

## Capítulo V: La fundación del Banco Central del Ecuador y su significado histórico a los 75 años

Juan J. Paz y Miño Cepeda<sup>1</sup>

### 1. Un punto de partida: la polémica sobre la inconvertibilidad

De acuerdo con la teoría monetaria de inicios del siglo XX, el patrón monetario fijaba el tipo de metal “precioso” que debía ser acuñado como dinero. Bajo el bimetalismo, las monedas tuvieron por base el oro y la plata. Pero el monometalismo oro (“patrón oro”) pasó a regir las transacciones internacionales, aunque para el comercio interno en cada país se admitían monedas divisionarias acuñadas en plata, níquel o cobre. Además, la emisión de billetes de banco estuvo referida al patrón monetario, de manera que tal emisión debía respaldarse en una determinada cantidad de oro. Los Estados admitían la *convertibilidad* de los billetes, o sea, la posibilidad de ser canjeados por oro y se consideraba un «mal» al papel-moneda o billete sin respaldo y, por consiguiente, de curso forzoso.

El Ecuador adoptó el primer patrón-oro (1900) y la convertibilidad, en una época en la cual sólo existían bancos privados, a los que se impuso la obligación de mantener primero un 30% y después el 50% de respaldo en oro para la emisión de billetes. Sin embargo, un Decreto Legislativo del 30 de agosto de 1914, sancionado por el Presidente de la República General Leonidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), estableció que los bancos no estaban obligados a cambiar sus billetes en oro, que tampoco estaban obligados a pagar en oro las cantidades que recibieron en depósitos y que tampoco podría exigirse el pago en oro de las obligaciones comerciales o particulares vencidas o por vencerse. Por esta llamada «Ley Moratoria» se estableció, en consecuencia, la *inconvertibilidad*.

La decisión gubernamental provocó aguda polémica en el país. A los pocos días, en un extenso artículo («El Decreto Legislativo de 30 de agosto de 1914»), N. Clemente Ponce fue de los primeros en cuestionar la inconvertibilidad. Reconocía en los billetes de banco simples «pedazos de papel que de suyo nada valen», porque la moneda legal era el oro. Según Ponce, la primera consecuencia de la grave decisión gubernamental sería la inevitable depreciación de los billetes, que perjudicaría injustamente a los tenedores pero beneficiaría a los bancos emisores. Realidad ya palpable era la subida de precios frente a los billetes depreciados. «Los únicos que no pueden alzar el precio de lo que dan por ellos -sostuvo Ponce-, son los que, en cambio de esos billetes depreciados, se ven urgidos, con la urgencia de las necesidades de la vida, a dar su trabajo personal, los infelices artesanos, los desgraciados jornaleros, para quienes es de todo punto imposible subir de un momento a otro el precio de su trabajo».

---

<sup>1</sup> El Profesor Juan Paz y Miño es Doctor en Historia, Catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Vicepresidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC), y Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Historia

Argumentando con aplicación de la «Ley de Gresham», según la cual la mala moneda ahuyenta a la buena, N. Clemente Ponce también sostuvo que «el oro huirá, el oro saldrá de nuestras fronteras, derrotado por los billetes inconvertibles». Finalmente sostuvo que el Decreto, que supuestamente quería precautelar al país contra las consecuencias de la Primera Guerra Mundial (1914-18), «no pasa ya ni por las crederas del más simple» y que «única y exclusivamente se trata de un Banco (se refería al B. Comercial y Agrícola de Guayaquil) que, por haber puesto en circulación cantidades de billetes excesivas, fuera de los límites de la ley, se halla en mal estado; con la circunstancia de que ese Banco ha sido en mucho tiempo el proveedor de sus billetes al Gobierno y sigue siéndolo, de lo cual resulta que el Gobierno le es deudor de una muy fuerte suma: he ahí todo».

Uno de los grandes defensores de la *inconvertibilidad* fue el banquero Víctor Emilio Estrada («Moneda y Bancos en el Ecuador»), quien la consideró como una medida justificada y necesaria en medio de condiciones monetarias difíciles. Advirtió que si bien las estadísticas comerciales parecían favorables, ocultaban una balanza de pagos contraria. Además Ecuador demostraba retraso en el pago de su deuda externa, que «valía más que las Reservas de Oro que poseían los Bancos en 1914». Pero, ante todo, dos factores políticos habían agravado la situación: el conato de guerra con Perú en 1910 y luego la Revolución de Esmeraldas (1913-16), que la dirigió el caudillo liberal radical Carlos Concha. A ello se sumaba la deuda del Estado a los bancos y las exigencias gubernamentales por más dinero. Y, finalmente, el estallido de la guerra europea, que condujo a las naciones a decretar la *inconvertibilidad* para proteger sus reservas de oro. De manera que en el Ecuador la sobreemisión de billetes se volvió inevitable y una realidad el «curso forzoso» que, según los más destacados tratadistas, al decir de Estrada, se impone cuando precisamente se presentan esas condiciones difíciles, como es la guerra. Añadía Estrada que en nuestro país se suponía que el respaldo oro sólo cubre los billetes, desconociéndose el hecho de que también cubre a los depósitos bancarios. Razones que explicaban, por tanto, que para 1914 el respaldo oro haya equivalido únicamente al 20 % respecto de las obligaciones de los bancos por billetes y depósitos.

Pero quien tuvo la mayor influencia contra la *inconvertibilidad* fue Luis Napoleón Dillon («La Crisis Económico Financiera del Ecuador»), comerciante e industrial progresista. Dillon consideró acertada la ley monetaria de 1898, que estableció el patrón-oro (se aplicó desde 1900) y fijó el valor del Cóndor (10 sucres) equiparándolo a la libra esterlina y el del Sucre en 24 peniques (hasta entonces valía 48). Pero reconoció que la aparente normalidad cambiaria estalló en 1914, al conocerse «la existencia de crecidas emisiones clandestinas». Dillon acusó de ellas directamente al poderoso Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil (insinuado por N. Clemente Ponce), la cabeza visible de la dominación bancaria, de la que eran cómplices los gobiernos. Se refería a los gobiernos del liberalismo post-alfarista, reconocidos como «plutocráticos». Dillon negaba, además, actuación «patriótica» a los bancos en los difíciles días de 1910 o bajo la problemática Revolución de Esmeraldas y tildaba de especuladores a los bancos de emisión. Exigió, entonces, la más severa intervención del Estado y la creación de un Banco Central destinado a liquidar los abusos bancarios.

## 2. La Revolución Juliana

El golpe de estado que los jóvenes oficiales de la Liga Militar ejecutaron el 9 de julio de 1925, conocido como “Revolución Juliana”, fue la primera intervención institucional (no “caudillista”) del Ejército para la conducción del Estado. Dos políticas decisivas para la vida futura del país nacieron con dicha Revolución y marcaron, de este modo, la superación de la conducción estatal característica del siglo XIX:

- La imposición de los intereses nacionales en materia monetario-financiera, contra la hegemonía de los intereses privados;
- La institucionalización de la “cuestión social” ecuatoriana como política de Estado y no únicamente como política de gobierno.

La Revolución Juliana expresó una reacción nacional contra lo que entonces se consideró como dominio de la “bancocracia”, consolidado por los que fueron calificados como gobiernos liberales “plutocráticos” (1912-1925). En aquella época, los grandes bancos privados de emisión dominaron las finanzas del país, no sólo porque de sus créditos dependía el desarrollo empresarial, sino porque también el propio Estado se hallaba sujeto, como deudor, a la determinante influencia económica y política de los banqueros. Los historiadores recuerdan constantemente que el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil fue el mayor acreedor del Estado y que su Gerente General, Francisco Urbina Jado, era un consultor obligado en materia de leyes económicas, decisiones monetario-financieras gubernamentales, candidaturas políticas y nombramientos de altos funcionarios.

Quienes han defendido a los bancos y banqueros de aquella época, han argumentado que las “sobremisiones” monetarias, sin respaldo legal, técnicamente no eran mayores y, en todo caso, de serlas, se debían a las exigencias de dinero que se habían hecho desde el Estado, crónicamente ineficaz para imponer una administración recta y eficiente, por cuanto sus funciones son, ante todo, “políticas”. Quienes han atacado a esos mismos bancos y banqueros han sostenido que ellos no se sujetaron al encaje legal del primer patrón-oro, que presionaron y obtuvieron en su beneficio la “Ley Moratoria” de 1914, que también lograron la suspensión definitiva del patrón oro en 1917, lo cual disparó el descontrol de las emisiones inorgánicas y que todo ello produjo jugosas ganancias para la bancocracia, en detrimento del Estado, convertido en simple eslabón de sus intereses. Como el grueso de la actividad bancaria se concentró en Guayaquil, la polémica se ha revestido con tintes regionalistas, presentándose como defensa de la costa y ataque al centralismo serrano o como defensa del centralismo contra la corrupción bancaria costeña.

Aunque luzca paradójico, las dos posiciones debieran dejar en claro que el problema monetario y financiero del Ecuador en 1925 *pasaba por la política*. Esto quiere decir que lo que estuvo en disputa fue el interés privado de los bancos y los banqueros con respecto al interés del Estado, que debía teóricamente expresar el interés nacional e institucional

general. Se trataba, en esencia, del primer intento de ruptura con el viejo “estado-corporativo”, en el cual los intereses de grupos, sectores o clases sociales “privadas” se hacían pasar como interés general de la nación.

Tomando en cuenta las fuerzas políticas existentes al comenzar la segunda década del siglo XX, cabría entender que el cambio hacia la representación del interés colectivo nacional no pudo provenir de los liberales, pues ellos son los que habían consolidado el interés corporativo de los bancos y banqueros. Tampoco podía provenir de los conservadores, que desde la Revolución Liberal de 1895 permanecían marginados del acceso directo a la conducción gubernamental. El movimiento de los trabajadores ecuatorianos era incipiente, pues campesinos, indígenas y montubios seguían atados a las formas del trabajo precario-servil en las haciendas de la costa y de la sierra; y las clases obrero-artesanales y jornaleros autónomos carecían de fuerza política para imponerse, aunque ya hacían presencia con sus demandas salariales, sindicales y huelguísticas. El socialismo, si bien se había inaugurado en el mundo con la Revolución Bolchevique en Rusia (1917), crecía en influencia también en el Ecuador; pero los primeros núcleos socialistas del país aparecieron entre 1923-24 y el Partido Socialista se fundó en 1926. En esas circunstancias, absorbidos liberales y conservadores en una lucha entre elites sociales y en mucho ideológicamente enajenante para el país, el Ejército pasó a ser, inevitablemente, la fuerza determinante para el cambio en la conducción del estado, inclinándolo en contra de la bancocracia, en un marco inevitablemente regional y con apoyo fundamental en las capas medias y los trabajadores del país, esperanzados con cambios históricos trascendentes, que volvían “reformistas” a los militares julianos. Ello explica que la Revolución haya debido nacer clandestinamente en los cuarteles, entre la joven oficialidad no contagiada con la “alta política” de sus superiores (comprometidos, a su vez, con la defensa del régimen plutocrático), y que la intervención del Ejército se haya realizado bajo la forma de una ruptura del sistema constitucional.

En este marco cabe explicar la polémica alrededor de la creación del Banco Central. Y el eje de las acciones y las reacciones con respecto a este banco deben advertirse mucho más en los primeros momentos de la Revolución Juliana, que fueron decisivos en la evolución posterior, ya que la intervención de la Misión Kemmerer se produjo después que la primera Junta de Gobierno Provisional ya había librado las batallas claves.

### **3. La Primera Junta y el primer Banco Central**

La primera Junta de Gobierno Provisional juliano, que duró apenas seis meses (fue suplantada por una segunda Junta el 10 de enero de 1926) estuvo integrada por Luis N. Dillon, José Rafael Bustamante, J. M. Larrea Jijón, F. Arízaga Luque, Francisco J. Boloña, Pedro P. Garaicoa y el General Francisco Gómez de la Torre. Pero en ella fue Luis N. Dillon, considerado el “ideólogo” de la Revolución, quien impulsó, con particular dinamismo y eficacia, los cambios necesarios en aquellos momentos.

Puesto que el problema central constituía la grave crisis económica del país, atribuida, en buena parte, al predominio de la “bancocracia”, se tomaron una serie de medidas monetarias y financieras. Entre otras, la Junta obligó a la aceptación forzosa de los billetes en el mercado, prohibió conceder u obtener créditos “cuyo objeto sea la realización de operaciones de especulación sobre los giros internacionales”, impuso el uso de patentes para negociar letras de cambio, fijó normas sobre depósitos, reembolsos, intereses, emisiones, prohibió la exportación de oro y plata y fiscalizó a los bancos, a consecuencia de lo cual el Banco del Pichincha fue multado en \$. 55.276,50 y el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil en \$. 2.237.083,33.

Pero el anuncio que hizo explotar la reacción bancaria fue el de la creación de un Banco Central. La costa, en general y la ciudad de Guayaquil, en particular, estaban afectadas por el derrumbe de las exportaciones del cacao. La Revolución Juliana cortó el ambiente proteccionista de los gobiernos de la “plutocracia” con respecto a los sectores otrora dominantes ligados a la economía agroexportadora. En Guayaquil se revivieron consignas federalistas y autonómicas. La sierra lucía estable. Cuatro de los siete miembros de la primera Junta eran serranos, con lo que esto podía interpretarse como una ventaja regional. Luis Napoleón Dillon, el “hombre fuerte” del nuevo régimen llegó a ser considerado “enemigo” de Guayaquil, cuando el 3 de septiembre de 1925 propuso a la Junta la creación de un Banco Central en Quito, llegándose a decir que los serranos querían llevarse el “oro de la costa”. Pero el propio Dillon se interesó por discutir el proyecto con los banqueros, para lo cual se trasladó a Guayaquil, a pesar del ambiente hostil. Y él mismo se sorprendió y calificó como “inconvenientes” algunas disposiciones del decreto de creación del Banco Central que, sin su conocimiento ni firma, dictó la Junta el 9 de octubre de 1925, Día de la Independencia de Guayaquil.

La resistencia se agravó y, a pesar del decreto, ese Banco Central nunca entró a funcionar. Incluso en febrero y marzo de 1926, con la nueva Junta de Gobierno Provisional, las conferencias económicas bancarias fracasaron por el desacuerdo con la idea que persistía en la creación de un Banco Central. La oposición continuó durante el gobierno de Isidro Ayora, quien asumió la Presidencia Provisional el 1º. de abril de 1926. Sin embargo, Víctor Emilio Estrada, uno de los banqueros más ilustres de Guayaquil, si bien defendió seriamente a los bancos privados, fue muy claro en plantear la necesaria centralización de la emisión de billetes a través de una “Caja Central de Emisión y Conversión”, es decir, de un banco central, llegando a criticar a la banca nacional opuesta, a la que consideró “sumida en ideas que francamente ya no pertenecen a la época”.

#### **4. Una misión extranjera para crear el banco**

La posibilidad de traer una misión de expertos extranjeros para que ayuden al arreglo del sistema monetario y financiero del Ecuador ya fue tratada en 1922, entre funcionarios norteamericanos, banqueros y gerentes del ferrocarril. En 1923, el gobierno “plutocrático” de José Luis Tamayo contrató los servicios de John Hord y solicitó a su embajador que

propusiera una misión a Kemmerer. Pocas semanas antes del “golpe juliano”, el 23 de junio, comerciantes y banqueros de Guayaquil solicitaron al presidente Gonzalo S. Córdova la contratación de la misión Kemmerer. La reacción antijuliana que se produjo después expresó, en consecuencia, que las políticas económicas y las intenciones sociales del gobierno revolucionario no se ajustaban a los requerimientos de la antigua “bancocracia”.

Se confió en que la misión Kemmerer obraría con imparcialidad, sin inclinación política “revolucionaria” y hasta a favor de los intereses bancarios particulares de la época. Nunca tuvo la resistencia que soportó la primera Junta juliana. La misión de expertos norteamericanos presidida por el economista Edwin W. Kemmerer e integrada por Oliver C. Lockhart, Joseph T. Byrne, Howard Jefferson, R.H. Vorfeld, B. B. Milner y F. Whitson Fetter, llegó a Quito el 20 de octubre de 1926. Sin duda realizó un trabajo impecable y profesional. Pero su guía era, al propio tiempo, la organización de la Reserva Federal, es decir, el banco central de los Estados Unidos. Y la necesidad de creación de bancos centrales también era, en esa época, un asunto técnico y económico en toda América. Por eso Kemmerer asesoró en otros países de la región. Y también por ello la creación de un banco central en el Ecuador era una idea de modernización y de avanzada, contra los criterios opuestos de la “bancocracia”.

El 4 de marzo de 1927 fue expedida la Ley Orgánica del definitivo Banco Central. Atendiendo el consejo de Kemmerer, en el mes de abril llegó al Ecuador otro núcleo de expertos, compuesto por: Harry L. Tompkins, para desempeñarse como Superintendente de Bancos; James H. Edwards, como Contralor General; W. F. Roddy, Asesor de Aduanas; Earl B. Schwulst, Asesor del Banco Central y R. B. Milner, experto en ferrocarriles. Gracias al concurso de la misión Kemmerer había sido posible concretar la creación del Banco Central del Ecuador, institución que comenzó a funcionar el *10 de agosto de 1927*, fecha simbólica en la vida nacional, por corresponder al movimiento de emancipación que los criollos de Quito realizaron en 1809, que fue el punto de partida de la independencia de la Antigua Real Audiencia frente a España. El primer Directorio del flamante Banco estuvo integrado así: Neptalí Bonifaz, Presidente; Federico Malo; Luis Adriano Dillon, vocal por la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil; Luis Napoleón Dillon, por la Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Quito; N. Clemente Ponce, por la Sociedad de Agricultura de Quito; Luis Alberto Carbo y Enrique Cueva, por los bancos privados; y Agustín Rendón, por los trabajadores, designado por el Ministro de Previsión Social y Trabajo.

## **5. El significado histórico del Banco Central**

La Primera Junta de Gobierno Provisional juliana sentó las bases de las reformas monetaria, financiera y fiscal, que pudo continuar el gobierno de Isidro Ayora (1926-1931) y que incluso se adelantaron a los trabajos de la Misión Kemmerer. Esa Junta logró, además, revertir los peligros de una reacción bancaria, empresarial y regionalista.

La Misión Kemmerer completó y concretó un vasto programa económico precariamente esbozado por la Primera Junta juliana. La creación del Banco Central y de otras instituciones como la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la Nación, no solo impulsó la modernización del Ecuador, que se introdujo así en el siglo XX “histórico”, sino que inauguró el “intervencionismo” estatal, limitado en aquellos momentos a la esfera monetario-financiera. Así se marcó el inicio de la superación de la conducción política liberal en materia económica, afirmada con la Revolución de 1895, pero que derivó en el estado plutocrático.

Si se observa en una perspectiva de largo plazo, el “intervencionismo” estatal se amplió en las siguientes décadas. Durante los años sesentas y los setentas, fue nuevamente el Estado el que sirvió de instrumento para la modernización del Ecuador. La Junta Militar entre 1963-66 y las dictaduras petroleras (El Nacionalismo Revolucionario entre 1972-76 y el Triunvirato Militar entre 1976-79) extendieron el papel del Estado a la esfera de la producción, situación mantenida por otros gobiernos. Su rol fue determinante para la realización de la reforma agraria, la implementación del proceso industrial de sustitución de importaciones, la regulación y control del capital extranjero, la participación del país en los procesos de integración regional latinoamericana, la introducción de la planificación económica, la creación de un sector estatal de economía, la provisión de servicios públicos, la extensión de obras de infraestructura y hasta el decisivo amparo al crecimiento y fortalecimiento de la empresa privada ecuatoriana. Diversos investigadores no han dudado en observar que gracias al intervencionismo estatal el Ecuador se modernizó, que el Estado no fue un “enemigo” de la empresa privada, sino que ésta creció bajo su amparo y que, sobre todo, ha sido el Estado el que ha permitido superar las formas de trabajo más opresivas y tradicionales, para garantizar a los trabajadores con derechos y seguridad social, que nunca pudieron atenderse satisfactoriamente en la esfera exclusivamente privada de las relaciones entre el capital y el trabajo. El papel del Estado en la economía ecuatoriana cimentó un “modelo nacional-estatal-desarrollista”, eje de la modernización del país hasta fines del siglo XX.

En la perspectiva anotada, el Banco Central del Ecuador, que nació inicialmente como una sociedad que incluyó a los mismos bancos particulares y con independencia frente al gobierno, superó, sin embargo, el manejo corporativista privado del régimen monetario-financiero, existente antes de su creación. De ningún modo se convirtió en una institución destinada a afectar el desarrollo de los bancos particulares, pues cada vez que fue necesario el “intervencionismo” del Banco Central salvó situaciones de riesgo. Ello no puede ocultar que también el Banco Central ha estado sujeto a presiones políticas, inclinadas a favorecer intereses privados.

En lo de fondo, desde la Revolución Juliana en adelante, lo que cabe observar, es que la historia del siglo XX ha transcurrido bajo una dialéctica en la cual el “interés privado” constantemente ha intentado presentarse como “interés nacional”, mientras el Estado intervencionista ha pugnado por hacer viable precisamente el interés general de la nación sobre los intereses corporativistas. Esa tensión explica los ciclos del Estado como

instrumento modernizador, desarrollista, centralista, nacionalista o reformista. Y, sin duda, el papel del Banco Central como instrumento clave en la institucionalización de la política monetaria como política “nacional”.

Pero las dos últimas décadas del siglo XX afectaron el proceso de institucionalización del propio Estado. Las ideas de “privatización”, mercado libre, retiro del Estado, etc., articuladas al pensamiento neoliberal, en un mundo que pasó a la era de la globalización, volvieron inviable el antiguo modelo de estado interventor nacional-desarrollista. Aprovechando de una coyuntura mundial favorable, nuevamente las fuerzas del “interés privado” han querido aparecer como interés de la nación. El cuestionamiento genérico al Estado se extiende a toda su institucionalidad en un país como el Ecuador, en el que las propias instituciones y funciones (o poderes) del Estado aún no han alcanzado, desde 1830, su presencia determinante en la sociedad, por encima de ciertos intereses corporativos.

Lo que ha avanzado el Ecuador desde la Revolución Juliana entra en crisis y se reviven momentos parecidos a los existentes antes de 1925. Por eso es que durante el último lustro del siglo XX en el Ecuador otra vez se vuelve a hablar de dominio bancario y de “bancocracia”. Y hasta durante el “golpe y contragolpe” de estado, del 21 de enero del año 2000, hubo voces militares que hablaron de una nueva “Revolución Juliana”. Nada raro, en consecuencia, que el Banco Central pase también a ser un blanco de las reformas o de los ataques desde la perspectiva del “interés privado”, que contradice la institucionalización del interés nacional que buscó representar el Banco Central desde su creación en 1927.

Durante los últimos 75 años, el Banco Central forma así parte de la dialéctica histórica que enfrentó al *interés nacional* con los *intereses privados*. El siglo XX “histórico” del Ecuador no se podría entender sin la presencia de esta institución. Y no únicamente en el plano de sus específicas funciones económicas, sino también por el hecho de que, con el paso de las décadas, el Banco Central también se convirtió en una fuente segura de la estadística nacional, un promotor de la investigación científica y académica, un divulgador del conocimiento y los valores intelectuales del país, un espacio de preservación de la arqueología y la historia nacionales, un lugar de encuentro cultural, una institución de defensa de la identidad. Allí está la clave de su ubicación como entidad creada en función del interés de la nación ecuatoriana.