

BREVE DESCRIPCIÓN DEL DESAJUSTE POLÍTICO Y ECONÓMICO ENTRE 1925-1947: de la Revolución Juliana a “La Gloriosa”¹

Juan J. Paz y Miño Cepeda

Quito, abril 2010

La Revolución Juliana, iniciada por la joven oficialidad del Ejército el 9 de Julio de 1925, también inició en el Ecuador un nuevo ciclo histórico-político. Gracias a ella se sentaron las bases para superar el sistema oligárquico-terrateniente, se puso freno a los abusos y controles de la banca privada sobre el Estado, se impuso el interés nacional sobre la regionalista plutocracia guayaquileña, se institucionalizó la atención y preocupación estatal sobre las clases trabajadoras y comenzó un proceso de modernización de las instituciones públicas.

Durante el ciclo juliano (1925-1931) se sucedieron dos Juntas de Gobierno provisionales: la primera, integrada por Modesto Larrea Jijón, José Rafael Bustamante, Pedro Pablo Garaicoa, Francisco Boloña, Luis N. Dillon, Francisco Arízaga Luque y general Francisco Gómez de la Torre, duró seis meses; la segunda, integrada por Julio E. Moreno, Homero Viteri Lafronte, Isidro Ayora, Humberto Albornoz, Adolfo Hidalgo Navares, José Antonio Gómez Gault, duró tres meses. El 1º de abril de 1926 la Junta Militar resolvió terminar con los gobiernos plurales, designando a Isidro Ayora, Presidente Provisional de la República, quien en 1929 pasó a ser Presidente Constitucional por decisión de la Asamblea reunida aquel año, y en agosto de 1931 fue forzado a concluir su mandato, con lo que terminaron los gobiernos julianos.

Los gobiernos ecuatorianos, después de la Revolución Juliana y a partir de 1929 fueron los siguientes²:

1. Isidro Ayora, Presidente Constitucional, 1929-1931: dos años y cuatro meses
2. Luis Larrea Alba, Encargado del poder, 1931: dos meses;
3. Alfredo Baquerizo Moreno, Encargado del poder, 1931-1932: diez meses;
4. Carlos Freile Larrea, Encargado del poder, 1932: cinco días;
5. Alberto Guerrero Martínez, Encargado del poder: 1932: tres meses;
6. Juan de Dios Martínez Mera, Presidente Constitucional, 1932-1933: diez meses;
7. Abelardo Montalvo, Encargado del poder, 1933-1934: diez meses;
8. José María Velasco Ibarra, Presidente Constitucional, 1934-1935: once meses;

¹ La versión inicial de este texto formó parte del proyecto de investigación “Inestabilidad y reformas: el Ecuador y la región Centro Sur entre 1929 y 1944”, que condujo en 2004 la historiadora María Cristina Cárdenas y que contó con los auspicios del BCE Sucursal Cuenca y de la Universidad de Cuenca.

² La duración de cada gobierno queda señalada en días o años y, para efectos generales, en meses “redondeados”, pues en muchos casos ni siquiera se completó el mes calendario. Como puede advertirse, la nomenclatura gubernamental de José María Velasco Ibarra, al final de la lista, refleja la situación caótica bajo la cual se desarrolló su propio régimen.

9. Antonio Pons, Encargado del poder, 1935: un mes;
10. Federico Páez, Jefe Supremo, 1935-1937: dos años y un mes;
11. Alberto Enríquez Gallo, Jefe Supremo, 1937-1938: diez meses;
12. Manuel María Borrero, Presidente Constitucional Interino, 1938: cuatro meses;
13. Aurelio Mosquera Narváez, Presidente Constitucional, 1938-1939: once meses;
14. Carlos A. Arroyo del Río, Encargado del poder, 1939: un mes;
15. Andrés F. Córdova, Encargado del poder, 1939-1940: ocho meses;
16. Julio E. Moreno, Encargado del poder, 1940: once días;
17. Carlos Arroyo del Río, Presidente de la República, 1940-1944: tres años y ocho meses;
18. José María Velasco Ibarra, sucesivamente como Presidente Interino, Presidente Constitucional, luego Presidente de la República y nuevamente Presidente Constitucional, desde 1944 hasta su “autogolpe” de 1946 y desde ese año hasta 1947: tres años y dos meses.

Esta sucesión de gobiernos, inédita en la historia ecuatoriana hasta nuestros días,³ se originó en diversos factores.

Las erráticas conducciones económicas

Los desajustes en el comercio externo motivados por la crisis de las exportaciones a partir de 1920 tendieron a restringir los ingresos fiscales. Para atender los gastos y los déficit presupuestarios, los gobiernos debieron acudir al endeudamiento interno, al gasto deficitario, la expansión monetaria o el incremento de impuestos y, de considerarlo necesario, tratar de afectar las importaciones. Este esquema de políticas económicas gubernamentales es el que orbitó en la vida del Estado.

Pero, en el marco de ese esquema general, cabe definir momentos y procesos específicos.

A. 1925-1929/1932

Bajo los gobiernos julianos, la decidida acción estatal permitió centralizar las rentas, acumularlas, definir el sistema tributario, orientar el gasto público y mantener los presupuestos equilibrados. Contribuyó, además, la nueva institucionalidad creada y particularmente la autonomía con la que se manejó el Banco Central del Ecuador (BCE), que cumplió con la estabilidad del cambio y los ajustes de las emisiones al sistema del “patrón oro”.

A partir de 1928/29 acompañaron al progresivo desajuste fiscal la demanda de giros oro, con lo que disminuyeron las reservas del BCE y se contrajo el circulante. La depresión económica se manifestó, además, en el deterioro general de los precios. Coincidió el

³ Sin embargo, hubo dos momentos históricamente parecidos: el primero, entre 1960 y 1972, cuando se suceden los gobiernos de José María Velasco Ibarra (1960-1961), Carlos Julio Arosemena Monroy (1961-1963), la Junta Militar (1963-1966), Clemente Yerovi Indaburu (1966), Otto Arosemena Gómez (1966-1968) y por quinta ocasión en su vida política, Velasco Ibarra como presidente constitucional (1968-1970) e inmediatamente como dictador (1970-1972); el segundo momento, entre 1996 y 2006, con la sucesión de Abdalá Bucaram (1996-1997), Rosalía Arteaga (un fin de semana), Fabián Alarcón (1997-1998), Jamil Mahuad (1998-2000), un triunvirato “golpista” (general Carlos Mendoza, el líder indio Antonio Vargas y el político y abogado Carlos Solórzano Constantine) la noche del 21 de enero de 2000, Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio (2005-2006). A partir del 15 de enero de 2007 se inició el gobierno de Rafael Correa Delgado.

momento con las consecuencias del “crack” de la bolsa de valores de New York que redujo la demanda externa.

El sentimiento generalizado de la “caída de los negocios”, como puede advertirse a través de los *Boletines Mensuales* del BCE⁴ que daban cuenta del fenómeno, se tradujo en demandas a los gobiernos por créditos y estabilidad. Esta presión fue un elemento decisivo para la intervención de Alfredo Baquerizo Moreno en el BCE, el abandono del “patrón oro” (8 febrero 1932), considerado como un modelo rígido y, casi de inmediato, la incautación de giros (30 abril 1932) seguida de la prohibición de importaciones, medida con la que se pretendía la “protección” de la producción interna.

BANCOS SUJETOS AL CONTROL DEL DEPARTAMENTO BANCARIO

Lucindo Almeida & Co.
Banco Anglo Sud Americano
Banco de Crédito Hipotecario
Banco de Descuento
Banco de Manabí
Banco de Préstamos
Banco del Azuay
Banco del Ecuador
Banco del Pichincha
Banco Italiano
Banco Territorial
Caja de Ahorros
Comercial Bancaria y Comisiones
Crédito Agrícola e Industrial
Chanange G.L.
Iván Endara
Luis F. Gallegos
La Filantrópica
La Previsora
Sociedad General de Crédito
Unión Bancaria
Banco Hipotecario del Ecuador
Banco Central del Ecuador

INSTITUCIONES EN LIQUIDACION

Banco Comercial y Agrícola: intervenido desde el inicio de la Revolución Juliana.

Sociedad Bancaria del Chimborazo: organizada en 1922 por iniciativa de José María Cordovez y Luis Eduardo Game, entró en liquidación en 1926.

Sociedad General de Crédito: por liquidación voluntaria.

Oficina Luis F. Gallegos: funcionó en Quito y entró en liquidación en 1927.

La Equitativa: compañía con domicilio en Bahía, se liquidó en 1928.

Enrique Bonilla M.: funcionó en Riobamba y entró en liquidación en 1929.

Nota: Este cuadro se elaboró a partir de las siguientes fuentes: J.J. Jurado Avilés (editor), *El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil*, 1920; *El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República*, Editada por la Compañía “Guía del Ecuador”, Guayaquil, Talleres de Artes Gráficas de E. Rodenas, 1909; *América Libre. Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920*, Publicada por la Empresa Periodística “Prensa Ecuatoriana”, Guayaquil; *América Libre* (2º. Volumen), 1922; *América Libre* (4º. Suplemento), febrero de 1930; *América Libre* (3er. Volumen), 1934; Informes del Superintendente de Bancos, años 1934 y siguientes.

⁴ Se ha examinado todos los Boletines Mensuales publicados por el BCE desde 1927 hasta 1945. Fue a la época una verdadera revista económica, con ensayos, estudios y análisis sobre la realidad ecuatoriana. Este Boletín no debe confundirse con el Boletín ESTADÍSTICO mensual que actualmente publica el BCE. La colección completa del antiguo Boletín se halla en la Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit de Quito y también en la Hemeroteca de la PUCE.

B. 1934-1940

En estos años, las conducciones de las políticas estatales por los sucesivos gobiernos carecieron de eficacia para mejorar la economía nacional y mantenerla en forma consistente. Debe entenderse que las elites dominantes no pudieron establecer hegemonías específicas para inclinar las decisiones gubernamentales en el sentido más favorable a sus particulares intereses. Existió un “equilibrio” del poder o mejor un desbalance del mismo que impedía a las oligarquías regionales imponer un rumbo preciso para el estado, lo que abonó a la permanente inestabilidad política.

Entre 1931 y 1934 se sucedieron 7 gobiernos. Los de mayor duración fueron el de Alfredo Baquerizo Moreno y el de Juan de Dios Martínez Mera. Este último debió confrontar una creciente oposición, bajo la cual surgió el liderazgo caudillista-populista de José María Velasco Ibarra, quien triunfó en forma abrumadora en las elecciones de 1933 e inició su gobierno al año siguiente. Conforme lo destacó su Ministro de Hacienda⁵, el último tercio del año 1934 se caracterizó por el alza extraordinaria y rápida de las divisas extranjeras. De acuerdo con el Decreto Legislativo del 9 de diciembre de 1933, el BCE juzgó conveniente intervenir en la revalorización del sucre, para lo cual remitió a los EEUU la cantidad de un millón de dólares en oro físico, ofreciendo al mercado giros sobre el exterior a un tipo descendente, hasta fijar el dólar en S/. 10,50.

Pero al promediar marzo de 1935, se inició con fuerza la demanda de giros sobre el exterior, que redujo las reservas del BCE, provocando la atención del gobierno. A fin de remediar la situación, que además causaba alarma pues el exceso en la demanda de giros hizo pensar que el BCE restringía sus créditos, el gobierno conformó una Junta Mixta de funcionarios, banqueros y ciudadanos, que coincidieron en la necesidad de conservar el tipo de cambio fijado por el BCE, lo que condujo a la expedición del Decreto Ejecutivo No. 188 del 8 de abril de 1935, que introdujo un nuevo mecanismo institucional a fin de controlar el exceso de importaciones frente a las exportaciones: se crearon los Comités Bancarios, como organismos encargados de regular el crédito y conciliar la colaboración entre el BCE y los bancos comerciales; y se estatuyó la obligación de consignar una suma no menor al 25%, en los bancos comerciales, como garantía de las importaciones. Es decir, se estableció el sistema de “depósitos previos” para las importaciones.

De igual manera, con el fin de atender los problemas globales, el gobierno conformó el Consejo de Economía Nacional con sede en Quito y la Junta Económica de Guayaquil. Y persuadido de la necesidad de dotar al BCE de mayor capacidad, el Ministro de Hacienda sugería la contratación de un experto extranjero en cuestiones bancarias para orientar la política económica, así como la necesidad de contar con un departamento de estadística hacendaria para recoger las cifras del movimiento financiero nacional. Añadía el Ministro:

Y como, por desgracia, entre los ecuatorianos comienza apenas a despertarse el interés por las Ciencias Económicas, y no contamos con personal bien capacitado en Estadística, mi Despacho viene gestionando la contratación de un extranjero de buenos antecedentes, para llenar el vacío anotado y preparar

⁵ En lo que sigue, tomamos la información de: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Informe a la Nación, 1934-1935*, ps. VII, VIII, IX.

*elemento nacional que, después de algún tiempo, pueda tomar sobre sí el importante cometido. De ahí que en la Pro forma del Presupuesto se consulte la partida para pago del Experto que llegare a ser contratado y de los demás empleados de la Oficina de Estadística.*⁶

La Dirección General de Estadística recién fue creada en 1937, con el gobierno de Alberto Enríquez Gallo.

Algo que llama la atención en esta época es el hecho de que el Congreso de 1934 decretó la autorización para que el Poder Ejecutivo pudiera elevar los aranceles, a fin de proteger al país frente a la política económica extranjera, lo que significaba defender la agricultura, la industria y las reservas en oro. Para ello se fijaron “tarifas preferenciales” a favor de las naciones que suscribieran con el Ecuador convenios o pactos comerciales. Y se llegó a establecer rebajas hasta del 30%. Estaban en trámite convenios con Francia, España, Alemania y Chile. El propósito final fue el de alentar el crecimiento de las exportaciones nacionales. Chile compraría más productos que antes. Francia ofrecía un mercado firme para el café. Alemania adquiriría materias primas y cacao. España podría aceptar mayores compras de café. Y con Japón, cuyos productos invadían los mercados sudamericanos, se desahució el Tratado de 1918, tratando de concertar otro favorable al Ecuador, pues el comercio con aquel Imperio era sistemáticamente desfavorable al Ecuador desde el año 1930.⁷

Concluido el gobierno de Velasco Ibarra y luego del mes de Antonio Pons y la sucesión del dictador Federico Páez, correspondió al General Alberto Enríquez Gallo enfrentar nuevas situaciones económicas en función de las necesidades del BCE. Mediante Decreto 437 del 23 de junio de 1938 este Jefe Supremo dispuso que el BCE tenga la obligación directa y amplia para comprar oro; y por el Decreto No. 531 del 2 de agosto de 1938 creó el “Departamento comercial de fomento de explotación y compra de oro”, como sección adscrita al BCE. Fue el propósito de todo ello fomentar la explotación de las riquezas naturales y contribuir al resurgimiento económico de la nación, basándose en la idea de que una mayor cantidad de oro fortalecería a la institución eje del sistema monetario nacional.⁸

Ante la inestabilidad monetaria y la crítica al BCE por su “inoperancia”, en 1937 se impulsó la reorientación de la entidad, constituyéndose la “Comisión Financiera” en la que participaron Víctor E. Estrada, Humberto Albornoz y el asesor mexicano Manuel Gómez Morín. De ella resultaron las nuevas leyes Monetaria y Bancaria (30 diciembre 1937), que modificaron la estructura institucional. Por la nueva Ley Orgánica del Banco Central (R.O., Año 1, No. 59, Quito, 5 de enero de 1938) se estableció la administración con un Consejo de 10 vocales y el Gerente General. El BCE también pasó a ser un banco de desarrollo. Por las reformas introducidas, se facultó al BCE a operar, por medio de las sucursales, con créditos destinados únicamente para atender las necesidades de la agricultura y la industria.⁹

⁶ Ibid. p. XII.

⁷ Ibid. ps. XVI-XVII.

⁸ *Informe que el Ministro de Hacienda y Crédito Público presenta a la Nación, 1937-1938*, Quito, Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda, ps. IX-XII.

⁹ Ibid., p. XIII y sig.

En 1940 se completó la “reforma Gómez Morín” con la revalorización del oro y el control de cambios que quedó exclusivamente en manos del BCE.

COMPAÑÍAS DE SEGUROS QUE OPERABAN EN EL ECUADOR
(Años treinta y cuarenta)

Compañías extranjeras

Aachen und Munchener Feuer Versicherungs Gessellschaft - Alemania
Alliance Assurance Co. Ltd. - Reino Unido
Caledonian Insurance Co. - Inglaterra
Comercial Union Ass. Co. Ltd. - Reino Unido
Continental Insurance Co. - Estados Unidos
Fidelity Phenix Fier Ins. Co. - Estados Unidos
General Accident Fire & Life Assurance Corp. Ltd. - Reino Unido
Hartford Fire Insurance Co. - Estados Unidos
Cia. Italia
Liverpool and London and Globe Insurance Co. Ltd. - Reino Unido
London Assurance - Reino Unido
London & Lancashire Ins. Co. - Reino Unido
Norwich Union Fire Ins. Soc. - Reino Unido
Phoenix Assurance Co. Ltd. - Reino Unido
Royal Insurance Co. Ltd. - Reino Unido
Sea Insurance Co. Ltd. - Reino Unido
Springfield Fire & Marine Ins. Co. - Estados Unidos
Sud América Cía. De Seguros de Vida - Brasil
Sun Insurance Office Ltd. - Reino Unido
Yorkshire Insurance Co. - Reino Unido
Compañía Colombiana de Seguros - Colombia
Rhode Island Insurance Co. - Estados Unidos
Security Insurance Co. - Estados Unidos.
The United Scottish Insurance Co. Ltd. - Reino Unido
Panamerican Insurance Co. S.A.- Estados Unidos.

Compañías ecuatorianas

La Nacional Compañía de Seguros Generales S.A.
La Ecuatoriana de Seguros C.A.
Compañía Nacional de Seguros “Sucre” S.A.
La Unión, Compañía Nacional de Seguros

Nota: Datos reconstruidos a partir de los *Informes del Superintendente de Bancos*, correspondientes a los años 1947-1948 (ps. 19-21) y años siguientes; E. Ayala (edit.), *Reseña histórica de la Superintendencia de Bancos* (p. 199-200).

C. 1940-1944

Coincidió esta coyuntura con la Segunda Guerra Mundial. Paradójicamente, este conflicto, que afectó a los mercados europeos, no tuvo incidencias negativas sobre el comercio ecuatoriano, pues las exportaciones aumentaron. También las importaciones. Y, entonces, se revirtieron las tendencias deflacionistas del pasado, porque comenzó un agudo proceso inflacionario, que el BCE trató de paliar mediante la emisión de “Certificados oro”, con el propósito de recoger moneda.

Sin duda también afectó a la economía el conflicto con el Perú, derivado de la invasión de tropas peruanas a la zona austral en julio de 1941. Ello fue particularmente grave para la región centro sur, afectada por la amenaza de una invasión generalizada, por el desplazamiento de habitantes que huían de la guerra, el imprevisto corte de los intercambios intrazonales, las dificultades en los flujos comerciales con la costa, la incomunicación eficaz con el resto del país y hasta la presencia de tropas a las que fue preciso abastecer directamente.

La mejoría económica nacional era precaria. Y pesaron más los conflictos políticos internos, pues el gobierno de Carlos A. Arroyo del Río aparecía ante la opinión ciudadana más preocupado por mantenerse en el poder, reprimir la oposición y evitar la atención eficaz a la defensa de la patria.

Derrocado Arroyo por “La Gloriosa” revolución del 28 de mayo de 1944, el gobierno sucesor de José María Velasco Ibarra se caracterizó por el desorden y la inoperancia en materia económica. Sin embargo, en 1945 el Ecuador ingresó al sistema de Bretton Woods y en 1947 recibía a la nueva “Misión Triffin”, que reformó al BCE, creándose la Junta Monetaria.

LOS BANCOS EN LOS AÑOS CUARENTA

Bancos privados

Lucindo Almeida & Cía. - Quito.
Banco de Crédito Hipotecario - Guayaquil.
Banco de Descuento - Guayaquil.
Banco de Préstamos - Quito y sucursales en Guayaquil y Ambato.
Banco del Azuay - Cuenca.
Banco del Pichincha - Quito.
Banco Territorial - Guayaquil.
Centro Agrícola e Industrial - Quito.
Banco La Filantrópica - Guayaquil.
Banco La Previsora - Guayaquil y sucursales en Quito, Cuenca, Ambato, Riobamba y Manta.
Sociedad General de Crédito - Guayaquil.
Banco de Abasto - Quito.
Banco de Crédito - Quito.
Banco de Londres y América del Sur Ltd. - Guayaquil.
Banco Manabita - Manta y sucursal en Bahía.
Banco de Guayaquil - Guayaquil.

Instituciones oficiales

Banco Central del Ecuador
Banco Hipotecario y de Fomento
Caja de Pensiones
Caja del Seguro de empleados privados y obreros

Nota: Este cuadro se elaboró a partir de las siguientes fuentes: J.J. Jurado Avilés (editor), *El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil*, 1920; *El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República*, Editada por la Compañía “Guía del Ecuador”, Guayaquil, Talleres de Artes Gráficas de E. Rodenas, 1909; *América Libre. Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920*, Publicada por la Empresa Periodística “Prensa Ecuatoriana”, Guayaquil; *América Libre (2º. Volumen)*, 1922; *América Libre (4º. Suplemento)*, febrero de 1930; *América Libre (3er. Volumen)*, 1934; Informes del Superintendente de Bancos, años 1934 y siguientes.