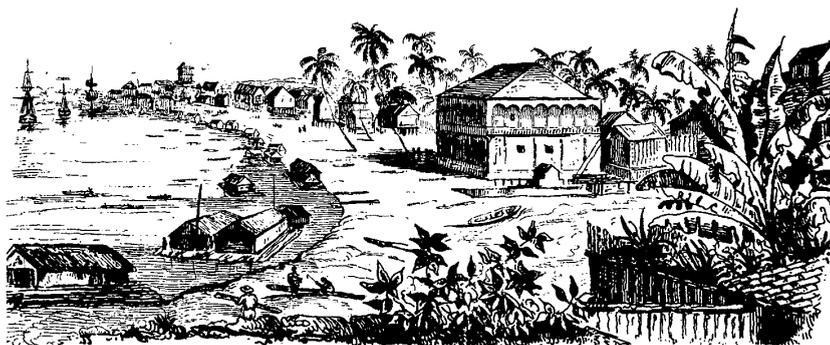


Tabla 7
 Producción de cacao ecuatoriana como porcentaje
 de la producción mundial, 1894-1925

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1894	28.3	1900	18.4	1911	15.2	1920	11.7
1895	24.9	1901	21.6	1912	14.4	1921	10.9
1896	23.9	1902	20.1	1913	15.4	1922	10.8
1897	21.9	1903	18.3	1914	15.3	1923	6.7
1898	24.8	1904	18.9	1915	11.1	1924	6.5
1899	27.7	1903-1910	16.2	1916	14.7	1925	6.8

Fuente: Calculado a partir de datos de Ecuador, Ministerio de Instrucción Pública, *Memoria*, 1905, p. 26; Carbo, 1953, p. 467; Laso, "Contribución", 1930, p. 57; Weinman, "Cacao", 1970, p. 347.

Tabla 8
 Producción ecuatoriana de cacao, 1894-1931

Año	Cantidad*	Año	Cantidad*	Año	Cantidad*	Año	Cantidad*
1894	413 632	1904	613 392	1914	971 678	1924	663 159
1895	385 384	1905	472 213	1915	769 752	1925	701 768
1896	377 036	1906	496 049	1916	1 079 252	1926	447 711
1897	358 198	1907	429 187	1917	1 008 767	1927	483 424
1898	453 192	1908	692 089	1918	819 099	1928	516 025
1899	578 426	1909	690 620	1919	826 580	1929	356 212
1900	411 349	1910	798 556	1920	865 010	1930	417 041
1901	513 114	1911	853 679	1921	884 989	1931	300 845
1902	536 213	1912	782 332	1922	877 404		
1903	499 213	1913	782 332	1923	642 694		

* Quintales.

Fuente: Carbó, *Historia*, 1953, p. 449.

quier proyección presupuestaria digna de confianza. Las finanzas públicas estaban a la merced de las fluctuaciones del cacao en los mercados mundiales.

Ecuador, el mayor productor de cacao del mundo durante el siglo XIX, perdió su posición preeminente en el

XX porque otros países expandieron su producción y porque las plantas de cacao ecuatorianas fueron destruidas por enfermedades. En 1894 el país produjo el 28.3% de la producción mundial de cacao, pero para 1903 la cosecha ecuatoriana representaba ape-

Tabla 9
Producción y consumo mundial de cacao, 1894-1924^a

Año	Producción mundial	Consumo mundial	Año	Producción mundial	Consumo mundial
1894	69 096	64 507	1912	232 500	248 800
1895	76 212	72 532	1913	256 700	254 100
1896	72 180	75 868	1914	276 900	255 900
1897	80 168	83 545	1915	296 200	288 900
1898	85 174	88 246	1916	307 500	260 400
1899	99 886	99 376	1920	368 385	374 188
1900	102 076	100 993	1921	380 095	403 180
1901	105 820	109 081	1922	400 363	421 809
1902	123 939	122 185	1923	454 270	436 446
1903	126 795	127 452	1924	499 794	474 212
1911	245 043	230 000			

^a En toneladas métricas.

Fuente: Calculado con base en datos del "Informe acerca del cacao", Ecuador, Ministro de Instrucción Pública, *Informe, 1905*, pp. 25, 28; Carbo, *Historia*, 1953, pp. 467, 468; Weinman, "Cacao", 1970, pp. 347, 438.

Tabla 10
Exportaciones de cacao, 1913-1926

Año	Cantidad ^a	Precio ^b	Valor ^c	Año	Cantidad ^a	Precio ^b	Valor ^c
1913	92 305	.1082	9 989	1920	103 131	.1539	15 873
1914	100 408	.0984	9 880	1921	94 487	.0611	5 769
1915	81 611	.1152	9 399	1922	97 551	.0735	7 173
1916	94 063	.1231	11 580	1923	68 077	.0557	3 789
1917	99 633	.0881	8 779	1924	73 284	.0804	5 893
1918	84 691	.0783	6 631	1925	72 517	.1084	7 864
1919	98 502	.1391	13 704	1926	47 994	.1105	5 303

^a En miles de libras.

^b Centavos de dólar por libra.

^c En miles de dólares.

Fuente: U.S. Bureau of Foreign and Domestic Commerce, "Ecuador: Tabular Guide to Economic Conditions", P. J. Stevenson a Wilbur J. Carr, Washington, 25 de abril de 1929, NA: 822.50/16.

Tabla 11
Cacao adquirido por la Asociación de Agricultores, 1913-1917

Año	Porcentaje adquirido	Año	Porcentaje adquirido
1913	23	1916	77
1914	35	1917 ^a	81
1915	31		

^a Siete meses.

Fuente: Carbó, *Historia*, 1953, p. 472.

nas el 18.3% de la producción mundial (véase tabla 7). De 1894 a 1903 la producción mundial aumentó un 83.5%, de 69 096 toneladas métricas a 126 795, mientras que la producción ecuatoriana aumentó sólo un 19%, de 19 560 a 23 238 toneladas métricas. Los dos principales competidores de Ecuador eran Brasil y São Tomé. La producción brasileña de cacao creció un 114.3%, de 10 148 a 21 738 toneladas métricas; São Tomé, que producía solamente 6 133 toneladas métricas en 1894, cosechó 22 450 en 1903, lo que representa un aumento del 289.8%. La posición de Ecuador siguió deteriorándose durante toda la década a pesar de los aumentos de la producción (véase tabla 8). La producción anual promedio, que llegó a 37 400 toneladas métricas, representaba apenas el 16.2% de la producción mundial. Entre 1903 y 1910 la Costa de Oro pasó a ser el principal productor mundial de cacao, seguido por Brasil. Para 1925, cuando Ecuador producía 34 200 toneladas métricas, su cosecha representaba apenas el 6.8% de la producción mundial. Esa situación no mejoró hasta la segunda guerra mundial, cuando el cacao fue sustituido por otras exportaciones. Durante las décadas de 1920 y 1930, el país emprendió la difícil búsqueda de un nuevo gran producto que exportar.

El precio del cacao ecuatoriano se mantuvo alto de 1894 a 1914 a pesar de la expansión de la producción mundial porque el consumo mundial aumentaba rápidamente. En la década 1894-1903, el consumo creció más rápido que la producción: aumentó un

97.5%, de 64 507 toneladas métricas a 127 452. El equilibrio entre la oferta y la demanda se mantuvo hasta 1916, pese a los trastornos causados en el mercado por la primera guerra mundial (véase la tabla 9). Si bien la gran cosecha de 1914 causó cierta presión descendente en el precio del cacao ecuatoriano, los exportadores del país sobrellevaron con relativa facilidad los primeros años de la guerra transfiriendo ventas al mercado norteamericano. El crecimiento de la producción mundial y de las dificultades de comercialización produjeron enormes *stocks* de cacao no vendido, atiborramiento que rebajó los precios al año siguiente (véase tabla 10).

Los productores ecuatorianos, preocupados por los cambiantes patrones mundiales de comercialización de su producto, formaron en 1912 una asociación con el fin de mantener el precio del cacao, la Asociación de Agricultores. El grupo obtuvo del gobierno autorización para cobrar una tasa de un sucre por quintal sobre las exportaciones de cacao. En un esfuerzo por controlar los precios, la asociación utilizó ese ingreso para comprar la cosecha nacional y retirarla del mercado cuando había una gran declinación del precio (véase tabla 11).

La asociación consiguió sostener el precio del cacao ecuatoriano en 1914, pero su éxito resultó efímero. La asociación no tenía recursos suficientes y controlaba un porcentaje demasiado pequeño de la producción mundial para regular el precio del cacao en el mundo. Para enfrentarse a las deterioradas condiciones del mercado en 1916, el grupo obtuvo del gobierno

un aumento a tres suces por quintal. Irónicamente, la asociación estaba exacerbando la crisis al actuar como un corredor de mercancías que exportaba cacao a consignación. En 1916 por ejemplo, el 87% del cacao controlado por la asociación fue exportado de ese modo. Debido a las perturbaciones del mercado y a la sobreproducción mundial, en Nueva York y en los mercados europeos se acumularon grandes cantidades de cacao sin vender, propiedad de la asociación. La deflación posterior a la guerra afectó aún más a la asociación: el precio del cacao cayó de 26.75 centavos de dólar por libra en marzo de 1920 a 12 centavos en diciembre del mismo año. La declinación continuó, y para junio de 1921 el precio era de 5.75 centavos la libra. Como eventualmente la asociación vendía la mayor parte del cacao con pérdida, incurría en grandes deudas en el extranjero y en el país, que circunstancialmente impusieron su liquidación a fines de 1925. Para entonces, muchos productores de cacao consideraban que la Asociación de Agricultores era un monopolio y un impedimento para el comercio.¹⁷

Como los gobiernos liberales obtenían de la aduana, entre el 53 y el 81% de sus rentas estaban interesados en la eficacia del servicio (véase

apéndice C). Los liberales pensaban que el gobierno debía nombrar y promover a los funcionarios aduaneros con base al mérito antes que por patrocino político, pero los salarios bajos y las realidades políticas obstruían esa elogiada meta. Una administración laxa y el contrabando redujeron sustancialmente la recaudación durante toda la era liberal. Aun cuando los liberales promulgaron muchas leyes e innumerables ordenanzas administrativas entre 1895 y 1923 orientadas al mejoramiento de la administración aduanal, la mayoría de los puestos siguieron llenándose con candidatos políticos con escasa o ninguna preparación. El contrabando también continuó reduciendo severamente los ingresos gubernamentales.¹⁸

Los liberales heredaron una estructura tarifaria pesada e improductiva. Pese a tempranas revisiones, el Código aduanal estaba abrumado por cargos adicionales que ya no reflejaban el valor de las importaciones porque el sucre se había depreciado. A pesar de que, desde 1895, los ministros de Hacienda exhortaban a unificar los derechos de aduana, los cargos adicionales continuaron proliferando. Para 1915 los artículos importados tenían que pagar alrededor de veinte impuestos diferentes, calculados algunos según el peso y otros según el valor.¹⁹ Pese a la experiencia de los regímenes del si-

¹⁷ Weiman, *Cacao*, 1970, pp. 117-121, 149, 185-190, 194-197, 206-214, 260-273; Carbó, *Historia*, 1953, pp. 83-87, 105, 113-114, 118-120; "Charles Hartman al secretario de estado", Quito, 30 de septiembre de 1921, NA: 822.00/502; 31 de diciembre de 1921, NA: 822.00/504; "G.A. Bading al secretario de Estado", Quito, septiembre de 1924, NA: 822.00/563.

¹⁸ Hacienda, *Informe, 1896-1924; Informe al ejecutivo*, 1925.

¹⁹ Hacienda, *Boletín*, núm. 38, junio de 1931; *Informe, 1896-97*, pp. 25-27; 1901, pp. 17-18; 1906, pp. 16-25; 1913, pp. xxxii-xxxiv; 142; 1915, pp. xxxvi-xl; Ecuador, Director del Tesoro, *Informe, 1930*, p. 21.

glo XIX, los liberales seguían creyendo posible aumentar la recaudación, mediante la revisión de las tablas tarifarias para cada artículo individual según una tasa de retorno fija. Insatisfechos con el equivalente del 21.7% del valor establecido en 1897 para las importaciones, la administración de Eloy Alfaro intentó elevar la tributación al 34%. Igual que en el pasado, los funcionarios aduanales no podían revisar las tarifas con velocidad suficiente para mantenerse a la par del aumento de los precios y de la introducción de nuevos productos. Además, no conseguían ajustar las tasas fijadas para contrarrestar el descenso del valor del sucre. Este problema se agudizó entre 1920 y 1925, cuando el valor de la moneda cayó a la mitad. Los ingresos aduanales descendieron al 16% del valor en 1921 y al 11.5% en 1923, justamente en el momento en que el gobierno nacional necesitaba desesperadamente mayores ingresos.²⁰

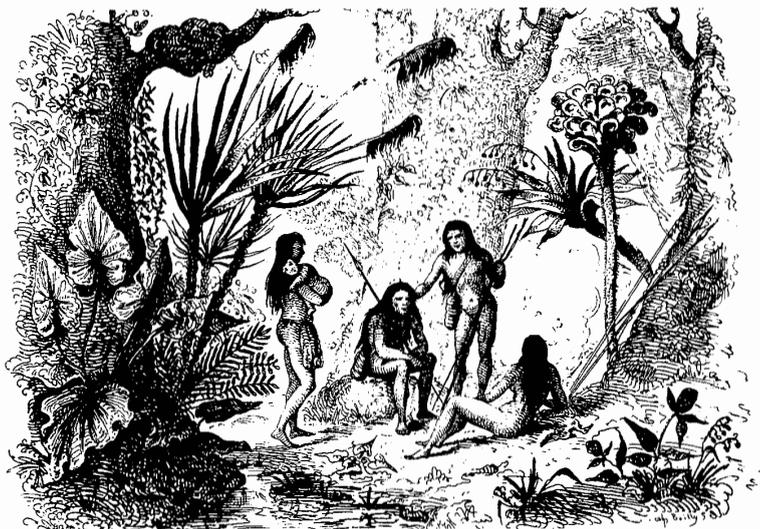
Como los liberales, al igual que sus predecesores, creían que el impuesto al aguardiente podía ser una fuente importante de rentas, trataron de revisar las leyes sobre el alcohol a fin de poner la recaudación de impuestos a la altura del presuntamente alto nivel de la producción y el consumo de aguardiente. Entre 1899 y 1919 modificaron esas leyes 134 veces; sólo los derechos de aduana merecieron más atención legislativa. Pese a esos esfuerzos, los impuestos al alcohol nunca produjeron más del 10%

²⁰ Hacienda, *Informe, 1896-97*, pp. 25-27; Ecuador, Director del Tesoro, *Informe, 12 de junio de 1931*.

de los ingresos ordinarios. El gobierno tampoco pudo controlar el contrabando: los funcionarios locales se quejaban constantemente de que la geografía, el personal reducido y mal remunerado y la complicidad de importantes residentes locales obstruían sus esfuerzos. En verdad, algunos particulares que tenían concesiones de recaudación de los impuestos al aguardiente, se quejaban de que los funcionarios y los tribunales locales cooperaban con los residentes para impulsar el contrabando y proteger a quienes evadían los impuestos.²¹

Los liberales ensayaron variados métodos para cobrar impuestos al alcohol. Los primeros regímenes cobraban a los productores privados y/o a los vendedores de aguardiente. Algunos funcionarios propusieron crear un monopolio o estanco nacional del alcohol; la segunda administración de Plaza consideró seriamente la formación de un monopolio estatal de la producción, pero no lo hizo debido a la gran inversión inicial necesaria y a la dificultad para establecer precios justos para la compra de caña de azúcar y la venta de licor en ausencia de datos

²¹ Para las modificaciones de las leyes sobre el aguardiente véase Hacienda, *Informe, 1896-1924*, y leyes en Ecuador, Archivo del Poder Legislativo, *Anuario 1896-1924* (citado en adelante como Ecuador, Anuario). Véase también, Ecuador, Gobernador de Imbabura, "Informe, 11 de junio de 1913", en Hacienda, *Informe, 1913*, pp. 99-105, y Ecuador, Gobernador de Tunguragua, "Informe, 7 de junio de 1901", en Hacienda, *Informe, 1901; 1913*, pp. lxxi-lxxviii; Ecuador, "Decretos Supremos", 11 de abril de 1906, 20 de abril de 1906; 25 de abril de 1906; en Hacienda, *Informe, 1906; 1918*, pp. xv-xvii; 1921, xix-xxviii; "E. Morley a E.W. Kemmerer", Huigra, 30 de noviembre de 1926, xr.



dignos de confianza.²² Cuando la administración de Tamayo estableció el monopolio estatal en 1922, arrendó a compañías privadas el derecho de controlar la producción y venta de aguardiente.²³ El 1 de julio de 1922, la Sociedad Estanco del Chimborazo firmó un contrato por seis años con el gobierno para administrar un monopolio del aguardiente en esa provincia. La compañía se obligaba a pagar al Estado una suma mensual fija por la

concesión, a pagar los impuestos proyectados por la duración del acuerdo y a depositar una fianza en metálico.²⁴ En otros casos los contratos del estanco eran empresas mucho mayores; la Compañía Ecuatoriana de Estancos cobraba impuestos sobre los artículos para los cuales había monopolio, que incluían el aguardiente, la sal y el tabaco en las provincias costeñas de Los Ríos, El Oro, Guayas, Manabí y Esmeraldas.

²² Decreto 28 de diciembre de 1915, en Ecuador, *Anuario*, 1916, vol. xv, t. 2, pp. 312-313; Hacienda, *Informe*, 1915, p. xlv.

²³ Decreto 24 de noviembre de 1920, en Ecuador, *Anuario*, 1920, vol. xix, t. 2, pp. 23-24; Decreto 17 de octubre de 1921, en Ecuador, *Anuario*, 1921, vol. xx, tomo 1; Ecuador, Director del Tesoro, "Informe, 12 de junio de 1931".

²⁴ "E. Morley a E.W. Kemmerer, Huigra, 30 de noviembre de 1926", en: Decreto 27 de marzo de 1923, en Ecuador, *Anuario*, 1923, vol. xxii, t. 2, p. 413; Decreto 6 de septiembre de 1922, en Ecuador, *Anuario*, 1922, vol. xxi, t. 2, pp. 412-18; Decreto 4 de noviembre de 1922, en Ecuador, *Anuario*, 1922, vol. xxi, t. 2, pp. 453-54.

Los contratos de estanco generaban solamente un pequeño aumento en las rentas derivadas del aguardiente, pero en cambio produjeron un enorme descontento. Los nuevos monopolios perturbaban arreglos tradicionales de la comercialización del alcohol, controlados por elites locales. Cuando entró en vigor la ley del estanco a mediados de 1922, algunos grandes cultivadores de caña de azúcar redujeron su producción, con la esperanza de que el descontento público por el aumento del precio del azúcar que acompañó al nuevo arreglo obligara al gobierno a suprimir los monopolios. Los funcionarios del estanco, vistos generalmente como rapaces representantes del gobierno de Quito, también provocaban hostilidad entre pequeños productores de caña que fabricaban aguardiente como línea secundaria. En algunos casos hubo enfrentamientos armados entre los empleados del monopolio y pequeños productores. Desórdenes de ese tipo llegaron a ser corrientes en la provincia de Azuay y culminaron en una insurrección indígena en las inmediaciones de Cuenca. Las tensiones amainaron cuando el gobierno revisó la ley, excluyendo del control la caña de azúcar no destinada a aguardiente. Esa excepción dio oportunidad a muchos individuos de evadir la ley y creó innumerables problemas para imponerla en regiones aisladas.²⁵ En algunos casos, las compañías monopolistas tuvieron éxito: en la provincia de

Chimborazo la producción anual de aguardiente aumentó de alrededor de 400 000 litros en 1922 a 680 000 en 1925, cuando el gobierno provisional, establecido después del golpe de julio de 1925 canceló los contratos de estanco. Los productores de azúcar de Chimborazo, satisfechos con la administración del monopolio, intentaron inútilmente conservar el estanco.²⁶

A pesar de ese notable triunfo, la resistencia a los monopolios era general. Algunos se oponían a la idea de un monopolio controlado por particulares; otros al concepto mismo del monopolio, pero la mayoría de la población se resistía enérgicamente a cualquier imposición tributaria efectiva. Los opositores en la sierra canalizaron el sentimiento regionalista afirmando que el estanco perjudicaba el desarrollo agrícola y era responsable del atraso del área.²⁷ En realidad, los costos políticos de aumentar los ingresos derivados del alcohol superaban de lejos las limitadas ganancias económicas. Elites locales de la sierra, a las que los estancos causaban inconvenientes, apoyaron el derrocamiento del régimen de Córdova en 1925.

LA DEUDA EXTERNA

Igual que sus predecesores, los liberales tenían una actitud ambivalente hacia la deuda externa de Ecuador. Pensaban que era importante llegar a un

²⁵ "G. A. Bading al secretario de Estado, Quito, 30 de septiembre de 1922", NA: 322.00/509; "E. Morley a E. W. Kemmerer, Huigra, 30 de noviembre de 1926", *kr*.

²⁶ "E. Morley a E. W. Kemmerer, Huigra, 30 de noviembre de 1926", *kr*.

²⁷ *El Comercio*, núm. 7898, 8 de agosto de 1927; núm. 7893, 10 de agosto de 1927; Hacienda, *Informe*, 1924, p. 47.

acuerdo con sus acreedores extranjeros porque querían préstamos adicionales para desarrollar el país pero, al igual que la mayoría de los ecuatorianos, pensaban que el país nunca había recibido de sus acreedores un tratamiento equitativo y apoyaban la idea de una acción unilateral para proteger el interés nacional. Eloy Alfaro suspendió los pagos y ordenó una investigación de toda la historia de la deuda como preludio a futuras negociaciones. El informe de Emilio Terán titulado *Informe al jefe supremo general Eloy Alfaro sobre la deuda anglo-ecuatoriana*, hacía la crítica de todas las negociaciones de la deuda del siglo XIX, acusando a los anteriores representantes de Ecuador de no haber protegido los intereses de la nación, y recomendaba al gobierno de Alfaro repudiar el arreglo vigente para salvar al país de sufrir perjuicios irreparables. El *Informe* suscribía la creencia generalizada de que Ecuador había sido víctima de acreedores inescrupulosos y deshonestos o de representantes nacionales ineptos, y por lo tanto las prolongadas moras en que había incurrido el país eran en realidad actos patrióticos. También aceptaba el documento la opinión generalizada de que el país no tenía por qué pagar los préstamos cuando habían fracasado los proyectos que debían financiar.²⁸

La necesidad de nuevos fondos para terminar la vía férrea de Guayaquil a Quito, obligó al régimen de Alfaro a renegociar la deuda externa. En 1897, el gobierno firmó un contrato con Archer

Harman autorizando al norteamericano a formar la Guayaquil and Quito Railway Company. La compañía tenía derecho a reunir fondos para construir la línea, pero los tenedores de bonos extranjeros de Londres se opusieron a la emisión de nuevos bonos mientras no hubieran sido pagados los suyos. Si no se daba satisfacción a los propietarios de los antiguos bonos consolidados de la deuda, su oposición haría bajar el precio de los bonos del ferrocarril. Con permiso del presidente, Harman viajó a Inglaterra para resolver la cuestión: acordó adquirir la deuda anterior por el 35% de su valor (£ 242 606) con bonos Ecuatorianos Cóndor, emisión de bonos propuesta por el gobierno, que pagaría el 4% de interés y el 1% de amortización por año. Pero el Congreso rechazó el acuerdo afirmando que favorecía a Harman y a sus socios, así como a los extranjeros poseedores de bonos. Harman negoció un nuevo contrato con el gobierno y regresó a Londres a reiniciar las pláticas con los poseedores de bonos. Llegaron a un nuevo acuerdo que entrañaba una reducción del 70% de la deuda: cada 100 libras esterlinas de los Bonos de la Deuda Consolidada, más sus correspondientes intereses, se cambiarían por £ 36 de los bonos de la primera hipoteca del Ferrocarril de Guayaquil y Quito, al 6% de interés y redimibles al 1% anual, más una bonificación de £ 2.10 al contado.²⁹ Los poseedores de bonos extranjeros aceptaron el acuerdo,

²⁸ Terán, *Informe*; Hacienda, *Informe, 1896-97*, p. 32.

²⁹ Corporation of Foreign Bondholders, *Annual, 1898*, pp. 100-109; 1898-1899, pp. 91-94; Hacienda, *Informe, 1901*, Anexo L.

que constituía la tercera reducción importante de su propiedad, porque consideraban que era su única esperanza de evitar el repudio completo de la deuda por el gobierno. Y su estimación de la actitud ecuatoriana era correcta. En su mensaje al Parlamento de 1900, por ejemplo, el presidente Alfaro declaró que los acreedores ingleses habían cosechado espléndidos beneficios del acuerdo porque los bonos ecuatorianos nunca se habían vendido por más del 25% de su valor declarado y se estaban vendiendo a menos del 20% cuando se firmó el acuerdo. No dijo que los precios de los bonos habían bajado tanto debido a que el país había faltado repetidamente a sus obligaciones; entre 1834 y 1898, Ecuador estuvo cincuenta y tres años en mora.³⁰

El nuevo acuerdo permitió a Harman y a la Guayaquil and Quito Railway Company iniciar los trabajos. Entre 1899 y mayo de 1906 la compañía emitió \$12 828 000 en una serie especial de bonos de la primera hipoteca, respaldados por el ferrocarril y el gobierno ecuatoriano, que garantizaba el servicio de los bonos. Las emisiones incluían \$1 041 000 en bonos de serie especial, que pagaban el 6% de interés y se redimían a la tasa del 1% anual. Los poseedores de bonos de Inglaterra recibieron esos bonos.³¹ Revisiones del contrato en 1900 impusieron a la compañía del ferrocarril entregar al gobierno los bonos de la deuda con-

solidada que la compañía había comprado a sus poseedores extranjeros. La administración se comprometió a pagar a la compañía \$750 000 en bonos del ferrocarril que el gobierno poseía y £ 77 900 en nuevos bonos Cóndor, que pagaban 4% de interés y redimibles al 1% anual. Para cumplir con los nuevos términos, Harman tuvo que llegar a un nuevo acuerdo con los poseedores de bonos extranjeros porque el arreglo con la compañía estipulaba que los bonos de la deuda consolidada permanecieran en Londres con el Consejo de Poseedores de Bonos Extranjeros como garantía. El consejo accedió a entregar los antiguos bonos a cambio de \$250 000 de los bonos de la primera hipoteca del ferrocarril.³²

El presidente Alfaro apoyaba sinceramente a Harman y la compañía, pero muchos ecuatorianos se quejaban de que el norteamericano había influido indebidamente en el gobierno y de que tenía demasiado poder. En 1906, un desacuerdo entre la compañía del ferrocarril y el gobierno desembocó rápidamente en una suspensión del servicio de la deuda. El informe de 1906 del ministro de Hacienda rechazaba toda responsabilidad gubernamental por los bonos del ferrocarril, a pesar de que el contrato entre la compañía y el gobierno afirmaba claramente que el gobierno garantizaba el servicio de los bonos con una prenda sobre los ingresos aduanales. También ignoraba convenientemente la ley que autorizaba la emisión de bo-

³⁰ Ecuador, Presidente, "Mensaje, 1900", en Noboa, *Recopilación de mensajes*, vol. v, pp. 16-17.

³¹ Corporation, *Annual, 1900-1901*, pp. 114-121.

³² Corporation, *Annual, 1900-1901*, pp. 101-111; Hacienda, *Informe, 1901*, pp. 59-62, Anexo 14, Anexo L; 1904, p. 15; 1906, pp. 59-61.

nos del ferrocarril, que exigía que cada bono llevara una declaración de la responsabilidad del gobierno. Las relaciones entre el gobierno y la compañía se hicieron aun más tensas cuando la compañía no cumplió con el plazo de 1907 para la construcción. Los opositores exigieron que se cancelara el contrato y se confiscara la compañía. Pero las críticas públicas se convirtieron en elogios cuando la línea se terminó en 1908.³³

En 1908 el gobierno, la compañía del ferrocarril y los poseedores de bonos llegaron a un acuerdo que establecía la reanudación de los pagos y la satisfacción de intereses atrasados, como parte de una nueva emisión de bonos destinada a proveer a la compañía de capital operativo. Los propietarios de bonos aceptaron una nueva emisión de 2 309 016 sucres, garantizados por los ingresos del monopolio de la sal como parte de los intereses que se les adeudaban. Además renunciaron a los intereses que debían pagárseles en julio de 1907, a cambio de certificados sin interés alguno, respaldados también por las rentas del monopolio de la sal. Los poseedores de la serie general de los bonos de la primera hipoteca aprobaron una reducción de sus intereses del 6 al 5% y una emisión de \$2 486 000 de bonos de obligación prioritaria al 6% de interés y redimibles al 2.5% anual. Los nuevos bonos permitieron al gobierno reducir la deuda original del ferrocarril de

\$12 282 000 a \$10 808 000 retirando los bonos de la serie especial. Además, la compañía del ferrocarril utilizó fondos de los bonos de obligación prioritaria para adquirir equipos y proveer capital operativo. El gobierno ecuatoriano se benefició de una reducción de sus obligaciones, al tiempo que los poseedores de bonos del ferrocarril obtuvieron una vez más del gobierno el reconocimiento formal de su promesa de asegurar el servicio de la deuda. Ambas partes acordaron resolver futuros desacuerdos por medio del arbitraje.³⁴

Aun cuando el gobierno no cumplió los términos del acuerdo de 1908, éste no fue revisado durante el resto del periodo liberal. El gobierno hizo sólo una entrega parcial al fondo de amortización en julio de 1909, fecha establecida para el primer pago, y para julio de 1910 había caído en mora de nuevo. Los liberales sólo hicieron seis pagos semianuales de intereses de los bonos de primera hipoteca, que constituían el 95% de la deuda externa del país, entre julio de 1910 y julio de 1925. El gobierno debía doce años de intereses de los bonos de Primera Hipoteca y dieciséis años de pago de amortizaciones cuando fue desalojado del poder por los militares. El servicio de los bonos de la sal, emitidos en 1908, había sido esporádico; sólo los bonos de obligación prioritaria se habían pagado con alguna regularidad (véase tabla 12).³⁵

³³ Hacienda, *Informe, 1906*, p. 58; Corporation, *Annual, 1907*, pp. 164-76; 1908, pp. 122-139, 156-171.

³⁴ Corporation, *Annual, 1908*, pp. 122-39, 156-71; Carbó, *Historia, 1953*, pp. 60-62.

³⁵ Corporation, *Annual, 1910-1925*; "G.A. Bading al secretario de Estado, Quito, 23 de marzo de 1925", NA: 822.51/406; "E.W. Goding

Tabla 12
 Deuda externa, 1 de enero de 1925^a

<i>Deuda</i>	<i>Capital original</i>	<i>Capital no redimido</i>	<i>Intereses atrasados</i>	<i>Total deuda</i>
Bonos de primera hipoteca del ferrocarril Guayaquil Quito	10 808 000	10 732 000	6 707 500	17 439 500
Bonos de obligación prioritaria del ferrocarril Guayaquil Quito	2 486 000	742 000		742 000
Certificados de la sal	1 075 000	636 480	239 882	876 862
Bonos Cóndor	389 500	337 000	176 940	513 940
Total	14 758 500	12 429 480	7 124 322	19 553 802

^a Cifras en dólares.

Fuente: Cálculos basados en datos de Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín*, noviembre de 1929.

La reputación internacional de irresponsabilidad fiscal de Ecuador aumentó con su repudio de dos emisiones de bonos franceses vendidos en 1909 y 1911 para la construcción de vías férreas. El gobierno había garantizado ambas emisiones prendando rentas que ya estaban hipotecadas a otros acreedores. Siete millones de francos en bonos del Ferrocarril de la Bahía –bonos de la Compagnie Française des Chemins de Fer de l'Equateur– estaban garantizados por las rentas de las aduanas de la provincia de Manabí, mientras que £ 200 000 de bonos del Ferrocarril Central –de Manta a Santa Ana– vendidos en París, estaban respaldados por un tercio del

producto de la exportación de nueces de tagua de la provincia de Manabí. Pero en el acuerdo de 1908, Ecuador ya había comprometido las rentas aduanales con los poseedores de los bonos del Ferrocarril de Guayaquil y Quito. El gobierno accedió también a respaldar los bonos franceses si las compañías ferroviarias cumplían ciertas condiciones. Como la redacción de ambos contratos era vaga, fácilmente surgían disputas acerca de los derechos y las obligaciones de cada una de las partes. El gobierno anulaba los contratos y se negaba a servir o a reconocer la deuda. Justificada o no, esa acción perjudicaba el crédito del país.³⁶

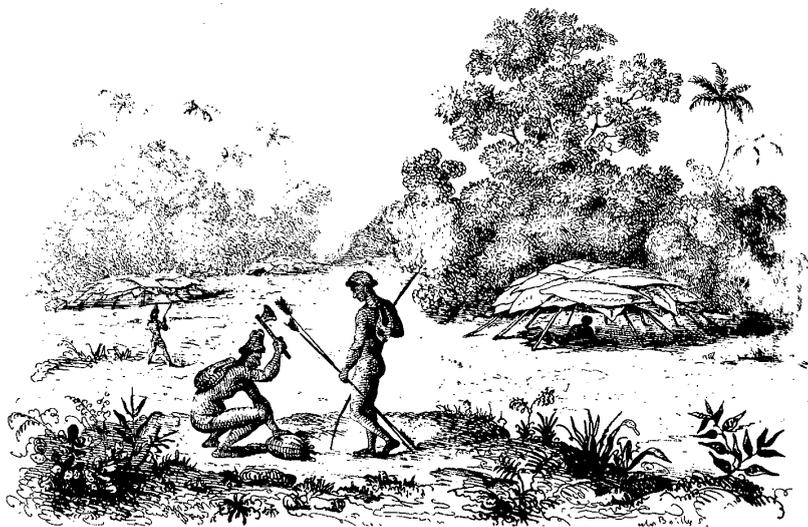
Una disputa entre la Asociación de Agricultores y el Mercantile Bank of

al secretario de Estado, Guayaquil, 12 de diciembre de 1921”, NA: 822.51/341; 12 de septiembre de 1923, NA: 822.51/385; Hacienda, *Informe, 1911*, p. 19; “Ecuador, Consejo Central Ejecutivo a la Comisión Internacional, Ecuador, estado financiero y económico; deuda pública”, NA: 822.51/50.

³⁶ Corporation, *Annual Report, 1913*, pp. 120-22; “G.A. Bading al secretario de Estado”, Quito, 23 de marzo de 1925, NA: 822.51/406; Ecuador, Presidente, *Mensaje, 1915*.

the Americas dañó aun más la situación crediticia de Ecuador. La asociación había empezado a funcionar en 1913 con el propósito de sostener el precio del cacao; durante su primer año de actividad comercializó el 17% de las exportaciones de cacao de Ecuador; para 1916 compraba el 77% de la producción y exportaba el 55% de la cosecha. La asociación pagaba a los cultivadores la mitad del valor de la cosecha al contado y cubría el resto con una carta promisoría. Si bien la asociación financiaba sus actividades a través de un impuesto a las exportaciones de cacao, esa renta resultó insuficiente, y empezó a financiar sus transacciones con préstamos del Banco Comercial y Agrícola y adelantos de consignatarios extranjeros.

Durante la primera guerra mundial se acumularon en Guayaquil y en Nueva York enormes cantidades de cacao no vendido, propiedad de la asociación, y proporcionalmente creció la deuda con el Banco Comercial y Agrícola y con el Mercantile Bank of the Americas, que había empezado a representar a la asociación en Nueva York desde diciembre de 1916. El Mercantile Bank adelantaba a la asociación hasta el 80% del valor en el mercado del cacao que recibía. En 1917, Inglaterra y Francia prohibieron la importación de cacao, y Estados Unidos le impusieron contribuciones mayores. Esas medidas de guerra, unidas a la sobreproducción mundial, redujeron tanto la demanda como el precio del cacao. Cuando la asociación no pudo pagar, el Mercan-



tile Bank vendió el cacao de la organización para cobrar parte de su deuda. La Asociación de Agricultores y el banco no consiguieron llegar a un acuerdo sobre el monto de la deuda; la contienda duró años y confirmó la creencia de los banqueros extranjeros de que no se podía confiar en que los ecuatorianos cumplieran sus obligaciones contractuales.³⁷

Los bancos extranjeros mostraban una comprensible renuencia a ofrecer a Ecuador préstamos en términos convenientes, a la luz de la desastrosa historia crediticia del país. Sin embargo, el Congreso, siempre preocupado por la opinión pública, se negó a conceder a los jefes liberales del ejecutivo autoridad para hacer las concesiones necesarias a fin de obtener un préstamo grande. El préstamo de emergencia de 1910, de 1 500 000 dólares de Speyer y Company, para la adquisición de armamentos en circunstancias de una amenaza de guerra con el Perú, fue el último préstamo extranjero que consiguió el gobierno durante la era liberal. La administración de Alfaro intentó además negociar un préstamo de entre 30 y 40 000 000 de dólares con Speyer para reorganizar las finanzas de la nación; pero la compañía no quiso considerar la propuesta, a menos que el préstamo fuera garantizado

por los ingresos aduanales ecuatorianos y que su recaudación y desembolso fueran administrados por un experto extranjero. Tal exigencia no parece irracional en vista de la historia crediticia del país. Además, los banqueros internacionales insistían con frecuencia en que las naciones deudoras revisaran o reformaran sus estructuras financieras para asegurar el pago de los préstamos. A comienzos de la década de 1920, Perú, Bolivia, Panamá, Nicaragua y Guatemala emplearon comisiones financieras extranjeras o expertos individuales para reestructurar sus finanzas y restaurar su crédito exterior. Sin embargo, los ecuatorianos rechazaron la imposición de un experto extranjero para asegurar el pago de los préstamos como infracción de su soberanía.³⁸

Después de la primera guerra mundial varios presidentes trataron de conseguir préstamos pero el Congreso siguió exigiendo términos que los intereses extranjeros consideraban irrealistas. Por ejemplo, en 1921 el Congreso autorizó al presidente Tamayo a buscar en el extranjero un préstamo de hasta 100 000 000 de sucres (48 600 000 dólares) y a ofrecer como garantía del pago las rentas de artículos cubiertos por monopolios estatales y las de los impues-

³⁷ Carbó, *Historia*, 1953, pp. 118-119, 465-489; "G. A. Bading al secretario de Estado, Quito, 30 de septiembre de 1924", NA: 822.51/563; 14 de enero de 1926, NA: 822.00/647; "Charles Hartman al secretario de Estado, Quito, 31 de diciembre de 1921", NA: 822.00/504; Hacienda, *Informe*, 1916, cix-cxvii; 1919, pp. lxxxvii-xxcii; "R.C. Mitchell al Foreign Office, Quito, 30 de enero de 1925", FO: 371/10619, A1229/54.

³⁸ Hacienda, *Informe*, 1915, pp. li-lviii; "Charles Hartman al secretario de Estado, Quito, 12 de julio de 1920", NA: 822.00/481; "G.A. Bading al secretario de Estado, Quito, 30 de septiembre de 1922", NA: 822/00/509; 31 de diciembre de 1923, NA: 822/00/532; 31 de marzo de 1924, NA: 822/00/544; "F.W. Goding al secretario de Estado, Guayaquil, 12 de diciembre de 1921", NA: 822.51/341; A. Moncayo Andrade, *Memorandum*, 1923, pp. xxx-xxxi.

tos asignados a obras públicas. La garantía que el Congreso ofrecía era inadecuada y no probada; la única fuente de ingresos segura que tenía Ecuador para garantizar el servicio de un préstamo grande eran las aduanas. El gobierno se dirigió a una serie de firmas norteamericanas, incluyendo a Blair and Company, Bankers Trust Company y Speyer and Company, pero ninguna quiso siquiera considerar la concesión de un préstamo con garantía tan inadecuada.³⁹

Los ecuatorianos continuaban creyendo en la posibilidad de obtener eventualmente préstamos en sus propios términos porque, con frecuencia, especuladores extranjeros ofrecían negociar préstamos en el extranjero a cambio de un contrato para construir un ferrocarril, una red de desagüe o algún otro proyecto público. Esas propuestas especuladoras inevitablemente fracasaban, pero convencían a los ecuatorianos de que su país era atractivo para los inversionistas extranjeros.⁴⁰ En 1922, por ejemplo, el Congreso consideró la propuesta de un representante de la Foundation Company de Nueva York para construir un ferrocarril entre Sibambe y Cuenca. A cambio del contrato, la compañía se comprometía a obtener un préstamo norteamericano para fi-

nanciar la construcción del ferrocarril. Pese a que la compañía había fracasado en el intento de obtener un préstamo similar para el Perú, el Congreso ecuatoriano consideró la oferta, una de las varias propuestas presentadas a la Legislatura en 1922 por especuladores extranjeros. Pero ningún prestamista serio quería prestarle dinero a Ecuador sin insistir en una importante reforma fiscal y monetaria. Los banqueros extranjeros estaban de acuerdo en que Ecuador sólo podía recibir nuevos préstamos si aceptaba una comisión mixta de expertos financieros extranjeros, representantes de los acreedores y expertos nacionales, y representantes del gobierno, el cual recomendaría reformas. Algunos banqueros sugirieron incluso reformas específicas, como la creación de un banco central, además de reformas administrativas. La mayoría concordaba con la Comisión de Cámaras de Comercio de Quito y Guayaquil, que declaró en 1917 que la ineficiencia administrativa le costaba al gobierno el 40% de sus ingresos.⁴¹

En un intento de llegar a una transacción con las demandas de los prestamistas internacionales, la administración Tamayo hizo una serie de concesiones no autorizadas por el Parlamento. En octubre de 1923 el gobierno firmó un contrato con el Ethelbuga Syndicate de Londres, por un préstamo de 18 250 000 dólares garantizando el contrato con las rentas aduanales de la nación y accediendo

³⁹ "F. W. Goding al secretario de Estado, Guayaquil, 29 de noviembre de 1921", NA: 322.51/340; "Charles Hartman al secretario de Estado, Quito, 31 de diciembre de 1921", NA: 822.00/504; 31 de marzo de 1922, NA: 322.00/505; Decreto 17 de octubre de 1921, en Ecuador, *Anuario*, 1922, vol. XXI, t. 2, p. 381.

⁴⁰ "G. A. Bading al secretario de Estado, Quito, 30 de septiembre de 1922", NA: 822.00/509.

⁴¹ *Ibid.*, 25 de julio de 1922, NA: 322.51/361; 4 de septiembre de 1922, NA: 822.51/365; 24 de septiembre, NA: 822.00/563.

a permitir que un experto extranjero administrara la recaudación aduanera para asegurar el servicio de la deuda. El Congreso repudió el acuerdo e insistió en que la garantía del préstamo fuera solamente una parte de los ingresos de la aduana y que, por lo menos, dos de los agentes administradores de las rentas asignadas al pago del préstamo, fueran representantes de bancos ecuatorianos. Tales condiciones reducían las garantías deseadas por los prestamistas. Es difícil que el contrato se hubiera firmado en cualesquiera condiciones porque el sindicato estaba especulando con la posibilidad de que banqueros neoyorquinos compraran su contrato; el Mercantile Bank of the Americas exigió que se reconocieran las deudas que tenía con él la Asociación de Agricultores, antes de que bancos de Nueva York concedieran nuevos créditos al gobierno. En tales circunstancias no había arreglo posible y los mercados financieros extranjeros siguieron cerrados para Ecuador.⁴²

PRESUPUESTOS Y BANCOS

Los déficits presupuestarios que fueron la norma de 1895 a 1925, forjaron un estrecho vínculo entre las administraciones liberales y los bancos de la costa (véase apéndice B y tablas 13 y 14). Esa relación no era una creación

⁴² "G.A. Bading al secretario de Estado, Quito, 31 de diciembre de 1923", NA: 822.00/532; 31 de marzo de 1924, NA: 822.00/544; "R.C. Mitchell al Foreign Office, Quito, 30 de enero de 1925", FO: 371/10619, A1229/1229/54.

de los liberales, pero tampoco el resultado de una conspiración de los banqueros costeos para controlar el Estado; más bien era una característica de la economía política ecuatoriana desde que se establecieron los primeros bancos en la década de 1860. Si bien el arreglo beneficiaba a ambas partes, era el gobierno el que instigaba la relación simbiótica y el que se beneficiaba más. Los préstamos otorgados principalmente por dos bancos de Guayaquil —el Banco del Ecuador y el Banco Comercial y Agrícola— contribuyeron en forma significativa a los ingresos gubernamentales de 1895 a 1926 (véase tabla 15).⁴³

Como los gobiernos ecuatorianos no adoptaban presupuestos adecuados, tenían que recurrir a gastos deficitarios y préstamos bancarios internos. El país continuaba dependiendo de una sola fuente importante de rentas ordinarias, la aduana. Las exportaciones de cacao, por lo tanto, determinaban el nivel de ingresos del gobierno. Los trastornos del comercio mundial como los que se produjeron durante la primera guerra mundial, el aumento de la competencia mundial y las plagas de las cosechas

⁴³ Aunque la mayoría de las administraciones, tanto liberales como preliberales, confiaron principalmente en los bancos de Guayaquil para financiar los déficits del presupuesto, también instituciones serranas concedieron préstamos de ese tipo. Por ejemplo, en septiembre de 1884 dos bancos quiteños, el Banco de Quito y el Banco de la Unión, tenían en circulación billetes sin respaldo en la cantidad de 688 834 pesos. Al fin de 1884 el déficit presupuestario era de 632 805 pesos. Luis Alberto Carbó, "Memorandum on Ecuador's Currency Systems", 2 pts. Quito, 7 de diciembre de 1926, KP.



afectaban negativamente los ingresos gubernamentales. Además, la inestabilidad política interna y las amenazas externas imponían gastos militares extraordinarios no incluidos en el presupuesto.⁴⁴ La amenaza de enfrentamiento militar con el Perú en 1910, por ejemplo, consumió fondos extraordinarios para la movilización que se financiaron por medio de préstamos bancarios. De 1913 a 1925, los gastos militares superaron las sumas asignadas todos los años. El propio proceso del presupuesto contribuía al déficit porque subordinaba la realidad económica a la conveniencia política al sobreestimar los ingresos y subesti-

mar los gastos (véase apéndice B).⁴⁵ Entre 1896 y 1925, los ingresos del gobierno superaron las proyecciones del presupuesto en sólo seis de los veintinueve años; en todos esos años salvo uno, el superávit fue eliminado por gastos. Los regímenes liberales no podían controlar los gastos; entre 1910 y 1925, los gastos reales superaron los proyectados en el presupuesto en trece años. Si se hubiera pagado el servicio de la deuda, los gastos hubieran superado el presupuesto en todos los años salvo uno.⁴⁶

⁴⁴ Hacienda, *Informe*, 1901, p. 11; 1914, p. iv; 1915, pp. vi, cviii; 1919, p. x.

⁴⁵ Hacienda, *Informe*, 1903, p. 18; 1905, pp. 5-6; 1908, p. 4, 1914, p. v; 1915, pp. viii-xvi; 1920, pp. vi-xi; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín*, núm. 10, mayo de 1929.

⁴⁶ Comisión de Consultores Financieros, "Report in support of a project of Organic Budget Law", Quito, 28 de febrero de 1927, *cr.* Apéndice M.

Tabla 13
Deuda del gobierno con el Banco
del Ecuador, 1869-1926

Año*	Cantidad**	Año*	Cantidad**	Año*	Cantidad**	Año*	Cantidad**
1869	447 099	1885	1 660 675	1899	1 357 498	1914	3 122 914
1871	817 999	1886	2 185 763	1900	1 142 433	1915	3 300 051
1872	876 171	1887	816 880	1901 ^c	1 103 227	1916	3 548 124
1873	1 254 263	1888	973 408	1902	1 867 432	1917	3 752 528
1874	1 088 604	1889	1 286 095	1903	2 663 942	1918	4 015 205
1875	1 024 726	1890	1 115 570	1904	2 787 274	1919	4 296 269
1876 ^a	824 076	1891	1 056 899	1905	2 918 812	1920	4 597 008
1877	969 223	1892	1 289 527	1906	2 951 042	1921	4 924 430
1878	921 076	1893	1 306 280	1908	2 896 904	1922	5 849 341
1879	895 261	1894	1 442 760	1909	2 714 258	1923	5 596 800
1880 ^b	865 174	1895	1 660 675	1910	2 799 110	1924	5 825 514
1881	798 771	1896	2 185 763	1911	2 724 598	1925	6 095 608
1883	1 229 616	1897	1 823 749	1912	3 059 197	1926	6 095 609
1884	1 132 020	1898	1 507 059	1913	3 023 197		

* El 31 de diciembre.

** Pesos hasta 1884 y sucres de ahí en adelante.

^a Julio de 1876.

^b Junio de 1880.

^c Junio de 1901.

Fuentes: Cálculos basados en datos de Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Informe, 1873, 1880, 1888, 1913*; Ministerio de Hacienda, *Balance, 1920*; Banco del Ecuador, *Historia*, pp. 66, 92, 153; Banco del Ecuador, "Balances", en Estrada Ycaza, *Bancos*, 1976, pp. 66, 83, 87, 127-128, 133-134, 136, 142, 146.

Tabla 14
Deuda del gobierno al Banco Comercial
y Agrícola, 1895-1926

Año	Cantidad	Año	Cantidad	Año	Cantidad	Año	Cantidad
1895	977 959 ^a	1903	1 556 301	1912	3 825 497	1920	9 936 868
1896	939 919	1904	1 430 119	1913	4 907 039	1921	10 334 813
1897	809 955	1905	1 287 981	1914	6 706 684	1922	11 218 259
1898	669 595	1906	2 362 390	1915	6 715 409	1923	11 909 612
1899	518 006	1908	2 519 708	1916	7 251 897	1924	12 678 304
1900	354 289	1909	2 547 293	1917	7 712 852	1925	27 262 496
1901	1 332 273	1910	2 471 635	1918	8 402 276	1926	23 370 000
1902	1 622 879	1911	3 586 274	1919	9 390 547		

^a Incluye la deuda gubernamental consolidada con el Banco Internacional, que se fusionó con el Banco Comercial y Agrícola.

Fuentes: Cálculos basados en datos de los "Balances del Banco Comercial y Agrícola", publicados en Estrada Ycaza, *Bancos*, 1976, pp. 234, 243, 253-254, 262, 275, 280. La cifra para 1911 es una estimación basada en datos de, Gran Bretaña, Department of Overseas Trade, *Report*, 1923, p. 7; la cifra para 1909 proviene de Ministro de Hacienda, *Informe, 1910*.

Tabla 15
Deuda pública interna, 1896-1945^a

Año*	Cantidad	Porcentaje adeudado a los bancos**	Año	Cantidad	Porcentaje adeudado a los bancos**
1896	7 500 000 ^b	41.7 ^c	1926	42 412 055	72.0
1903	7 060 154 ^d	59.8 ^c	1927	19 892 188 ^c	— ^g
1909	12 418 845	42.4 ^c	1928	18 628 059	74.1
1910	13 060 509	51.7	1929	11 949 629	79.2
1911	12 570 238	55.2 ^c	1930	10 800 000	— ^g
1912	12 579 838	61.8	1931	11 349 392	79.6
1913	14 221 778	57.1	1932	21 700 000	— ^h
1914	15 229 459	65.9	1933	34 761 910	— ^h
1915	17 127 497	65.1	1934	36 984 733	91.6
1916	18 658 988	64.7	1935	19 600 000 ^c	— ^g
1917	18 827 826	66.8	1935	19 600 000 ^c	— ^g
1918	20 720 518	59.9 ^c	1936	16 885 006 ^c	92.4
1919	22 624 481	66.9	1937	26 830 600	96.9
1920	25 746 345	60.4	1938	25 624 525	97.3
1921	28 521 573	61.3	1939	24 631 416	97.7
1922	32 572 972	63.4	1940	23 709 289	98.2
1923	36 032 920	48.6 ^c	1941	37 062 646	99.6
1924	39 834 542	46.5 ^c	1942	36 335 928	— ^h
1925	49 353 427	67.6 ^c	1945	113 904 000	90.8

* 31 de diciembre, a menos que se indique otra cosa.

** Hasta la fundación del Banco Central del Ecuador en agosto de 1927 esas cantidades se adeudaban a varios bancos emisores; después se adeudaban al Banco Central.

^a Sucres.

^b Estimación.

^c Incluye solamente la deuda del gobierno con el Banco Comercial y Agrícola y con el Banco del Ecuador.

^d Incluye solamente los bonos emitidos para la deuda interna registrada y las deudas con el Banco Comercial y Agrícola y Banco del Ecuador.

^e La reducción se debe a que el gobierno utilizó los beneficios de la revaluación de las reservas de oro para pagar su deuda al banco.

^f 9 de octubre de 1928.

^g Datos incompletos.

^h Más del 90 por ciento.

Fuentes: Cálculos basados en datos de Ecuador, Ministro de Hacienda, *Informe, 1896; 1910; 1913; 1925-28*; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín Estadístico*, núm. 7, 1914; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Balance, 1920*; Ecuador, Dirección Nacional de Estadística, *Ecuador*; Gran Bretaña, Department of Overseas Trade, *Report...* 1932 y 1934; Ecuador, Banco Central, *Boletín*, año xxi, núms. 239-241, junio-agosto de 1947.

El problema se exacerbaba porque con frecuencia, los presupuestos seguían en vigor varios años porque los legisladores no conseguían po-

nerse de acuerdo sobre nuevas estimaciones. El presupuesto proyectado para 1920, adoptado en 1919, es un buen ejemplo: con pequeñas modi-

ficaciones, continuó en vigor hasta 1924. Sin embargo, los ingresos gubernamentales sólo alcanzaron el nivel esperado en el último año.⁴⁷

El crecimiento del Estado activo bajo los liberales generó una progresiva expectativa pública que llegó a ser una de las principales causas del déficit presupuestario. Las sumas ingentes de dinero que el Parlamento destinaba a obras públicas y agencias autónomas distraían rentas necesarias para actividades gubernamentales esenciales. En esas condiciones, la administración no podía funcionar más que con préstamos bancarios internos. En periodos de inestabilidad política o disminución de los ingresos la situación empeoraba. El primer presupuesto liberal ilustra bien este proceso. Los ingresos ordinarios del gobierno alcanzaron en 1895-1896 a 5 128 624 sucres, 3 974 586 de los cuales provenían de la aduana. Ese mismo año los gastos del gobierno ascendieron a 8 779 520 sucres, dejando un déficit de 3 650 896, en buena parte resultado de gastos militares extraordinarios. Los bancos de Guayaquil financiaron 3 294 068 sucres del déficit.⁴⁸ De 1897 a 1900 los déficits presupuestarios oscilaron entre 1 600 000 y 3 600 000 sucres por año, financiados fundamentalmente por presta-

mos bancarios.⁴⁹ Desde enero de 1901 hasta diciembre de 1913, los déficits sumados ascendieron a 4 280 339 sucres, y los préstamos de los bancos al gobierno alcanzaron a 4 130 391 sucres. Durante la primera guerra mundial, la dramática disminución de los ingresos gubernamentales procedentes de la aduana y los gastos militares extraordinarios ocasionados por las guerras civiles, agravaron la dependencia del gobierno de los préstamos bancarios. En 1914 el gobierno tomó en préstamo 2 000 000 de sucres, principalmente del Banco Comercial y Agrícola.⁵⁰ A partir de fin de 1915, el Banco del Ecuador contrajo drásticamente el crédito, dejando al Banco Comercial y Agrícola como principal proveedor de fondos del gobierno. En la década de 1914 a 1924, el Banco del Ecuador aumentó sus préstamos al gobierno de 3 100 000 a 5 800 000 sucres, mientras que el portafolio de títulos gubernamentales del Banco Comercial y Agrícola aumentó de 4 900 000 sucres a 12 700 000 (véanse tablas 13 y 14).⁵¹ La deuda del gobierno con el Banco Comercial y Agrícola se elevó a 27 262 496 sucres en 1925 cuando la administración solicitó grandes préstamos para adquirir intereses mayorita-

⁴⁹ Hacienda, *Informe, 1901*, pp. 9-10.

⁵⁰ *Ibid.*, 1908, pp. 4-5; 1913, pp. ix-xiv; 1920, pp. vii-viii, xiii-xiv; Ecuador, Director del Tesoro, *Informe, 1933*, p. 20, Ecuador, Presidente, "Mensaje especial", en Hacienda, *Informe, 1930, Anexo*, pp. 356-65.

⁵¹ Carbó, "Memorandum", pt. 1, p. 6; pt. 2. KP: Hacienda, *Informe, 1915*, p. xx; para un estudio de la continua rivalidad entre los dos mayores bancos de Guayaquil véase Estrada Ycaza, *Bancos*, 1976.

⁴⁷ Decreto 30 de diciembre de 1922, en Ecuador, *Anuario, 1922*, vol. XXI, t. 2, pp. 492-493; Decreto 31 de diciembre de 1923, en Ecuador, *Anuario, 1923*, vol. XXII, t. 2, p. 495; Decreto 1 de enero de 1921, en Ecuador, *Anuario, 1921*, vol. XX, t. 2, pp. 261, 310; Hacienda, *Informe, 1924*, pp. 26-27, 30.

⁴⁸ Corporation, Annual Report, 1897; Hacienda, *Informe, 1896-97*.

rios en el Ferrocarril de Guayaquil y Quito.⁵² El banco pagó un alto precio por financiar los déficits presupuestarios, pues se convirtió en el principal blanco de los regionalistas serranos que tomaron el poder con el golpe militar de 1925.

LA POLÍTICA BANCARIA Y EL GOLPE DE 1925

La primera guerra mundial afectó profundamente al sistema financiero occidental. La noticia del estallido de la guerra desató un pánico financiero mundial. Algunos individuos protegieron su riqueza convirtiendo papel moneda en oro, amenazando así la estabilidad financiera de bancos y monedas nacionales en todo el mundo occidental. Algunos gobiernos aplicaron legislación de emergencia para proteger sus sistemas financieros y bancarios; los beligerantes y sus asociados comerciales abandonaron o aflojaron el patrón oro. Suspendieron los pagos en especie, prohibieron la exportación de oro y tomaron otras medidas de emergencia para proteger la integridad financiera nacional. En América Latina la guerra obligó a Chile y a Brasil, que estaban contemplando el regreso al patrón oro, a posponerlo; mientras que Ecuador, Argentina y Bolivia, que basaban su moneda en el patrón oro, instituyeron la inconvertibilidad. Sin esas medidas las instituciones financieras del mundo occidental se hubieran desplomado.⁵³

⁵² "R.M. de Lambert al secretario de Estado, Quito, 30 de junio de 1925", NA: 822.00/598; *El Comercio*, núm. 7083, 17 de mayo de 1925.

⁵³ Palyi, *Twilight*, 1972, caps. 2 y 3; Sedillot,

Un decreto del poder ejecutivo promulgado el 7 de agosto de 1914 suspendió la convertibilidad de la moneda ecuatoriana por treinta días. La orden prohibía además la exportación de oro, prendaba el patrimonio gubernamental, para respaldar las emisiones de moneda por una cantidad equivalente a la deuda del gobierno con el banco emisor, y decretaba que no se podía emitir nueva moneda mientras estuviera en vigor la inconvertibilidad. El Congreso ratificó el decreto del ejecutivo el 31 de agosto de 1914 y lo extendió por un periodo indefinido. Esos actos llegaron a ser conocidos en Ecuador como la Ley Moratoria. Cuando en septiembre de 1915, quedó claro que una prohibición total de la emisión de moneda era irreal en la prolongada crisis económica mundial, el Congreso modificó el decreto para permitir emitir moneda a los bancos que tuvieran reservas adecuadas. La ley revisada introdujo una flexibilidad necesaria en el sistema monetario porque permitió a los bancos aumentar el suministro de dinero en proporción a la deuda del gobierno con los bancos así como a las reservas metálicas (véase tabla 16). Esa ley también preparó el escenario para la devaluación de la moneda, porque el gobierno continuó con la práctica de financiar su déficit por medio de préstamos bancarios. El impacto inflacionario de esa política no se manifestó mientras la productividad fue en aumento, especialmente en el sector

Histoire, 1939, pp. 277-340; Kemmerer, *Money*, 1984; Dulles, *Dollar*, 1933; Liga de las Naciones, *Memorandum*, 1925, t. II.

exportador. El sucre se había mantenido relativamente estable de 1900 a 1916, cuando su valor de intercambio oscilaba en torno a los 2 sucres por dólar (véase tabla 17). En 1916, Ecuador levantó su mayor cosecha de cacao, pero al año siguiente la producción empezó a declinar y para 1920 estaba 20% por debajo de la mayor cosecha (véase tabla 8). Para 1924 la producción había caído 39% por debajo de las cifras de 1916, y la sobreproducción mundial había rebajado el precio del cacao.⁵⁴ En esas condiciones, el regreso al patrón oro (la convertibilidad) era impensable.

Ecuador no era el único país que se enfrentaba a una prolongada crisis fiscal. Una inestabilidad económica mundial de proporciones sin precedentes, impidió a la mayoría de los países que habían suspendido el patrón oro retornar a él hasta mediados de la década de 1920 (véase tabla 18). El periodo de 1914 a 1924 se caracterizó por virajes violentos en los patrones comerciales y mercantiles, en los niveles de precios, en el valor de las monedas y en la distribución de la riqueza. Entre 1915 y 1921, los precios se triplicaron y después cayeron 33% en catorce meses. Para la mayoría

⁵⁴ La ley bancaria aprobada el 11 de junio de 1897, que entró en vigor el 1 de enero de 1893, exigía que los bancos emisores tuvieran reservas de oro iguales al 50% de los billetes emitidos. Antes de 1898 la reserva metálica requerida era del 33.3%, de acuerdo con las leyes bancarias del 5 de noviembre de 1871 y el 4 de junio de 1873. Decreto 29 de agosto de 1914, en Ecuador, *Anuario, 1914*, vol. xiii, t. 1, pp. 24-25; Decreto 25 de septiembre de 1915, en Ecuador, *Anuario, 1915*, vol. xiv, t. 1, pp. 52-53; Carbo, *Historia*, 1953, p. 449.

de los países, incluyendo a Ecuador, esa declinación, la mayor deflación de precios de la época moderna, fue seguida por un ciclo más corto de alzas y bajas de precios hasta la gran depresión. Las extremas fluctuaciones de las tasas de cambio, dificultaron el comercio exterior durante todo este periodo. En Ecuador esas fluctuaciones fueron particularmente violentas desde 1917 hasta 1926, impulsando a los gobiernos a experimentar con tasas de cambio oficiales fijadas por el gobierno, control de importaciones y restricciones a la venta de documentos financieros extranjeros en un esfuerzo por respaldar el sucre (véase tabla 17). Pero aun cuando esas acciones no lograron moderar las fluctuaciones del cambio, ni siquiera influir en su dirección, sí consiguieron despertar preocupación en todos los ecuatorianos, incluso los que normalmente no se interesaban por el comercio exterior. En realidad la prensa y el público, excesivamente preocupados por el valor internacional del sucre, creían que su descenso era debido a la especulación. No comprendían que esos cambios eran resultado de una productividad decreciente, déficits presupuestarios y la modificación de las condiciones del mercado mundial: se fijaban en las fluctuaciones del cambio y exigían que el gobierno actuara para estabilizar el sucre a través de legislación, al mismo tiempo que ignoraban las soluciones reales a los problemas económicos de la nación: estimular la productividad y equilibrar el presupuesto.⁵⁵

⁵⁵ Para un examen de los trastornos económicos en este periodo véase Palyi, *Twilight*, 1972.

Los regionalistas serranos utilizaron la difícil situación financiera del país para socavar la posición de sus rivales costeños. Arguyeron que la Ley Mora-

toria —la inconvertibilidad— y la deuda del gobierno con los bancos de Guayaquil eran manifestaciones de una exitosa conspiración de banqueros del puerto para dominar la política ecuatoriana. En su opinión, una corrupta oligarquía costeña había estado explotando egoístamente al país. Las críticas de los serranos se concentraron en el Banco Comercial y Agrícola, principal banquero del gobierno, y en su gerente, Francisco Urquina Jado, prefiriendo ignorar las condiciones nacionales e internacionales que eran la causa principal de la crisis económica de Ecuador.⁵⁶

Para un estudio general de los problemas monetarios y de cambio de Ecuador en este período véase Carbó, *Historia*, 1953; Decreto 30 de noviembre de 1917, en Ecuador, *Anuario*, 1917, vol. xvi, t. 2, pp. 310-20; Decreto 6 de marzo de 1919; Decreto 9 de mayo de 1919; Decreto 10 de junio de 1919; Decreto 23 de junio de 1919, en Ecuador, *Anuario*, 1919, vol. xviii, t. 2, pp. 156-60, 168, 173-74, 176-77; Decreto 23 de noviembre de 1922, en Ecuador, *Anuario*, 1922, vol. xxi, t. 2, pp. 472-78; Hacienda, *Informe*, 1923, p. 70; 1924, pp. 20, 24; "G.A. Bading al secretario de Estado, Quito, 30 de septiembre de 1923", NA: 822.00/526; 30 de junio de 1924, NA: 822.00/551; 30 de septiembre de 1924, NA: 822.00/563; 31 de diciembre de 1924, NA: 822.00/572; "R.M. de Lambert al secretario de Estado, Quito, 17 de julio de 1925", NA: 822.00/605; 31 de julio de 1925, NA: 822.00/605; 31 de julio de 1925, NA: 822.5151/98; "R.C.

Michell al Foreign Office, Quito, 20 de junio de 1924", FO: 371/9541, A4685/3/541; 18 de octubre de 1924, FO: 371/9541, A6576/3/54; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Codificación*, 1923.

⁵⁶ Para una historia de la banca en Ecuador véase Estrada, *Bancos*, 1976.

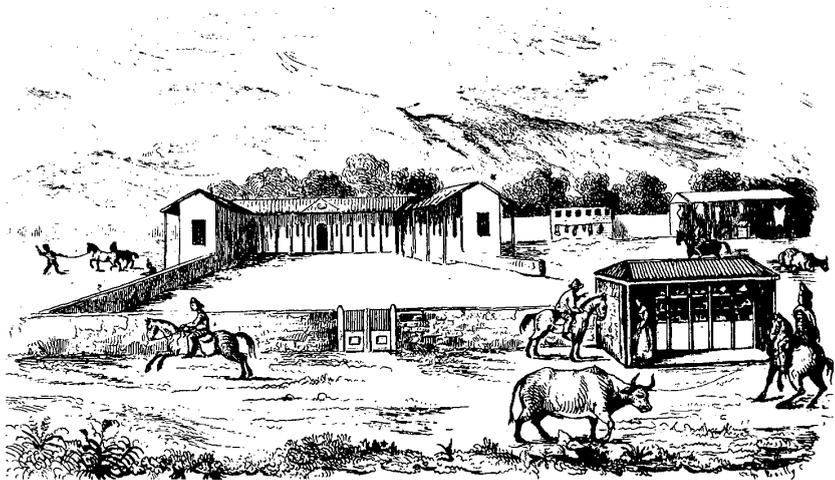


Tabla 16
Banco Comercial y Agrícola: Emisión de moneda y deuda gubernamental; 1913-1926^a

Año	Total emitido por el banco	Emisión res-paldada por la deuda guber-namental ^b	Deuda del gobierno con el banco	Año	Total emitido por el banco	Emisión res-paldada por la deuda guber-namental ^b	Deuda del gobierno con el banco
1913	4 440 093	2 121 233	4 907 039	1920	13 083 910	5 902 030	9 636 347
1914	6 304 937	5 989 817	6 247 045	1921	12 680 638	5 498 958	10 334 813
1915	7 406 229	2 368 749	6 685 409	1922	16 725 703	9 543 843	11 218 259
1916	11 564 599	6 378 979	7 199 286	1923	19 020 115	11 838 255	11 909 612
1917	13 085 100	5 903 120	7 312 852	1924	23 063 943	15 882 123	12 578 304
1918	14 709 912	7 527 972	8 347 196	1925	25 242 597	18 060 777	27 262 496
1919	15 427 449	8 245 589	8 975 982	1926	25 627 099		

^a En sucres.

^b Emisiones no respaldadas por oro depositado en Guayaquil en los bóvedas del Banco comercial y Agrícola. Las cantidades de esta columna serían menores si los fondos extranjeros del banco fueran considerados parte de la reserva total para los años 1914-1921 y 1923-1926.

Fuente: Calculado a partir de datos de Estrada Ycaza, *Bancos*, 1976 y Ecuador, Ministerio de Hacienda, Comisión Fiscalizadora de Bancos del Litoral, "Instituciones", 1926, pp. 41-42.

Tabla 17
 Tasa de cambio, 1900-1926^a

Año	Tasa de cambio anual promedio	Máximo anual	Mínimo anual	Año	Tasa de cambio anual promedio	Máximo anual	Mínimo anual
1900	2.05			1914 ^b	2.10	2.15	2.08
1901	2.04			1915 ^b	2.12	2.36	1.91
1902	2.01			1916 ^b	2.27	2.50	2.12
1903	1.99			1917 ^b	2.50	2.50	2.45
1904	1.96			1918 ^b	2.58	3.20	2.43
1905	1.93			1919 ^b	2.15	2.43	2.11
1906	1.91			1920 ^b	2.24	2.60	2.11
1907	2.06			1921 ^b	3.53	4.00	2.65
1908	2.15			1922 ^b	4.05	4.85	3.65
1909	2.08			1923 ^b	4.86	6.20	3.40
1910	2.10			1924 ^b	5.13	5.65	4.50
1911	1.99			1925 ^b	4.32	5.10	3.85
1912	2.12			1926 ^b	5.05	6.20	4.25
1913	2.15						

^a Sucres por dólar.

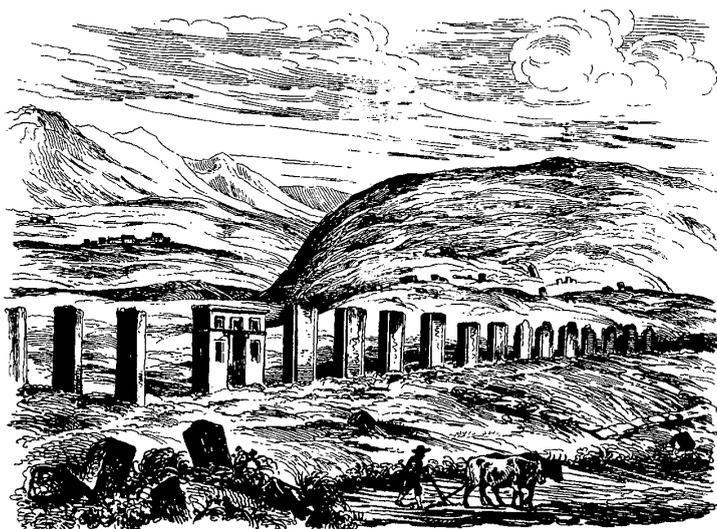
^b Tasa de cambio anual promedio para 1914-1926 calculada en base a las tasas máxima y mínima registradas cada dos meses por el Banco de Descuentos de Guayaquil, antes que para el año entero. Por eso la columna 2 para 1914-26 no es el promedio de las columnas 3 y 4.

Fuentes: Calculado con base a datos de Carbó, *Historia*, 1953, p. 68; Ministerio de Previsión Social y de Trabajo, Dirección General de Estadística, *Comercio*, 1928.

Tabla 18
 Estabilización de la moneda en el periodo de posguerra, 1922-28

País	Año de estabilización	País	Año de estabilización
Argentina	1927	Inglaterra	1925
Austria	1922	Francia	1928
Bélgica	1925, 1926	Alemania	1924
Bolivia	1928	Hungría	1924
Brasil	1927	Italia	1927
Chile	1926	Polonia	1925, 1927
Checoslovaquia	1926	URSS	1924
Ecuador	1927		

Fuentes: Información tomada de la tabla preparada por Donald L. Kemmerer, Universidad de Illinois, y presentada durante las audiencias sobre enmiendas a la Gold Reserve Act ante una subcomisión del Senate Banking and Currency Committee, el 29, 30 y 31 de marzo y el 4 de abril de 1954, Congreso de los Estados Unidos, sesión sobre Bills S.13, 2332, 2364 y 2514, Washington, U.S. Government Printing Office, 1954, pp. 301-302.



Los celos regionales, agravados por antagonismos personales, enturbiaban el debate económico y financiero en Ecuador. Luis N. Dillon, empresario y político serrano, emergió como principal crítico de lo que denominó la relación corrupta entre los banqueros de Guayaquil y las administraciones liberales. No sólo compartía la antipatía de la sierra norte por la más próspera costa; alimentaba su hostilidad la creencia de que sus propias ambiciones financieras y políticas habían sido frustradas por banqueros de Guayaquil, en especial Urvina Jado. En 1922, Dillon había organizado en Quito la Sociedad de Crédito Internacional, institución creada para emitir moneda en la sierra. La sociedad ya había impreso y registrado sus billetes cuando Urvina

Jado se enteró de que los billetes no tenían respaldo. Como gerente de uno de los principales bancos del país, Urvina Jado consideró que era su responsabilidad proteger la moneda nacional y se quejó al ministro de Hacienda, Alfonso Larrea, quien tras investigar el asunto prohibió la circulación de los billetes de la sociedad.

Dillon interpretó la acción de Urvina Jado como un ataque personal y también como un ejemplo de animosidad regional. Persuadido de que los banqueros de Guayaquil dominaban la estructura bancaria y monetaria del país, no vio que Urvina Jado actuó de la misma manera cuando el prestigioso Banco de Descuento de Guayaquil también intentó poner en circulación billetes con respaldo in-

adecuado: otra vez protestó ante el ministro Larrea y logró hacer recoger los billetes. En ambos casos Urvina Jado obró en defensa de la moneda del país. Sin embargo Dillon llegó a detestar al gerente del Banco Comercial y Agrícola. La enemistad de Dillon hacia la costa se intensificó en 1924 cuando no se le concedió el cargo de ministro de Hacienda en el gobierno de Córdova. Tanto él como la prensa serrana acusaron a los regionalistas costeños de haber vetado el nombramiento. Aunque Córdova le ofreció otra cartera, el serrano la rechazó convencido de que merecía ser ministro de Hacienda por ser gerente de La Internacional, la mayor fábrica textil del país, y por ser uno de los miembros más influyentes de la comunidad empresarial serrana.⁵⁷

Dillon se convirtió en el crítico principal y más visible de la costa en la sierra. Los periodistas, los intelectuales y los políticos de Quito acusaban a la corrupta oligarquía bancaria de la costa de todos los problemas del país. Molestos por el ascenso de la costa y lo que percibían como disminución de la superioridad de Quito, la capital del país, los nativos de la sierra norte clamaban que un pequeño grupo de oligarcas de Guayaquil dominaba el país. Se afirmaba ampliamente, por ejemplo, que el presidente obedecía órdenes del gerente del Banco Comercial y Agrícola porque el gobierno le debía a ese banco mucho dinero. Los serranos

interpretaban los préstamos bancarios al gobierno como soborno de la administración para mantener la Ley Moratoria. Consideraban la inconvertibilidad como un complot de banqueros inescrupulosos para explotar al país, antes que como una medida necesaria para proteger la moneda. Los serranos creían que los banqueros de Guayaquil habían vetado la candidatura de Dillon para el Ministerio de Hacienda porque el serrano se oponía a las malignas prácticas costeñas. Dillon cultivaba activamente esa imagen, hablando frecuentemente sobre las finanzas y los problemas nacionales a organizaciones tan variadas como la Cámara de Comercio de Quito y la Academia Militar. Pese a ser un empresario capitalista y un miembro del Partido Liberal, no vaciló en aliarse tanto con socialistas como con militaristas para propagar sus opiniones regionalistas. En realidad donó fondos, pagó anuncios y contribuyó con artículos en *La Antorcha*, un periódico socialista de Quito de fuerte tendencia anticosteña.

Los intelectuales de la sierra norte y la prensa de Quito en general sostenían que la costa explotaba al resto del país, pero dos publicaciones serranas, *La Antorcha* y *El Abanderado*, periódico de orientación militar, habrían de desempeñar un papel clave en futuros acontecimientos. Como periódico socialista, *La Antorcha* publicaba artículos sobre el socialismo, pero su hostilidad por la "corrupta plutocracia costeña" y su exigencia de reforma social lo hacían aceptable para muchos quiteños, tanto civiles como militares. El periódico solía colaborar con *El Abanderado*,

⁵⁷ Estrada, *Momento*, 1950, p. 37; *El Guante*, núm. 5353, 29 de mayo de 1925; *El Comercio*, núm. 7095, 29 de mayo de 1925; "R.M. de Lambert al secretario de Estado, Quito, 17 de julio de 1925", NA: 822.00/604.

publicación que contaba con una mayoría de lectores militares, cuyo editor era el teniente coronel retirado Víctor M. Naranjo. Éste publicaba artículos denunciando el estado del país y condenando a los plutócratas que ya habían gobernado demasiado tiempo. Sostenía que tanto el ejército como el gobierno, los tribunales y las universidades habían sido corrompidos para servir a los intereses de unos pocos grandes capitalistas de Guayaquil. Sin embargo, *El Abanderado* se interesaba en primer término por la reforma militar. Distinguía entre dos tipos de oficiales: el profesional y el político. Calificaba a los generales políticos, como el ex presidente Leónidas Plaza, no sólo de cáncer del cuerpo político, sino también de principal impedimento para la reforma y modernización del ejército. Por otra parte, el periódico consideraba al general Francisco Gómez de la Torre, inspector general del ejército que se había educado en academias militares del extranjero, como el perfecto ejemplo del oficial profesional. En opinión de *El Abanderado*, los oficiales políticos se interesaban solamente por las promociones y el botín, mientras que los oficiales profesionales consideraban primero los intereses del país y del ejército. El periódico exhortaba a los oficiales jóvenes, la primera generación educada en una academia militar nacional y por lo tanto presumiblemente profesional, a abandonar la antigua política y a forjar un ejército nuevo y un nuevo país. *El Abanderado* promovía las antipatías regionalistas recordando continuamente a los oficiales jóvenes que, los viejos oficia-

les políticos como Plaza, se habían enriquecido permitiendo a la oligarquía costeña saquear el país.⁵⁸

En 1924 *La Antorcha* y *El Abanderado* cooperaron en la promoción de sus objetivos comunes. *La Antorcha*, por ejemplo, afirmó falazmente que el Banco Comercial y Agrícola quería que el gobierno vendiera las islas Galápagos; *El Abanderado* confirmó esa declaración, asegurando poseer documentos oficiales que probaban el cargo. En forma similar colaboraron ambas publicaciones para desacreditar a la francmasonería, movimiento popular entre los empresarios costeños, pero visto con desconfianza por los serranos, más conservadores. Los periódicos afirmaron que la gran Logia de Lima dominaba a los masones ecuatorianos y que, por lo tanto, todos los miembros eran agentes del enemigo tradicional del país, el Perú. Esos argumentos provocaron temores en los oficiales jóvenes, en su mayoría serranos, y dieron justificación de sus sentimientos regionalistas. A partir de diciembre de 1924 los periódicos lanzaron una campaña para convencer a los oficiales jóvenes de que sólo ellos podían salvar al país de la crisis inminente.

Dieron gran publicidad al reciente golpe militar de Chile y elogiaron sus

⁵⁸ *La Antorcha*, año 1, núm. 1, 16 de noviembre de 1924; año 1, núm. 2, 23 de noviembre de 1924; Leonardo N. Muñoz, "Entrevista" Quito, 3 de diciembre de 1971; *El Abanderado*, año 1, núm. 4, 15 de diciembre de 1924; año 1, núm. 3, 8 de diciembre de 1924; núm. 10, 26 de enero de 1925; año 1, núm. 9, 19 de enero de 1925; Luis A. Rodríguez, "Entrevista", Quito, 26 de marzo de 1972; Luis A. Rodríguez, "Mis recuerdos", en *El Comercio*, núm. 7095, 29 de mayo de 1925, p. 25.

reformas. También recordaron a los jóvenes oficiales que una misión chilena había reorganizado el ejército ecuatoriano y establecido la Academia Militar donde recientemente había estudiado. Las conclusiones eran obvias: los jóvenes oficiales debían tomar el poder, aplastar a los corruptos oligarcas costeños y reformar el país. Los artículos y las exhortaciones de hombres como Dillon tuvieron éxito. Muchos oficiales jóvenes, escribiendo bajo seudónimo, enviaron a ambos periódicos artículos sobre reforma nacional y militar; sus escritos indican que echaban la culpa de todos los problemas del país a los bancos de Guayaquil. Los temores de los serranos y, en particular, las preocupaciones de los militares aumentaron cuando el presidente Córdova enfermó y viajó a Guayaquil para recuperarse: estaban persuadidos de que la costa dominaría al presidente, haciéndole olvidar sus intereses.⁵⁹

⁵⁹ *La Antorcha*, año I, núm. 1, 16 de noviembre de 1924; año I, núm. 8, 31 de diciembre de 1924; año I, núm. 12, 31 de enero de 1925; año I, núm. 13, 7 de febrero de 1925; año I, núm. 16, 28 de febrero de 1925; año II, núm. 2, 30 de marzo de 1925; *El Abanderado*, año I, núm. 15, 2 de marzo de 1925; Rodríguez, "Mis recuerdos", en *El Comercio*, núm. 7095, 29 de mayo de 1925, p. 30.

En octubre de 1924, un grupo de teñientes formó en Quito una Liga Militar para resolver la crisis nacional. Su conspiración culminó con el derrocamiento del gobierno de Córdova el 9 de julio de 1925. Los oficiales justificaron sus acciones en un programa de reforma de doce puntos, que prepararon tras de consultar con Luis N. Dillon, hombre a quien consideraban el principal experto económico de Ecuador. Como era predecible, pedían el rechazo de la Ley Moratoria. Arrestaron a Francisco Urquinaena, gerente del Banco Comercial y Agrícola, y nombraron a Dillon para integrar el comité provisional que gobernó Ecuador después del golpe. Los jóvenes oficiales creían representar intereses nacionales, no regionales. Sin embargo, la muerte de Urquinaena en el exilio y la subsiguiente destrucción del Banco Comercial y Agrícola fueron un símbolo de los prejuicios regionales y de los errores de percepción económica que triunfaron en el golpe de 1925.⁶⁰

⁶⁰ Para un estudio detallado de la formación de la Liga Militar y el golpe del 9 de julio de 1925, véase Rodríguez, *Liberal*, 1972. *El Telégrafo*, núm. 14391, 19 de julio de 1925; núm. 14389, 11 de julio de 1925; núm. 14394, 14 de julio de 1925; *El Ejército Nacional*, año IV, núm. 26, 1925.



Apéndice A
Gastos gubernamentales en años seleccionados
Gastos del gobierno nacional en porcentajes

Año	Cantidad absoluta en miles*	Ejecutivo	Legislativo	Educación	Militares	Obras públicas	Bienestar social	Policía	Deuda pública	Otros gastos
1890	3 936	3	1.5	11.7	25.2	12.5	5.9	6.3	14.5	22.1
1891	3 946	5	.1	12.5	29.2	16.2	6.3	7.0	10.3	17.9
1892	4 081	4	1.4	12.6	26.3	12.0	6.5	7.8	7.3	25.7
1893	4 433	4	—	12.5	24.9	8.9	5.4	7.0	8.0	32.9
1895	8 780	1.3	—	3.0	30.0	2.3	7.1	4.4	34.9	17.0
1897	5 690	.6	1.6	6.8	32.8	6.1	3.1	7.3	31.9	9.8
1898	5 408	1.2	1.2	6.5	37.9	4.8	2.3	8.0	14.7	23.4
1899	6 663	.6	1.0	6.6	42.0	4.9	2.4	8.2	24.8	9.5
1900	7 375	.5	.8	7.1	42.9	5.2	2.7	7.8	18.7	14.3
1902	9 343	.5	.6	9.0	25.5	4.3	3.6	8.2	30.9	17.4
1903	7 819	.6	1.0	11.2	31.9	7.7	5.0	9.5	25.0	8.1
1904	10 526	.7	.5	9.3	22.6	7.8	3.6	7.3	26.1	22.1
1905	10 156	.8	.5	9.1	23.0	10.2	3.6	7.3	18.7	26.8
1907	12 219	.3	.4	6.8	26.2	5.9	2.1	6.2	25.7	26.4
1908	12 675	.4	.8	9.8	30.1	7.6	3.6	8.1	8.7	30.9
1909	15 564	.4	1.2	9.5	23.1	5.4	2.7	6.5	16.6	34.6
1910	25 810	.2	.6	5.9	22.6	3.8	1.8	4.3	45.3	15.5
1911	22 437	.2	.6	5.0	19.7	2.0	3.0	3.7	37.8	28.0
1912	20 614	.3	.7	9.4	18.7	5.0	1.9	5.8	38.0	20.2
1913	21 665	.4	.7	10.6	18.9	18.2	2.0	6.1	25.3	17.8
1914	20 221	.2	.7	8.4	37.6	12.2	2.9	10.3	7.7	20.0
1915	18 995	.3	.7	7.8	34.7	13.6	2.0	10.7	17.5	12.7
1916	15 907	.4	.9	12.2	32.8	12.6	2.2	11.4	19.3	8.2

Año	Cantidad absoluta en miles*	Ejecutivo	Legislativo	Educación	Militares	Obras públicas	Bienestar social	Policía	Deuda pública	Otros gastos
1917	16 545	3	1.0	11.2	28.7	8.4	9.5	9.3	— ^a	31.6
1918	17 666	.1	1.0	14.3	25.4	9.6	2.7	8.1	21.9	16.9
1919	20 046	3	.9	14.2	22.8	8.7	2.4	7.3	20.5	23.4
1920	20 357	3	1.2	17.5	26.1	8.6	3.1	8.4	20.9	14.9
1921	21 450	3	.7	18.2	25.8	9.8	3.0	8.7	10.5	23.0
1922	26 568	.4	.6	14.4	22.2	8.0	2.4	7.4	19.1	25.5
1923	29 376	3	.7	10.6	21.2	9.5	2.3	7.1	25.5	22.9
1924	35 002	.5	.7	9.6	19.2	11.4	1.9	7.4	26.2	23.1
1925	43 890	.1	.1	6.9	18.7	19.8	1.6	4.4	17.7	30.7
1926	38 892	.1	—	9.2	22.6	16.0*	3.2	6.1	13.8	29.0
1927	71 646	.1	—	7.7	14.2	13.2	1.8	3.4	35.5	24.1
1928	57 414	3	.7	8.4	15.3	18.9	3.5	5.1	12.0	35.8

* Sucesos corrientes.

^a Incluido en otros gastos.

— Menos de .05.

Fuentes: Calculado a partir de: Ecuador, Ministro de Hacienda, *Informe* 1833, 1841, 1847, 1853, 1854, 1855, 1856, 1857, 1858, 1863, 1865, 1871, 1873, 1878, 1880, 1885, 1887, 1888, 1890, 1892, 1894, 1896-97, 1898, 1899, 1900, 1901, 1902, 1903, 1904, 1905, 1908, 1909, 1910, 1912, 1913, 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1919, 1922, Anexos, 1925-28; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín* núm. 4, 1928; Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Libro*, 1919/1920, 1922-1925.

Apéndice B
Comparación de ingresos gubernamentales proyectados y reales 1888-1926

Año	Ingreso proyectado	Ingreso real	Superávit*	Déficit*
1888 ^a	3 273	4 046	773 ^b	
1889 ^a	4 253	3 111		1 142
1890 ^a	4 253	4 183		70
1891 ^a	4 253	3 584		669
1892 ^a	4 253	3 799		454
1893 ^a	4 253	4 326	73 ^b	
1894 ^a	4 253	3 796		457
1895 ^a	4 555	5 128	573 ^b	
1896 ^a	4 555	3 804		751
1897 ^a	9 094	6 861		2 233
1898 ^a	9 094	7 805		1 289
1899 ^a	8 268	7 626		642
1900 ^a	8 268	8 137		131
1901 ^a	12 024	10 703		1 321
1902 ^a	12 024	9 282		2 742
1903 ^a	10 517	10 059		458
1904 ^a	10 635	8 559		2 076
1905 ^a	11 716	11 538		178
1906 ^a	12 188	12 922	734 ^b	
1907 ^a	12 676	12 571		105
1908 ^a	12 676	12 807	131 ^b	
1909 ^a	15 836	15 895	59	
1910 ^a	15 836	13 454		2 382 ^c
1911 ^a	15 836	13 536		2 300 ^c
1912 ^a	15 836	19 973	4 137 ^b	
1913 ^a	20 387	19 845		542 ^c
1914	20 996	16 914		4 082
1915 ^a	20 996	14 885		6 111
1916 ^a	20 996	16 053		4 943
1917 ^a	16 122	16 572	450 ^b	
1918 ^a	16 122	13 826		2 296 ^c
1919 ^a	16 845	15 178		1 667 ^c
1920 ^a	19 996	17 214		2 782 ^c
1921 ^a	19 996	15 654		4 342 ^c
1922 ^a	19 996	18 677		1 319 ^c
1923 ^a	19 996	18 532		1 464 ^c
1924 ^a	19 999	21 132	1 133 ^b	
1925 ^a	35 833	36 816	983 ^b	
1926 ^a	41 988	44 856	2 868	

* Miles de sucres.

^a Años en que parte de los ingresos gubernamentales fueron préstamos bancarios.

^b Años en que el superávit es consumido por los gastos.

^c Años en que el déficit aumenta por gastos no proyectados.

Fuentes: Cálculos basados en datos de: Hacienda, *Informes, 1888-1931*.

Apéndice C
 Ingresos aduanales como porcentaje de los
 ingresos gubernamentales en años seleccionados

Año	Cantidad absoluta* en millares	% de los ingresos guber- namentales ordinarios
1891	2 333	65
1892	2 860	75
1893	3 509	81
1895	3 236 ^a	— ^a
1896	3 678 ^a	— ^a
1897	5 373	78
1898	6 129	79
1899	6 008	79
1900	7 396	91
1901	7 272	68
1902	7 257	78
1903	8 100	81
1905	8 133	70
1906	10 205	79
1907	9 204	73
1908	9 637	75
1909	12 349	78
1910	10 533	78
1911	8 135	60
1912	12 777	64
1913	13 398	68
1914	11 285	67
1915	9 092	61
1916	10 533	66
1917	10 639	64
1918	7 306	53
1919	9 571	63
1920	13 384	78
1921	12 343	79
1922	10 004	54
1923	10 008	54
1924	11 634	55
1925	20 284	55
1926	19 005	42
1927	23 277	36 ^b
1928	26 728	43

* En sucres.

^a Para este año fue imposible calcular el porcentaje por disponer solamente de datos incompletos sobre ingresos gubernamentales.

^b El porcentaje correspondiente a ingresos aduanales disminuye debido a los ingresos gubernamentales derivados de la revaluación de la moneda. Si se excluye esa fuente, los ingresos aduanales representan el 45% del total.

Fuentes: Cálculos basados en datos de: Hacienda, *Informes*, 1892, 1894, 1902, 1903, 1904, 1906, 1913, 1915, 1921, 1939; Hacienda, *Boletín de estadística*, vols. III, 1912; VI, 1917; Hacienda, *Boletín*, 1-4, 1928; 9, 1929; 23, 1930.

BIBLIOGRAFÍA

-Banco del Ecuador, *Historia de medio siglo, 1868 a 1918*, s.p.i.

-Carbó, L. F., *El Ecuador en Chicago*, Imprenta de A.E. Chasmar y Cía., Nueva York, 1894.

———, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador*, Imprenta del Banco Central, Quito, 1953.

-Comisión Fiscalizadora de Bancos del Litoral, *Las Instituciones de Crédito del Ecuador en 1925: Banco Comercial y Agrícola (Guayaquil)*, Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda, Quito, 1926.

-Corporation of Foreign Bondholders, *Annual Report of the Council of the Corporation of Foreign Bondholders 1897*, Londres, 1898.

-Dulles, Eleanor Lansing, *The dollar, the franc and inflation*, The Macmillan Company, Nueva York, 1933.

-Ecuador, Archivo del Poder Legislativo, *Anuario de Legislación Ecuatoriana: leyes, decretos, acuerdos y resoluciones del Congreso 1896-1924*, Imprenta y Encuadernación Nacionales, Quito (varios años).

-Ecuador, Banco Central, *Boletín Mensual*, año XXI, núms. 239-241, junio-agosto de 1947.

-Ecuador, Comisión Permanente de Legislación, *Informe, 1922; 1925*.

-Ecuador, Compañía "Guía del Ecuador", *El Ecuador: guía comercial agrícola e industrial de la República*, Talleres de Artes Gráficas de E. Roderas, Guayaquil, 1909.

-Ecuador, Consejo de Estado, *Informe, 1924*.

-Ecuador, Dirección General de Obras Públicas, *Informe, 1926-1930*.

-Ecuador, Director General de Obras Públicas, "Informe, 30 de junio de 1908", s.p.i.

-Ecuador, Dirección Nacional de Es-

tadística, *Ecuador en cifras, 1888-1942*, s.p.i.

-Ecuador, Director del Tesoro, *Informe, 1931*.

-Ecuador, Ministerio de Hacienda, Comisión Fiscalizadora de Bancos del Litoral, *Las instituciones de crédito del Ecuador en 1925: Banco Comercial y Agrícola (Guayaquil)*, Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda, Quito, 1926.

-Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Balances Generales y sus Anexos* (varios años).

———, *Codificación de los decretos ejecutivos sobre incautación de giros, 31 de agosto de 1923*, Talleres Tipográficos de la Sección de Especies, Quito, 1923.

———, *Boletín de estadística fiscal y comercial* (varios años).

———, *Boletín de Hacienda* (varios años).

———, *Demostración de los servicios a que están destinadas las rentas del Estado por disposiciones de leyes y decretos especiales, y sobrante que quedaría para afrontar los gastos que demanda el sostenimiento de la Administración Pública, según las recaudaciones efectuadas en 1916*, Imprenta y Encuadernación Nacionales, Quito, 1917.

———, *Libro de Balances* (varios años).

-Ecuador, Ministro de Hacienda, *Informe* (1896-1924).

———, *Informe al Ejecutivo*, 1925.

-Ecuador, Ministro de Instrucción Pública, *Informe* (varios años).

-Ecuador, Ministro de lo Interior, *Informe* (varios años).

-Ecuador, Ministro de Obras Públicas, *Informe* (varios años).

-Ecuador, Ministerio de Previsión Social y de Trabajo, Dirección General de Estadística, *Comercio Exterior de la República del Ecuador en los años 1925 y 1926*, Talleres Tipográficos Nacionales, Quito, 1928.

-Ecuador, Presidente, *Mensaje, 10 de agosto de 1915*, Imprenta y Encuadernación Nacionales, Quito, 1915.

-Estrada Ycaza, Julio, *Los bancos del siglo XIX*, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil, 1976.

-Estrada, Víctor Emilio, *El momento económico en el Ecuador*, Litografía e Imprenta La Reforma Jacinto Jouvin Arce e Hijos, Guayaquil, 1950.

-Gran Bretaña, Department of Overseas Trade, *Report on the economic and financial conditions in Ecuador, september 1923*, s.p.i.

_____, *Report on the economic and financial conditions in Ecuador, 1934*, s.p.i.

-Kemmerer, Edwin Walter, *Kemmerer on Money*, John Winston Company, Chicago, 1984.

-Laso, Luis Eduardo, "Contribución al estudio de la economía política ecuatoriana", *Revista jurídica y de ciencias sociales*, núm. 4, 1930.

-Liga de las Naciones, *Memorandum sur les monnaies et les banques centrales 1913-1924*, 2 vols., Ginebra, 1925.

-Moncayo Andrade, A., *Memorandum para servir a los estudios de la comisión permanente de legislación*, Imprenta Nacional, Quito, 1923.

-Muñoz, Leonardo, "Entrevista", 1971.

-Noboa, *Recopilación de mensajes*, vol. 5, s.p.i.

-Palyi, Melchior, *The twilight of gold 1914-1936: myths and realities*, Henry Regnery Company, Chicago, 1972.

-Rodríguez, Linda A., *The liberal crisis and the revolution of 1925 in Ecuador*, tesis de maestría, University of Texas, Austin, 1972.

-Rodríguez, Luis, "Entrevista", 1972.

-Sedillot, René, *Histoire du franc*, Recueil Sirey, París, 1939.

-Terán, Emilio, *Informe al jefe supremo general Eloy Alfaro sobre la deuda anglo-ecuatoriana*, s.p.i.

-Weiman, Lois, *Ecuador and cacao: domestic response to the boom-collapse mono-export cycle*, tesis doctoral, Universidad de California, Los Ángeles, 1970.