



# Comun cación Artos y Human idades

**ELOY ALFARO: POLÍTICAS  
ECONÓMICAS (1895-1911)**

Juan J. Paz y Miño Cepeda







# **ELOY ALFARO: POLÍTICAS ECONÓMICAS (1895–1911)**

**El proyecto del radicalismo  
liberal en Ecuador**

ELOY ALFARO:  
POLÍTICAS ECONÓMICAS (1895-1911)  
EL PROYECTO DEL RADICALISMO LIBERAL EN ECUADOR

AUTOR:  
Juan J. Paz y Miño Cepeda

ISBN: 978-9978-389-41-6

Año: 2017

CORRECCIÓN DE ESTILO  
María Eugenia Paz y Miño  
Shirma Guzmán

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN  
Soluciones Gráficas  
giocondamelo.ec@gmail.com

© Universidad Tecnológica Equinoccial

# Contenido

**PRESENTACIÓN . . . . . 5**

1. Ecuador Antes del Alfarismo . . . . . 9

2. Eloy Alfaro en el Poder . . . . . 17

3. La Modernización de la Economía . . . . . 29

4. Hacienda Pública . . . . . 47

5. Moneda y Bancos. . . . . 71

6. El Ferrocarril y la G&Q . . . . . 85

7. Ferrocarril y “Deuda Gordiana”. . . . . 97

8. Políticas Sociales . . . . . 109

9. Conclusiones . . . . . 119

Referencias . . . . . 125



# PRESENTACIÓN

Esta obra trata un tema inédito en la historiografía ecuatoriana dedicada al liberalismo radical, que tuvo como su máximo líder a Eloy Alfaro (1842-1912). Enfoca la economía de la época en la que Alfaro ejerció la presidencia de la República del Ecuador. Lo hace desde la perspectiva de las políticas económicas, por medio de las cuales la ciudadanía podrá comprender el tipo de “modelo” que se siguió por entonces.

En la bibliografía ecuatorianista, el estudio de la época gubernamental de Alfaro ha sido dominado por el enfoque político. Era necesario conocer el ámbito de la economía. De manera que esta obra descubre temas que no fueron abordados en el pasado. Además permite superar enfoques que no estuvieron rigurosamente fundamentados en otros estudios y enriquece la comprensión de los procesos que culminaron el siglo XIX y abrieron puertas al siglo XX.

Para este estudio he utilizado, de manera preferente, casi todos los mensajes de Eloy Alfaro como Jefe de Estado o Presidente de la República, expresados ante los distintos congresos o actos públicos, en forma impresa; también he revisado todos los Registros Oficiales<sup>1</sup> de los gobiernos alfaristas, en los que se encuentra una voluminosa documentación sobre asuntos económicos del país y que, sin embargo, suele ser una fuente menos empleada por los investigadores, pese a ser los documentos primarios a los que hay que acudir cuando se realiza el seguimiento de cualquier gobierno en la vida republicana del país.

Por los límites de espacio y de tiempo de preparación de este libro, resultaba imposible seguir detalladamente todos los documentos,

---

<sup>1</sup> Periódico oficial del Estado, citado como “R.O.” y a continuación la fecha respectiva.

que incluyen informes de ministros, así como los de Hacienda, que contienen sustancial información económica. Debiendo escoger el material, me limito a utilizar lo esencial de las resoluciones y leyes sancionadas por el presidente Eloy Alfaro. A pesar de estas restricciones, se ha logrado una visión nueva sobre la época alfarista, con una serie de datos y precisiones antes poco o nada difundidos. La documentación ha sido obtenida en la Biblioteca Archivo Aurelio Espinosa Pólit de Quito, la mejor en fuentes sobre la historia republicana del Ecuador, y una parte en el Archivo Metropolitano de Quito.

La revisión de estos materiales documentales primarios permite complementar las obras de los historiadores que se han dedicado al estudio de la época alfarista, que he vuelto a repasar para tener un marco mayor de comprensión de los procesos y que cito en el texto cuando ha sido preciso hacer esas referencias. Además, no he estado ajeno al estudio de la economía republicana del Ecuador, pues en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) estuve a mi cargo, durante años, las cátedras de Historia Económica del Ecuador y de Historia Económica de América Latina.

El estudio ofrece una macro visión de la economía y de las políticas económicas de la época alfarista, colocando, como eje para su seguimiento, a la figura de Eloy Alfaro, determinante dentro de un régimen presidencial como el ecuatoriano. Debo precisar que exclusivamente se toma en cuenta los dos gobiernos de Eloy Alfaro, pero no el ciclo intermedio entre 1901-1906, cuando gobernaron Leonidas Plaza Gutiérrez (1901-1905) y Lizardo García (1905-1906).

El libro, al estar destinado al público más amplio, describe la economía señalada sin acudir a conceptos demasiado técnicos. Tampoco contiene estadísticas detalladas, pues se ha preferido destacar la orientación gubernamental. De otra parte, las estadísticas en aquellos tiempos no siempre son confiables. Varias se hallan en los mismos mensajes presidenciales. Además, rehuimos de la “econometría” y de la economía “matemática”, que caracterizan a una línea de análisis en el presente, porque preferimos “rescatar” a la

economía política, como debe ser tratada esta ciencia en América Latina, si se quiere comprender la trama de intereses sociales y de confrontaciones por el poder que suelen esconder los datos “exactos” y la supuesta “técnica” económica “pura”.

Agradezco a todas las personas que colaboraron con esta obra, como ayudantes de investigación en puntos específicos, y también a quienes cooperaron en las transcripciones de los documentos electrónicos y digitalizados, sistematizaron la información, prepararon el conjunto de materiales y corrigieron el texto final. Con su valioso concurso, su cercanía y su identidad en propósitos entregamos al país una parte de su memoria histórica.

La publicación de esta obra ha sido posible por la Editorial de la Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE) de Quito, institución a la que agradezco de manera especial y en la que me desempeño, en la actualidad, como Decano de la Facultad de Comunicación, Artes y Humanidades.

La primera versión de esta obra fue, publicada en 2012 y contenía un estudio introductorio y un anexo documental. Para esta nueva publicación he revisado aquel estudio, y he suprimido el voluminoso anexo, aunque en la bibliografía final incluyo las referencias a los Mensajes gubernamentales.

Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Quito, diciembre de 2017





## **ECUADOR ANTES DEL ALFARISMO**

La Revolución liberal ecuatoriana, iniciada con el pronunciamiento popular del 5 de junio de 1895, fue el resultado de las confrontaciones políticas y sociales que caracterizaron al país desde la fundación de la República el 13 de mayo de 1830.

En efecto, al separarse de la Gran Colombia, la república soñada por Simón Bolívar, a la que Ecuador perteneció durante ocho años (1822-1830), se reunió la primera Asamblea Constituyente en Riobamba, que no solo dictó la primera Constitución, sino que designó al primer Presidente del país, el general Juan José Flores.

Pero, con la Constitución de 1830 el primer Congreso constituyente del Ecuador prácticamente excluyó de la ciudadanía al 90% de la población nacional, que por entonces era de unos 550.000 habitantes, la mayoría asentados en la Sierra, donde predominaba la población indígena. Para ser ciudadano dicha Constitución exigió no solo cierta edad, además de saber leer y escribir, sino tener una propiedad de 300 pesos “o ejercer alguna profesión o industria útil, sin sujeción a otro como sirviente doméstico o jornalero”.<sup>2</sup>

Esa ciudadanía “censitaria” o restringida se conservó en las sucesivas Constituciones de 1835, 1843, 1845, 1851 y 1852, porque solo la Constitución de 1861 abolió los requisitos económicos para ser ciudadano, aunque el de “saber leer y escribir”, que excluyó a los analfabetos de la vida política nacional, solo se quitó en la Constitución de 1979.

Añádase a ello que la Constitución de 1830 consagró a los “venerables curas párrocos” como “tutores y padres naturales” de los indígenas, clase “inocente, abyecta y miserable”, como se escribió en el

---

<sup>2</sup> *Constitución de 1830. Art. 12.* Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, ó ejercer alguna profesión, ó industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico o jornalero; 3. Saber leer y escribir.

respectivo artículo; que la esclavitud de los negros solo fue abolida definitivamente en 1852; que la Carta Negra, Esto es la Constitución de 1869 dictada bajo el gobierno del caudillo conservador Gabriel García Moreno dispuso que para ser ciudadano también se requería “ser católico” y que la Constitución de 1884, en cambio, dispuso que solo eran ciudadanos los “varones” que cumplieran los otros requisitos, con lo que fueron excluidas las mujeres.

Y súmese a todo ello que los requisitos económicos persistieron para ser Presidente, Vicepresidente o Diputado. De acuerdo con la Constitución de 1830, para ser Presidente se requería tener una propiedad de 30.000 pesos (una vaca costaba 4 pesos y una casa-finca cerca de 100 pesos), que bajó a 8.000 (y renta anual) en las Constituciones de 1835 y 1843, a 6.000 (o renta) en las de 1845, 1851 y 1852, a gozar de una renta anual de 500 pesos según la Constitución de 1861, una propiedad de 4.000 pesos o renta anual de 500 de acuerdo con la de 1869 e igual renta según la de 1878. Para ser Senador o Diputado la situación era parecida, pues entre 1830 y 1878 las Constituciones también exigieron calidades económicas: propiedades de por lo menos 4.000 pesos o rentas anuales de por lo menos 500 pesos. Solo la Constitución de 1884 suprimió cualquier tipo de requisito económico para ocupar el Ejecutivo o el Legislativo.<sup>3</sup>

Como puede advertirse, más de medio siglo republicano se conservó el *privilegio de riqueza* como fundamento del poder político.

Semejante régimen trajo dos consecuencias inevitables: una, que las confrontaciones por el poder fueron hegemonizadas por las clases dominantes de terratenientes y comerciantes (solo desde mediados del siglo XIX aparecieron los banqueros y a fines del mismo algunos industriales); y dos, que las luchas populares de campesinos, montubios, indígenas, trabajadores urbanos y las reducidas capas medias, para tratar de que sus intereses también se incorporen a la vida del Estado nacional, se desarrollaron bajo condiciones difíci-

---

<sup>3</sup> Juan J. Paz y Miño Cepeda, “Constituyente, Constituciones y economía”, *Asamblea Constituyente y Economía. Constituciones en Ecuador*, Quito, Abya-Yala – THE, Quito, 2007.

les, adversas, no solo porque las capas concentradoras del poder no eran capaces de admitir ese ascenso popular, sino que normalmente acudieron a la represión para alejarlas o bloquearlas.

En tales circunstancias, las confrontaciones entre las capas dominantes del país se expresaron como luchas entre conservadores y liberales, que la historia ecuatoriana refleja en la sucesión de diversos gobernantes ligados a una u otra de dichas tendencias.

Los conservadores, herederos de los viejos principios aristocráticos y señoriales de la época colonial, defendían el orden, la tradición y el progreso agrario del Ecuador, sin admitir cuestionamientos al régimen de la propiedad de las tierras edificado desde la época de la Conquista española, ni a los valores de un cerrado catolicismo, cultivado por la Iglesia, convertida en aliada ideológica del conservadurismo. Era, por lo tanto, una corriente política mejor identificada con la Sierra y los intereses de la élite de familias dueñas de haciendas. En lo económico, por tanto, recelaban del capitalismo, pues pretendían conservar el sistema oligárquico-terrateniente basado en la servidumbre de los trabajadores agrícolas.

Los liberales, en cambio, vinculados a los intereses de la Costa, eran más abiertos a un país moderno, con relaciones económicas internacionales; pero ejercían, igualmente, un dominio oligárquico, aunque gracias a los principios y valores de la ideología liberal, podían inclinarse a favorecer ciertas reformas populares, como fueron los casos de la abolición de la esclavitud (lograda en 1851) y del tributo indígena (1857), con los cuales aspiraban los hacendados costeños a contar con la mano de obra que escaseaba en la región. Los liberales también podían ser partidarios de ampliar ciertas bases de la democracia representativa, los derechos individuales y la ciudadanía, para derrotar a los conservadores que procuraban restringirlos. Económicamente admitían una economía de tipo empresarial, hasta el límite de que no afectara las bases de la monoproducción agroexportadora (cacao), el tipo de negocios comercial-bancarios vinculados con ella y la propiedad privada de las haciendas costeñas.

Ambas tendencias se expresaron por décadas a través de caudillos y figuras personales, capaces de representar a los partidarios con su propia influencia sobre el Estado. Solo a fines del siglo XIX comenzaron a estructurarse como partidos políticos, de manera que, en vísperas de la Revolución Liberal eran visibles cuatro organizaciones: el Partido Conservador, fundado en 1883; el Partido Progresista, sin fecha definida, aunque tuvo vigencia con los gobernantes del período 1883-1895 (José María Plácido Caamaño, Antonio Flores Jijón y Luis Cordero); el Partido liberal, cuyo director fue el guayaquileño Pedro Carbo; y el Partido Radical, que dirigía Eloy Alfaro. Desde luego, no eran partidos estructurados como hoy exigen las leyes y las realidades sociales (estatutos, militantes, organización nacional, institucionalidad), sino agrupaciones reducidas, que respaldaban el liderazgo de alguna figura a la que promocionaban para las elecciones o la toma del poder por otros medios.

El ideal del conservadurismo fue expresado por el presidente Gabriel García Moreno (1859-1865 y 1869-1875), cuya decisiva influencia personal en el país duró quince años. Sus gobiernos, al amparo de dos Constituciones (1861 y, sobre todo 1869, llamada “Carta Negra”), representaron la alianza política entre las clases del poder serrano y costeño, bajo la hegemonía en el Ejecutivo de los intereses oligárquicos de la Sierra.

Al mismo tiempo que el mandatario realizó una inédita gestión para modernizar al Ecuador en el campo de las obras públicas, el mejoramiento agrícola, el desarrollo del comercio y la banca, literalmente quiso convertir al país en un “convento”, pues hizo de la Iglesia un aparato privilegiado del Estado; celebró un Concordato con el Papa que otorgó a ella la vigilancia y control de la educación nacional e incluso de la moralidad, las costumbres y la expresión del pensamiento (de hecho, no existió libertad de conciencia, pensamiento ni imprenta o prensa); se pretendió establecer una sui generis República del Corazón de Jesús; y hasta se fijó, en la Carta Negra, el requisito de “ser católico” para ser ciudadano.

Los progresistas, que, en definitiva, provenían del conservadurismo, representaron una corriente menos fanatizada que la de los

garcianos conocidos también como terroristas. Pretendieron una especie de tercera vía, por lo que fueron tolerantes y abiertos a cierta convivencia política con los liberales. Los garcianos les consideraron como enemigos, mientras los liberales los tildaron como “termi-católicos” y reaccionarios.

Las corrientes políticas sin duda contaron con ideólogos que exaltaban los ideales y filosofías de cada una, aunque por su labor intelectual y su origen social no eran necesariamente miembros de las clases terratenientes, comerciales, bancarias o “industriales”, que conformaron, en estricto rigor, el sector oligárquico del Ecuador. Desde las filas del liberalismo radical, cabe nombrar, por ejemplo, a Abelardo Moncayo Jijón (1847-1917), quien consideró que el régimen garciano había interrumpido gravemente el camino de la libertad inaugurado por las luchas por la independencia y que, en consecuencia, había que recobrarlo. Junto a otros jóvenes liberales no consideró posible terminar con la “tiranía” de García Moreno por los medios constitucionales de la época y por ello confabuló para la muerte del mandatario, quien cayó asesinado el 5 de agosto de 1875.

De igual modo, en las filas liberales, destacó el célebre Juan Montalvo (1832-1889), quien combatió con su pluma, en forma decisiva, la tiranía garciana y la ineptitud y despotismo de los gobiernos de Ignacio de Veintemilla (1876-1883). Eloy Alfaro trató e hizo amistad con él, financió su viaje a Europa, publicó varios de sus libros y, como gobernante, siempre reconoció la valía intelectual de quien en otra época había sido su compañero de luchas políticas.

También, desde la época garciana, el joven Eloy Alfaro (1842-1912) se unió a las luchas liberales. Apoyaba, por entonces, al liberal José María Urbina, quien había gobernado Ecuador entre 1851-1856, fue el que abolió la esclavitud y logró reunir, en torno a su figura, a la “familia” liberal ecuatoriana que combatía al garcianismo.

Alfaro tuvo que exiliarse. Vivió en Panamá varios años y se vinculó a la masonería. Allí se casó con Ana Paredes Arosemena, con quien

formaría una extensa familia. Además, logró hacer alguna fortuna como comerciante de sombreros de paja toquilla, que provenían de Montecristi, su pueblo natal, en la provincia de Manabí. Sin embargo, nunca abandonó sus convicciones liberales sino que, al contrario, empleó sus propios recursos para apoyar la causa revolucionaria en Ecuador y se convirtió en un verdadero agente liberal por toda América, ya que viajó por diversos países, respaldando a los liberales latinoamericanos, al mismo tiempo que, en forma intermitente, regresaba a Ecuador para levantar “montoneras” o guerrillas, a través de las cuales buscaba el acceso liberal al poder, coartado por el dominio de los conservadores y de los progresistas.

El internacionalismo liberal de Alfaro le condujo a imaginar la posible reconstitución de la Gran Colombia, a considerar la causa del liberalismo como un asunto de toda la América Latina y a tratar planes para la independencia de Cuba con José Martí, el “Apóstol”, y otros revolucionarios cubanos. En el contexto de aquella época, es preciso advertir que las luchas liberales evidentemente no se reducían al ámbito ecuatoriano, sino que formaban parte de las confrontaciones por el poder en toda Latinoamérica, especialmente desde mediados del siglo XIX. En varios países (Argentina, Chile, México), el liberalismo incluso logró tomar el poder, mientras en otros (Colombia, Venezuela) el triunfo liberal no logró afirmarse en forma definitiva. El liberalismo, signo de nuevos tiempos, representaba la corriente de modernidad y adelanto para los pueblos latinoamericanos.





## **ELOY ALFARO EN EL PODER**

Eloy Alfaro se hallaba en Nicaragua cuando se produjo el pronunciamiento popular del 5 de junio de 1895 en Guayaquil,<sup>4</sup> con el que dio inicio la Revolución liberal ecuatoriana. Allí incluso fue reconocido con el título de General de la República.<sup>5</sup> Ante el llamado que se le hiciera para encabezar dicha revolución, Alfaro llegó a la gran ciudad costeña a los pocos días. Enseguida preparó la fuerza armada que enfrentaría al ejército oficial. Se integró con militares de la región definidos por la causa, jóvenes liberales, montubios y campesinos costeños que levantaron las famosas “montoneras” y en su exitoso camino sobre la Sierra se unieron otros combatientes y numerosas comunidades indígenas que apoyaban al que ya era tildado como “indio” Alfaro por los terratenientes serranos, asustados con el posible triunfo del afamado “General de las derrotas”, según le calificaban los mismos sectores que le combatían. Después de la Independencia, esta fue la más impresionante movilización popular en la historia ecuatoriana.

La derrota del ejército y del sistema conservador se volvió inevitable. Alfaro entró a Quito, capital de la República y sede del gobierno nacional. Entonces la lucha política pasó a otro plano: los conservadores y la Iglesia se lanzaron contra el nuevo régimen por todos los medios, empleando la prensa, el activismo opositor permanente, la denigración del Presidente y sus funcionarios, la

---

<sup>4</sup> El “Acta del Pronunciamiento del Pueblo de Guayaquil” se halla en: R.O., julio de 1895, Año I, No. 01.

<sup>5</sup> Existen algunas dudas sobre el título de General otorgado a Eloy Alfaro. Para precisarlo, tómese en cuenta lo siguiente: la Asamblea Nacional Legislativa de Nicaragua otorgó a Eloy Alfaro el título de “General de División del Ejército de la República”, en la sesión del 12 de enero de 1895. Según Wilfrido Looz, fue la Convención Nacional la que otorgó el título de General a Eloy Alfaro, en la sesión del 29 de enero de 1884. Jorge Pérez Concha sostiene que el Consejo de Ministros resolvió otorgar a Alfaro el título de “General de División”, por decreto del 20 de agosto de 1895, que también transcribe Eugenio de Janón Alcívar. Confer., Wilfrido Looz, *Eloy Alfaro*, Quito, Talleres Gráficos Minerva, 1982, p. 135; Jorge Pérez Concha, *Eloy Alfaro. Su vida y su obra*, Quito, Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008, p. 130; Eugenio de Janón Alcívar, *El Viejo Luchador. Su Vida Heroica y su Magna Obra*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, p. 326. El Decreto expedido por el Consejo de Ministros el 20 de agosto de 1895, ascendiendo a Eloy Alfaro del grado de “General de División” al de “General de Brigada” se halla en: Registro Oficial, Guayaquil, agosto 24 de 1895, Año I, No. 15.

conspiración antigubernamental e incluso la resistencia con sistemáticas guerrillas, levantadas hasta por sacerdotes fanáticos, que convocaban a morir por la fe y acabar con los “impíos”, “herejes” y “masones”, como fue el caso de los obispos Schumacher, en Portoviejo; Massiá, en Loja, y el Arzobispo de Quito, Pedro Rafael González Calisto.<sup>6</sup>

A pesar de todo ello, el régimen alfarista inauguró un nuevo ciclo político y económico para Ecuador, que, al mismo tiempo que acabó con las bases institucionales del régimen anterior, creó una nueva institucionalidad. Ese régimen estuvo encabezado por Eloy Alfaro Delgado, quien gobernó en dos períodos: el primero, entre 1895-1901 y el segundo entre 1906-1911.

Desde otro ángulo histórico, fue la inauguración de una nueva era, pues, si bien la Revolución liberal representó la culminación a la que arribaron las confrontaciones entre liberales y conservadores y, en este sentido, se inscribe en los procesos que caracterizaron al Ecuador del siglo XIX, los logros de los gobiernos alfaristas marcaron profundamente la evolución posterior del país.

Es que varias de las conquistas del alfarismo en el poder son ahora patrimonio de la nación. A la época fueron consagradas en las dos Constituciones liberales que, a su vez, enmarcaron las acciones de los dos gobiernos de Eloy Alfaro: la de 1897 y, especialmente, la de 1906, considerada como la Carta Magna del liberalismo ecuatoriano. Sobre esa base se ejecutaron numerosas acciones que transformaron al país.

Se estableció la separación entre Estado e Iglesia, con lo cual esta dejó de ser un aparato estatal, como había ocurrido en el pasado, y los sacerdotes dejaron de actuar como activos políticos, cuando se desempeñaban como legisladores en los congresos. Fueron nacionalizados los bienes del clero (ley de “Manos muertas”), regulada su

---

<sup>6</sup> Alfredo Pareja Diezcanseco, *Ecuador: la República de 1830 a nuestros días*, Quito, Editorial de la Universidad Central del Ecuador, 1979, 209-211.

actividad y prohibido el ingreso de comunidades religiosas extranjeras, con lo cual la Iglesia católica perdió un evidente poder terrenal. Además, se implantó el sistema de educación pública, que incluyó el establecimiento de los institutos normales (Juan Montalvo, Manuela Cañizares e inicialmente Mejía, en Quito, luego plantel de enseñanza secundaria) y, lo que fue aún más trascendental para la cultura ecuatoriana, se implantó el laicismo y se proclamaron los más amplios derechos individuales de la persona, que incluyeron los de libertad de creencias, conciencia, pensamiento e imprenta.

También fue creado el registro civil y expedidas leyes como las de matrimonio civil y divorcio (promovidas por Alfaro, aunque dictadas por su sucesor Leonidas Plaza), superándose así el registro privado de nacimientos, defunciones y casamientos que desde la época colonial había mantenido la Iglesia.

La atención social e institucional fue potenciada por los gobiernos alfaristas. El fortalecimiento de la educación pública y el crecimiento del magisterio nacional determinaron una nueva situación cultural y educativa para Ecuador; se ampliaron las oficinas públicas y los nuevos ministerios, que despegaron el desarrollo de la burocracia; fueron reorganizados el Conservatorio y la Escuela de Bellas Artes; por primera vez se incorporó al Estado el trabajo de las mujeres; con la consolidación de los derechos individuales se benefició toda la población y, en ese marco, Alfaro apoyó el crecimiento de la clase trabajadora, promovió su sindicalización, fortaleció la Escuela de Artes y Oficios y dictó medidas para mejorar las condiciones de vida y trabajo de los campesinos, así como particularmente de los indígenas; sentó bases para los servicios sociales por medio de la Asistencia Pública e incluso de la beneficencia privada; y logró una nueva institucionalización del Ejército, no solo con la creación de la Escuela Militar, la de Clases y la Academia de Guerra, sino con la atención permanente a la profesionalización de la Fuerza Armada y su equipamiento con locales, recursos y armamento moderno.

Aunque no siempre logra resaltarse, la obra liberal no se concentró exclusivamente en las conquistas ideológicas, culturales, educativas,

institucionales y legales. En estos ámbitos también coincidieron los liberales de otros países latinoamericanos. Pero lo que distinguió al liberalismo radical, es decir a esa “ala” del liberalismo que diferenció al alfarismo de los liberales moderados, que gobernaron a partir de 1912, es que el radicalismo tuvo visión y alcances sociales, pues no se limitó a brindar espacio propicio a la modernización de los sectores productivos privados, intentando su progreso empresarial, sino que se interesó por la auténtica incorporación de los sectores populares a la vida de la democracia representativa, atendió a los intereses de las capas medias y de trabajadores, aunque dentro de los límites inevitables de la propia doctrina liberal, e intentó revertir algunas de las bases en las que, como el *concertaje*,<sup>7</sup> se asentó el régimen oligárquico-terrateniente.

Como puede entenderse, las transformaciones revolucionarias durante los gobiernos alfaristas polarizaron al Ecuador, pues conservadores con la Iglesia católica a la cabeza se enfrentaron permanentemente con Alfaro. También apareció la división en las filas alfaristas, pues mientras hubo sectores que se alinearon con la revolución, otros se identificaron con los liberales moderados, que no quisieron afectar los intereses oligárquicos tradicionales y, más bien, edificaron su propio poder, junto a los hacendados e intereses de las altas capas empresariales promovidas, paradójicamente, por el mismo radicalismo.

Con el paso del tiempo, convergieron en un frente de hecho tanto los opositores conservadores como los liberales moderados. Hacia 1911 las reacciones antialfaristas se agudizaron y el presidente, minado en las bases populares que otrora vibraban con su presencia, fue derrocado y salió del país. En su ausencia, se levantaron en la

---

<sup>7</sup> El *concertaje* nació en el siglo XVII, como derivación del antiguo sistema de encomiendas y mitas coloniales, consolidándose junto al régimen de la hacienda. En la Sierra, arraigó la fuerza de trabajo indígena a la dependencia personal frente a los patronos, con escasos o nulos jornales y la sistemática acumulación de deudas saldadas con más trabajo y la transmisión de las mismas a las generaciones posteriores. En la Costa, el *concertaje* adquirió algunas características particulares, porque sus haciendas despegaron desde fines del siglo XVIII y se ampliaron en el XIX, incluyeron jornales y menor endeudamiento, que incluso pudo redimirse. Las formas más opresivas de semejantes relaciones de producción a fines del siglo XIX fueron el “huasipungo” en la Sierra y “peonaje” y “sembraduría” en la Costa.

Costa los generales Pedro Montero y Flavio Alfaro, sobrino de Don Eloy: el uno reivindicando al alfarismo radical; el otro, buscando imponer su candidatura presidencial. El liberalismo demostraba no solo división, sino también ambiciones. Pero los revolucionarios fueron derrotados por las tropas gubernamentales.

En esas circunstancias Eloy Alfaro retornó al Ecuador, intentando mediar en el conflicto político coyuntural. Mas fue inculcado de ser otro de los promotores revolucionarios, junto a varias figuras liberales que, por orden del gobierno, fueron apresados.

El juicio contra Pedro Montero en Guayaquil terminó con un sangriento asesinato de este general, inmediatamente de haber sido sentenciado. Los otros prisioneros fueron enviados a Quito, donde se les condujo hasta el panóptico. Allí los esperaba una turba de populacho incitada por militares antialfaristas y reconocidos conservadores. Entraron a las celdas, mataron a los presos, los arrastraron por las calles de Quito y, finalmente, encendieron sus cuerpos en el parque El Ejido, a lo que el historiador Alfredo Pareja Diezcanezo calificó como “hoguera bárbara”.<sup>8</sup> Era el 28 de enero de 1912 y en ese terrible asesinato murieron Eloy Alfaro, Medardo Alfaro, Flavio Alfaro, Manuel Serrano, Ulpiano Páez y Luciano Coral, la mayoría de ellos inocentes en las revoluciones que hace poco habían sido levantadas en la Costa y que condujeron a un desenlace histórico que resulta un episodio inconcebible y horroroso en la vida del Ecuador.

En 1919, el fiscal Pío Jaramillo Alvarado, en una famosa acusación, declaró como principal responsable de los hechos al gobierno de Carlos Freile Zaldumbide; pero, al mismo tiempo, señaló: “Quien examine el proceso con la atención y el ánimo sereno que es preciso, encontrará que no existe el deseo de esclarecer la verdad; que un

---

<sup>8</sup> Alfredo Pareja Diezcanezo, *La Hoguera Bárbara (Vida de Eloy Alfaro)*, México, Compañía General Editora, 1944.

<sup>9</sup> Pío Jaramillo Alvarado, “La victimación del General Eloy Alfaro y sus tenientes. Acusación fiscal del Sr. Dr. Dn. Pío Jaramillo Alvarado ante el Jurado que se reunió en Quito el día 6 de marzo de 1919”, *Estudios Históricos*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1960, p. 178.

soplo de cobardes condescendencias conmueve todas sus páginas”.<sup>9</sup>  
Y también:

Las mil páginas del juicio criminal, si bien contribuyen a esclarecer ciertas responsabilidades, a acumular presunciones y definir una situación jurídica de constante expectación política, no contienen, con todo, el cúmulo de pruebas que permitan la imputación perfecta del hecho punible.<sup>10</sup>

Con lo dicho puede entenderse que no siempre ha sido posible determinar los autores de crímenes políticos o de hechos que impactan la vida ciudadana en la historia del Ecuador, ya que los procesos jurídicos y las instancias legales resultan, muchas veces, insuficientes. Por lo tanto, hay que distinguir los *responsables jurídicos* de los *responsables históricos*.<sup>11</sup> Y en la acusación de Jaramillo estos últimos quedan bien señalados en los siguientes párrafos:

En Quito, en Guayaquil y otras ciudades se efectuaban manifestaciones tumultuosas, que indicaban claramente la intención de eliminar a aquellos elementos que la intensidad de la atmósfera política cargada de muchos desastres y responsabilidades, los sindicaba como los causantes de inquietud para la paz pública en el porvenir.

...

En este pensamiento coincidía, puede decirse, todo el elemento dirigente de la política ecuatoriana, sin distinción de partidos políticos, ya que liberales y conservadores han puesto sus firmas al pie de documentos, en los que se desautoriza el tratado celebrado en Guayaquil y se pide al Gobierno el ejemplar castigo de los culpables.

...

En los mitins, en los discursos callejeros, en las manifestaciones gráficas del asesinato en efigies, en los actos, en las palabras, en todo, en fin, flotaba la intención de exterminar a los prisioneros de guerra,

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 177.

<sup>11</sup> En el intento de golpe de Estado efectuado el 30 de septiembre de 2010 (30-S) igualmente los responsables jurídicos apenas han sido descubiertos, pero quedan para la memoria nacional los responsables históricos. Confer., Juan J. Paz y Miño Cepeda, Insubordinación o golpe. Ecuador: la trama del 30-S, Quito, Abya-Yala, 2011.

intención y actitud política de esos momentos que se tradujo claramente por los diarios, *El Comercio*, *La Prensa* y el diario oficial *La Constitución*.

...

La presencia de muchos hombres pertenecientes al partido conservador en los tumultos de ese día, es evidente; y, los mismos sindicados de victimación, que no pertenecen al Ejército, manifiestan su filiación al partido antedicho.

...

La muchedumbre entraba al presidio al grito de "viva el pueblo católico" "mueran los francmasones".

...

Estos documentos expresan de la manera más concluyente que no fue la que se llama, la masa del pueblo, de ese pueblo que invocamos en todas las grandes manifestaciones de nuestra agitada vida republicana, el que cometió el crimen... Y en el presente caso... es ese mismo grupo del Ejército, son las armas del Estado las que aparecen en las escenas macabras desempeñando un papel principalísimo.<sup>12</sup>

Ahora bien, la época liberal y la figura de Eloy Alfaro han merecido numerosos estudios, que han destacado los procesos anteriormente descritos.<sup>13</sup> Sin embargo, la economía de los gobiernos alfaristas solo ha tenido pocos seguimientos, frecuentemente sin una visión de conjunto.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ibid., ps. 180, 181, 194, 197, 203, 204.

<sup>13</sup> Entre las abundantes obras bien pueden destacarse "clásicas" como: Roberto Andrade, *Vida y muerte de Eloy Alfaro*, York Printing Co., 1916 (desde la perspectiva liberal); Wilfrido Loor, *Eloy Alfaro...*, Ob. Cit., (desde la visión conservadora); Alfredo Pareja Diezcanseco, *La Hoguera Bárbara...*, Ob. Cit., (en verdad una biografía novelada); Jorge Pérez Concha, *Eloy Alfaro...*, Ob. Cit. (reedición de una obra con enfoque liberal). Con visión historiográfica más moderna: Enrique Ayala Mora, *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional-TEHIS, 1994; o también, Jorge Núñez Sánchez, *El Ecuador en el siglo XIX*, Quito, ADHILAC-Gobierno de la Provincia de Pichincha, 2003.

<sup>14</sup> En 1994 la revista *Procesos* dedicó un número a la producción historiográfica sobre Ecuador en los últimos 25 años. Allí se publicó un trabajo mío en el que afirmaba que la historia económica del Ecuador, pese a algunos avances, estaba todavía "en pañales". Era de esperarse que esa rama historiográfica progresara, pero en verdad todavía hoy la historia económica es área "subdesarrollada" en el país, pues continúa predominando la historia social y política. Confer., Juan J. Paz y Miño Cepeda, "La historiografía económica del Ecuador sobre el siglo XIX y XX en los últimos 25 años", *Revista ecuatoriana de Historia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional II Semestre/1993 - I Semestre/1994, No. 5, p. 75 y sig.

La comprensión de la economía ecuatoriana en la época alfarista se dificulta por dos razones fundamentales: una, no existían los instrumentos de medición de la producción ni de sus sectores como hoy los tenemos (PIB, etc.); y dos, tampoco hubo estadísticas exactas y fieles en amplias áreas del quehacer económico, con las cuales se podría tener elementos para la reconstrucción de las distintas actividades.<sup>15</sup>

En este estudio nos circunscribimos a señalar las características generales de la economía de la época, para ubicarla en el tiempo y brindar el contexto bajo el cual se inscriben las acciones y políticas económicas desarrolladas por los gobiernos del general Eloy Alfaro.

Hay que partir de un reconocimiento global: la economía ecuatoriana, durante el período que estudiamos, fue predominantemente agraria y “precapitalista”, para usar un viejo término que proviene de los antiguos debates sobre las “formaciones sociales” latinoamericanas.

La regionalización del país se impuso desde inicios de la República y solo el ferrocarril resquebrajó esa realidad. Si Ecuador es una república con cuatro regiones naturales (Costa, Sierra, Oriente o región Amazónica y las islas Galápagos), durante todo el siglo XIX la vida nacional prácticamente se redujo a la Costa y la Sierra, porque las otras regiones carecieron de significación. De modo que la lucha política se concentró en estas dos regiones y en algo sirvieron para la economía ciertas zonas orientales. El mismo Alfaro se refirió a la situación de la Amazonía en varios Mensajes, intentando promover su “colonización”, pues pensaba (y ese fue un criterio que penetró

---

<sup>15</sup> Entre los documentos a los cuales se puede acudir están los informes de los Ministros de Hacienda, con amplias referencias sobre la economía nacional, aunque predomina la visión presupuestaria y con ello el movimiento de los ingresos y de los egresos públicos; pero hay informaciones sobre la situación del comercio, algo sobre obras públicas y algunos servicios estatales. También contienen información económica los informes de los Ministros del Interior, solo parcialmente. Otros documentos de la época son igualmente parciales. La prensa era muy limitada en cuanto a dar –y comprender– informaciones económicas, porque predominaban los asuntos políticos e ideológicos; y algunas otras publicaciones, como revistas o folletos, igualmente suelen referirse a temas específicos. La Biblioteca Archivo “Aurelio Espinosa Pólit” es la mejor como repositorio de estas fuentes.

incluso más allá de mediados del siglo XX) que esas tierras eran no solo vírgenes, sino despobladas.

En la Costa se distinguía el norte (Esmeraldas, Manabí), del sur (Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro). Al norte predominaron las propiedades medianas y pequeñas, además de las comunitarias, y una activa producción artesanal. Hacia el sur, la cuenca del río Guayas trazó la región fértil; y, a fines del siglo XIX, estaban plenamente constituidas allí las grandes haciendas productoras de cacao, en manos de una élite de poderosas familias residentes o identificadas con la ciudad-puerto de Guayaquil.<sup>16</sup>

En la Sierra, la subregión centro-norte (desde Chimborazo hasta Carchi) también se distinguía del sur, pues en ella hegemonizaba la hacienda de origen colonial, típicamente afirmada en la posesión terrateniente y la explotación servil e inhumana de la mano de obra que todavía era mayoritariamente indígena. Hacia el austro, en cambio, el gran latifundio característico de los hacendados vinculados con Quito y las ciudades provinciales dependientes, careció de igual significación, pues existían pequeñas y medianas propiedades y una excelente producción artesanal.<sup>17</sup>

En la Sierra, además, se ubicaban las mayores ciudades fundadas con la Conquista española y también radicaba en ella un 80% o más de la población nacional, calculada en 1.5 millones de habitantes, porque la otra parte se hallaba en la Costa y apenas el 1% en la Amazonía.

La Costa, además de cacao, producía variados frutales, maíz, yuca, algo de ganadería, maderas y, sin duda, abundante y variado pescado; en Manabí eran famosos los sombreros de paja toquilla y otros

---

<sup>16</sup> Hasta hoy, las dos obras en las que mejor se estudia la época son: Manuel Chiriboga, *Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera (1790-1925)*, Quito, Consejo Provincial de Pichincha, 1980; Andrés Guerrero, *Los oligarcas del cacao, Quito, El Conejo*, 1980. Desde la visión empresarial, Guillermo Arosemena, *El fruto de los dioses. El cacao en el Ecuador, desde la Colonia hasta el ocaso de su industria, 1600-1983*, Guayaquil, Editorial Graba, 1991, 2 volúmenes.

<sup>17</sup> Leonardo Espinoza, Lucas Achig, *Proceso de desarrollo de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago*, Cuenca, Don Bosco, 1981.

tejidos del mismo material, que se comercializaban vía Panamá, donde sus comerciantes los exportaban bajo el sello de “Panamá Hut”. Esmeraldas, con ricas selvas, siempre fue una provincia relegada y autoabastecida. Guayaquil era la ciudad eje de toda la región, no solo con el poder de los “gran cacao”, sino de comerciantes y banqueros, pues los manufactureros e incipientes industriales aparecieron a fines del siglo XIX y precisamente encontraron condiciones favorables para crecer gracias a las políticas proteccionistas de los gobiernos de Eloy Alfaro. Esas primeras “industrias” fueron productoras de cervezas, sodas y aguas de refresco, azúcar, caramelos, harinas, hielo, elaborados de madera y casi nada más. Las artesanías de la región se elaboraban a base de madera, hueso, arcilla, piedra, tagua y tejidos.

En la Sierra la producción agrícola era básicamente de cereales, papas, granos, legumbres, hortalizas, carnes y lácteos; cada pueblo y ciudad contaba con variados artesanos en la carpintería, sastrería, hojalatería, cerámica, talabartería y cualquier actividad orientada a la construcción; en las comunidades indígenas se producían tradicionales tejidos; había variedad ganadera. Era una región autoabastecida, con algunas ferias locales o provinciales.

Tanto en la Costa como en la Sierra el mercado interno estaba “estrangulado” por los bajos jornales (o nulos, como ocurría en numerosas haciendas serranas). De manera que en todo el país los terratenientes gozaban de primacía económica, los agroexportadores costeños de la mayor riqueza y los escasos comerciantes, banqueros e industriales de una situación acomodada, porque estas “clases dominantes” mantuvieron vínculos sociales y familiares cerrados y elitistas. Así, su situación contrastaba con la miseria, la pobreza y el atraso general del Ecuador. Y tampoco existían, por entonces, los conocimientos económicos como para orientar la vida nacional de otra manera, pues incluso la situación del sector privado contrastaba con las dificultades, el raquitismo y la pésima administración del sector estatal. Es inútil encontrar, en aquella época, algún criterio sobre la “redistribución de la riqueza”, pues la situación social del país estuvo polarizada entre una cúspide de familias pudientes

y la inmensa base piramidal de una mayoría de población campesina, montubia e indígena en condiciones miserables y de sistemática explotación servil.

Un país predominantemente agrario, con mercado interno “estrangulado” y con escaso comercio internacional, no ofreció atractivos a los capitalistas extranjeros. Ecuador tampoco era conocido en ámbitos internacionales. Y, a menudo, pesaba la imagen de no cumplir con sus obligaciones externas, pues la deuda de la Independencia, además de afectar a los presupuestos estatales, no fue manejada con criterios transparentes ni continuos.

Puede comprenderse, entonces, que los gobiernos de Eloy Alfaro recibieron una herencia económica difícil de superar y una sociedad dominada por la cultura conservadora y religiosa, en la que, además, la élite terrateniente-comercial-bancaria controlaba las riendas de todo poder.<sup>18</sup>

Transformar esas condiciones era un esfuerzo gigantesco. Y la única vía posible fue la revolucionaria.

A continuación examinaremos las distintas esferas donde se expresó la política económica de los gobiernos de Eloy Alfaro, acudiendo a las fuentes primarias necesarias. Sin embargo, cabe anticipar otra situación: el mayor empuje revolucionario puede observarse en el primer gobierno de Eloy Alfaro (1895-1901), porque durante el segundo (1906-1911), con las conquistas liberales mejor consolidadas, la administración fue más estable y, por consiguiente, también la economía requirió otro tipo de decisiones frente al empuje de las transformaciones del primer momento.

---

<sup>18</sup> El “poder político” derivaba del “sistema hacienda”, según la interpretación que a su momento hizo: Osvaldo Hurtado, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica, 1977.



# LA MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

En un país dominado por poderosos terratenientes, los gobiernos de Alfaro se plantearon la promoción del campo, al mismo tiempo que la mejora en las condiciones de trabajo de los campesinos y particularmente de los indígenas serranos. Pero la visión de esos problemas desde la óptica del pensamiento liberal, sumada a las circunstancias históricas propias de la época, que impedían el planteamiento de una reforma agraria radical como la que ocurriría en México –y eso medianamente gracias a la revolución de 1910 movilizadora por la población campesino-indígena, limitaron las transformaciones del agro ecuatoriano.

En el Mensaje de 1896, Alfaro, todavía en su calidad de Jefe Supremo, plantea algo que podría considerarse como el primer programa agrario de su inaugurado gobierno, contenido en estos párrafos:

La agricultura, hoy por hoy constituye la verdadera riqueza del país, y, por consiguiente, merece leyes que le presten apoyo y fomento. Los gravámenes que pesen sobre ella, deben dedicarse exclusivamente al establecimiento de escuelas agrónomas, tendentes a mejorar científicamente el cultivo de lo existente y a introducir nuevas industrias, como la seda, el henequen y otras que no están al alcance de la iniciativa particular para implantarlas inmediatamente. El cultivo del henequen o cabuya en Yucatán-Méjico, sobrepuja en valor al cacao en el Ecuador, con la perspectiva favorable de que en nuestro país, se produce esa planta espontáneamente.

Precisa reglamentar el cultivo de la tierra, porque entiendo que la destrucción de los bosques produce el alejamiento de las lluvias, así como también es menester disminuir gradualmente los impuestos ordinarios que gravan los frutos, especialmente al cacao.

Me he visto obligado, perurgido por los gastos de la guerra a gravar algunos productos de exportación; pero esto es transitorio y deben desaparecer tan luego como se cubran los empréstitos a que están afectados.

La agricultura merece tal protección que, en mi concepto, los frutos de exportación deben estar exentos de toda contribución fiscal, exceptuando lo que se destine para el establecimiento y fomento de escuelas agrícolas. Los impuestos municipales, deben limitarse en lo posible.

Los establecimientos bancarios que destinaran sus capitales al exclusivo fomento de la agricultura, necesitarían a su vez de prerrogativas razonables, y la concesión de ellas, os la recomiendo especialmente.<sup>19</sup>

Además, el mandatario era partidario de la colonización de la región amazónica:

La naturaleza misma, el estado de atraso y la desmedida extensión de nuestras selvas orientales, os demandan imperiosamente la Ley especial que debe servir de norma al Ejecutivo para el resguardo, colonización y adelanto de esas comarcas. Tanto para la parte administrativa como para la económica, es indispensable que dejéis al Ejecutivo la autorización necesaria para proceder según las necesidades y lo imprevisto de los acontecimientos en aquella zona.<sup>20</sup>

Y Alfaro también expresó su interés por la inmigración extranjera, siempre ínfima en la historia del país, por la vigencia de la cultura conservadora:

A fomentar y provocar la inmigración y colonización que contribuyen poderosamente al desenvolvimiento económico de los pueblos, y a la cultura y bienestar material de ellos, obedece la creación de la Junta que se estableció por Decreto Ejecutivo der 2 de Junio, la cual ha comenzado a funcionar, después de haberse dado el Reglamento que mereció la aprobación del caso.

La Ley de 1849 es, un anacronismo a la hora presente. Y por lo tanto no merece una mera reforma, sino una completa derogación por otra

---

<sup>19</sup> Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896, Guayaquil, octubre 10 de 1896, p. 14.

<sup>20</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1898, Palacio Nacional, Quito, octubre 27 de 1898, ps. 4-5.

que amplíe el Decreto de 10 de marzo de 1897, consultando el estado actual del pueblo ecuatoriano, y que ofrezca más facilidades y garantías a los inmigrantes y colonos que vengan a aumentar la población de nuestras ciudades ó a establecer colonias en las vastas y vírgenes comarcas del territorio nacional.

El establecimiento de un Departamento de inmigración y colonización del que dependan directamente las Juntas provinciales y los agentes especiales, dotándolas de rentas propias, es una reforma que se impone, y en este sentido el Departamento del Ramo someterá un Proyecto de Ley.<sup>21</sup>

La realidad del dominio terrateniente se impuso. No se montaron escuelas agrícolas, tampoco se diversificó la producción tradicional, el cacao continuó como el principal producto de exportación y los impuestos sobre el agro o específicamente a las exportaciones cacao-teras, se mantuvieron como necesarios para tener ingresos para el fisco. La “colonización” del Oriente no avanzó.

La inmigración despegó gracias a la política de apertura con el exterior, pero aun así fue reducida y orientada más a Guayaquil, que a otras ciudades de la república,<sup>22</sup> pues a ella comenzaron a llegar italianos, algunos alemanes, franceses, norteamericanos y una serie de “árabes” o “turcos”, conforme se los confundía por entonces. La llegada de misioneros protestantes extranjeros siempre despertó rechazo en la Sierra, a pesar del liberalismo, porque la Iglesia seguía con su poderosa influencia, bajo la idea de admitir solo la religión Católica, Apostólica y Romana.<sup>23</sup> No hubo recelo con los inmigran-

<sup>21</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1901*, Quito, agosto 11 de 1901, p. 21.

<sup>22</sup> El periódico conservador “El Industrial”, que dirigió Julián San Martín, sostuvo: “Secundando la voluntad del pueblo; anhelando la civilización, progreso y engrandecimiento de nuestra queridísima Patria, no podemos menos que exclamar con nuestros conciudadanos, á voz en cuello: “*Afuera extranjeros*”. Sí, afuera aquellos que, con sus costumbres depravadas y malos ejemplos nos escandalizan! Sí, afuera aquellos que no tienen otro fin que el de corromper las masas! Sí, afuera aquellos foragidos (sic) que abusan de nuestra tolerancia! Sí, afuera aquellos que, sin otro título que el de advenedizos, vejan nuestras familias! Sí, afuera aquellos que hacen propaganda del error! Sí, afuera aquellos cuyo descreimiento *extranjero también*, es suficiente título para elevarse más que nuestros compatriotas probos é ilustrados! Todos ellos afuera, afuera!!”, *El Industrial. Semanario Católico dedicado a toda la clase trabajadora del Ecuador*, Quito, Marzo 21 de 1896, Año IV, No. 168, p. 1.

<sup>23</sup> Washington Padilla J., *La Iglesia y los Dioses Modernos. Historia del Protestantismo en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1989.

tes españoles, a quienes se los tenía consideración, incluso porque se definían católicos.

Paradójicamente, el liberalismo en el poder mantuvo viejos prejuicios sobre “chinos” y “gitanos”: una circular (septiembre de 1899) a los gobernadores de las provincias de Los Ríos, Guayas, El Oro, Manabí y Esmeraldas, decía que “habiendo tomado caracteres alarmantes” la inmigración de chinos y “siendo perniciosísimo el influjo que estos ejercen en las costumbres de la sociedad, y en las industrias y transacciones mercantiles del país”, el gobierno había decidido aplicar los decretos que prohibían esa inmigración y que fueron dictados en la época del expresidente Antonio Flores Jijón;<sup>24</sup> en octubre del mismo año, el Congreso Nacional dictó un decreto que ordenó: “Declárase prohibida la inmigración china en el territorio de la República”;<sup>25</sup> y en 1909 una circular de la Sección de Policía del Ministerio del Interior disponía al gobernador de la provincia del Guayas impedir el arribo de “gitanos” y expulsar a los que se hallen en la ciudad, porque una partida de los que merodean “cometen, a diario, toda clase de desórdenes y raterías, dedicándose especialmente al robo de niños”.<sup>26</sup> Prejuicios similares todavía existían contra los “judíos”, especialmente en la Sierra, donde se los tenía por rateros y estafadores.<sup>27</sup> Desde luego, tales prejuicios tenían una base económica oculta, que se evidenció en una comunicación que en 1907 dirigieron los comerciantes de Quito al Ministro del Interior para solicitarle que evite, por todos los medios, la entrada

---

<sup>24</sup> R.O., Quito, septiembre 22 de 1899, Año V, No. 953.

<sup>25</sup> R.O., Quito, octubre 20 de 1899, Año V, No. 976.

<sup>26</sup> R.O., Quito, septiembre 6 de 1909, Año IV, No. 1047.

<sup>27</sup> Tan “tarde” como en 1938, durante el Congreso que constituyó la “Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos” (CEDOC), fuertemente controlada en sus inicios por jerarquías eclesiásticas y promotores católicos vinculados al Partido Conservador, en la sesión del 28 de septiembre, uno de los líderes propuso pedir a la autoridad competente la “expulsión” de los “propagandistas extranjeros del comunismo” que, según argumentó, “está dirigido por el judaísmo, el cual comercia con todo lo que puede y apela a todos los engaños con el fin de conquistar adheridos. En Guayaquil el judaísmo tiene negocios de bazares, salchicherías, cafetines, sombrererías, cantinas con biombos para conquistar en sus recintos a la gente de la ciudad. Engañan con ofertas de mercaderías a los habitantes de la ciudad, facilitándoles el pago y aún dándoles plazos, obsequiando muchas veces un vestido a algún niño que viene acompañado con sus padres, estos entonces propagan por todas partes la bondad de los comunistas judíos y comerciantes que lo han obsequiado”. Acta. Sesión Nocturna del 28 de septiembre de 1938. Primer Congreso Obrero Católico Nacional. Quito.

de chinos a la ciudad capital, porque temían la destrucción de la “libre competencia”.<sup>28</sup>

Retomando el hilo conductor de la modernización económica, los gobiernos alfaristas tuvieron claridad en el fomento productivo del agro, lográndolo más en la Costa que en la Sierra, región donde el tradicionalismo y la mentalidad rentista de los hacendados, sobre la miseria indígena y campesina, continuó largamente vigente.

Alfaro se interesó por la formación de la “Compañía Nacional del Cacao”, en la que vio una organización que favorecería a los exportadores. Pero insistió, una vez más, que “para favorecer el desarrollo de la agricultura, se debe reducir en lo posible los derechos de la exportación, dejando a veces hasta exentos de todo impuesto los frutos del país”.<sup>29</sup>

Eloy Alfaro consideró a la industria como otra de las ramas que el país debía desarrollar, no solo como complemento a la agricultura, sino para impulsar la modernización general. Su visión, al igual que en lo relativo a la agricultura, fue muy progresista para la época. Así como pensó que era necesario potenciar al agro ecuatoriano para que supere su estancamiento y atraso, consideró que el Ecuador debía industrializarse, pero para ello había que proteger a esa incipiente industria. Sus conceptos estuvieron claros desde el comienzo: “Soy partidario del libre cambio en su más alta acepción —sostuvo Alfaro en 1896, pero mientras dure la infancia de nuestro desarrollo industrial, pienso que debemos dar amparo juicioso a los ramos que necesitan de leyes protectoras, y aun de razonables auxilios del Tesoro Nacional”.<sup>30</sup> Cinco años después podía decir ante el Congreso:

La protección a la industria, no en toda la amplitud que fuere deseable, sino en las medidas de la posibilidad, ha ocasionado el desarrollo

---

<sup>28</sup> R.O., Quito, noviembre 19 de 1907, Año II, No. 525.

<sup>29</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre el proyecto de nuevo impuesto al cacao, Palacio Nacional, Quito, septiembre 26 de 1899.

<sup>30</sup> Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896, Guayaquil, octubre 10 de 1896, p. 16.

actual, tanto que ciertos ramos de ella han mejorado de manera tan notoria que rivalizan en calidad con los mejores similares de los países en donde han llegado a la perfección.<sup>31</sup>

El proteccionismo industrial fue una política observada frente a casos concretos, cuando así convino. Por ejemplo, frente a la importación de azúcar que en un momento determinado afectó a la industria nacional,<sup>32</sup> en virtud de la que Alfaro consideró como inconsulta la “Ley de Víveres”, que también afectaba la producción de cervezas y harinas.<sup>33</sup>

En consecuencia, uno de los Mensajes más significativos fue el que Eloy Alfaro dirigió al Congreso en 1909, en el que expuso ampliamente sobre la necesidad de promover a la industria ecuatoriana, al mismo tiempo de protegerla. El Presidente tomó, para sus argumentos, el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, de la Gran Bretaña y aun de Francia, países que mantuvieron un “prudente proteccionismo” para alcanzar su prosperidad, señalando, por consiguiente, que debía ser igual la prudencia del Ecuador, por lo cual propuso al Congreso un proyecto de “Ley de Protección Industrial”.<sup>34</sup>

En la misma línea se encuentra un importantísimo Decreto industrialista y proteccionista dictado por Eloy Alfaro el 26 de junio de 1906 que dispuso: “conceder preferentemente el uso de ríos, cascadas y de todas las aguas que corren por cauces naturales, á los empresarios que implantaren cualquier establecimiento fabril en que se emplee fuerza hidráulica ó fuerza eléctrica”; dar a las fábricas hasta 25 hectáreas de terreno con 200 metros de frente al río u otra corriente de agua; 200 hectáreas a los cultivadores de henequén, ramio, lino, maguey u otra planta que sirva para textiles; 50 hectáreas

---

<sup>31</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1901*, Quito, agosto 11 de 1901, p. 22.

<sup>32</sup> *Mensaje del Presidente de la República a la Asamblea Nacional sobre la Ley de Liberación de Derechos sobre la importación de víveres*, Quito, enero 9 de 1907, Imprenta Nacional, p. 3.

<sup>33</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre protección a las industrias nacionales*, Quito, 1908, Imprenta Nacional.

<sup>34</sup> *Mensaje Especial del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre protección a las industrias*, Palacio Nacional, Quito, septiembre 3 de 1909.

para los industriales que se dediquen a la sericultura; exonerar de todo impuesto a quienes importen animales para el desarrollo de la industria pecuaria; nacionalizar las lagunas, pero conceder su uso a quienes se dediquen a la piscicultura (exceptuando Yaguarcocha y San Pablo); libre importación de semillas y plantas destinadas a la agricultura; exonerar del servicio militar a los trabajadores de las nuevas ramas; proteger las manufacturas impidiendo por diez años las rebajas arancelarias; exonerar de impuestos a las industrias durante diez años.<sup>35</sup>

Ese Decreto alfarista bien podría “alarmar” en el presente, pues contiene todo un programa que puede calificarse como antecesor de un desarrollismo-liberal apoyado por el Estado. Pero lo que más debería asombrar es que ni con ese cúmulo de garantías “fomentistas” se transformó en moderna la vieja oligarquía terrateniente ni despegó la industria en forma acelerada y capaz de convertir al país en verdadero ejemplo de avance capitalista. Ciertamente crecieron algunas industrias en Guayaquil y solo bien entrado el siglo XX en Quito, pero la clase terrateniente ecuatoriana y la burguesía comercial-financiera no cambiaron sus mentalidades rentistas y expoliadoras de la fuerza de trabajo.

En ese enorme esfuerzo que implicaba sacar al Ecuador del atraso, Alfaro se preocupó, adicionalmente, de fomentar la piscicultura,<sup>36</sup> la explotación de brea y petróleo en la península de Santa Elena<sup>37</sup> o minas de carbón en Azuay y Cañar<sup>38</sup>. En Mensaje del año 1911 queda en claro la visión alfarista sobre la necesaria diversificación económica del Ecuador:

---

<sup>35</sup> R.O., Quito, junio 28 de 1906, Año I, No. 117. Véase este Decreto completo en la sección de Anexos, con textos de los Registros Oficiales.

<sup>36</sup> *Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896*, Guayaquil, octubre 10 de 1896.

<sup>37</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1898*, Palacio Nacional, Quito, octubre 12 de 1898. En 1878 M. G. Mier y Compañía obtuvieron el privilegio para explotar brea y petróleo en Santa Elena por veinte años; después, se arrendaron las minas a Antonio B. Agacio. *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898*, Quito, agosto 10 de 1898.

<sup>38</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre construcción de ferrocarriles a Ibarra y Cuenca*, Quito, Imprenta Nacional, septiembre 25 de 1909.

Otro de los grandes problemas que debe ocupar seriamente vuestra atención y la de todos los ecuatorianos, es el de la exportación en gran escala, de nuevos productos, pues no es posible que continuemos vinculando el porvenir económico nacional en aquellos que hoy tenemos, muy en especial si se considera que algunos de ellos han sufrido fuertes depreciaciones, con motivo de la competencia similar.<sup>39</sup>

Y, en una época de expansión de la que se conoce como “segunda revolución industrial”, basada en el petróleo y la electricidad como nuevas fuentes de energía, que consolidaron, a su vez, la fase del capitalismo llamada “imperialismo”, bajo el segundo gobierno de Eloy Alfaro se celebró el contrato con Carlton Granville Dune para la exploración y explotación de minas o yacimientos de petróleo, asfalto y gas natural.<sup>40</sup> Alfaro consideró que ese contrato ilustraba la necesidad de atraer al capital extranjero, a fin de que aportara al progreso del país y, por ello, lo recomendó ante el Congreso.<sup>41</sup>

Evidentemente, Alfaro era un liberal en materia económica. Pero ello no le impidió ver los intereses expansivos de los EE.UU. sobre todo el continente. Por ello, si bien desde antes de haber llegado al gobierno fue un internacionalista latinoamericano ampliamente reconocido en casi todos los países de la región, al llegar a la primera presidencia, no dudó en apoyar la independencia de Cuba, en solidarizarse con los reclamos venezolanos sobre la Guayana Esequiva, en intentar reconstituir la Gran Colombia y, sobre todo, en convocar un Congreso Continental Americano que debía inaugurarse en México, el 10 de agosto de 1896, en homenaje a la Revolución de Quito del año 1809, con la que se inició el proceso de independencia del Ecuador, y que Alfaro siempre resaltó.

Ese Congreso fue boicoteado por la diplomacia norteamericana. Pero los ocho países que se reunieron acordaron una contundente

---

<sup>39</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1911*, Palacio Nacional, Quito, julio 26 de 1911, p. 9.

<sup>40</sup> R.O., julio 27 de 1909, Año IV, No. 1015; R.O., noviembre 8 de 1909, Año IV, No. 1096.

<sup>41</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre explotación petrolera*, Palacio Nacional, Quito, septiembre 28 de 1909, Imprenta Nacional.

Declaración que cuestionó el manejo arbitrario que los EE.UU. hacían de la “Doctrina Monroe” (“América para los americanos”) para imponerse en el continente, señalando la necesidad de sujetarla a un verdadero Derecho Público Americano.<sup>42</sup> La posición alfarista al convocar el Congreso y alentar su Declaración fue una muestra indiscutible de nacionalismo y, sobre todo, de latinoamericanismo.

Al fomento agrícola y a la promoción industrial debe unirse la vasta obra material realizada por los gobiernos de Eloy Alfaro. Ante todo, el Viejo Luchador tuvo siempre en claro: “Mi idea dominante ha sido, y lo es todavía, el cruzar el país de vías de comunicación fácil y económica; y si no he podido llevar a la práctica, en toda su amplitud, esta mi aspiración patriótica, ha sido por circunstancias ajenas a mi voluntad”.<sup>43</sup>

Sin duda destaca el ferrocarril. Pero, además, pese a los límites fiscales, quedaron para la posteridad una serie de obras públicas e infraestructuras, sobre las que el Presidente hizo amplias referencias en sus Mensajes al Congreso. En forma ilustrativa, puede hacerse un breve listado sobre obras, reparaciones, compras o arriendos, etc., aunque el detalle puede seguirse a través de los Mensajes:

- Caminos: de Ibarra al Pailón; de Girón a Pasaje; de Pelileo a Canelos; de Chone a Quito por las montañas de Santo Domingo de los Colorados; de Ambato a Guanujo, puente de acero sobre el Guayllabamba; de Cajabamba a Chimbo vía Pallatanga; de Cotacachi a Otavalo; de Ibarra a Quito, varios puentes, caminos a la Costa desde Guaranda.
- Edificios: Aduanas en Guayaquil, Gobernación y Tribunal de Justicia en Riobamba, Gobernación en Portoviejo, Casa Presidencial en Quito, despacho administrativo en Cañar, igual en Latacunga, Gobernación en Guayaquil, mejoramiento de edificios públicos en

---

<sup>42</sup> Juan J. Paz y Miño Cepeda, “Eloy Alfaro y el Liberalismo Latinoamericanista”, *Removiendo el Presente. Latinoamericanismo e Historia en Ecuador*, Quito, Abya Yala – THE, 2007, p. 25 y sig.

<sup>43</sup> Mensaje del presidente de la república al congreso nacional de 1910, Palacio Nacional, Quito, agosto 12 de 1910, p. 15.

Quito, colegio Vicente Rocafuerte, colegio La Inmaculada, edificio del Faro en Esmeraldas.

- Mercados y Plazas: plaza de mercado en Quito, igual en Cuenca.
- Puertos: Puerto Bolívar, muelle fiscal en Guayaquil.
- Infraestructuras: canalización de Guayaquil, igual en Ibarra, agua potable para Imantag, sanitario Rocafuerte, monumento a los próceres del 10 de Agosto, escuelas, hospitales, casas de Beneficencia, casa de Artes y Oficios, alumbrado eléctrico en Loja y Quito, agua potable para Guayaquil, canalización y arreglo del puerto de Bahía, saneamiento en Guayaquil, agua potable en Quito, equipos, bombas a vapor para Bomberos de Guayaquil, telégrafo entre Quito y Guayaquil, teléfonos en Quito e Ibarra.
- Artes: remodelación y techo del Teatro Sucre en Quito, igual del Observatorio Astronómico.
- Ejército: cuartel de Tulcán, armas, vapor de guerra, Escuela Militar y Escuela de Clases en Quito, edificio de la Policía, cuarteles en las distintas provincias.

Particular mención cabe hacer sobre la reconstrucción de Guayaquil luego del gigantesco incendio que acabó con buena parte de la ciudad, en octubre de 1896. El hecho sirvió para que los conservadores y sacerdotes fanáticos levantaran la acusación de que la tragedia era un castigo divino contra el “ateo” alfarismo que había llegado al poder por las armas revolucionarias. Lo cierto es que quedaron destruidas como 1.130 casas en 83 manzanas, además de edificios públicos, comerciales y bancarios, así como también 5 iglesias, la cárcel, el matadero, varias fábricas, el hospital, etc. Según la referencia de un investigador empresarial:

Para efectos de cuantificar el enorme perjuicio económico que sufrió el país, conviene tener presente que las pérdidas de 21.6 millones de sucres, al compararla con el presupuesto del Ecuador de ese año de S/. 3.3 millones, representó un 700%; al compararla con el total de exportaciones de S/. 12 millones, equivalió a un 180% y al compararla con el medio circulante, de S/. 7.5 millones, significó un 288%. Para que el lector pueda cuantificar la pérdida económica, usando los pa-

rámetros de 1989, ésta sería de aproximadamente 4 mil millones de dólares.<sup>44</sup>

El incendio en Guayaquil y la reacción clerical-conservadora merecían atenderse en dos planos distintos: el económico y el político. Eloy Alfaro decretó, enseguida, la suspensión del cobro del empréstito del 5 y 10 por mil en la ciudad de Guayaquil.<sup>45</sup> E inició la tarea de la reconstrucción, aunque no solo fue un esfuerzo gubernamental, sino que esa acción fue posible por el decidido apoyo de los propios guayaquileños, que movilizaron recursos y, sobre todo, su gente, que acudió, como en otras oportunidades de la historia, a retomar el empuje y la dinámica de su ciudad.

Al examinar la labor comercial, se debe partir de considerar que el comercio internacional ecuatoriano creció lentamente en el siglo XIX. El país no era atractivo en el exterior por lucir pequeño y atrasado; pero, además, porque el conservadorismo, especialmente desde la época garciana, hizo que en la Sierra usualmente se recelara de todo extranjero, particularmente norteamericano o europeo, que no demostrara seriamente ser católico. Ecuador tampoco tenía mucho que ofrecer: esencialmente agrícola, los productos de las haciendas serranas abastecían el sustento interno, pero no fueron orientados a la exportación porque a los terratenientes les bastaba la rentabilidad de tipo señorial; y en la Costa, abundaban recursos tropicales, pero se incursionó en el mercado externo con pocos, entre los que siempre predominó el cacao, que hizo las fortunas de la gran oligarquía cacaotera comercial-financiera de Guayaquil.

En un artículo publicado hace varios años, señalé las siguientes características del sistema aduanero ecuatoriano, que intentaba aprovechar del comercio externo, y que cito en extenso:<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Guillermo Arosemena A., *Ecuador: Evolución y búsqueda del despegue económico 1830-1938*, Guayaquil, Banco Central del Ecuador, 1990, p. 166 y sig.

<sup>45</sup> R.O., Guayaquil, octubre 20 de 1896, Año II, No. 221.

<sup>46</sup> Revista *GESTIÓN*, Quito, No. 29, noviembre de 1996.

Al constituirse el Estado del Ecuador en 1830, la situación comercial del país era insignificante, aunque resultó favorable la liberación del comercio promovida por la Independencia. Paulatinamente se incrementaron las importaciones y se ampliaron las exportaciones, aunque estas dependieron, durante un siglo, básicamente del cacao costeño.

Las nacientes exportaciones se dirigieron a Centroamérica, México, Perú, Chile, Colombia, Europa y los Estados Unidos. En 1830 se prohibió el comercio de esclavos. En 1833 se decretó la libre fijación de intereses en las transacciones comerciales y en 1837 la protección de varios productos nacionales. Paralelamente se inició la suscripción de convenios postales, tratados de navegación y de comercio con Colombia, Estados Unidos, España, Inglaterra y Francia. Pero solo en 1862 se expidió el primer Reglamento del Puerto de Guayaquil y la Ley Orgánica de Procedimientos en materia Comercial, en 1872 un nuevo Código de Procedimientos Comerciales y en 1878 un Código General de Comercio. También a fines del siglo XIX se celebraron nuevos convenios comerciales y de navegación con Gran Bretaña, Bélgica, España y México. En 1882, mediante contrato con la compañía inglesa "The Central and South American Telegraph Company", Guayaquil inauguró la comunicación con cable, por la vía Galveston, con los centros comerciales del mundo.

Para obtener recursos, los gobiernos vendieron obligaciones, pero ellas se utilizaron para el pago de derechos aduaneros, con lo cual se reproducía la penuria fiscal. Vicente Rocafuerte, como Gobernador del Guayas, fue el primero en modernizar las instalaciones aduaneras, mediante la recaudación de 3.300 pesos entre los comerciantes y la construcción de un muelle con un sistema de rieles, por contrato con el señor Khol, un ingeniero estadounidense. Ante el deterioro de tales instalaciones, en 1856 el gobierno concedió a la firma Antonio Pérez & Cía la construcción de un nuevo muelle y el aprovechamiento del mismo por 40 años. Hasta fines del siglo XIX la instalación sirvió para la atracada de buques, que ingresaban al golfo conducidos por un "práctico" o piloto conocedor de los esteros, para realizar la carga y descarga de las mercaderías. Los navíos debían pagar al práctico y a la capitanía del puerto, además de derechos por muellaje, anclaje

y dragado, peaje por bulto según su tamaño y depósitos. Las naves provenientes de países que no habían celebrado tratados comerciales con Ecuador, debían pagar derechos recargados.

Rocafuerte también confió en el libre comercio y, siendo Presidente (1835-1839) redujo los aranceles de aduana en un 40%, en momentos de crecimiento de los precios del cacao. Los impuestos debían ser cancelados en efectivo y no fueron admitidas al pago los papeles de obligación creados por el Estado y negociados con descuento por los comerciantes, lo cual ocasionó su reacción.

#### Y sobre el sistema aduanero:

Durante el siglo XIX el sistema aduanero ecuatoriano estuvo sujeto tanto a factores políticos como económicos. Los gobiernos, generalmente insuficientes de ingresos, acudieron a los impuestos aduaneros para proveerse de rentas presupuestarias y encontraron en ellos la mayor fuente de riqueza. Pretendían garantizar ingresos estatales desde una perspectiva nacional, que chocó contra los intereses particulares de los comerciantes y especialmente contra los intereses regionales costeños, que juzgaban como centralistas a los esfuerzos fiscales. Para los exportadores e importadores del litoral eran molestosas las políticas proteccionistas y abogaban por el libre comercio que, por su parte, frecuentemente resentía a los productores serranos.

Las constantes "revoluciones" y las disputas entre las élites políticas agravaron no solo las necesidades rentistas de la nación, que convirtieron a las aduanas en botín burocrático y en fuente de mayores exacciones, sino también en instrumento de corrupción, para provecho de los evasores de impuestos y de los contrabandistas. A todo ello se sumó el caos administrativo de las aduanas, la carencia de aranceles transparentes, la falta de estadísticas confiables y hasta las confrontaciones de Guayaquil, convertida en el primer puerto del país, con Manta y Bahía, habilitados como puertos alternativos. Además, carente el país de ferrocarril (en 1908 se inauguró la única línea entre Guayaquil y Quito) y de carreteras, la comunicación con la sierra era precaria y sólo posible a través de los arrieros, que demoraban has-

ta tres semanas en verano e interrumpían sus viajes en invierno. Babahoyo (antes "Bodegas") era el centro de almacenaje de los productos intercambiados entre las dos regiones naturales ecuatorianas.

En estricto rigor, las leyes tarifarias de aduana no lograron ser proteccionistas, aunque las exenciones tuvieron corta duración. Los derechos de importación procuraron mantenerse al 25% del valor en el mercado de los bienes importados, fijándose tarifas *ad valorem* específicas de los derechos por cada artículo. Pero los vistaforadores eran incapaces de aforar los nuevos productos introducidos al país, al carecerse de las correspondientes partidas arancelarias, por lo cual los derechos caían hasta el 10%. Los desacuerdos sobre los impuestos pasaron a ser dirimidos por los tribunales o por funcionarios superiores, llegándose a gravar algunos productos según el peso, o por el tamaño del bulto y aún "al ojo", de acuerdo con el número de piezas del embarque. A todo ello se sumaban cargos adicionales. Los cálculos se volvieron engorrosos y los trámites aduaneros un estorbo.

Las reformas de fines de siglo procuraron simplificar la administración, mediante un derecho general uniforme y la eliminación de cargos adicionales. Se discutió el sistema *ad valorem* o al peso, decidiéndose en 1885 por este último, sin establecer un derecho uniforme, pero dividiendo las importaciones en nueve clases, con tasas diferenciadas. Al iniciarse el siglo XX el sistema seguía siendo complicado e ineficaz. Si bien los liberales en el poder desde 1895 trataron de reformar la aduana, pues de ella obtenían entre el 53 y el 81% de los ingresos, casi nada consiguieron.

| INGRESOS DE LAS ADUANAS EN AÑOS SELECCIONADOS                                                                 |      |                                          |        |                                      |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------------------------------------|--------|--------------------------------------|------|
| Año                                                                                                           |      | Cantidad absoluta<br>absoluta (millares) |        | % de los ingresos<br>gubernamentales |      |
| 1830                                                                                                          |      | Pesos:                                   | 312    | 44                                   |      |
| 1846                                                                                                          |      |                                          | 371    | 34                                   |      |
| 1852                                                                                                          |      |                                          | 310    | 41                                   |      |
| 1855                                                                                                          |      |                                          | 498    | 47                                   |      |
| 1857                                                                                                          |      |                                          | 623    | 49                                   |      |
| 1861                                                                                                          |      |                                          | 927    | 64                                   |      |
| 1864                                                                                                          |      |                                          | 549    | 38                                   |      |
| 1866                                                                                                          |      |                                          | 745    | 54                                   |      |
| 1870                                                                                                          |      |                                          | 1.346  | 60                                   |      |
| 1873                                                                                                          |      |                                          | 1.768  | 57                                   |      |
| 1875                                                                                                          |      |                                          | 1.127  | 40                                   |      |
| 1878                                                                                                          |      |                                          | 1.438  | 59                                   |      |
| 1880                                                                                                          |      |                                          | 981    | 40                                   |      |
| 1886                                                                                                          |      | Sucres:                                  | 1.775  | 56                                   |      |
| 1887                                                                                                          |      |                                          | 3.385  | 76                                   |      |
| 1889                                                                                                          |      |                                          | 2.473  | 80                                   |      |
| 1891                                                                                                          |      |                                          | 2.333  | 65                                   |      |
| 1893                                                                                                          |      |                                          | 3.509  | 81                                   |      |
| 1897                                                                                                          |      |                                          | 5.373  | 78                                   |      |
| 1900                                                                                                          |      |                                          | 7.396  | 91                                   |      |
| 1908                                                                                                          |      |                                          | 9.637  | 75                                   |      |
| 1910                                                                                                          |      |                                          | 10.533 | 78                                   |      |
| 1913                                                                                                          |      |                                          | 13.398 | 68                                   |      |
| Fuente: Linda Alexander Rodríguez, <i>Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)</i> , Quito, BCE, 1992. |      |                                          |        |                                      |      |
| % DE LAS EXPORTACIONES DE CACAO EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES                                              |      |                                          |        |                                      |      |
| Año                                                                                                           | %    | Año                                      | %      | Año                                  | %    |
| 1847                                                                                                          | 57,4 | 1890                                     | 67,3   | 1910                                 | 57,8 |
| 1857                                                                                                          | 64,0 | 1897                                     | 66,2   | 1915                                 | 75,1 |
| 1864                                                                                                          | 58,5 | 1900                                     | 70,7   | 1920                                 | 71,3 |
| 1884                                                                                                          | 63,4 | 1905                                     | 58,7   | 1925                                 | 46,7 |
| Fuente: Ibid.                                                                                                 |      |                                          |        |                                      |      |

Con estos breves antecedentes, cabe considerar que durante los gobiernos alfaristas el auge de las exportaciones del cacao contribuyó, desde la economía, a sostener el poder de los liberales. Pero de ese famoso “boom cacaotero” aprovecharon más los exportadores privados y las clases de banqueros y comerciantes aliados con ellos, que el Estado.

Eloy Alfaro era un convencido promotor del mercado libre interno y externo. Por ello, desde su primera administración, se preocupó por contar con una nueva Ley de Aduanas que lo dinamizara.<sup>47</sup> Era, además, partidario de un sistema arancelario como el de los EE.UU., Venezuela y Chile<sup>48</sup>. La Ley de Aduanas fue expedida por la Asamblea Nacional el 26 de junio de 1897,<sup>49</sup> pero con el pasar de los años le sucedieron una serie de pedidos del Presidente para aumentar derechos de aduana,<sup>50</sup> las reformas a la misma ley,<sup>51</sup> el Reglamento de las Aduanas de Guayaquil,<sup>52</sup> la expedición de otra Ley<sup>53</sup> a la que seguirán nuevas reformas,<sup>54</sup> así como del Arancel de Aduana (que casi de inmediato fue suspendido).<sup>55</sup>

De igual modo, procuró aliviar de impuestos a los productos importados. Alfaro dio un importante Mensaje a la Convención Nacional, pidiendo que se decretara la abolición de los derechos aduaneros para los artículos destinados a la agricultura y a la industria nacionales,<sup>56</sup> al que siguió un Decreto por el cual se exoneró de derechos de importación a las máquinas destinadas al fomento de la agricultura y la industria fabril, que incluyó la liberación para algodón en bruto o desmontado.<sup>57</sup>

<sup>47</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1898*, Quito, octubre 12 de 1898, p. 6

<sup>48</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre reformas rentísticas*, Quito, septiembre 23 de 1909, p. 12.

<sup>49</sup> R. O., junio 26 de 1897, Año III, Nos. 397-400.

<sup>50</sup> R. O., octubre 3 de 1899, Año V, No. 962; R. O., octubre 12 de 1899, Año V, No. 969.

<sup>51</sup> *Mensaje del Presidente a la Convención Nacional pidiendo la reforma del Art. 75 de la Ley de Aduanas*, R. O., Año III, No. 339, abril 7 de 1897; R. O., noviembre 13 de 1899, Año V, No. 993

<sup>52</sup> R. O., mayo 25 de 1900, Año VI, No. 1134; R. O., febrero 6 de 1909, Año IV, No. 877

<sup>53</sup> R. O., noviembre 9 de 1900, Año VI, No. 1260

<sup>54</sup> R. O., febrero 16 de 1907, Año II, No. 305; R. O., agosto 29 de 1907, Año II, No. 459

<sup>55</sup> R. O., julio 13 de 1906, Año I, No. 130; R. O., septiembre 20 de 1906, Año I, No. 183; R. O., octubre 16 de 1908, Año III, No. 878

<sup>56</sup> *Mensaje del Sr. Presidente a la Convención Nacional, pidiendo se decreta la abolición de los derechos aduaneros a los artículos dedicados a la agricultura e industria nacional*, R. O., junio 3 de 1897, Año III, No. 383.

<sup>57</sup> R. O., noviembre 8 de 1898, Año IV, No. 725.

Sin embargo, también tuvo claridad sobre las consecuencias de un aperturismo indiscriminado (“bobo-aperturismo” se diría hoy), y por ello, en un Mensaje especial, incluso llegó a reclamar a la Asamblea Nacional por la aprobación de una “Ley de Víveres” que exoneraba de derechos de importación a los víveres, argumentando que “la liberación de derechos sobre la importación de artículos similares a los que se producen en la República, tienen necesariamente que producir una competencia desastrosa para la agricultura e industrias nacionales”.<sup>58</sup> A los tres años de esa advertencia y ante un nuevo Congreso, Alfaro recordaba que aquella Ley, supuestamente destinada a favorecer al pueblo, perjudicó al fisco en más de un millón de sucres y deprimió la agricultura con la libre importación de cereales extranjeros. En lugar de un “arancel proteccionista” como había querido el presidente, se había impuesto “el trabajo de destrucción que se desarrolló en el seno de la Convención Nacional” y, “la grito de los importadores de artículos manufacturados extranjeros”.<sup>59</sup> Así mismo, con auténtico sentido de protección popular, decretó la importación y venta de azúcar por cuenta del Estado, cuando los especuladores forzaron el alza en el precio de este artículo de primera necesidad.<sup>60</sup>

Alfaro tuvo siempre en la mira el incremento de las relaciones comerciales. Con Chile celebró un tratado de reciprocidad que consideró favorable para las exportaciones de tabaco, azúcar y café.<sup>61</sup> también fue consciente del contrabando existente y, cuando, por ejemplo, incrementó la exportación de tagua, no dudó en que se aumentara el gravamen de cuatro y seis centavos por kilo a la tagua con cáscara y a la pelada, respectivamente, a uno nuevo de ocho centavos el kilo, más aún considerando que el Ecuador producía las tres cuartas partes de la producción mundial.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> *Mensaje Especial del Presidente de la República a la Asamblea Nacional sobre la Ley de Liberación de Derechos sobre la importación de víveres*, Quito, Enero 9 de 1907, Imprenta Nacional, p. 2.

<sup>59</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre reformas rentísticas*, Quito, septiembre 23 de 1909, p. 3.

<sup>60</sup> R.O., mayo 8 de 1899, Año V, No. 854; R.O., octubre 12 de 1910, Año V, No. 1366.

<sup>61</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario de 1898*, Quito, octubre 27 de 1898, p. 5; *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898*, Quito, agosto 10 de 1898, ps. 5-6.

<sup>62</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1909*, Quito, agosto 10 de 1909, p. 7.



**HACIENDA PÚBLICA**

Durante las dos administraciones alfaristas el Estado manejó recursos escasos, a pesar de que entre 1880 y 1920 el cacao se convirtió en el primer producto de exportación del Ecuador, que al menos dos terceras partes del presupuesto nacional provenían de la riqueza generada por el cacao vía exportaciones y que, en ese tiempo, el país vivió el ciclo de mayor auge económico primario-exportador, calificado como “*boom* cacaotero”.

Pero los conceptos económicos de la época y las convicciones liberales sobre el papel de la empresa privada, a la que el Estado simplemente debía garantizar, sin intervenir, limitaron a los gobiernos alfaristas en sus políticas públicas sobre el manejo económico. Además, el Estado tampoco manejaba el sistema monetario y financiero, del cual lucraba la poderosa banca privada de emisión, no solo con créditos al mismo sector privado, sino también al gobierno. De manera que los instrumentos de gobierno prácticamente se hallaban reducidos, aunque podía distinguirse precarias políticas: presupuestaria, aduanera, de impuestos, comercial y bancaria, de obras públicas, servicios e infraestructuras, y algunas políticas sociales.

A su vez, durante los gobiernos de Eloy Alfaro, tres fueron los principios que orientaron la administración de la hacienda pública:<sup>63</sup>

1. Organización eficaz y buena contabilidad;
2. Saneamiento y cumplimiento de las obligaciones fiscales;
3. Centralización de las rentas.

---

<sup>63</sup> En principio, se habla indistintamente de “hacienda pública” o “finanzas públicas”, si bien el primer concepto es más amplio, pues incluye los bienes del Estado y su administración, mientras el segundo hace referencia específica a los ingresos o rentas y a los egresos estatales. El instrumento de las finanzas públicas es el presupuesto del Estado, pero a la época no existía claridad en su formulación, pues era difícil conocer con certeza y precisión el monto de los ingresos, al existir rentas descentralizadas y entidades privadas para la recaudación de una serie de rubros; y, en cambio, los egresos proyectados no se cumplían por escasez de recursos.

En efecto, con relación a la deficiente hacienda pública heredada desde los inicios de la República, desde el primer momento Alfaro anotó: “para que día a día, en lo posible, pueda saberse el movimiento de la Hacienda Pública, es menester que en la contabilidad de hacienda se efectúen reformas de trascendencia”.<sup>64</sup> Y su preocupación fue constante, pues así volvió a plantearlo al Congreso Nacional en 1898:

Señores Representantes, el desorden en que encontré la Hacienda pública y que no podía remediarse en poco tiempo, ha sido la más grave dificultad con que he tropezado en mi Administración, y por eso reclamo de vosotros especial consagración en escogitar los medios mayormente eficaces para terminar, de la manera más rápida posible, la organización de todas y cada una de las oficinas fiscales. Arreglada la Hacienda Pública, el país, tranquilo y a la sombra de la paz, seguirá, con paso firme, el camino de su regeneración y engrandecimiento.<sup>65</sup>

Igual en 1899:

Paréceme indispensable llamar aquí vuestra atención, pidiéndoo con urgencia la reforma de la Ley de Hacienda en lo concerniente al sistema de contabilidad en las Oficinas Fiscales; contabilidad que debe llevarse por Partida Doble, por lo menos en las Colecturías y Tesorerías principales, a fin de que el servicio sea claro, exacto y correcto, porque de otra suerte, la rutinaria contabilidad que se viene observando desde muy atrás en las oficinas de recaudación, nunca dejará de ser un maremagnum de confusión y desorden, un eterno caos donde nada se puede ver claro ni darse cuenta de lo ocasionado que es al engaño y el fraude.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Eloy Alfaro, *Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896*, Guayaquil, octubre 10 de 1896, p. 17.

<sup>65</sup> Eloy Alfaro, *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898*, Quito, agosto 10 de 1898, ps. 22-23.

<sup>66</sup> Eloy Alfaro, *Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899*, Palacio Nacional, Quito, agosto 14 de 1899, p. 21.

En 1900:

La Ley de Presupuestos es indispensable para una buena Administración; y, no basta la reforma que habéis dictado a la Ley de Hacienda, para subsanar todos los inconvenientes económicos que resultarían de la falta de aquella Ley. Os encarezco, pues, que la discutáis con preferencia a todo otro proyecto.<sup>67</sup>

A pesar de los reiterados esfuerzos, no hubo soluciones eficaces. Incluso en el segundo gobierno tampoco se logró la modernización deseada para la Hacienda Pública. La explicación que da Alfaro en 1909 es elocuente, a través de esta extensa cita:

Todo cambia y se transforma en las naciones, a medida que se desarrollan y crecen, que progresan y se perfeccionan; y sería absurdo pretender que se rigieran siempre con las leyes dictadas para su infancia, cuando sus necesidades eran pocas y su órbita de acción muy estrecha y limitada. Y, sin embargo, este es el error capital en que han caído casi todos los Gobiernos anteriores, y del que no podemos desprendernos aún, a pesar de estar palpando los funestos resultados de nuestro tradicionalismo económico. Examinad nuestras leyes de Hacienda, nuestro sistema de contribuciones, nuestro método de recaudación, nuestra nascente Estadística; y hallaréis que casi todo es anticuado, casi todo defectuoso e inconveniente, por estar en pugna con las doctrinas y prácticas económicas del mundo moderno. Reformar esas leyes, cambiar esos añejos sistemas, adoptar métodos nuevos y científicos para la imposición y recaudación de los gravámenes fiscales, perfeccionar la Estadística, sería regenerar la Hacienda y ponerla en el camino de una prosperidad progresiva; pero esta labor salvadora le corresponde principalmente al Poder Legislativo, y de vosotros espera la República su redención económica.

.....

Varias veces me he dirigido al Congreso Nacional en los dos períodos en que me ha cabido la honra de presidir en el Gobierno de la

---

<sup>67</sup> Eloy Alfaro, *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Ordinario sobre la urgencia de varios proyectos de Ley*, Palacio Nacional en Quito, octubre 15 de 1900, p. 3.

República proponiéndole reformas económicas que he creído urgentes y de vital importancia. Mas, por desgracia, el Poder Legislativo, ocupado frecuentemente en esas discusiones políticas estériles que promueven siempre los grupos de oposición, no ha podido ni disponer del tiempo necesario para estudiar, de una manera detenida y concienzuda, las mencionadas reformas. Y así ha ido como perpetuándose, el mal, sin que a los Legisladores les fuera dado remediarlo, a pesar de sus luces y patriotismo; porque la labor obstruccionista de la oposición, ha sido un obstáculo permanente para toda ley bienhechora, para toda resolución que salvara al país. No habría querido, Señores Legisladores, recordaros estas enojosas y perjudiciales luchas parlamentarias que han ocupado a casi todos nuestros Congresos; pero, como hablo ante la República y para la Historia, me es forzoso vencer mi repugnancia y señalar la verdadera causa de nuestra mala situación económica, confiado en que os apresuraréis a removerla. ¿Qué puede hacer el Ejecutivo, sin que la Legislatura destruya los obstáculos que he mencionado, y señale nuevos y mejores rumbos al desarrollo y prosperidad de la Hacienda pública?<sup>68</sup>

Sucesivas medidas tomó Alfaro con el propósito de arreglar la ineficiente administración estatal y encaminar recursos. Durante el primer gobierno, entre las primeras medidas ligadas al fervor del triunfo revolucionario, estuvo la creación de una Junta Fiscalizadora, que debía Esclarecer los fraudes cometidos en las anteriores oficinas públicas.<sup>69</sup> Después, tanto en la primera como en la segunda presidencias, siguieron una serie de medidas sobre los más variados temas, como estos: reformas a la Ley de Hacienda;<sup>70</sup> expedición de una Ley de Sueldos (dictada por la Asamblea) y luego varias reformas de la misma o nuevas leyes,<sup>71</sup> incluyendo la rebaja de los sueldos de todos los empleados públicos;<sup>72</sup> fijación de sueldos para

---

<sup>68</sup> Eloy Alfaro, *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre reformas rentísticas*, Palacio Nacional, Quito, septiembre 23 de 1909, p. 1-4.

<sup>69</sup> R.O., Año I, No. 7, julio 5 de 1895.

<sup>70</sup> R.O., Año II, No. 92, febrero 12 de 1896.

<sup>71</sup> R.O., Año III, Nos. 293-295, junio 10 de 1897; nueva Ley de Sueldos, R.O., Año V, No. 975, octubre 19 de 1899; otra en: R.O., Año VI, No. 1261, noviembre 14 de 1900; Año III, No. 829, diciembre 5 de 1908.

<sup>72</sup> R.O., Año III, No. 469, octubre 19 de 1897.

los empleados del Cuerpo Diplomático;<sup>73</sup> asuntos consulares;<sup>74</sup> Ley de Régimen Administrativo Interior (dictada por el Congreso);<sup>75</sup> reglamentando sobre personal y sueldos para la Policía;<sup>76</sup> numerosas regulaciones sobre telégrafos y teléfonos;<sup>77</sup> sobre correos;<sup>78</sup> para prevenir el contrabando de joyas y otros artículos de valor que se importan por correo;<sup>79</sup> sobre juntas y colecturías generales<sup>80</sup> y especiales de obras públicas;<sup>81</sup> presupuestos y recursos para la Escuela de Artes y Oficios,<sup>82</sup> el Observatorio Astronómico,<sup>83</sup> la Exposición Nacional,<sup>84</sup> el Conservatorio Nacional de Música,<sup>85</sup> la Junta Nacional de Beneficencia,<sup>86</sup> sostenimiento de bibliotecas;<sup>87</sup> e incluso presupuestos para las comunidades religiosas.<sup>88</sup>

Se trató de un esfuerzo formidable para crear una nueva institucionalidad para el país, con sentido moderno. Para ello también fue necesario sanear las finanzas públicas, cumplir con las obligaciones fiscales y atacar, permanentemente, la corrupción administrativa así como el contrabando, tan arraigados desde la época colonial. En ese marco cabe entender las acciones de Alfaro para arreglar la deuda interna con los banqueros privados prestamistas al Estado desde medio siglo atrás, y, sobre todo, atender al arreglo de la deuda externa, que empezó con su suspensión.

<sup>73</sup> R.O., Año IV, No. 585, abril 13 de 1898.

<sup>74</sup> R.O., .O., Año IV, No. 851, enero 4 de 1909; Año V, No. 1141, enero 3 de 1910; Año VI, No. 1438, enero 9 de 1911.

<sup>75</sup> R.O., Año IV, No. 747, diciembre 7 de 1898.

<sup>76</sup> R.O., Año VII, No. 1298, enero 10 de 1901; Año I, No. 6, de febrero 5 de 1906; Año II, No. 559, diciembre 30 de 1907; Año IV, No. 852, enero 5 de 1909; Año V, No. 1143, enero 5 de 1910; Año V, No. 1426, diciembre 24 de 1910.

<sup>77</sup> R.O., Año I, No. 6, febrero 5 de 1906; No. 51, de marzo 31; No. 122, de julio 4; Año III, No. 597, febrero 14 de 1908; No. 605, febrero 24 de 1908; Año III, No. 773, septiembre 29 de 1908; Año IV, No. 876, febrero 5 de 1909; No. 887, febrero 18 de 1909; Año V, No. 1199, marzo 16 de 1910; No. 1247, de mayo 16 de 1910; Año VI, No. 1522, abril 24 de 1911.

<sup>78</sup> R.O., Año I, No. 98, junio 2 de 1906; Año II, No. 328, de marzo 15 de 1907; No. 343 de abril 6 de 1907; Año V, No. 1208, marzo 29 de 1910; Año VI, No. 1537, mayo 11 de 1911.

<sup>79</sup> R.O., Año IV, No. 748, diciembre 9 de 1898; Año IV, No. 889, febrero 20 de 1909.

<sup>80</sup> R.O. Año IV, No. 1039, agosto 27 de 1909.

<sup>81</sup> R.O., Año I, No. 195, octubre 4 de 1906.

<sup>82</sup> R.O., Año II, No. 153, mayo 15 de 1896.

<sup>83</sup> R.O., Año II, No. 407, junio 26 de 1907.

<sup>84</sup> R.O., Año II, No. 528, noviembre 22 de 1907.

<sup>85</sup> R.O., Año III, No. 584, enero 30 de 1908.

<sup>86</sup> R.O., Año IV, No. 906, marzo 12 de 1909; Año V, No. 1154, enero 19 de 1910.

<sup>87</sup> R.O., Año V, No. 1149, enero 13 de 1910; Año VI, No. 1472, febrero 18 de 1911.

<sup>88</sup> R.O., Año III, No. 582, enero 28 de 1908.

Sin duda, el contrabando afectaba gravemente al ingreso de fondos para el fisco. En Mensaje al Congreso de 1898, Alfaro sostuvo que el “escandaloso contrabando” que había existido hasta antes de su gobierno a través del muelle y la aduana de Guayaquil, “se ha logrado que hoy sea casi imposible”; pero, a continuación, reconocía: “por desgracia, no ha podido conseguirse igual resultado respecto a las introducciones clandestinas que se hacen por las fronteras del Carchi y el Macará”.<sup>89</sup> En 1899 repitió que los ingresos de aduanas eran escasos por el “contrabando escandaloso”, particularmente de mercaderías introducidas clandestinamente por el Carchi.<sup>90</sup> Lo mismo en 1900, al señalar que los ingresos aduaneros por Tulcán y Loja manifestaban “que aún se verifica el contrabando en grande escala por nuestras fronteras”.<sup>91</sup> Los esfuerzos por controlarlo eran difíciles y los logros, precarios.

También la administración de las rentas resultaba una tarea titánica. Una serie de impuestos estuvieron “privatizados” en manos de recolectores (o colectores), a quienes el Estado nombraba precisamente para que cumplan la función de recaudar impuestos. En el camino, se hicieron fortunas privadas o llegó al Estado la ínfima parte de lo recaudado. Así es que Alfaro se propuso otro tipo de “privatización” de las recaudaciones, celebrando, en 1900, un contrato con la “Sociedad de Crédito Público”, entidad que lucía eficaz y seria, que logró arreglar algunas de las deudas del Estado con varios bancos y que incrementó sustancialmente las recaudaciones, por lo cual el mandatario recomendó al Congreso autorizar un nuevo contrato con dicha Sociedad.<sup>92</sup> En 1907, Alfaro celebró otro contrato con Emilio Estrada para la formación de una compañía recaudadora.<sup>93</sup> Al año siguiente, repitió ante el Congreso:

Es palpable que hacer intervenir el interés particular en la recaudación de las rentas públicas, ha producido magníficos resultados, en

---

<sup>89</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898*, Quito, agosto 10 de 1898, p. 10-11.

<sup>90</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899*, Quito, agosto 14 de 1899, p. 21.

<sup>91</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1900*, Quito, agosto 23 de 1900, p. 14.

<sup>92</sup> R.O. Año VI, No. 1232, octubre 4 de 1900.

<sup>93</sup> R.O. Año II, No. 479, septiembre 23 de 1907; No. 482, septiembre 26 de 1907.

todos los países que han adoptado este sistema. En nuestra misma República, la Sociedad de Crédito Público, en el poco tiempo que recaudó algunas rentas, las hizo subir admirablemente, como consta en los documentos oficiales de la época en que dicha Sociedad actuaba. Pero, ya que no habéis dispuesto del tiempo necesario para resolver tan delicado asunto, es menester que, por lo menos, le autorizéis también al Ejecutivo para poner en asentamiento la recaudación de las rentas de Aguardientes y Contribución General, y el Ramo de Sal; arrendamiento que deberá celebrarse en la forma prescrita por las Leyes.<sup>94</sup>

Y en un nuevo Mensaje, en 1909, el proyecto “privatizador” de Alfaro para la recaudación de rentas, se expone en forma amplia:

Como os dije en mi Mensaje sobre Reformas Rentísticas, es necesario mejorar la recaudación de rentas, empleando convenientemente la actividad e interés privados, por medio de Compañías recaudadoras. Es natural que estas Compañías obtengan pingües ganancias; pero, a todas luces, serían mayores las obtenidas por el Fisco, el que ahora, a pesar de los grandes gastos de recaudación, deja de percibir buena parte de los impuestos. El contrabando, la imperfección de las Leyes de Hacienda, el favoritismo que preside en la formación de los Catastros, y la tenaz resistencia de los contribuyentes, son otros tantos obstáculos para la exacta y debida percepción de las rentas fiscales. Pero, cuando el interés privado y el incentivo de la ganancia mueven al recaudador, desaparecen casi todos estos obstáculos; y muy pronto, como ha sucedido en otras naciones, se duplican las rentas, y se establece un sistema económico correcto, próspero y progresivo. La Compañía recaudadora tendría grandes utilidades, repítolo; pero, el Estado vería multiplicarse rápidamente sus medios de vida, y conseguiría reorganizar sólida y duraderamente su Hacienda. Y ni sería de temer que dicha Corporación cometiera abusos; porque sus facultades estarían limitadas a proponer al Gobierno los empleados más adecuados y honorables para la recaudación de los ramos que se le encomendaran, a supervigilar esta importantísima

---

<sup>94</sup> *Mensaje... sobre reformas rentísticas*, Ibid., p. 12

operación fiscal; y, en fin, a recibir el rendimiento de los impuestos, para hacer el servicio del Presupuesto y de los intereses y amortización de nuestra deuda. Todos los recaudadores serían ecuatorianos, sujetos a la responsabilidad legal, como ahora sucede con los Coletores; pero esos empleados en la recaudación, tendrían sobre sí la activa vigilancia que hoy falta, la de los interesados personalmente en que aumenten las rentas, y por lo mismo, su propia ganancia. Ni habría que temer complicaciones internacionales; porque, al ser extranjera la Compañía recaudadora y contratar bajo el imperio de nuestra Constitución y leyes, por el mismo hecho, renunciaría a toda reclamación diplomática.<sup>95</sup>

Además, el ejemplo de la Sociedad de Crédito Público y su “eficiencia” estuvo siempre presente en la mente de Alfaro. En 1909 volvió a sostener que era necesario crear una compañía recaudadora, y su argumento “privatizador” es contundente:

El contrabando, la imperfección de las Leyes de Hacienda, el favoritismo que preside en la formación de los Catastros, y la tenaz resistencia de los contribuyentes, son otros tantos obstáculos para la exacta y debida perfección de las rentas fiscales. Pero cuando el interés privado y el incentivo de la ganancia mueven al recaudador, desaparecen casi todos estos obstáculos; y muy pronto, como ha sucedido en otras naciones, se duplican las rentas, y se establece un sistema económico correcto, próspero y progresivo. La Compañía recaudadora tendría grandes utilidades, repítolo; pero el Estado vería multiplicarse rápidamente sus medios de vida, y conseguiría reorganizar sólida y duraderamente su Hacienda.<sup>96</sup>

Alfaro también pensó que la privatización de las aduanas daría iguales frutos, atendiendo al informe favorable del Ministro de Ha-

---

<sup>95</sup> Eloy Alfaro, *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre modificaciones al proyecto de empréstito*, Palacio Nacional, Quito, octubre 6 de 1909, Imprenta Nacional.

<sup>96</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Modificaciones al Proyecto de Empréstito*, Quito, Imprenta Nacional, 1909.

cienda para un contrato con la “Compañía Nacional Comercial”, integrada por empresarios guayaquileños, para que efectúe la carga y descarga de toda clase de mercaderías y productos de importación y exportación por el puerto de Guayaquil.<sup>97</sup>

Las ideas económicas de la época alfarista no daban para pensar de otra manera. Hoy, un esquema similar de privatización de las recaudaciones sería una fórmula neoliberal y probablemente bien vista por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Es que en los albores del capitalismo ecuatoriano, tan “infantil” todavía, Eloy Alfaro no podía dar cuenta de la voracidad oligárquica privada a costa del Estado. Por aquel entonces, parecía bien encargar al sector privado las recaudaciones de impuestos. Mientras que en el Ecuador del presente, conocemos, por experiencia histórica, las nefastas consecuencias económicas y sociales del modelo “neoliberal” y privatizador, propio de las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo, así como el comportamiento negociante y antisocial con el que obra ese sector de sus empresarios apóstoles. Hoy también conocemos perfectamente que la evasión y la elusión tributarias forman parte de la historia misma de esas clases empresariales de tipo oligárquico, de manera que sería un suicidio económico aplicar al presente las fórmulas privatizadoras de la época alfarista.

De otra parte, sobre el manejo de las rentas, Alfaro giró, desde sus iniciales ideas descentralizadoras, al convencimiento sobre la necesaria centralización de las mismas.

Todavía como Jefe Supremo, en su Mensaje a la Convención de 1896, Eloy Alfaro sostuvo:

Procurar la descentralización de las rentas nacionales, lo más posible, es en mi concepto un asunto que debe ocupar, preferentemente, la atención de la Convención Nacional. Los asociados teniendo particular interés en la recaudación e inversión de las rentas públicas,

---

<sup>97</sup> R.O., Año II, No. 527, noviembre 21 de 1907.

vigilarán especialmente su manejo y harán notorias las faltas que se noten y las necesidades y reformas que deban llenarse.<sup>98</sup>

Tan pronto el Mandatario aprendió, en el ejercicio de su cargo, que la descentralización en la administración de las rentas era absolutamente inconveniente. Ello se debió a que los gobiernos alfaristas afrontaron una permanente y activa oposición, incluso con intentos por hacer viable algún golpe de Estado, lo cual obligaba al Ejecutivo a vigilar las rentas y a manejarlas con rigor. Además, porque los gobiernos alfaristas destinaron enormes recursos para obras públicas, educación y otros servicios, a fin de cumplir con el proyecto liberal y laico, lo cual exigía precisamente controlar tanto los gastos como los ingresos. Y, también, porque la centralización era la fórmula más adecuada para intentar combatir el abuso, los peculados y la corrupción, que eran los “males” que pesaban sobre la hacienda pública desde los primeros años republicanos.

En palabras de Alfaro, el año 1908:

El malestar fiscal, ya os lo dije... ha sido originado por varias causas y data de tiempos atrás: podemos decir que estamos sobrellevando los efectos del vicioso sistema económico adoptado desde hace mucho en la República. La descentralización exagerada de las rentas, creando un gran número de Colecturías especiales, casi independientes, ha multiplicado los gastos; y, lo que es más, le ha privado al Ejecutivo de una de sus más importantes atribuciones, la de cuidar directamente de la percepción, administración é inversión de todos los caudales públicos. Además, ha subdividido los deficientes recursos de la Nación, á veces, sin ningún beneficio ni para los partícipes, á los que se ha querido favorecer; y, por lo mismo, como os lo ha manifestado el Señor Ministro de Hacienda en su Memoria, los fondos destinados para la administración nacional, han quedado reducidos á menos de la mitad de los rendimientos de la República. Con tan escasas sumas ha sido imposible, Señores Legisladores, cubrir ni las

---

<sup>98</sup> Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896, Ob. Cit., p. 16.

necesidades más premiosas del Estado; y mucho más, si tomáis en cuenta la constante agitación política del país, que ha exigido grandes gastos militares; y el desarrollo mismo de la Nación, que también viene aumentando progresivamente nuestros egresos.<sup>99</sup>

Todo lo señalado permite ubicar, entonces, los trasfondos de las finanzas públicas. Parecían problemas insalvables porque el sistema de rentas, con el que, en definitiva, se financiaba el Estado, era pobre, anticuado e ineficaz. En todo caso, los gobiernos alfaristas requirieron de recursos para poder desarrollar la obra revolucionaria que se había propuesto.

Sin embargo, el manejo de la hacienda pública, viéndolo a la distancia de nuestro tiempo, era realmente simple, si se consideran las complejidades que tiene manejar el presupuesto actual del Estado. Para entenderlo, sigo algunos párrafos de un artículo que publiqué hace algún tiempo y que resume el tema.

Con el inicio de la vida republicana del Ecuador (1830) hubo necesidad de organizar la nueva hacienda pública. Y la primera preocupación fue la del origen de los ingresos para el Estado, con los cuales los gobiernos podían realizar sus políticas y atender ciertas obras o servicios para los ciudadanos. Desde aquella época los presupuestos estatales contemplaron *rentas patrimoniales* provenientes de los bienes públicos (inmuebles, minas o “industrias”); *servicios nacionales*, sujetos a tasas (portuarios, correos, comunicaciones); *impuestos sobre artículos estancados* (como fueron los de alcoholes, tabaco, sal y fósforos); *impuestos en general, distinguiéndose los directos y los indirectos; e ingresos varios*.

Entre 1830 y 1944 el presupuesto del Estado creció en 300 veces con relación al sucre, lo cual podría considerarse una “monstruosidad”, pero ello representa solo 17 veces con relación al dólar (por la

---

<sup>99</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre reformas rentísticas, Palacio Nacional, Quito, octubre 12 de 1908, ps. 3-4.

depreciación del sucre) y únicamente 10 veces con relación al oro (largamente utilizado como patrón). Durante ese período, las rentas patrimoniales significaron en promedio un 2% de los ingresos presupuestarios; los servicios nacionales apenas un 7%; los ingresos varios un 7%; y los impuestos el resto, o sea el 84%. Pero mientras los impuestos *indirectos* representaron en promedio el 70% de los impuestos totales, los *directos* solo alcanzaron el 8% de los mismos. Por tanto, prácticamente durante más de un siglo republicano el rubro de impuestos fue el determinante de los siempre escuálidos ingresos del fisco, en una época en la cual, además, el Estado no jugó ningún papel significativo para el desarrollo del país y en la que predominó el criterio de la “libertad de empresa”.

Los impuestos indirectos se sustentaron en las tasas consulares, los siempre cambiantes impuestos a la venta de una serie de productos, los fijados para fletes y, sobre todo, los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. Entre 1830 y 1972, año en el que se iniciaron las exportaciones de petróleo, los ingresos aduaneros representaron entre el 30% y hasta el 91% de los ingresos gubernamentales ordinarios, considerando los años de menor y de mayor significación en el porcentaje. Normalmente, pues, entre la mitad y las 2/3 partes de tales ingresos dependieron del comercio exterior ecuatoriano.

Hasta inicios del siglo XX los comerciantes costeños y principalmente de Guayaquil, dominaron las importaciones del Ecuador. También las exportaciones del país se originaron en la Costa, siendo el cacao, producido en las zonas de la cuenca del Guayas, el componente central de ellas (normalmente un 60%). Por consiguiente, los impuestos aduaneros afectaban indudablemente a la Costa, despertando reacciones entre sus burguesías y sentimientos regionalistas entre la población. Como los gobiernos dependían de los impuestos indirectos y, particularmente, de los generados por el comercio externo, sistemáticamente aquellos fueron incrementados a lo largo de la vida republicana y en los períodos de bonanza cacaotera, lo cual multiplicó la resistencia de los ecuatorianos a pagarlos, las prácticas ilegales para evadirlos, la corrupción gene-

realizada en materia tributaria y hasta la vulnerabilidad del Estado frente a los ciclos financieros y los círculos sociales de mayor poder y riqueza.

Durante el siglo XIX, prácticamente, los únicos impuestos directos fueron el *tributo de indios* y los *diezmos*. El primero, originado en la Colonia, representó cerca del 30% de las rentas gubernamentales ordinarias en 1830 y descendió en los sucesivos lustros hasta representar solo un 13% en 1857, año de su abolición. El diezmo (10ª parte de la producción agrícola, también de origen colonial), que otorgaba en promedio hasta un 10% de los ingresos gubernamentales ordinarios, se repartió entre la Iglesia y el Estado, que incrementó su participación en él desde 1/3 hasta llegar al 60%. En 1890 el diezmo fue suprimido, pero en su lugar se creó el impuesto del 3 por mil al valor de las propiedades rurales (en una época en la cual los incipientes catastros volvían inútil un cobro eficaz) y un gravamen especial de 80 centavos por cada quintal (de 46 kilos) de cacao exportado. Como siempre triunfó la resistencia a los impuestos directos, la "democracia financiera" de los impuestos indirectos, pagados por la generalidad de la población, hizo que el sistema tributario ecuatoriano no fuera equitativo, tampoco justo y peor "progresivo", principio éste que sólo aparece bien entrado el siglo XX.<sup>100</sup>

Junto a los impuestos la hacienda fiscal también dependió de los estancos. Estos fueron productos "estatizados", es decir que solo podía distribuirlos el Estado, comprándolos a los particulares o por intermedio de sus propias "fábricas". Todavía a la época de la Revolución Juliana (1925) en el Ecuador existían cinco estancos: alcoholes, tabaco, sal, fósforos y explosivos. Muchos empresarios o personas particulares que vendían los productos estancados hi-

---

<sup>100</sup> Este breve recuento de datos históricos está basado en: Eduardo Riofrio Villagómez, *Manual de ciencia de hacienda y de Derecho Fiscal Ecuatoriano*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 3T., 1934; Eduardo Riofrio Villagómez, "Los monopolios del Estado", *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Quito, Talleres Gráficos del Servicio de Suministros, Nos. 43-44, 1955; J. F. Alberto Azanza J., "El presupuesto nacional a través de 115 años", *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Quito, Imprenta del Ministerio del Tesoro, primer Trimestre, No. 5, 1946; Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992; varios Informes del Ministerio de Hacienda.

cieron fortunas a costa de lucrar con el Estado, con sobreprecios, productos adulterados, falsificaciones o pésima calidad.

En vísperas de la Revolución liberal, un cuadro presentado por la Memoria del Ministro de Hacienda para el bienio 1890-1891 ilustra claramente el tipo de ingresos y de egresos que conformaban el sistema presupuestario del Ecuador:

| COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO: 1890-1891 |                 |                                                 |              |
|-------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------|--------------|
| <b><u>INGRESOS</u></b>                                      |                 |                                                 |              |
| Aduanas                                                     | \$ 3.208.288,81 | Estanco de pólvora                              | 22.252,05    |
| Sustitución del diezmo                                      | 277.265,07      | Arrendamientos                                  | 20.179,18    |
| Estanco de sal                                              | 192.821,93      | Registros y anotaciones                         | 17.905,36    |
| Impuesto al aguardiente                                     | 171.827,47      | Descuentos militares                            | 16.754,18    |
| Contribución general                                        | 132.566,15      | Alcances de cuentas                             | 14.558,46    |
| Timbres fijos, móviles y habilitaciones                     | 116.736,06      | Venta de terrenos baldíos                       | 6.482,07     |
| Alcabala de bienes raíces                                   | 104.001,70      | Venta de publicaciones oficiales                | 3.753,02     |
| Timbres, sobres y tarjetas postales                         | 59.872,29       | Multas judiciales y administrativas             | 2.788,93     |
| Impuesto al tabaco                                          | 29.986,45       | Ingresos extraordinarios                        | 29.924,71    |
| <b><u>EGRESOS</u></b>                                       |                 |                                                 |              |
| Poder legislativo                                           | 60.411,06       | Ministerio de Hacienda                          | 1.048.681,12 |
| Poder Ejecutivo                                             | 20.944,00       | Ministerio de Guerra y Marina                   | 1.152.713,92 |
| Ministerio del Interior y Relaciones exteriores             | 1.066.628,11    | Poder Judicial                                  | 113.721,04   |
| Ministerio de Instrucción pública                           | 740.429,66      | Gastos varios, extraordinarios y suplementarios | 113.785,44   |
| Premios, cambios y descuentos                               | 64.296,59       |                                                 |              |

En 1890, la deuda externa ascendía a \$ 11.232.800 de los cuales correspondían al capital \$ 9.120.000 y por intereses \$ 2.112.800. La deuda interna, en cambio, era de \$ 6.097.476,01, provenientes de préstamos hechos de los bancos privados y otros prestamistas particulares al Estado.

Una década más tarde, de acuerdo con el Mensaje de Alfaro al Congreso de 1901, la situación era la siguiente:<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Mensaje del Presidente de República al Congreso Nacional de 1901, Quito, agosto 11 de 1901.

Los ingresos en el año económico de 1900 han subido a \$ 8.137.161.25.

|                                               |                        |
|-----------------------------------------------|------------------------|
| He aquí el detalle:                           |                        |
| Entradas de Aduanas                           | \$ 6.386.149,48        |
| Producto de impuestos locales, etc.           | 1.668.756,09           |
| Valor de las Existencias en las Tesorerías a- |                        |
| Enero de 1900.                                | 81.742,40              |
| Entradas diversas                             | 513,28                 |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>\$ 8.137.161,25</b> |

Lo que arroja un aumento de \$511.330,89 centavos sobre el ingreso del año anterior.

Los Egresos han ascendido a \$ 7.375.139,98, según lo demuestran las siguientes cifras:

|                               |                        |
|-------------------------------|------------------------|
| Gastos de administración      | \$ 2.562.694,49        |
| Gastos de recaudación         | 45.208,68              |
| Beneficencia                  | 199.710,52             |
| Municipalidades               | 81.672,32              |
| Instrucción pública           | 559.665,60             |
| Fomento y obras públicas      | 383.439,03             |
| Ejército (sueldos y raciones) | 1.953.349,57           |
| Gastos militares              | 642.032,03             |
| Marina (sueldos y raciones)   | 43.369,62              |
| Gastos de marina              | 32.242,06              |
| Inválidos                     | 120.772,70             |
| Montepíos                     | 82.795,24              |
| Guardias nacionales           | 24.856,61              |
| Hospitales militares          | 57.298,76              |
| Comandancias de armas         | 45.180,58              |
| Parques militares             | 10.879,84              |
| Capitanías de puerto          | 33.729,01              |
| Faros (sueldos y gastos)      | 17.944,58              |
| Comisarías de guerra          | 49.157,00              |
| Poder judicial                | 235.476,81             |
| Culto y clero                 | 770,00                 |
| Amortización de Moneda        | 192.894,93             |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>\$ 7.375.139,98</b> |

Puede hacerse una comparación con el siguiente cuadro correspondiente al año 1909, es decir casi una década después:<sup>102</sup>

Los ingresos se elevaron a \$ 15.877.684,67; y los Egresos, a \$ 15.564.882,70. De consiguiente, hay un superávit de \$ 312.801,97.

Las partidas de Ingresos se subdividen en la forma siguiente:

| <b>CUADRO DE INGRESOS</b>               |            |
|-----------------------------------------|------------|
| Aguardientes                            | 832.360,81 |
| Alcabalas                               | 281.447,00 |
| Alcances de cuentas                     | 8.583,16   |
| Apartados de correos                    | 4.045,74   |
| Arrendamientos                          | 41.252,80  |
| Contribución general                    | 333.673,14 |
| Derechos consulares                     | 552.035,68 |
| Derechos de muelle                      | 4.566,57   |
| Emisiones de banco                      | 9.795,00   |
| Estanco de sal                          | 430.492,19 |
| Fletes y pasajes                        | 15.891,43  |
| Impuestos para Agua Potable de Riobamba | 11,23      |
| Obras Públicas de Manabí                | 8.272,11   |
| Colegio Vicente Rocafuerte              | 22.572,55  |
| Ingresos Extraordinarios                | 150.963,07 |
| Intereses                               | 2.407,25   |
| Marcas de Fábricas                      | 385,00     |
| Columna "Nueve de Octubre"              | 24.865,18  |
| Montepíos                               | 32.589,92  |
| Monumento "Sucre"                       | 6.000,00   |
| Publicaciones oficiales                 | 3.409,66   |
| Registros y anotaciones                 | 38.857,63  |
| Seguros contra Incendios                | 7.142,83   |
| Seguros de vida                         | 1.239,48   |
| Tabacos                                 | 78.780,04  |
| Teléfonos                               | 12.741,75  |

<sup>102</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1910, Quito, agosto 12 de 1910.

|                                        |              |                         |
|----------------------------------------|--------------|-------------------------|
| Terrenos baldíos                       |              | 1.633,62                |
| Timbres                                |              | 433.189,98              |
| Utilidades de bancos                   |              | 35.360,00               |
| Acuñación de moneda                    |              | 168.480,00              |
| Multas                                 |              | 7.072,35                |
| Exposición nacional                    |              | 6.307,08                |
| Importación general por<br>las aduanas |              | 8'091.007,21            |
| Exportación general por<br>las aduanas | 4'230.253,21 | 12'321.260,42           |
| <b>TOTAL</b>                           |              | <b>\$ 15'877.684,62</b> |

Las partidas de Egresos se descomponen de esta manera:

| <b>CUADRO DE EGRESOS</b>               |    |              |
|----------------------------------------|----|--------------|
| Aguardientes                           | \$ | 80.771,71    |
| Archivo del Poder Legislativo          |    | 1.962,45     |
| Archipiélago de Colón                  |    | 6.312,00     |
| Agricultura                            |    | 18.793,85    |
| Aduanas                                |    | 315.026,83   |
| Beneficencia                           |    | 426.325,99   |
| Becas                                  |    | 132.704,38   |
| Bibliotecas                            |    | 5.590,00     |
| Contribución general                   |    | 4.583,07     |
| Consejo de estado                      |    | 1.920,00     |
| Cuerpo diplomático                     |    | 237.655,42   |
| Cuerpo consular                        |    | 161.806,68   |
| Consejo general de instrucción pública |    | 2.040,00     |
| Conservatorio nacional de música       |    | 30.414,78    |
| Colecturías                            |    | 101.093,11   |
| Cuadrillas de aduana y muelle          |    | 174.993,85   |
| Colegio militar                        |    | 48.552,40    |
| Capitanías de puerto                   |    | 38.454,50    |
| Correos                                |    | 207.197,78   |
| Crédito público                        |    | 2'584.286,31 |
| Dirección General de Obras Públicas    |    | 16.823,87    |

|                                        |              |
|----------------------------------------|--------------|
| Devolución de derechos fiscales        | 5.656,59     |
| Estanco de sal                         | 132.306,28   |
| Escuela de Bellas Artes                | 47.977,02    |
| Escuela de Artes y Oficios             | 52.514,10    |
| Estadística                            | 134.033,52   |
| Exposición nacional                    | 781.254,08   |
| Escuela de clases                      | 42.119,35    |
| Ejército permanente                    | 2'827.383,20 |
| Faros                                  | 18.257,87    |
| Gobernaciones                          | 94.150,95    |
| Gastos extraordinarios                 | 662.991,60   |
| Intereses                              | 454.940,06   |
| Imprenta                               | 77.623,60    |
| Instrucción pública                    | 1'132.069,70 |
| Inválidos                              | 201.316,45   |
| Jardín botánico                        | 1.289,50     |
| Jefaturas de Zona                      | 46.225,09    |
| Montepíos                              | 202.221, 70  |
| Ministerio de lo Interior              | 18.752,58    |
| de Relaciones Exteriores               | 36.714,98    |
| de Instrucción Pública                 | 17.158,02    |
| de Guerra y Marina                     | 22.372,18    |
| de Hacienda                            | 61.881,84    |
| Municipalidades                        | 499.253,35   |
| Monumentos públicos                    | 3.350, 04    |
| Marina                                 | 204.062, 82  |
| Obras Públicas                         | 827.865,42   |
| Observatorio astronómico               | 7. 742,30    |
| Publicaciones oficiales                | 650,00       |
| Poder Legislativo                      | 190.633, 65  |
| Poder Ejecutivo                        | 63.488,59    |
| Policía                                | 979.220, 99  |
| Penitenciaría                          | 34.281, 99   |
| Pensiones vitalicias                   | 30.700, 35   |
| Poder Judicial                         | 343, 590, 56 |
| Publicaciones científicas y literarias | 18,132, 76   |
| Parques militares                      | 20.163, 99   |

|                                 |                         |
|---------------------------------|-------------------------|
| Región oriental                 | 62.365,37               |
| Subvenciones                    | 2.982,00                |
| Timbres                         | 23.209, 37              |
| Tenencias Políticas Urbanas     | 7.306, 09               |
| Teatros                         | 35.007, 05              |
| Tesorerías                      | 85.439.49               |
| Transporte de Cargas y Caudales | 12.159,14               |
| Telégrafos y Teléfonos          | 364.290,12              |
| Acuñaación de Moneda            | 61.985,18               |
| Viáticos                        | 1 8.482,84              |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>\$ 15 564.882,70</b> |

Y, en el último Mensaje de Alfaro al Congreso, pocos días antes de verse obligado a dejar el poder, el resumen para el año 1910, presenta estos cuadros, en los que cabe advertir el apoyo estatal a la educación:<sup>103</sup>

Las rentas, en el año de 1910, han sido las siguientes:

|                                            |                         |
|--------------------------------------------|-------------------------|
| Por Aduanas                                | \$ 10'799.197,78        |
| Por Rentas Fiscales                        | 3'610.166,45            |
| Por Impuestos para la Defensa Nacional     | 707.839,76              |
| <b>Total Ingresos</b>                      | <b>\$ 15'117.203,99</b> |
| <b>Los Egresos se elevan a la suma de:</b> | <b>\$ 15'479.433,72</b> |
| De consiguiente, resulta un déficit de     | 362.229,73              |

"El 3 de enero de este año se realizó un empréstito de \$ 3'000.000, al 15% de descuento y 6% de interés, con la respetable Casa Bancaria de Speyer & Compañía, de Nueva York. Produjo, pues, dicho empréstito la suma líquida de \$ 2'555.000; debiéndose amortizar este crédito con, el 50% de la totalidad de los Derechos de Exportación y, además, con la entrega a los prestamistas de \$ 500.000 del producto del Ramo de Aguardientes, en la parte asignada al Fisco, y por dividendos quincenales de\$ 21.000".

<sup>103</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1911, Quito, agosto 10 de 1911.

"El Estado subvenciona los siguientes Establecimientos de enseñanza secundaria":

|                                    |                      |
|------------------------------------|----------------------|
| Ibarra – Teodoro Gómez de la Torre | \$ 9.476,04          |
| Quito – Mejía                      | 54.501,04            |
| Latacunga – Vicente León           | 3.500,01             |
| Ambato – Bolívar                   | 10.100,01            |
| Riobamba – Maldonado               | 13.780,01            |
| Guaranda - Pedro Carbo             | 9.950,01             |
| Cuenca - Benigno Malo              | 22.800,00            |
| Loja - Bernardo Valdivieso         | 6.819,01             |
| Machala - Nueve de Octubre         | 18.300,01            |
| Guayaquil – Rocafuerte             | 98.986,01            |
| Portoviejo – Olmedo                | 16.035,28            |
| <i>Suman</i>                       | <i>\$ 264.247,21</i> |

"La Ley de Presupuestos y Sueldos vigente, señala la cantidad de \$ 250.000; resultando, de consiguiente, una diferencia en contra que asciende á \$ 14.247,28.

A estos Colegios asisten 1.121 alumnos.

La enseñanza Superior está subvenciona de esta manera":

|                        |                      |
|------------------------|----------------------|
| Universidad Central    | \$ 108.890,00        |
| Universidad del Guayas | 84.719,84            |
| Universidad del Azuay  | 44.095,00            |
| Facultad de Loja       | 5.760,00             |
| <i>Suman</i>           | <i>\$ 243.464,84</i> |

"Como según la Ley de Presupuestos y Sueldos vigente, sólo se asignan \$ 172.000, hay una diferencia en contra de \$ 71.464,84.

En las Naciones europeas, como sabéis, el Estado atiende solamente a la enseñanza primaria, necesaria para ilustrar al pueblo y formar buenos ciudadanos; y prescinde en lo absoluto de la Instrucción Superior, costeada siempre por las aspiraciones privadas de los individuos. Pero, dado el empeño de todos por la Instrucción Pública y

el progreso del país, hemos continuado dispensando apoyo eficaz a esta enseñanza universitaria. Por las mismas razones, el Gobierno... ha concedido muchas Becas en el Exterior; pero, mientras no hayan mejorado nuestros ingresos, debemos poner un límite a este gasto, por provechoso que, sea".

Además de lo que evidencian los cuadros presentados, durante los gobiernos alfaristas hubo permanentes disposiciones sobre el manejo impositivo, para tratar de contar con recursos para el fisco o para asignarlos a obras y servicios específicos. Todavía como Jefe Supremo, en 1895 Alfaro creó un impuesto de 50 centavos de sucre por cada quintal de cacao y de café producidos en las provincias de Manabí y Esmeraldas.<sup>104</sup> En años sucesivos las medidas impositivas variaron: reglamentando la contribución de la producción y consumo del tabaco;<sup>105</sup> sobre el cobro de la contribución del 3% y del impuesto al cacao;<sup>106</sup> cobro de impuesto sobre fletes, pasajes y seguros;<sup>107</sup> un impuesto especial para el camino de Ambato a Píllaro;<sup>108</sup> otro de 5 centavos al quintal de azúcar en el cantón Yaguachi para la construcción de un hospital;<sup>109</sup> inversión de 80 centavos del impuesto al quintal de cacao en la provincia de El Oro;<sup>110</sup> sobre cereales y grasas animales alimenticias;<sup>111</sup> supresión (que resultó temporal) de los estancos de fósforos y de papel para fumar;<sup>112</sup> impuesto sobre el tabaco;<sup>113</sup> un impuesto de 20 centavos por cada cien kilogramos de "pieles de lagarto" que se exporten;<sup>114</sup> una "prima" (premio) para los exportadores de sal<sup>115</sup> y otras regulaciones sobre este producto;<sup>116</sup> exoneración de impuestos fiscales y municipales a ciertos artículos de primera necesidad.<sup>117</sup>

<sup>104</sup> R.O., julio 24 de 1895, Año I, No. 7

<sup>105</sup> R.O., mayo 13 de 1897, Año III, No. 368; R.O., enero 10 de 1900, Año VI, No. 1029

<sup>106</sup> R.O., diciembre 30 de 1898, Año IV, No. 764.

<sup>107</sup> R.O., febrero 3 de 1900, Año VI, No. 1046

<sup>108</sup> R.O., mayo 1 de 1900, Año VI, No. 1115

<sup>109</sup> R.O., septiembre 22 de 1900, Año VI, No. 1223

<sup>110</sup> R.O., octubre 17 de 1900, Año VI, No. 1242; R.O., noviembre 9 de 1908, Año III, No. 806

<sup>111</sup> R.O., abril 2 de 1906, Año I, No. 52; R.O., abril 19 de 1906, Año I, No. 62; R.O., septiembre 26 de 1907, Año II, No. 482

<sup>112</sup> R.O., abril 28 de 1906, Año I, No. 70

<sup>113</sup> R.O., mayo 5 de 1906, Año I, No. 75

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> R.O., mayo 18 de 1906, Año I, No. 86

<sup>116</sup> R.O., febrero 18 de 1907, Año II, No. 306

<sup>117</sup> R.O., enero 21 de 1907, Año II, No. 280

Desde el Estado hubo una particular preocupación sobre el estanco y la producción de aguardientes y alcoholes y, sin duda, de su elaboración clandestina, que evadía al fisco. Llama la atención las numerosas medidas sucedidas en los diversos años: el doble de impuesto sobre destilación y patentes de aguardiente, alcoholes, vinos, cervezas, así como su consumo, y posteriores reformas;<sup>118</sup> obligando a sacar una patente mensual a todos los dueños de fábricas y alambiques, destiladores de aguardientes y alcoholes;<sup>119</sup> la Ley adicional y el Reglamento a la Ley de Aguardientes (1906), así como una nueva Ley y Reglamento, más otras reformas (1909).<sup>120</sup> Probablemente se trataba no solo de controlar un producto de general consumo, sino de evitar precisamente el alcoholismo.

---

<sup>118</sup> R.O., enero 7 de 1896, Año II, No. 78; R.O., febrero 20 de 1896, Año II, No. 95; R.O., diciembre 16 de 1898, Año IV, No. 754.

<sup>119</sup> R.O., mayo 21 de 1896, Año II, No. 157.

<sup>120</sup> R.O., abril 21 de 1906, Año I, No. 64; R.O., abril 26 de 1906, Año I, No. 68; R.O., diciembre 31 de 1906, Año I, No. 266; R.O., febrero 8 de 1907, Año II, No. 298; R.O., julio 25 de 1908, Año III, No. 721; R.O., octubre 16 de 1908, Año III, No. 878; R.O., noviembre 6 de 1908, Año III, No. 804; R.O., diciembre 9 de 1908, Año III, No. 831; R.O., diciembre 31 de 1908, Año III, No. 849; R.O., febrero 6 de 1909, Año IV, No. 877; R.O., mayo 26 de 1909, Año IV, No. 965; R.O., noviembre 17 de 1909, Año IV, No. 1104; R.O., diciembre 30 de 1909, Año IV, No. 1139.





## **MONEDA Y BANCOS**

La primera Ley de Monedas de 1831 estableció como unidad monetaria del Ecuador al peso débil o “feble” de 8 reales (sistema octavario heredado de la Colonia), bajo el sistema bimetálico. Según este, existió un régimen de monedas de plata y de oro, determinándose la relación de 16 unidades de plata por 1 de oro. Esa “paridad” era difícil de mantener cuando escaseaba alguno de los dos metales o ingresaban al país monedas extranjeras, pues entonces el flujo monetario se sujetaba a la “Ley de Gresham”, según la cual la moneda débil desplaza a la fuerte.

Además, el 29 de noviembre de 1856 el Congreso Nacional decretó que en toda la República regiría exclusivamente el sistema “decimal francés” para monedas, pesas y medidas, con lo cual, junto al *metro* como unidad de longitud, se estableció el *franco* como unidad monetaria. Ese decreto legislativo fue sancionado por el Jefe de Estado Francisco Robles (5 de diciembre de 1856).<sup>121</sup> En definitiva, se trató de una “franquización” monetaria del Ecuador, *sui géneris* en la vida del país antes de la “dolarización” acordada en 2000. Pero el franco ecuatoriano no se sostuvo en el tiempo, de manera que, con el sistema decimal, quedó como unidad monetaria el peso de diez reales.

De otra parte, antes de la existencia de los bancos solo circularon monedas; y largo tiempo, además de las nacionales, hubo también las extranjeras vecinas y muchas falsificadas. De esos “negocios” lucraban quienes acumulaban o circulaban monedas, pues su escasez generalizada incluso condujo a la aceptación de la moneda “mala” (falsificada o agujereada).

Los bancos privados se originaron en Guayaquil durante la época del primer gobierno de Gabriel García Moreno (1860-1865), a

---

<sup>121</sup> *Seis de Marzo*, Quito, martes 13 de enero de 1857, No. 230. (Es el “Registro Oficial” de aquella época).

consecuencia del crecimiento del comercio y de la exportación del cacao, el producto eje de la economía ecuatoriana en el siglo XIX. En octubre de 1860, un grupo de capitalistas formaron la “Caja de Amortización”, un banco que, por contrato con el gobierno, quedó facultado a emitir billetes de 5 y 10 pesos, hasta un total de 100.000 pesos. Enseguida, el español Manuel Antonio de Luzarraga promovió otro banco, con la garantía de “La Casa”, que fuera su firma de variados negocios, facultada a emitir billetes hasta por 500.000 pesos y de la cual poco se conoce. Pero el que puede considerarse verdaderamente como primer banco fue el “Banco Particular”, fundado por 50 comerciantes guayaquileños (posiblemente en 1862), entre quienes también estuvo Luzarraga.<sup>122</sup>

Desde entonces los bancos institucionales y los banqueros particulares (personas dedicadas al préstamo de dinero) se multiplicaron.<sup>123</sup> Para regular su actividad, se expidió la primera Ley de Bancos en 1871, a la que siguió la expedida por la Asamblea Nacional de Ambato, el 31 de mayo de 1878 (Ejecutada por Ignacio de Veintemilla, el 4 de junio de 1878).

De acuerdo con la primera Ley de Bancos dictada por el Congreso Nacional (3 de noviembre de 1871) y sancionada por el presidente García Moreno (7 de noviembre),<sup>124</sup> los estatutos de cualquier banco debían ser aprobados por el gobierno; ningún banco podía iniciar ni mantener operaciones sin contar en caja con las 3/5 partes del valor de sus acciones; la emisión de billetes no podía exceder del triple del capital real “consignado por los accionistas en moneda metálica efectiva”; los bancos estaban obligados a mantener un fondo de reserva y “todos los accionistas que hubieren tomado indebidamente el fondo de reserva serán castigados con una multa igual a la cantidad indebidamente tomada”; ningún billete sería

---

<sup>122</sup> Julio Estrada Ycaza, *Los bancos del siglo XIX*, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, Casa de la Cultura Núcleo del Guayas, 1976, ps. 28-32.

<sup>123</sup> Entre otros, en la primera época: Banco Particular de Descuento y Circulación (1862), Banco del Ecuador (1868), que se constituyó en el principal banco del siglo XIX, Banco de Crédito e Hipotecario (1871), Banco de Quito (1869).

<sup>124</sup> *El Nacional*, 13 de noviembre de 1871. (Es el “Registro Oficial” de entonces).

inferior a 1 peso; los billetes podían cambiarse por metálico (convertibilidad); “todo accionista es responsable de las obligaciones contraídas por el Banco, no solo hasta el monto de su acción, sino hasta una cantidad igual a la que le haya correspondido proporcionalmente en la emisión de billetes” (Art. 4); la Ley prohibió a los bancos todas las operaciones que no sean de compra-venta de oro o plata, de créditos, de letras de cambio, depósitos, descuentos y de préstamos con garantía; además, les prohibió expresamente: “tomar parte directa o indirecta en empresas industriales y aun en mercantiles”, “adquirir propiedades inmuebles” (excepto las necesarias para su propio funcionamiento), “prestar dinero sobre depósito de acciones de sociedades de cualquier especie, aunque sean las acciones del mismo Banco, o comprarlas o adquirirlas de cualquier modo”, “hacer estipulaciones con otros Bancos y con el objeto de fijar la tasa de los intereses o descuentos para impedir la baja” y “celebrar compromisos que estorben el establecimiento de sucursales”; el gobierno tenía derecho a examinar en todo momento la situación de un banco; y, finalmente, los bancos debían pagar la contribución general del uno por mil sobre todo el capital de los billetes emitidos.<sup>125</sup>

La creación del primer banco de emisión tuvo, en consecuencia, una necesidad “técnica”: recoger la moneda “mala”, a fin de que circulara solo la moneda nacional “buena”, acuñada oficialmente por la Casa de la Moneda. Ese desplazamiento de la moneda “mala” fue llenado, en buena parte, por los billetes de banco o papel-moneda emitidos por los bancos autorizados al efecto. De acuerdo con la Ley, conforme se anotó, los billetes debían tener un respaldo de al menos el 30% en metálico (“encaje”) y eran “convertibles” (a su presentación podían canjearse por oro/plata). Además, la facultad

---

<sup>125</sup> Este breve recuento de datos históricos está basado en: Eduardo Riofrío Villagómez, *Manual de ciencia de hacienda y de derecho fiscal ecuatoriano*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 3<sup>ra</sup> Ed., 1934; Eduardo Riofrío Villagómez, “Los monopolios del Estado”, *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Quito, Talleres Gráficos del Servicio de Suministros, Nos. 43-44, 1955; J. F. Alberto Azanza J., “El presupuesto nacional a través de 115 años”, *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Quito, Imprenta del Ministerio del Tesoro, primer Trimestre, No. 5, 1946; Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992; varios Informes del Ministerio de Hacienda.

de emitir billetes conllevó la obligación de hacer préstamos no solo a los particulares, sino al gobierno. Aquí se originará la progresiva dependencia del Estado frente a los banqueros privados, al punto de convertir a los banqueros en la clase más poderosa del Ecuador, hasta antes de la creación del Banco Central en 1927, nacido de la Revolución Juliana de 1925.

El descrito<sup>126</sup> era, de manera general, el sistema monetario y bancario existente antes de la Revolución liberal de 1895. La única novedad que habría que anotar es que en 1884 el Congreso Nacional decretó que la nueva unidad monetaria, en remplazo del peso, sería el *sucre* de diez centavos, moneda que rigió la vida del Ecuador hasta el año 2000, cuando fue suplantado por el *dólar* norteamericano. Al establecerse, un sucre equivalía a un dólar; y ciento dieciséis años más tarde, al realizarse la “dolarización”, un dólar equivalía a veinticinco mil sucres.

Ahora bien, el régimen nacido con la Revolución liberal trazó una nueva política financiera, que se concretó en la adopción del patrón-oro y en las nuevas leyes de moneda y bancos. Además, contó con el apoyo de un nuevo banco, el Comercial y Agrícola de Guayaquil (BCAG), que fue fundado en octubre de 1894, que al poco tiempo se fusionó con el Banco Internacional, y que abrió sus puertas al público el 1º. de septiembre de 1895, durante el primer gobierno de Don Eloy.<sup>127</sup>

Desde el primer momento, el gobierno aceptó la fórmula que el BCAG planteó para consolidar su deuda con el Banco Internacional; y, al mismo tiempo, el Ministro de Hacienda (Lizardo García), además de sostener que a dicho banco le correspondía auxiliar al gobierno que acababa de inaugurarse, manifestó que con un empréstito de 300 mil sucres “salvaría un tanto la angustiosa situación

---

<sup>126</sup> Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Cuando el oro era patrón. Artículos sobre historia monetaria y bancaria del Ecuador*, Quito, Ediciones del THE, THEmas 1, marzo 2000.

<sup>127</sup> Julio Estrada Ycaza, *Los bancos del siglo XIX...* Ob. Cit., p. 229.

de la Caja Fiscal”. El Directorio del Banco respondió el 7 de septiembre de 1895, dando a conocer al Ministro que se había aprobado el “auxilio” solicitado, pagadero en seis años al 8% de interés anual.<sup>128</sup> Fue el primer crédito recibido por Alfaro. El BCAG también se hizo cargo de los activos y pasivos del Banco de la Unión de Quito, por lo cual el gobierno alfarista reconoció los créditos que antes había mantenido el Estado con dicha institución y que provenían de anteriores gobiernos.<sup>129</sup> El BCAG hizo otros préstamos al gobierno en noviembre de 1896 y julio de 1898 (300 mil sucres), con garantía en rentas del Estado sobre impuestos a varios productos;<sup>130</sup> y siguieron otros: en marzo de 1901 (100 mil sucres), exclusivamente para la reconstrucción del Colegio “Vicente Rocafuerte” de Guayaquil<sup>131</sup>, así como uno general por 500 mil sucres.<sup>132</sup>

En Mensaje al Congreso en junio de 1987, Eloy Alfaro advirtió sobre los trastornos al comercio en el país por el alza “caprichosa” de los cambios, que se originaba, de acuerdo con él, en “cierta rivalidad bancaria”, en lo inmediato; pero, en forma mediata, en “las fluctuaciones de la plata en el mercado universal”.<sup>133</sup>

Para tratar sobre el asunto, el Mandatario reunió una Junta de “banqueros, comerciantes, capitalistas y agricultores” en Guayaquil. Quedó en claro que mientras los comerciantes eran partidarios del “talón de oro”, a fin de evitar con ello las fluctuaciones del cambio, los agricultores exportadores (en realidad grandes terratenientes cacaoteros) lo impugnaban, pues les beneficiaba el alza. Esa confrontación era aprovechada por los bancos. Alfaro propuso “por hoy”, solo ciertas reformas a la Ley de Bancos y la expedición de un decreto para prohibir la acuñación y la importación de más plata, ya que “así habremos dado el primer paso, y mejorado indudablemente la situación económica”.<sup>134</sup>

<sup>128</sup> R.O., Guayaquil, septiembre 12 de 1895, Año I, No. 22.

<sup>129</sup> R.O., Guayaquil, diciembre 13 de 1895, Año I, No. 61.

<sup>130</sup> R.O., Quito, agosto 12 de 1898, Año V, No. 665.

<sup>131</sup> R.O., Quito, abril 3 de 1901, Año VII, No. 1363.

<sup>132</sup> R.O., Quito, abril 12 de 1901, Año VII, No. 1367.

<sup>133</sup> *Mensaje del Sr. Presidente de la República á la Convención Nacional, presentándole dos proyectos de ley sobre reformas á la Ley de Bancos y prohibiendo la importación de moneda de plata nacional*, R.O. Quito, junio 4 de 1897, Año III, No. 384.

<sup>134</sup> *Ibid.*

A consecuencia de todo ello, la Asamblea Nacional expidió la Ley de Bancos el 9 de junio de 1897, que el gobernante Eloy Alfaro sancionó el día 11; y, además, con el fin de “prevenir la crisis que está produciendo la depreciación de la plata y limitar el mercantilismo consiguiente”, la misma Asamblea también expidió un Decreto (8 de junio de 1897), sancionado por Alfaro (el día 11), por el cual quedó prohibida “la acuñación de moneda de plata nacional y la importación de más moneda de plata nacional o extranjera”.<sup>135</sup>

Sin embargo, la crisis internacional de la plata en aquella época, unida a la pugna de los diversos intereses oligárquicos en Ecuador, hizo que las soluciones temporales no sean sostenibles. En consecuencia, el Congreso decretó, el 3 de noviembre de 1898, la nueva *Ley de Monedas*,<sup>136</sup> expedida por el presidente Alfaro el día 4. De acuerdo con ella, las monedas nacionales fueron:

#### MONEDA

#### PESO

---

|                                                              |       |    |                      |
|--------------------------------------------------------------|-------|----|----------------------|
| Cóndor (equivalente a 10 sucres)                             | 8'136 | g. | (7.322'4 g. de fino) |
| Sucre o “peso fuerte de plata”                               | 25    | g. | de 100 centavos      |
| Quinto de plata                                              | 5     | g. | de 20 ctvs.          |
| Décimo de plata                                              | 2'5   | g. | de 10 ctvs.          |
| Vigésimo de plata                                            | 1'25  | g. | de 5 ctvs.           |
| Monedas de níquel y de cobre con valor determinado en ellas. |       |    |                      |

---

La Ley prohibió la introducción de moneda extranjera de plata, así como la acuñación e importación de la nacional; fijó el período de dos años para la conversión definitiva del sistema monetario; los bancos quedaron como intermediarios del gobierno para recoger la moneda chilena y peruana que circulaba igual que la nacional en las provincias de Cañar, Azuay, Loja y El Oro; y el gobierno asumió los costos de las acuñaciones y reacuñaciones que harían los

<sup>135</sup> R.O., Quito, junio 12 de 1897, Año III, No. 390.

<sup>136</sup> R.O., Quito, noviembre 8 de 1898, Año IV, No. 725.

bancos, así como la pérdida de los sures de plata, el flete, los seguros y accesorios de la moneda de oro nacional que importarían los mismos bancos. En definitiva, se inauguraba el sistema del “talón” o “patrón oro”.

Vino, de inmediato, otra Ley de Bancos,<sup>137</sup> decretada por el Congreso el 5 de noviembre de 1898, que, entre sus artículos, prohibió los vales o documentos al portador que no consistan en cheques, estableció que ningún banco podría funcionar antes de tener en caja el 50% de su capital social en oro, y dispuso que la circulación (emisión) de billetes no podía ser mayor al 50% del valor efectivo en oro que tengan los bancos en su caja.

Esa Ley fue objetada por el gobierno el 19 de noviembre. La explicación para esa objeción fue dada por Manuel B. Cueva, Ministro de Hacienda. El asunto era que tanto el Banco del Ecuador como el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil quedarían fuera de la ley, porque no tenían el 50% en oro de su capital social y tampoco el 50% de oro para respaldar la circulación de sus billetes.<sup>138</sup>

El gobierno alfarista demostró así su defensa de los bancos, que cabe entender como una posición inevitable cuando el riesgo privado de aquella época, en ausencia de un banco central, podía afectar todas las finanzas del país.

Una nueva Ley de Bancos (prácticamente seguidora de la inmediatamente anterior) aprobada por el Congreso llegó el 6 de septiembre de 1899 y el día 12 recibió el “ejecútese” de Eloy Alfaro.<sup>139</sup>

De acuerdo con la Ley, los bancos de emisión fueron los más importantes en el sistema monetario-financiero. Los estatutos o reformas bancarias debían ser sometidos al presidente de la República para su aprobación previo acuerdo del Consejo de Estado. Requerían un

---

<sup>137</sup> R.O., Quito, noviembre 28 de 1898, Año IV, No. 740.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> R.O., Quito, septiembre 16 de 1899, Año V, No. 948.

capital suscrito de por lo menos S/. 400.000 (£ 40.000), debiendo estar pagado el 60% (50% en oro y 10% en plata sellados); la emisión de billetes a la vista y al portador se limitó al doble del capital suscrito; la circulación tenía que respaldarse con el 50% en oro y los billetes eran convertibles, para lo cual el art. 8 de la Ley dispuso: “Para el canje de billetes por moneda metálica, cada Banco señalará, de acuerdo con el Gobernador, cuatro horas diarias, por lo menos; fijando un aviso permanente en las puertas del Establecimiento, para conocimiento del público”.<sup>140</sup> Los bancos estuvieron obligados a presentar al gobierno sus balances mensuales y un balance anual. Aquello que no estaba contemplado por la Ley de Bancos, tenía que someterse al Código de Comercio.

Además de la emisión de billetes con respaldo en oro y de la posibilidad de establecer sucursales, cabe destacar dos disposiciones. Según el art. 14 de la Ley, los bancos de emisión se limitarían a las siguientes operaciones:

1. Compra o venta de plata u oro, acuñados o en barras;
2. Giros de letras de cambio;
3. Descuento de letras de cambio o de otros títulos de crédito;
4. Depósitos;
5. Préstamos; y
6. Adelantos sobre mercaderías en depósito o sobre cargamentos asegurados.

La disposición del art. 15, a su vez, prohibía especialmente a los bancos:

- 1ª. Tomar parte, directa o indirecta, en empresas industriales y aun mercantiles no comprendidas en las enumeradas en el artículo precedente;

---

<sup>140</sup> *Ley de Bancos* aprobada por el Congreso el 5 de noviembre de 1898, sancionada por el gobierno el 19 de noviembre de 1898, ratificada por Eloy Alfaro el 12 de septiembre de 1899. Reproducida en R.O. No. 27, año I, 2 de agosto de 1917.

- 2<sup>a</sup>. Conservar sin permiso del Congreso, los bienes raíces que hubieren adquirido y no sean estrictamente necesarios para la fundación o servicio del establecimiento. Sin ese permiso, estarán obligados a vender dichos bienes dentro de los cuatro años siguientes al día en que se hubiere inscrito el título de propiedad; y
- 3<sup>a</sup>. Hacer figurar en el activo créditos contra personas cuya insolvencia sea notoria.

Un segundo tipo de instituciones financieras fueron los bancos hipotecarios, regidos por la Ley de Bancos Hipotecarios del 6 de agosto de 1869, que no fijó un mínimo de capital para su establecimiento. Su funcionamiento era aprobado por el gobierno. Los bancos hipotecarios tenían las siguientes facultades:

1. Emitir obligaciones o cédulas hipotecarias (con interés igual al de los préstamos), sobre hipotecas constituidas a su favor;
2. Recaudar las anualidades pagadas por los deudores hipotecarios;
3. Pagar los intereses a los tenedores de cédulas;
4. Amortizar cédulas a la par con los fondos de amortización.

Existían, además, cajas de ahorro, dedicadas a préstamos para pequeños empresarios; banqueros-individuales y comerciantes-banqueros, sujetos al Código de Comercio, dedicados a negocios comerciales específicos, pero también a ciertas funciones bancarias. De todo lo señalado cabe puntualizar en lo siguiente:

El régimen monetario que rigió en Ecuador durante los gobiernos alfaristas a partir de las leyes de 1898 está resumido en este cuadro:

### **RÉGIMEN MONETARIO DE ECUADOR**

| <b>MONEDAS DE ORO</b>   | <b>PESO</b>           | <b>VALOR</b> |
|-------------------------|-----------------------|--------------|
| Cóndor Ecuatoriano      | 8,136 g. oro/0,900    | 10 sures     |
| Medio Cóndor            | 4,068       "       " | 5       "    |
| Quinto de Cóndor 1,6272 | "       "             | 2       "    |

| <i>MONEDAS DE PLATA</i> | <i>PESO</i>    | <i>VALOR</i> |
|-------------------------|----------------|--------------|
| Sucre                   | 25 g. de 0,900 |              |
| Medio sucre             | 12,500 "       |              |
| Dos décimos             | 5 "            | 20 centavos  |
| Décimo                  | 2,500 "        | 10 "         |
| Medio décimo            | 1,250 "        | 5 "          |

| <i>MONEDAS DE NIQUEL</i> |       |  |
|--------------------------|-------|--|
| (75% Cobre, 25 % Niquel) |       |  |
| Cinco centavos           | 3 g.  |  |
| Dos centavos             | 3 "   |  |
| Un centavo               | 2 "   |  |
| Medio centavo            | 1,5 " |  |

Las instituciones bancarias del Ecuador hacia el año 1912, que marcaron la finalización de la época liberal presidida por Eloy Alfaro, se expresan en este cuadro:

| <i>INSTITUCIONES BANCARIAS DEL ECUADOR HACIA 1912</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Bancos de emisión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Banco del Ecuador (1868), Guayaquil.</li> <li>* Banco Comercial y Agrícola (1894/95), Guayaquil.</li> <li>* Banco del Pichincha (1906), Quito.</li> <li>* Banco del Azuay (1913), Cuenca.</li> </ul> <p><i>Bancos hipotecarios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Banco de Crédito Hipotecario (1872), Guayaquil.</li> <li>* Banco Territorial (1887), Guayaquil.</li> </ul> <p><i>Cajas de ahorro:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Guayaquil.</li> <li>* La Filantrópica (1908), Guayaquil.</li> <li>* Sección de la Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (1908), Quito.</li> </ul> |

*Casas bancarias y banqueros:*

\* Compañía de Abasto (Quito, 1908) / Por iniciativa del “Centro Católico de Obreros” como “Compañía de Abasto, Comisión y Talleres”. Gerente: Alberto Acosta Soberón y desde 1928 Moisés Luna (que dirigió la Casa Jijón Caamaño).

\* Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (Quito, 1907, luego “Banco de Crédito” a partir de 1928): Presidió Nicolás Barba; desde 1926 Alejandro Calisto Guarderas.

\* Sociedad General de Crédito (Guayaquil) / Presidió Juan Marcos.

\* Juan Marcos & Co. (Guayaquil, 1905).

\* L. Guzmán & Hijos (origen en López & Guzmán, Guayaquil, 1880): / Gerente: Lisímaco Guzmán (uno de los Directores del B. del Ecuador, que hizo sociedad con sus hijos Lisímaco, Carlos, Julio, Walter, Alfredo y Enrique Guzmán Aspiazú.

\* Modesto Sánchez Carbo (Quito, 1908).

-----  
Fuentes: El cuadro ha sido elaborado 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; Banco del Ecuador, *Historia de medio siglo: 1868 a 1918*, Guayaquil, El Independiente, 1918; Banco del Azuay, *El XXV Aniversario de su fundación*, Cuenca, 1938.

Elaboración: JPyMC.

Como se señaló antes, aunque en 1884 se decretó como unidad monetaria al “sucre”, se conservó el bimetalismo. Las leyes de moneda y bancos de 1898 establecieron el sistema del “patrón oro”, que debía implantarse definitivamente en dos años, esto es, en 1900.

De acuerdo con el patrón oro (sistema monometálico), el sucre se definió en términos de cantidad en oro, que fue de 1,611290 gramos de 0,900 y de plata 25 gramos de 0,900, que equivalió a 5 sucres por 1 libra-esterlina, es decir 1 sucre equivalió a 1 dólar norteamericano; y la emisión de billetes debía tener el respaldo oro suficiente, lo que garantizaba su “convertibilidad”, esto es, la posibilidad de canjear

el papel-moneda (billetes) por oro (también en las transacciones internacionales las cuentas comerciales se saldaban en oro). El cambio de patrón monetario significó la absorción de las monedas de plata de la reserva de los bancos, para sustituirlas con el oro, proceso que no alteró la situación de los negocios privados, pero sí al Estado, que asumió los costos en pérdidas.

La adopción del patrón-oro fue un proceso de carácter mundial motivado por la "crisis de la plata" a fines del siglo XIX. Pero sujetar estrictamente la emisión de papel moneda al respaldo oro prefijado (el 50%) resultó siempre un asunto problemático. Los mismos gobiernos liberales continuaron requiriendo créditos bancarios y endeudaron al Estado con la rica banca guayaquileña, fenómeno que venía ocurriendo desde la época del presidente Gabriel García Moreno. Incluso con ocasión de la amenaza de guerra con el Perú en el año 1910, Alfaro tuvo que acudir a los bancos para obtener más créditos con los cuales garantizar recursos para la defensa del país.

Después de 1912, la dependencia financiera del Estado con los banqueros fue acelerada y las sobreemisiones crecieron en forma escandalosa. El estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) agravó la situación. El 6 de agosto de 1914, el gobierno de Leonidas Plaza Gutiérrez expidió un decreto regulatorio<sup>141</sup> que suspendió la "convertibilidad". Esa suspensión –y las normas complementarias emitidas por el Ejecutivo– fueron ratificadas por el Congreso mediante la que ha pasado a la historia con el nombre de "Ley Moratoria",<sup>142</sup> que aseguró, a favor de los bancos privados, la sobreemisión "inorgánica" o fraudulenta de papel moneda. Los gobiernos de la "plutocracia" (1916-1925) agravaron la situación con nuevos créditos solicitados a los bancos, de manera que el Estado no solo pasó a una situación de dependencia financiera con respecto a las instituciones privadas, sino de vulnerabilidad política, sujeta a la influencia de los poderosos banqueros.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> R.O. Año II, No. 577, viernes 7 agosto 1914.

<sup>142</sup> R.O. Año II, No. 595, lunes 31 agosto 1914.

<sup>143</sup> Luis N. Dillon, *La crisis económico-financiera del Ecuador*, Quito, Talleres de la Editorial Artes Gráficas, 1927.

Más allá del debate levantado por la “moratoria”, era evidente que en 1914 la existencia de oro en todos los bancos correspondía a S/. 3.702.000, en tanto que los depósitos y billetes en circulación ascendían a S/. 17.567.000, lo cual demuestra la sobreemisión bancaria. Estos cuadros ilustran la situación:

| <i>LAS PRIMERAS EMISIONES FRAUDULENTAS</i>                                         |                           |                  |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------|
| <i>Año</i>                                                                         | <i>Circulación ilegal</i> | <i>Fondo oro</i> |
| 1910-Junio 30                                                                      | \$ 2'997.831              | \$ 663.230       |
| 1910-Dicbre.31                                                                     | 1'404.804                 | 1'753.610        |
| 1911-Junio 30                                                                      | 201.523                   | 2'384.720        |
| 1911-Dicbre.31                                                                     | 000.000                   | 2'539.490        |
| .....                                                                              |                           |                  |
| Fuente: Luis N. Dillon, <i>La Crisis Económico Financiera del Ecuador</i> , p. 26. |                           |                  |

| <i>RELACION ORO EN 1914</i>                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| Existencia de oro en todos los bancos:                                   | 3.702.000  |
| Billetes circulando y depósitos:                                         | 17.567.000 |
| .....                                                                    |            |
| Fuente: Víctor E. Estrada, <i>Moneda y Bancos en el Ecuador</i> , p. 57. |            |

El dominio del liberalismo “plutocrático” (1916-1925), que había abandonado por completo las inspiraciones ideológicas, políticas y sociales del alfarismo revolucionario, provocó el desprestigio del Partido Liberal. Y la hegemonía de la oligarquía bancaria y sus neogociados, acumularon la reacción nacional, que el 9 de julio de 1925 se expresó en la Revolución Juliana, que superó definitivamente al régimen liberal e inauguró una nueva época caracterizada por la institucionalización del Estado, tanto para atender a las clases trabajadoras en sus derechos y seguridad social, como para regular al sistema monetario, financiero e impositivo, que comenzó con la creación del Banco Central del Ecuador (1927), único emisor en el país.<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*, Quito, Abya-Yala-THE, 2002.



## **EL FERROCARRIL Y LA G&Q**

Desde el enfoque modernizador que caracterizó a los gobiernos de Eloy Alfaro la obra fundamental que debía servir para sacar al país del estado de postración, atraso y hasta fanatismo conservador en el que se hallaba, era el ferrocarril trasandino.

La obra fue encarada bajo una triple dimensión: como instrumento para la integración del país, elemento dinamizador de la economía (y, sin duda, de toda la vida nacional) y también como eje de la identidad del liberalismo radical.

Fue el propio Eloy Alfaro quien escribió un texto sobre el ferrocarril que él hizo construir como gobernante. Paradójicamente el libro se salvó en el camino de la desgracia personal del Viejo Lu-chador. Porque, en efecto, mientras era conducido a Quito como prisionero en el mismo ferrocarril que él dio vida, Alfaro entregó los papeles escritos al coronel Carlos Andrade. Este lo relata así:

Cuando el General era conducido preso a la Capital –en el mismo Ferrocarril objeto de sus constantes desvelos- acompañélo yo desde Huigra. En Alausí me entregó un rollo de papeles diciéndome: “Te encargo esto que me ha tenido muy preocupado durante el viaje, por temor de que se me pierda, no de que me roben; porque felizmente, estos muchachos son muy honrados. (Pronunció estas palabras con marcada acentuación dirigiéndose a los que le escoltaban). La maletita en que los he guardado, a cada rato se me confunde; y en tus manos, los papeles quedan seguros. Es la Historia del Ferrocarril”<sup>145</sup>

Parte del texto fue publicado en *El Tiempo* de Guayaquil, pero los originales habían desaparecido en el asalto a la imprenta de ese día-

---

<sup>145</sup> Eloy Alfaro, *Historia del Ferrocarril del Sur*, Quito, Editorial Nariz del Diablo, 1931. Carta introductoria de Carlos Andrade. Este oficial, que protegió a Alfaro durante el trayecto a Quito, conservó los textos, hasta que pudieron ser publicados recién en 1931.

rio, ocurrida en medio de las confrontaciones políticas. De manera que Alfaro recalcó a Andrade: “Es la única copia que ha quedado”.

Cabe reconocer que el proyecto para construir un ferrocarril que uniera a Guayaquil con Quito no era nuevo. En 1861, el presidente Gabriel García Moreno obtuvo la autorización de la Convención Nacional para la construcción de ferrocarriles, con trazos desde Babahoyo (u otro lugar de la Costa) a Quito, Pailón a Ibarra, Naranjal a Cuenca y Santa Rosa a Zaruma. El mismo gobernante inició la construcción ferrocarrilera avanzando desde Yaguachi. La línea llegó hasta Milagro. Tras la muerte de García Moreno (1875), con los sucesivos gobiernos y en medio de las enconadas luchas políticas, el ferrocarril logró avanzar hasta Chimbo, y se previeron nuevas obras y ramales incluso por contratos, proyectos o estudios realizados con el concurso de diversos extranjeros interesados: M. J. Kelly, T. D'Oksa, C. Thill, W. Shunk, T. Delort, A. H. Haggard, P. Desgranges, R. Trottier, T. Rodil y alguno que otro nacional.<sup>146</sup>

Sin embargo, triunfante la Revolución liberal, Alfaro solicitó un informe sobre el estado de los ferrocarriles: la línea en servicio llegaba a los 69 kilómetros; 4 locomotoras, pero 2 en mal estado; 3 coches de pasajeros para primera clase y 5 para segunda; 9 carros de carga; 4 para ganado; 15 plataformas.<sup>147</sup> Prácticamente había que rehacerlo todo, porque también las vías eran demasiado angostas (91.44 cm) para un trazo futuro más adecuado.

Decidir la obra del ferrocarril significó abordar tres aspectos íntimamente vinculados: el técnico, el económico y el político.

El gobierno alfarista encargó los estudios técnicos al ingeniero J. D. Sigvald Muller, quien inició su trabajo en noviembre de 1895 y presentó dos informes en julio y octubre de 1896, respaldados

---

<sup>146</sup> Franklin Cepeda Astudillo, “Cronología del Ferrocarril Ecuatoriano”, en Sonia Fernández Rueda (compiladora), *El Ferrocarril de Alfaro. El sueño de la integración*, Quito, Corporación Editora Nacional-TEHIS, 2008, p. 239 y sig.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 243.

por el de una Comisión integrada por Emilio Estrada, C. Thill y Rafael Ontaneda<sup>148</sup>. Con esa base, Eloy Alfaro, todavía como presidente interino, dirigió un Mensaje especial a la Convención Nacional (noviembre 1896),<sup>149</sup> señalándole que, aunque teóricamente debe esperarse un informe terminado y científicamente elaborado, el gobierno “no puede ni debe cruzarse de brazos”, por lo que pedía autorizar los recursos necesarios.

Añadió que, como “generalmente los Gobiernos no son buenos administradores”, él no vacilaría en confiar el éxito del ferrocarril a una “comisión honorable, compuesta de hombres patriotas, probos y de fortuna, que se encargase de allegar los capitales de que habemos menester para la construcción de la obra redentora y de escogitar los mejores medios de llevarla a cabo”. Y propuso como principales a: Ignacio Robles, I. G. Roca, Eduardo M. Arosemena, Homero Morla, Enrique Seminario, Lautaro Aspiazu, Nicolás Norero, Eduardo Rickert, Pedro Pablo Gómez; y como suplentes a: Vicente Sotomayor y Luna, Guillermo López, Luis A. Dillon, Antonio Madinyá, Francisco J. Coronel, Carlos Alberto Aguirre, Lisímaco Guzmán, Sixto Durán Ballén, y Samuel Koppel. La mayoría de los nombres propuestos eran poderosos empresarios guayaquileños y algunos “gran cacao”.

Ese fue el paso inicial, hasta que vino la gran oportunidad: el 9 de marzo de 1897 llegó a Guayaquil el ingeniero norteamericano Archer Harman. Fue recibido por Luis Adriano Dillon, gobernador del Guayas y uno de los miembros de la Comisión que supervisaría la obra ferrocarrilera. Después, Harman tomó rumbo a Quito, ciudad a la que llegó el 18 de marzo. Entonces fue recibido por el presidente Alfaro, quien abrigaba enormes esperanzas, para la construcción del ferrocarril con el emprendedor norteamericano.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Los Informes de J. D. Sigvald Muller y de la Comisión se hallan en: R.O., Guayaquil, noviembre 24 de 1896, Año II, No. 236.

<sup>149</sup> El *Mensaje especial* de Alfaro en: Ibid. R.O., ... No. 236.

<sup>150</sup> Elizabeth Harman Brainard y Katharine Robinson Brainard, *El Ferrocarril en el Cielo. La Guayaquil & Quito Railway en el Ecuador 1897-1925*, Quito, CODEU, 2007, ps. 33-45.

Harman organizó el equipo humano, consiguió el instrumental técnico e inició sus estudios para el trazado del ferrocarril, aunque sin definir la línea definitiva. Pudo establecer los costos aproximados, que fijó en 17 millones de dólares, lo que produjo un escándalo en la Comisión, que tenía entendido que solo costaría 5 millones.<sup>151</sup> De modo que las duras negociaciones con el gobierno y con la comisión se prolongaron, hasta que el Congreso Nacional aprobó suscribirlo.

El contrato entre el Gobierno del Ecuador y Archer Harman, se firmó el 14 de junio de 1897. Lo suscribió Ricardo Valdivieso, como Ministro de Hacienda y Encargado del Despacho de Obras Públicas; y Archer Harman “por sí y a nombre de los Sres. Peter Cooper, Hewitt y J. H. Powers Far”.<sup>152</sup>

Las obras consistirían en:

1. Dejar en buen estado la vía existente de Durán a Chimbo. De hecho –y casi nunca se hace esta referencia– el mismo Archer Harman viajó desde Milagro hasta Chimbo en el obsoleto ferrocarril de la época de García Moreno, cuando se trasladó por primera vez desde Guayaquil a Quito.<sup>153</sup>
2. Construir la vía faltante desde Chimbo hasta Quito.
3. Realizar la conexión entre Durán y Guayaquil.
4. Colocar estaciones y mantener el material rodante, los muelles y factorías.

Harman regresó a Nueva York y para cumplir con el contrato, constituyó la Guayaquil & Quito Railway Company (G&Q) el 1 de septiembre de 1897. Su primera Junta Directiva estuvo compuesta por doce hombres, entre financistas, abogados, industriales y políticos.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Ibid. p. 56.

<sup>152</sup> El contrato completo se halla en: R.O., Quito, julio 19 de 1897, Año III, No. 411. Fue protocolizado por el Escribano Público Francisco Valdez.

<sup>153</sup> Elizabeth Harman Brainard y Katharine Robinson Brainard, *El Ferrocarril...* Ob. Cit. p. 39.

<sup>154</sup> La lista completa en: Ibid. p. 59.

La compañía recibió tierras, derecho de explotar minas de carbón y otros minerales, debía concluir el trabajo en un plazo de seis años (ampliado si afectaban causas naturales o políticas); en tanto el gobierno acordó ajustarse al “patrón oro”, y a emitir bonos y títulos valores así:

- Acciones ordinarias: \$ 7.032.000, de las cuales el 49% pertenecían al Gobierno y 51% a la Compañía;
- Acciones preferentes: \$ 5.250.000;
- Bonos: \$ 12.282.000, garantizados por el Estado ecuatoriano con una primera hipoteca sobre todos los ingresos aduaneros. Devenirían un interés del 6% y de 1% sobre el fondo de amortización, pagaderos semestralmente, y con vencimiento a 33 años.<sup>155</sup>

Al contrato original siguieron algunas modificaciones en 1898, 1901, 1908, 1909, durante los gobiernos de Alfaro.<sup>156</sup>

Los trabajos del ferrocarril comenzaron en 1898, bajo la dirección del ingeniero William F. Shunk, jefe de la G&Q. Se contaba con los estudios técnicos preliminares, pero en el avance, tuvo que hacerse nuevas mediciones, cálculos y trazos. Y si el tramo en la Costa podía solucionarse, la construcción de la vía en la Sierra fue realmente un calvario. Debe pensarse que a la época no se contó con maquinaria como la que actualmente se posee para romper la montaña, mover las rocas, abrir el camino, cavar los túneles o tender los puentes. Todo se hizo, literalmente, a “pico y pala”.

A las dificultades técnicas se unieron permanentemente una serie de obstáculos: la dura geografía y su clima, las inundaciones, derrumbes y enfermedades de por medio, haciendo del ferrocarril, como ya se dijo por entonces, el “más difícil del mundo”. En palabras de Alfaro, “parecía que hasta la naturaleza se oponía al avance

---

<sup>155</sup> Amplia relación sobre el contrato y sus modificaciones en: *Ibid.*, ps. 57-58; 255-258.

<sup>156</sup> R.O., Quito, noviembre 19 de 1898, Año IV, No. 734; R.O., Quito, enero 5 de 1901, Año VII, No. 1295; R.O., Quito, noviembre 11 de 1908, Año III, No. 808; R.O., Quito, diciembre 30 de 1908, Año III, No. 848; R.O., Quito, febrero 17 de 1909, Año IV, No. 886.

de la locomotora a la cuna de los Shirys y que se había aliado con los terroristas para darle golpe mortal al Ferrocarril”.<sup>157</sup>

Además, despertaron los regionalismos y localismos, tanto como el escepticismo nacional sobre una obra que, postergada por décadas anteriores, provocó ese sentimiento y hasta una conciencia social de frustración. A momentos, hubo carencia total de mano de obra, particularmente en la Sierra, pues los hacendados no estaban dispuestos a permitir la “liberación” de los indios *conciertos* (sujetos al concertaje) para un trabajo remunerado (en algún momento hubo que traer unos cuatro mil trabajadores jamaquinos). Se contaba con trabajadores nada preparados, en mucho ineficientes, con costumbres, mentalidad y comportamientos muy tradiciones, incluido el frecuente alcoholismo. Pero, sobre todo, existieron dos dificultades aún mayores: la desesperante falta de dinero en el país y en el exterior; y también la enconada lucha política interna que, encabezada por los conservadores y el sector jerárquico de la Iglesia católica aliada con ellos, confabuló siempre contra el liberalismo.

Lo increíble, en aquel tiempo político, fue que hasta en el Legislativo (incluso con “liberales” supuestamente “defensores del pueblo”) apareció la oposición al ferrocarril. Eloy Alfaro lo cuenta así:

Todavía recuerdo con indignación que el Congreso de 1898 levantó la bandera de la insurrección contra el contrato ferrocarrilero, calificándolo de pretexto para saquear la Nación, sin perjuicio de calificarme de traidor a la Patria, porque de esa manera iba a entregar el País a los yanquis, aseguraban, y sobre todo, que con su anulación se salvaba la santa religión de nuestros mayores.

Recuerdo que en la Cámara de Diputados, quedamos reducidos a dos votos favorables al Gobierno, el de Don Emilio Estrada y el de un joven Intriago, que después nombré Ministro del Tribunal de Cuentas de Guayaquil, en premio a su patriotismo. Recuerdo que dicha

---

<sup>157</sup> Eloy Alfaro *Historia...* Ob. Cit., p. 29. Por “terroristas” se refiere Alfaro a los conservadores garcianos, que levantaron toda la resistencia y hasta la conspiración para evitar la construcción del ferrocarril.

Cámara, acordó un decreto, anulando el indicado Contrato y expresamente quitándome hasta la facultad de intervenir de ninguna manera en su realización. Advertido de ese propósito, pasé un mensaje especial a la Cámara del Senado, protestando enérgicamente de ese proceder arbitrario e inicuo, y aunque solo, como una tercera parte de los Senadores apoyaban honradamente al Gobierno, conseguí contener la avalancha desmoralizadora de esos políticos de sacristía y obtuve también que el señor Harman consintiera en satisfacer las exigencias de mis enemigos políticos, y se acordaron algunas reformas secundarias en el contrato originario.<sup>158</sup>

En efecto, el Congreso de la República propuso el Decreto que, con estas palabras: “Prohíbese al Poder Ejecutivo el cumplimiento de las estipulaciones del contrato...”, pretendió concluir con el que celebraron Valdivieso y Harman. Semejante Decreto Legislativo fue suscrito por M. A. Larrea, presidente de la Cámara del Senado; Modesto A. Peñaherrera, presidente de la Cámara de Diputados, y los respectivos secretarios de cada Cámara. Naturalmente, Eloy Alfaro lo objetó y, además, dirigió al Congreso un especial mensaje, con diplomacia y, al mismo tiempo, ironía, para dar razón de su objeción.<sup>159</sup> Un nuevo Decreto Legislativo facultó al Presidente a “transigir” con Archer Harman, sobre las bases que se fijaron.<sup>160</sup>

Alfaro cuenta, adicionalmente, lo que sigue:

Palpando ya el señor Harman los aciagos efectos de las travesuras de los congresistas y confiando firmemente en la buena fe de mi Gobierno, resolvió cambiar de escenario y se trasladó a Londres. Allí se encontró con Sir James Sivewright, archimillonario filántropo que daba protección a toda empresa honrada que se presentara, por lejano que fuera el lugar donde se realizara. Cerciorado el filántropo

---

<sup>158</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., ps. 21-22.

<sup>159</sup> Tanto el Decreto Legislativo en referencia, como el mensaje de Eloy Alfaro se hallan en: R.O., Quito, jueves 29 de septiembre de 1898, Año IV, No. 695.

<sup>160</sup> “Decreto por el que se faculta al Poder Ejecutivo para transigir con el Sr. Archer Harman, representante de la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil á Quito, sobre las bases que se determinan”. R.O., Quito, 19 de noviembre de 1898, Año IV, No. 734.

inglés, de los antecedentes y pureza que había mediado en la negociación, tomó parte como accionista en nuestro Ferrocarril y este apoyo entrañó la realización de nuestra obra redentora, base eficaz del desarrollo industrial de algunas Provincias andinas del Ecuador.<sup>161</sup>

Pero el ferrocarril de Guayaquil a Quito, siendo la máxima obra pública del gobierno de Alfaro, no fue el único proyecto, pues el mandatario estaba convencido de que el Ecuador debía estar trazado por ferrocarriles. Por ello, se sucedieron una serie de acciones para tratar de concretar esa aspiración: un informe del ingeniero P. Pais Luis, pormenorizó sobre la línea que recorrería desde Manta hasta Santana;<sup>162</sup> el contrato con el “Sindicato Industrial de Sud-América” para un tranvía eléctrico entre Balsapamba y Babahoyo;<sup>163</sup> otro contrato “ad referéndum” para el ferrocarril de Daule a Santo Domingo de los Colorados;<sup>164</sup> el contrato con la G&Q para el tramo Quito-Ibarra;<sup>165</sup> otro contrato con Pablo Gonzembach para la construcción del ferrocarril Manta-Santa Ana y un muelle en Manta.<sup>166</sup>

Sin embargo, los ataques contra los proyectos ferrocarrileros frenaron las iniciativas. Alfaro relata que, una vez pactado con Harman el ferrocarril a Ibarra, “espantado de la oposición que hacían a mi Gobierno... me suplicó Mr. Harman... que le cancelara el Contrato adicional aludido, y tuve que cancelárselo, sin someterlo al Congreso”.<sup>167</sup> No fue lo único: cuenta Don Eloy que llegaron al país capitalistas de Chicago para explotar maguey o heniquen, (cabuya), y

<sup>161</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., p. 28.

<sup>162</sup> R.O., Quito, febrero 23 de 1897, Año III, No. 305.

<sup>163</sup> Este es un contrato muy interesante: actuó, por el gobierno, Lino Cárdenas, Ministro de lo Interior, y Leonidas Pallares Arteta como representante del “Sindicato Industrial de Sud-América”, por poder otorgado en Vancouver (Canadá) por los síndicos F.J. Carroll y T.H. Lantz. Se construiría un tranvía eléctrico “ó á vapor” entre Babahoyo y Balsapamba, con “libre uso de las aguas de los ríos que se hallen en el trayecto”, pero siempre “respetando... el derecho que a ellas tuviesen ó pudieran tener los agricultores ó industriales vecinos”. Después de 75 años, “el tranvía y todos sus accesorios” pasarán a poder del Gobierno Ecuatoriano, “sin indemnización de ninguna especie de parte de éste”. R.O., Quito, noviembre 26 de 1898, Año IV, No. 739.

<sup>164</sup> R.O., Quito, enero 8 de 1908, Año III, No. 565.

<sup>165</sup> R.O., Quito, febrero 17 de 1909, Año IV, No. 886.

<sup>166</sup> R.O., Quito, noviembre 20 de 1909, Año IV, No. 1107.

<sup>167</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., p. 63.

que, además, para facilitar su transporte, pensaban en construir un tranvía eléctrico desde Ibarra a Quito; pero que aquí constataron el “torrente de improperios” contra el Gobierno, de manera que también esos capitalistas desistieron de sus proyectos textiles y del tranvía.<sup>168</sup> Algunos accionistas del ferrocarril pensaron en explotar hulla y eventualmente, mármol, hierro, cinabrio, parafina y otros minerales, proyectando un ferrocarril a Cuenca y Loja; pero, igualmente, ante las reacciones antigubernamentales, desistieron.<sup>169</sup> Alfaro afirma:

Personalmente me abochornaban mucho semejantes contrariedades producidas por el fanatismo religioso, y ante los extranjeros procuraba atenuar las pasiones extraviadas de muchos de mis conciudadanos que, con pretexto de defender la pureza de sus sentimientos religiosos, violaban precisamente los preceptos Evangélicos que recomiendan la tolerancia religiosa y respeto a la conciencia honrada del género humano... Lo que acontecía en la Patria de Rocafuerte y Montalvo, apenas eran rezagos de la Colonia.<sup>170</sup>

Aún más, al trazarse la línea del ferrocarril sobre Ambato y fracasado el proyecto de explotación hullera, Harman pensó en un tramo de ferrocarril eléctrico, que podía utilizar como fuente el riachuelo de las inmediaciones de Ambato; pero en la ciudad surgió una oposición cerrada de los hacendados, “con el pretexto de que las aguas que se tomaran del río eran pérdidas para los agricultores que tenían chacras de plantaciones frutales en las orillas”, por lo cual se optó por no hacer la obra.<sup>171</sup> Incluso, con una hacienda pública siempre necesitada, también fue preciso acudir a reordenar fondos, como en marzo de 1911, cuando Alfaro decretó que, debiendo sos-

---

<sup>168</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., p. 64-65. La Compañía Cabuyera incluso tenía listas tres máquinas en Guayaquil, destinadas a Riobamba, Ambato e Ibarra. *Mensaje Especial del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario sobre Ferrocarril de Guayaquil a la Costa de Manabí*, Palacio Nacional, Quito, junio 19 de 1910, p. 3.

<sup>169</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., p. 65-66.

<sup>170</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., p. 66.

<sup>171</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., p. 70.

tenerse todavía la fuerza militar para la seguridad del país, ya que no desaparecía la posible amenaza de una incursión peruana como la que se intentó en 1910, durante todo el año los fondos destinados para el ferrocarril al Curaray ingresen en calidad de préstamo a las Tesorerías de Hacienda de cada provincia, “para que sean invertidos en gastos administrativos en general”.<sup>172</sup>

Así es que, en medio de tanta vorágine, la construcción del ferrocarril tardó once años. Porque la ceremonia oficial de inauguración se realizó en Quito, el 25 de junio de 1908, con motivo del cumpleaños de Eloy Alfaro. Su hija América colocó un clavo de oro en la última durmiente. Y la locomotora No. 8 entró a Chimbacalle, engalanada con banderas y flores, en medio del entusiasmo de la población.

Según Alfaro:

El Ferrocarril nuestro se contrató en doce millones 282 mil dólares, en Bonos que deben ser pagados gradualmente por el Gobierno. Además hay otra emisión de cinco millones 250 mil dólares, que deben ser amortizados con productos del mismo Ferrocarril. Nuestra vía férrea mide 290 millas desde Durán a Quito. En su construcción se emplearon doce años escasos.<sup>173</sup>

Y más adelante:

El gobierno ha pagado la suma de 12 millones 282 mil dólares en Bonos que llaman “principales” y que ganan el 6 por ciento de interés y que serán amortizados en el transcurso de 33 años con el uno por ciento anual que tiene asignado para el objeto. Este es el costo neto de la Obra para la Nación.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> R.O., Quito, marzo 8 de 1911, Año VI, No. 1485.

<sup>173</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., p. 27.

<sup>174</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit., p. 75.





# **FERROCARRIL Y DEUDA GORDIANA**

La construcción del ferrocarril no era un asunto técnico y de simple negociación contractual con Archer Harman y la G&Q. Desde sus inicios requirió de fondos para financiarla. Y el problema del Ecuador es que no los tenía.

Para poder afrontar las inversiones, Eloy Alfaro acudió a un triple procedimiento: emplear los fondos públicos de los cuales era posible disponer, adquirir créditos de la banca privada y, sobre todo, suspender y renegociar el pago de la deuda externa.

El problema de la deuda externa, deuda de la Independencia o simplemente “deuda inglesa” era el más embrollado de entender y también de solucionar. El mismo Eloy Alfaro la estudió y en 1891 publicó un folleto de 17 páginas titulado “Ecuador. Deuda Gordiana”,<sup>175</sup> en el que anunciaba, al final del mismo: “Continuará”. La edición completa, con el título “Deuda Gordiana”, está fechada: “Alajuela, Febrero 10 de 1892”, pero fue publicada recién en 1896 y tiene 64 páginas.<sup>176</sup> Adviértase, por tanto, que la obra fue escrita tres años antes de que Alfaro tomara el poder.

Sin embargo, ya como presidente, Alfaro encargó al general Emilio María Terán un estudio pormenorizado de la deuda, que este oficial entregó en seis meses.<sup>177</sup>

La famosa deuda externa fue inicialmente adquirida con banqueros y prestamistas europeos, especialmente ingleses, para financiar la lucha por la Independencia frente a España. Por esa deuda se habían emitidos bonos. Pero las negociaciones de los créditos y

---

<sup>175</sup> Eloy Alfaro, *Ecuador. Deuda Gordiana*, Panamá, Imprenta y Encuadernación de Samuel N. Ramos, Primero, 1891.

<sup>176</sup> Eloy Alfaro, *Deuda Gordiana*, Quito, Imprenta Nacional, 1896, Segunda edición corregida y aumentada por el autor.

<sup>177</sup> Emilio María Terán, *Informe al Jefe Supremo General Eloy Alfaro sobre la deuda anglo-ecuatoriana*, Quito, Imprenta Nacional, 1896.

de los bonos fueron, también desde el primer momento, oscuras y tramposas. Aún así, la República de Colombia (la “Gran Colombia” soñada por Simón Bolívar, creada en 1819 y finalmente integrada por Venezuela, Colombia y Ecuador, cuando éste se independizó en 1822) aceptó esas deudas; pero en 1834, esto es cuatro años después de que se desintegró la magna república bolivariana, se acordó el reparto de la deuda entre los tres países nacientes, aunque sin la presencia del delegado ecuatoriano, que el gobierno de Juan José Flores (1830-1834) no envió, por desinteresarse del asunto.

En su libro, Eloy Alfaro registra el siguiente reparto, acordado por el Ministro de Relaciones Granadino, Lino de Pombo, y el Ministro Plenipotenciario de Venezuela, Santos Michelena (Convenio Pombo-Michelena), en Bogotá, el 23 de diciembre de 1834:

|                          |                  |                            |
|--------------------------|------------------|----------------------------|
| Nueva Granada (Colombia) | 3'312.975        | Libras esterlinas – 50,0 % |
| Venezuela                | 1'888.395,15     | Libras esterlinas – 28,5 % |
| Ecuador                  | 1'424.579,05     | Libras esterlinas – 21,5 % |
| <hr/>                    |                  |                            |
| <i>Total</i>             | <i>6'625.950</i> | <i>” ” 100,0 %</i>         |

Hay que añadir, a las cifras señaladas, los intereses por el tiempo vencido, al 6% anual, con lo cual el cuadro queda así:

| <i>DISTRIBUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA (Libras esterlinas)</i> |            |                    |                  |                  |
|-------------------------------------------------------------|------------|--------------------|------------------|------------------|
| <i>Estados</i>                                              | <i>%</i>   | <i>Capital (£)</i> | <i>Intereses</i> | <i>Total.</i>    |
| Nueva Granada                                               | 50         | 3.312.975          | 1.590.228        | 4.903.203        |
| Venezuela                                                   | 28½        | 1.888.396          | 906.430          | 2.794.826        |
| Ecuador                                                     | 21½        | 1.424.579          | 683.798          | 2.108.377        |
| <i>Totales</i>                                              | <i>100</i> | <i>6.625.950</i>   | <i>3.180.456</i> | <i>9.806.406</i> |

*DEUDA EXTERNA DISTRIBUIDA SEGÚN EMPRESTITOS*

| <i>Préstamo</i>                                            | <i>ECUADOR</i>       | <i>N. GRANADA</i>   | <i>VENEZUELA</i>     | <i>TOTALES.</i>     |
|------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| <i>En libras esterlinas</i>                                |                      |                     |                      |                     |
| 1) Hering, Graham y Powles (13/3/1822)                     | 430.000              | 1.000.000           | 570.000              | 2.000.000           |
| 2) B.A. Goldschmidt (15/5/1824)                            | 994.579,05           | 2.312.975           | 1.318.395,15         | 4.625.950           |
| 3) Préstamo de México (1826)                               | 13.545               | 31.500              | 17.955               | 63.000              |
| <i>Totales</i>                                             | <i>1.438.124,05</i>  | <i>3.344.475</i>    | <i>1.906.350,15</i>  | <i>6.688.949,20</i> |
| <i>En pesos</i>                                            |                      |                     |                      |                     |
| 1) Deuda consolidada al 3% de interés hasta el 31/12/1829. | 1.492.097,25½        | 3.469.993,62½       | 1.977.896,37         | 6.939.987,25        |
| 2) Deuda consolidada al 5% de interés hasta el 31/12/1829. | 1.152.261,50         | 2.679.677,87½       | 1.527.416,37½        | 5.359.355,75        |
| <i>Totales</i>                                             | <i>2.644.358,75½</i> | <i>6.149.671,50</i> | <i>3.505.312,74½</i> | <i>12.299.343</i>   |

Fuente: Convención Lino de Pombo-Santos Michelena, Bogotá, 23 Dic. 1834.

Elaboración: JPyMC.

Mediante Decreto del 13 de abril de 1837, el Congreso de la República del Ecuador reconoció y aprobó (sin “beneficio de inventario”) lo resuelto por la Convención Pombo-Michelena. Pero entre 1834 y 1854 el Ecuador nada pagó por la “deuda de la Independencia”, pues solo en este último año el Congreso aprobó el acuerdo entre el Ministro Marcos Espinel y el Agente de los Tenedores de Bonos en Londres, Elías Mocatta (Convenio Espinel-Mocatta) que reconoció £1.1824.000 en nuevos bonos a favor de los tenedores, garantizados con derechos aduaneros, patrimonios fiscales, terrenos baldíos, rentas alternativas y hasta con la acreencia del país sobre parte de la antigua deuda del Perú. Con razón Emilio María Terán la calificó como “monstruosa negociación”.

En 1855 se comenzó a pagar exclusivamente los intereses de la deuda consolidada. Y en 1857 el gobierno de Francisco Robles suscribió el Convenio Icaza-Pritchett, que arreglaba con los tenedores de bonos la entrega de terrenos en la región de Canelos (Amazonía). Perú protestó argumentando que ese territorio le pertenecía y en

1859 impuso el bloqueo a Guayaquil, amenazando con una invasión al país. Entonces llegó Gabriel García Moreno, quien en 1869 suspendió el pago de la deuda, pues observó como inconvenientes las negociaciones anteriores a su gobierno. Sin embargo, durante 14 años los tenedores de bonos llegaron a recibir la suma de \$ 1.527.114,11 (1.221.691,28 sucres de la época), “sin que nuestra deuda de un millón ochocientos veinticuatro mil libras esterlinas hubiera disminuido siquiera en un penique”, según constató Emilio María Terán.

Los incumplimientos posteriores, en medio de los arreglos inconvenientes, la especulación, incluso el intento por arrendar o vender las Galápagos, y las confrontaciones políticas que impidieron la estabilidad, desprestigiaron la honra crediticia del Ecuador. Por ello, el presidente Antonio Flores Jijón retomó el asunto de la deuda externa y en 1890, con la aprobación del Congreso, logró una nueva conversión: del monto adeudado, que llegaba ahora a £ 2.246.560,00 (originalmente fue de £ 1.824.000, por el convenio Espinel-Mocatta) se obtuvo la rebaja de £ 750.000,00, un interés promedio del 5% y la garantía del pago con rentas del Estado; pero el Congreso de 1894 consideró perjudicial la negociación y suspendió el pago.

Alfaro recibió, por consiguiente, una herencia en “deuda inglesa” mal manejada desde la perspectiva económica y hasta anti nacional, desde la acción política de varios de los gobiernos anteriores que se ocuparon de ella.

Con el conocimiento que el mismo Alfaro forjó con su investigación sobre la deuda externa, la primera medida que tomó, el 14 de marzo de 1896, todavía como Jefe de Estado, fue un Decreto que dispuso: “Suspéndese el pago de la Deuda Externa hasta que se obtenga un arreglo equitativo y honroso con los tenedores de bonos”.<sup>178</sup> Los fondos asignados quedaron bajo depósito en el Banco del Ecuador.<sup>179</sup> Enseguida también dispuso que se constituyera

---

<sup>178</sup> R.O., Quito, marzo 14 de 1896, Año II, No. III, Quito, Marzo 14 de 1896.

<sup>179</sup> Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896, Guayaquil, octubre 10 de 1896, p. 10.

en Guayaquil “una comisión de personas honorables con el objeto de encomendarle el estudio de todos los antecedentes relacionados con la Deuda Externa”,<sup>180</sup> cuyo informe debía servir para que el gobierno arreglara con los tenedores de bonos un nuevo convenio. Dice Alfaro, “por desgracia no aceptaron”.<sup>181</sup>

Alfaro debió esperar a que se concrete el contrato con Archer Harman para vincular esa negociación con el asunto de la deuda inglesa o “gordiana”, como él la calificó, porque no existía otra forma de contar con recursos para la construcción del ferrocarril, ante los rudimentarios fondos fiscales y la ausencia de inversionistas extranjeros interesados en la magna obra liberal.

El Mandatario refiere el asunto de esta manera: una vez perfeccionado el contrato con Harman, los enemigos del ferrocarril intrigaron contra la compañía; pero el norteamericano ya conocía el país y logró desvanecerlas. Era necesario “remover el obstáculo de la llamada Deuda Externa” y, en consecuencia, los contratistas del ferrocarril resolvieron comprarla “creyendo poder adquirirla al bajo precio que se había cotizado” y con ese propósito Harman viajó a Londres. Sin embargo, los tenedores de bonos, al darse cuenta que había un fuerte comprador, elevaron “de una manera extraordinaria” el valor de los papeles (bonos) y solo con mucha labor y dificultad pudo obtener Harman “condiciones relativamente razonables”.<sup>182</sup>

Las primeras bases transmitidas desde Londres fueron rechazadas por Alfaro. Finalmente quedaron estas:

Aceptada la deuda al tipo de 35%, con 4% de interés y 2% de amortización anuales, garantizados con renta de Aduana:  
Pagar 6.000 libras por gastos; y.

---

<sup>180</sup> R.O., Quito, marzo 21 de 1896, Año II, No. 117.

<sup>181</sup> Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896, Guayaquil, octubre 10 de 1896, p. 10.

<sup>182</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898, Quito, agosto 10 de 1898, p. 16-17.

Dedicar los fondos existentes del 10% a la amortización de la deuda reducida.

Esto tiene la ventaja de que, al formalizarse el convenio, la deuda quedará reducida aproximadamente a £ 200.000; y el servicio podrá hacerse con parte del 10% de los derechos de exportación, quedando el saldo para el Gobierno.

Sin la necesidad de favorecer la obra de nuestro Ferrocarril Trasandino, obra grandiosa que atraerá y desarrollará la riqueza en las principales provincias de la República, especialmente en las Interandinas, sin esa necesidad, repito, habría rechazado el arreglo, porque me repugnaba, en extremo, el alza abusiva del tipo; pero, antes que dar oído a mis particulares sentimientos, debía atender a las conveniencias del país, y por eso acepté las condiciones apuntadas.<sup>183</sup>

Al año siguiente, Alfaro informó al Congreso sobre las gestiones para la conversión y amortización de la deuda externa, dando a conocer lo siguiente: el 27 de octubre de 1897 se firmó en Londres un convenio entre la G&Q y los Tenedores de Bonos Extranjeros (TBE), por el cual la compañía adquirió, por £ 693.160 el total de la deuda externa. A ese convenio siguieron las escrituras del 30 de abril del mismo año y del 6 de marzo de 1899, que completaron la negociación. Las condiciones fueron las siguientes:

Primera: Pagar 175 pesos, oro americano, por cada £ 100 en Bonos de la Deuda Externa Ecuatoriana, valor que debía entregar en acciones del Ferrocarril antes del 31 de Mayo de 1898; dando, además, una garantía bancaria de que el 1º de Julio de 1902 recogería esas acciones, mediante el pago de su precio en oro, computado a la par:

Segunda: Satisfacer £ 2.10 chelines por ciento, como cancelación de los intereses que quedaron sin ser pagados, en Virtud del Decreto de 14 de Marzo de 1896, expedido por la Jefatura Suprema:

---

<sup>183</sup> Ibid. p. 17.

Tercera: Verificar el ser vicio de la Deuda reducida, con el mismo interés señalado para los Bonos del Ferrocarril, a contar desde el 1º de Enero de 1898; y

Cuarta: Pagar también los gastos que la conversión y reducción de la Deuda ocasionaren.

Como la Deuda fue negociada al 35% en oro americano, que tiene el 35% de premio sobre la libra esterlina, resultó un aumento de 1.05% sobre el precio de la compra; precio que no ha podido satisfacer aún la Compañía compradora, porque, habiendo de verificarlo en Bonos del Ferrocarril Trasandino, los plazos respectivos han ido prorrogándose sucesivamente hasta que la referida Compañía pueda disponer de eso Bonos, de acuerdo con los contratos celebrados con el Gobierno.<sup>184</sup>

Como puede advertirse, la G&Q resultó una verdadera intermediaria en la adquisición de bonos de la deuda externa, y Archer Harman actuó prácticamente como un agente al servicio del Ecuador. Los documentos del arreglo fueron difundidos en el Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Nacional, el 15 de septiembre de 1899. Pero la situación no quedó allí, porque sucedieron algunos problemas nuevos, que no estuvieron previstos originalmente.

En resumen, las negociaciones quedaron así: la G&Q resolvió comprar los bonos de la “Deuda Inglesa”; esos bonos debían ser entregados al gobierno ecuatoriano al precio del 35% de su valor nominal; el Estado pagaba por ellos 750 mil dólares, pero lo hacía en sus derechos sobre el ferrocarril, con otros bonos ya depositados en el Banco de Glyn, Lills Courier Co. de Londres; quedaba un saldo que el gobierno llenaría con una nueva emisión de “Bonos de la Deuda Interna”. Archer Harman comunicó al gobierno, que la G&Q poseía £ 675.000 en bonos de Deuda Externa, y que faltaban £ 18.000 (para completar las £ 693.160 de la emisión oficial), que no han sido

---

<sup>184</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899 sobre la Deuda Externa, Palacio Nacional, Quito, septiembre 15 de 1899.

presentadas “y que hasta se ignora su paradero”, valor de bonos que, de no presentarse en el año, quedarían sin valor alguno; Además, Harman comunicó que el gobierno ya ha cubierto £ 13.442. Por tanto, quedarían por saldar únicamente £ 661.658 en bonos, pertenecientes a la G&Q, cuyo valor, al 35% sería de £ 231.580, con lo cual era evidente la reducción que el gobierno alfarista había logrado sobre la otrora “monstruosa” Deuda Externa.<sup>185</sup>

Ahora bien, aunque la G&Q era dueña de los Bonos de la Deuda Inglesa, con lo cual la deuda externa se convirtió, en adelante, en deuda interna del gobierno con la compañía ferrocarrilera, gran parte de los bonos habían quedado en poder de los “Bondholders” (tenedores de bonos) como garantía de los nuevos arreglos, por lo que se debió hacer un nuevo convenio, celebrado el 12 de abril de 1901. Para el canje se emitieron nuevos Bonos-Cóndores, en tanto Harman depositó, en el Banco del Ecuador, un Bono provisional, por el valor de 77 mil Cóndores. El gobierno, a su vez, dispuso la amortización en Londres a través de su Ministro Homero Morla, quien debía comunicar lo recibido.<sup>186</sup> Eloy Alfaro insistió en 1901, que algunos tenedores de bonos se empeñaban en desbaratar los contratos del gobierno con Archer Harman, con la esperanza de alcanzar el pago íntegro del capital e intereses, sin considerar “el origen nebuloso del empréstito” que legalmente nació en 1824; agregaba que también existía una labor “ingrata” y “antipatriótica” de aquellos ecuatorianos que censuraban el arreglo de la Deuda Externa, y que “sin el mencionado arreglo, además, imposible habría sido llevar adelante el Ferrocarril Trasandino, obra de la cual, sin disputa, está pendiente todo el porvenir social y económico de nuestra Patria”.<sup>187</sup>

En 1906 Alfaro intentó arreglar todas las deudas internas del Estado, para lo cual se dirigió a la Convención Nacional, exponiendo

---

<sup>185</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre la Deuda Externa 1900*, Quito, septiembre 15 de 1900.

<sup>186</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre extinción de la Deuda Externa 1901*, Palacio Nacional, Quito, agosto 27 de 1901.

<sup>187</sup> *Ibid.*

que una Comisión de banqueros europeos, compuesta por Maurice Gault, representante de la "French Finance Corporation" de París y New York, del Conde Chevilly, enviado por el Banque Privée de Lyon, y de A. J. van Oostveen, personero del Banque Labouchère, Oyens y C<sup>a</sup> de Ámsterdam, ofrecieron al Gobierno del Ecuador un empréstito que cubriera sus créditos, consolidando así, en una sola, todas las deudas de la república, al menor tipo posible. Eran 116'775.00 francos, que debían invertirse en pagos específicos: Bonos del Ferrocarril, Bonos Cóndores, edificios, nuevas líneas del ferrocarril, armas, dique seco sobre el río Guayas, es decir, un "préstamo condicionado", que no se materializó.<sup>188</sup>

Por ello, Alfaro sostuvo que habiendo fracasado el préstamo francés, al gobierno no le quedaba, por el momento, otro recurso que apelar al crédito interno, añadiendo que "nuestra dificultad financiera más premiosa, es la de atender al servicio de los Bonos ferrocarrileros", por lo que solicitó a la Convención Nacional la autorización para emitir hasta un millón de sucres en Bonos del Estado, que incluso servirían para conjurar, aunque sea en parte, la angustiosa situación fiscal.<sup>89</sup>

Todavía en 1911, prácticamente a pocos días de que se precipitaran los acontecimientos que provocaron la caída del segundo gobierno de Alfaro, el Mandatario daba a conocer al Congreso que un "Sindicato Franco-Americano" acababa de presentarle un proyecto de empréstito por 200 millones de francos para consolidar la deuda interna y externa de la República; pero que, aunque "algunas de las condiciones del expresado proyecto las considero inaceptables", oportunamente sometería a la legislatura un proyecto de empréstito a su consideración<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Mensaje especial del Presidente Interino de la República a la Convención Nacional sobre empréstito, 1906, Quito, Imprenta Nacional.

<sup>189</sup> Mensaje especial del Presidente Interino de la República a la Convención Nacional sobre Empréstito Interno, 1906, Quito, Imprenta Nacional.

<sup>190</sup> Mensaje especial del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1911 sobre proyecto de empréstito, Quito, Imprenta Nacional, agosto 2 de 1911.

Cabe entender, en conclusión que la deuda externa o “inglesa”, que la adquirió la G&Q, pasó a ser una deuda interna, que Alfaro procuró atender. Aparecieron, en forma contemporánea, los primeros capitalistas extranjeros que intentaron realizar créditos condicionados sobre el Ecuador. Pero si bien, Eloy Alfaro logró arreglar la antigua “deuda externa” en términos nuevos, patrióticos y aceptables para el país, el Estado continuó sin los fondos necesarios para cubrir todos los pagos de las deudas internas que, con los créditos bancarios de la “época plutocrática” aumentaron, particularmente con las emisiones inorgánicas de la banca oligárquica privada. Solo la Revolución Juliana de 1925 retomó el asunto del arreglo de la deuda interna, fiscalizó a los bancos y acabó con la dependencia financiera del Estado con la bancocracia de la época. Sin embargo, los últimos bonos de la “deuda de la Independencia” recién se cancelaron, totalmente, en 1974, durante la dictadura “petrolera” encabezada por el General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976).

Merece una consideración especial el asunto relativo a las islas Galápagos, pues a la época se acusó a Eloy Alfaro de querer venderlas o arrendarlas, para pagar con ello la deuda externa u obtener recursos con los cuales construir el ferrocarril.

El Viejo Luchador relata que en 1895, todavía como Jefe Supremo, recibió la propuesta de cinco millones de Libras Esterlinas por el Archipiélago, que él rechazó; que en 1898 le ofrecieron 300 millones de francos por las mismas islas y que también lo rechazó; que, además, dio un informe reservado sobre ello al Congreso, que sirvió para acallar a los conspiradores, que, sin embargo, continuaron oponiéndose al ferrocarril; y que nuevamente volvió a recibir ofertas sobre las Galápagos a fines de su segunda administración.<sup>191</sup>

En Consejo de Ministros se resolvió consultar en cada provincia la opinión de los “vecinos principales” para saber si el negocio conve-

---

<sup>191</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit. ps. 87-88.

nía. En ese sentido Alfaro pasó una circular a los gobernadores, en la que pidió:

mi deseo sería, si fuera posible, oír la opinión de todos los ecuatorianos, á fin de proceder con el dictamen y acuerdo de las mayorías. Como no sería practicable este modo de conocer la voluntad popular, he resuelto dar á Ud. el encargo de que convoque á las personas más honorables de esa Provincia, sin exceptuar á ningún partido político, á que les consulte sobre el arrendamiento de que se trata.

Seguro estoy de que los ciudadanos convocados por Ud., se inspirarán en el más puro patriotismo, y expondrán libremente su parecer, teniendo en cuenta los verdaderos intereses de la Nación.<sup>192</sup>

Esa circular, dice Alfaro, incendió a los confabuladores, azuzados por la prensa de oposición, que siguieron propagando el rumor. Sin embargo, Alfaro aclaró que la supuesta negociación no se realizaría. “Con esta contestación de mi parte, se desatendió el Gobierno en el asunto arrendamiento; pero no así los opositores que siguieron propagando rumores falsos que favorecieran sus planes proditorios”.<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> R.O., Quito, junio 30 de 1910, Año V, No. 1283.

<sup>193</sup> Eloy Alfaro, *Historia...* Ob. Cit. p. 90.



## POLÍTICAS SOCIALES

Con mucha razón, el historiador Jorge Núñez Sánchez señala lo siguiente:

Que si bien Eloy Alfaro vino de una matriz ideológica liberal y, en sentido general, puede ser clasificado dentro del liberalismo de su tiempo, no es menos cierto que integró la vanguardia ideológica del radicalismo, un movimiento político de corte social demócrata, que por entonces emergía en América Latina y que luego daría lugar a la formación de los Partidos Radicales en varios países sudamericanos.<sup>194</sup>

Es que Alfaro no solo tuvo la visión sobre una necesaria modernización de tipo capitalista para Ecuador, sino una clara y consecuente visión social. Ese es el punto que lo define a él, a sus compañeros y a su proyecto político como radical; y, además, el que lo diferencia del liberalismo tradicional y frente a los “placistas”, que finalmente rompieron con el proyecto del radicalismo liberal, lo enfrentaron y buscaron entronizar en el Estado otro proyecto político, que fue obtenido precisamente a raíz del asesinato del Viejo Luchador y de varios de sus compañeros.

Por tanto, *la política social* de los gobiernos de Eloy Alfaro debe considerarse, de una parte, como un componente central del proyecto alfarista general; pero, de otra, como el complemento de las políticas económicas. También aquí se observa la necesidad de hablar de una “economía política” del alfarismo y no simplemente de una “economía” que, al estilo de los neoliberales del presente, aísla y abstrae los procesos sociales.

Lo que primero se advierte es que, con el triunfo revolucionario, no solo se modificó el poder en el Estado, sino la misma institu-

---

<sup>194</sup> Jorge Núñez Sánchez, (Estudio introductorio y selección), *Eloy Alfaro. Escritos Políticos*, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Quito, junio 2011, p. 10.

cionalidad estatal. Ella quedó expresada en las dos Constituciones liberales de 1897 y 1906, en las cuales quedaron garantizados y completos los derechos individuales, es decir, de carácter civil y político (derechos de “primera generación”), porque ninguna de las dos Constituciones anotadas consagró los derechos sociales o de segunda generación (trabajo, etc.) que recién se los encuentra en la Constitución de 1929, obra de la Revolución Juliana.

Fueron garantizadas las libertades de expresión, de opinión, de imprenta y de cultos, el derecho a la propiedad privada y al libre ejercicio profesional, la libertad para establecer instituciones educativas, el libre comercio y la libertad de industria, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia. Quedó afirmado el derecho a la vida y a la dignidad personales, pues fue abolida la pena de muerte para los “delitos políticos” (y para todo tipo de delito), que habían existido hasta esta época.

Con la derrota del Ejército oficial, se impuso la creación del nuevo ejército, para lo cual se fundó la Escuela Militar y la de Clases, fueron reformadas las leyes y reglamentos de ascenso profesional, se reorganizaron la Marina y la Academia de Guerra, y se dotó a la fuerza armadas con cuarteles y armas.

No solo cambió el Ejecutivo, sino que inevitablemente aumentó el influjo liberal en el Legislativo y hubo interés por la modernización de la Función Judicial, uno de los aparatos de Estado más tradicionalistas y conservadores.<sup>195</sup>

La nueva institucionalidad estatal incluyó Registro Civil, Asistencia Pública, oficinas de telégrafos, algunas de salud, nuevos ministerios y, sin duda, leyes como las de Cultos, Matrimonio y hasta Divorcios.

---

<sup>195</sup> Las palabras de Eloy Alfaro en 1901 tienen proyección hasta el presente: “Los Tribunales de Justicia puede afirmarse que generalmente cumplen sus augustos deberes; pero os diré con pesar, que hay algunos Jueces que están muy lejos de merecer el alto cargo que desempeñan. La Administración de Justicia es deficiente y tardía en algunos distritos; mas, teniendo el Ejecutivo que respetar religiosamente la independencia del Poder Judicial, no le ha sido posible reprimir los abusos y castigar la negligencia de esos Jueces, y mucho menos cambiarlos con otros que llenen a conciencia sus delicadas funciones”. *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1901*, ps. 11-12.

Las transformaciones más duraderas de la Revolución Liberal Alfarrista se hallan en los campos ideológico-cultural y educativo: la Constitución de 1897 declaró la enseñanza libre, disponiendo que la primaria sea gratuita y obligatoria, costeadas por fondos públicos; la de 1906 proclamó que la enseñanza oficial y la costeadas por las municipalidades son “esencialmente seglares y laicas”. Debieron reformarse los presupuestos estatales, a fin de garantizar ingresos que sostuvieran la creación de establecimientos educativos, la dotación de recursos didácticos y la provisión de los maestros adecuados. Había que romper con tradicionalismos, dogmas y reacciones que se lanzaron contra la educación pública y laica, juzgada como perniciosa y maligna por los conservadores fanáticos y las jerarquías de la Iglesia.

En 1908 Alfaro destacó la situación del sistema educativo así:

La Instrucción Pública se ha desarrollado notable y rápidamente, como os informará el Señor Secretario de Estado en este Departamento. Se han multiplicado los elementos, de educación e instrucción; y la adaptación de los métodos modernos, ha producido los mejores resultados. La laicalización de la enseñanza ha tenido que ser tratada con suma mesura, para evitar las resistencias de los padres de familia que podían aún traducirse en luchas armadas.

Es lamentable la limitación de la Enseñanza Superior; puesto que la actividad y la inteligencia de la juventud se encuentran reducidas a un círculo tan estrecho, que los mejores talentos se ven como obligados a optar sólo entre la Facultad de Jurisprudencia y la de Medicina. Por este modo, el número de Profesores en esas Facultades, se multiplica ilimitadamente; y el Doctorado llega casi siempre a ser un medio inútil contra las necesidades de la vida. Es, por lo mismo, indispensable abrir nuevas sendas y nuevos horizontes a la juventud estudiosa e intelectual; estableciendo Escuelas Politécnicas y de Aplicación, único medio de utilizar todas las aptitudes y todas las energías, de desarrollar las Ciencias y las Industrias, y de acrecentar la riqueza pública y la riqueza privada. Sobre todo, os recomiendo la creación inmediata de Escuelas de Agronomía, ya que la base de la

industria nacional y la fuente principal de nuestra riqueza, se hallan en la Agricultura.<sup>196</sup>

La libertad de pensamiento y la secularización de la cultura permitieron el despertar de múltiples formas de acción humana, como la creación literaria y la artística, en sus diversas manifestaciones.

A esos logros sociales indudables se suma la acción alfarista específica para las poblaciones otrora marginadas de las libertades y derechos individuales.

Alfaro denunció así la situación de la población rural:

Tenemos en las provincias del Litoral una clase de gente campesina, conocida con el nombre de peones conciertos; esclavos disimulados, cuya desgraciada condición entraña una amenaza, para la tranquilidad pública, el día que un nuevo Espartaco se pusiera a la cabeza de ellos para reivindicar su libertad.

Y también:

La raza indígena, la oriunda y dueña del territorio antes de la conquista española, continúa también en su mayor parte sometida a la más oprobiosa esclavitud, a título de peones. Triste y bochornoso me es declararlo: los benéficos rayos del sol de la Independencia, no han penetrado en las chozas de esos infelices, convertidos en parias por obra de la codicia que ha atropellado a la moral cristiana.

A título de peones conciertos, los indios son siervos perpetuos de sus llamados patrones.

Y como no sólo son culpables los que esclavizan sino también los que sancionamos con la indiferencia ese delito de lesa humanidad, contra

---

<sup>196</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1908, ps. 10-11. Pero no han faltado momentos en los cuales la educación laica ha tratado de ser afectada. Uno contemporáneo fue el protagonizado por el presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996), quien expidió la "Ley de Libertad Educativa de las Familias del Ecuador", que reintrodujo la enseñanza religiosa en los establecimientos públicos, siempre que así lo acordaran los padres de familia. Confer. Víctor Granda Aguilar, En defensa del Laicismo, Quito, Partido Socialista Ecuatoriano, 1995.

una clase desvalida, cada uno de nosotros cargue con la parte de responsabilidad que le corresponde y ponga el hombro a la reparación que reclama la propia conciencia de personas racionales y honradas. Por un decreto se ha exonerado ya a la clase indígena de ciertas contribuciones.

A vuestra sabiduría toca conciliar el derecho a la libertad que tiene esa clase desvalida, con el apoyo que requiere la agricultura y el servicio doméstico, pues si no debemos consentir la esclavitud, tampoco podemos tolerar la vagancia, ni menos que falte a los patrones la protección debida en contratos humanitarios y honrados con los peones y jornaleros.<sup>197</sup>

Para tratar de atender y solucionar la miserable situación de los trabajadores rurales, especialmente indígenas, Eloy Alfaro dictó una serie de decretos sucesivos. El primero, incluso fue expedido por el Consejo de Ministros en Guayaquil, el 18 de agosto de 1895, todavía en plena campaña revolucionaria, bajo indicación de Alfaro, quien ejercía aún como Jefe Supremo de la República, y dispuso: “La raza india queda exonerada de la contribución territorial y del trabajo subsidiario”; que las autoridades cuidarían del trato a los indios como a todo ciudadano; y que se establezcan “escuelas especiales para la educación de los indios”.<sup>198</sup>

El 28 de diciembre del mismo año, un decreto expedido directamente por Alfaro ordenó: “Desde el 1.º de Enero de 1896, queda abolida la contribución del subsidiario”, facultando a los municipios a crear una contribución sustitutiva o aumenten algún impuesto.<sup>199</sup> El 25 de febrero de 1898, otro decreto ratificó la vigencia del que fuera expedido el 18 de agosto de 1895 y nuevamente ordenó: “Declárase que la clase india no está obligada al pago de ninguna contribución territorial, de conformidad con la ley vigente

---

<sup>197</sup> Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896, ps. 19, 20, 21.

<sup>198</sup> R.O., Guayaquil, agosto 20 de 1895, Año I, No. 14.

<sup>199</sup> R.O., Guayaquil, diciembre 30 de 1895, Año I, No. 73.

ya citada”.<sup>200</sup> En abril de 1898, el Ministro del Interior, Abelardo Moncayo, en contestación al Gobernador de la Provincia de Oriente, recalcó que de acuerdo con el decreto del 25 de febrero, “la raza indígena está exonerada de pagar la contribución del uno y tres por mil sobre los predios rústicos” (que en eso consistía la “contribución territorial”-JP) y que, “respecto al pago de primicias (un impuesto para la Iglesia-JP), pueden hacerlo los que quieran” por lo cual los curas de la comarca no tenían derecho alguno para cobrar “ningún impuesto á los habitantes de aquéllas”.<sup>201</sup>

Tales decretos dieron continuidad a la abolición del *tributo indígena* en 1857 (impuesto exclusivo para la población indígena, originado en la colonia y que debían pagar los indios por ser tales -JP) y, en definitiva, terminaban con el pago sobre tierras y para la Iglesia. Pero, lastimosamente, no concluían con la esencia misma del *concertaje*.

Por ello, sucedió a los anteriores, un importante decreto expedido por Alfaro el 12 de abril de 1899, que reglamentó “el contrato de arrendamiento de servicios ó concertaje”, que se había convertido en “verdadera esclavitud”. De acuerdo con él, se continuó con el concertaje, pero sujetándolo al Código Civil; tal “contrato” debía suscribirse con dos testigos y revisado por el Jefe Político del respectivo Cantón, ante quienes “el peón asalariado expresará su consentimiento, sin apremio alguno”; la “liquidación de cuentas” se verificaría anualmente, sujetándose al juramento que realice el concierto, con testigos; en las “deudas” del concierto solo entrarían los “socorros” recibidos; la estipulación del “salario” sería “libre”, pero “proporcionado al trabajo y suficiente para la sustentación diaria del trabajador; y en ningún caso bajará de diez centavos por día”; el amo no podía exigir el trabajo de la familia del concierto; la demanda sobre liquidación de cuentas se haría ante el Juez del

---

<sup>200</sup> R.O., Quito, marzo 2 de 1898, Año IV, No. 554.

<sup>201</sup> R.O., Quito, mayo 5 de 1898, Año IV, No. 603.

domicilio del amo; se limitaba el concertaje a la edad de sesenta años; “En todo fundo en que hubiere más de veinte indios adscritos a él, el amo estará obligado á hacer que concurran diariamente, á la escuela más inmediata los indios niños hasta que cumplan la edad de catorce años”, y si no hubiere esa escuela “el amo la establecerá gratuitamente en el mismo fundo”; se prohibía obligar a los indios a servir de “pongos, alcaldes de doctrinas y fiscales, etc.”, a no ser con la paga de un salario.<sup>202</sup>

Como puede advertirse, este decreto pretendía convertir a los conciertos agrícolas (especialmente indígenas) en trabajadores asalariados, lo cual debe considerarse un “progreso” frente al pasado; pero continuó admitiendo la deuda personal, que, por la costumbre, se desquitaba con trabajo. A despecho del decreto alfarista, la situación de explotación laboral en las haciendas continuó y prácticamente el concertaje solo fue abolido con la Ley de Reforma Agraria de 1964. Por cierto, los hacendados nunca establecieron escuelas para los indios, un propósito que también tuvo el presidente Vicente Rocafuerte (1835-1839).

Cabe señalar, por tanto, que el liberalismo de aquella época tuvo serios límites para entender el problema del régimen terrateniente y careció del enfoque conceptual y teórico para saber cómo liberar a la fuerza de trabajo de la “esclavitud” que prosiguió en los campos, tanto en la Costa como en la Sierra. Además, la derrota del régimen terrateniente exigía un balance del poder distinto, en el que solo el levantamiento general campesino, montubio e indígena habría impulsado su transformación radical. Pero las condiciones históricas de la época no lo permitieron. El liberalismo al menos movilizó y entusiasmó a las poblaciones indígenas y las benefició con las garantías a los derechos individuales, la implantación de las nuevas instituciones estatales, la transformación del ambiente ideológico-cultural, la consagración de la educación pública y la abolición de las formas más extremas de tributación y dependencia impuestas sobre

---

<sup>202</sup> R.O., Quito, abril 15 de 1899, Año V, No. 837.

los indios. Por tanto, no se puede exigir al alfarismo la realización de una “reforma agraria” como la que en la actualidad cabría hacer para volver efectiva la democratización de los medios de producción, consagrada en la Constitución vigente de 2008.

De otra parte, la época alfarista coincide con el precario inicio de la industrialización ecuatoriana. En consecuencia aparecieron, los primeros núcleos de obreros asalariados. Estos “proletarios” urbanos integraron la clase trabajadora del Ecuador, de la que también formaban parte los artesanos y sus operarios, los dependientes del comercio y la banca, los estibadores en el puerto de Guayaquil, los trabajadores de los mercados y los autónomos en múltiples actividades.

Eloy Alfaro se preocupó por atender a esa clase trabajadora favoreciendo su organización. Contó incluso con el apoyo del cubano Miguel de Alburquerque. Y las organizaciones crecieron: entre 1896 y 1914 por lo menos 25 sociedades en Guayaquil; en 1905 se fundó la Confederación Obrera del Guayas; en 1909, con motivo del centenario del 10 de Agosto, se realizó el Primer Congreso Obrero Ecuatoriano; el 10. de mayo de 1913 los trabajadores se movilizaron por conquistar la jornada laboral de 8 horas; e incluso, hasta 1920 hubo unas 20 huelgas en el país.<sup>203</sup> También hubo interés por crear Cajas de Ahorro en beneficio de los trabajadores. Alfaro sostuvo: “La Institución de las Cajas de Ahorros, creada para guardar las economías del pueblo trabajador y honrado, merece el más decidido apoyo de los Poderes Públicos”.<sup>204</sup> Es que a la época, si bien la lucha obrera había comenzado por los reclamos sobre disminución de la jornada, aumento de salarios, seguridad social, estabilidad y derecho de organización, predominaron las concepciones mutuales, esto es, de aportes para la ayuda mutua.

En cuanto a otras políticas sociales del alfarismo, sin duda cabe destacar la incorporación de la mujer al trabajo, que rompió con los antiguos conceptos conservadores sobre su rol exclusivo en el hogar. Alfaro, impulsó la educación pública para las niñas, abrió ciertas ofi-

---

<sup>203</sup> Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Removiendo el presente. Latinoamericanismo e historia en Ecuador*, Quito, Abya Yala-THE, 2007, ps. 83 y sig.

<sup>204</sup> Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional a favor de los obreros de Guayaquil, 1909, p. 1.

cinas estatales para el trabajo femenino, becó a varias mujeres (por ejemplo Aurelia Palmieri.<sup>205</sup>)

El gobernante también fomentó la atención a las personas desvalidas, huérfanos, ancianos y para toda persona necesitada de auxilio en salud, medicinas o protección social. Confió en el papel que cumpliría la Asistencia Pública; pero también creyó que el modelo de la Junta de Beneficencia de Guayaquil podría extenderse en las capitales de provincia, lo cual no se logró.

Fueron continuas las inversiones en obras de infraestructura, agua potable, saneamiento y salud, higiene, destinadas a prevenir las pestes y enfermedades, sensibles principalmente en la Costa, para contrarrestar, por ejemplo, la fiebre amarilla o la viruela. Quito y Guayaquil fueron abastecidas con agua potable, pero también otras poblaciones como Puenbo o Riobamba.<sup>208</sup>

Al listado anteriormente descrito se añaden otras acciones: apoyo a la Escuela de Bellas Artes, a la de Oficios, a la Cruz Roja; atención a las víctimas de la guerra revolucionaria, que Alfaro incluso extendió para los combatientes adversarios, bajo el manto de su política de “perdón y olvido”, fijando pensiones y gratificaciones;<sup>209</sup> o el enorme esfuerzo desplegado para los guayaquileños, tras el “incendio grande” de 1896, que dejó numerosos damnificados.<sup>210</sup>

Los Mensajes sociales de Alfaro contienen muchas referencias a esas políticas sociales. Remito al lector al libro “Eloy Alfaro. Pensamiento y Políticas Sociales”,<sup>211</sup> en el que puede ampliar la información sobre este importante e interesante tema.

<sup>205</sup> R.O., julio 10 de 1895, No. 02.

<sup>206</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1901*, ps. 20-21.

<sup>207</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1908*, p. 14.

<sup>208</sup> *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional sobre Agua Potable para Guayaquil*, 1908, p. 4.

<sup>209</sup> R.O., octubre 14 de 1896, Año 2, No. 219.

<sup>210</sup> R.O., octubre 3 de 1896, Año 2, No. 218.

<sup>211</sup> Juan J. Paz y Miño Cepeda, (Estudio introductorio y selección), *Eloy Alfaro. Pensamiento y Políticas Sociales*, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2012.



## CONCLUSIONES

La Revolución liberal ecuatoriana se caracterizó, en su origen revolucionario de 1895, por la movilización de amplias capas populares y su particular expresión en las montoneras que lucharon por la derrota del régimen conservador tradicional. Otra movilización similar se desarrolló en 1906.

El caudillo indiscutible de la Revolución liberal fue Eloy Alfaro Delgado. En sus dos gobiernos se ejecutó una transformación radical de la sociedad ecuatoriana, con especial impacto en los campos jurídico-político e ideológico-cultural, porque el laicismo, la secularización de la sociedad, la legislación civil, la educación pública, el magisterio nacional, la separación de la Iglesia católica o la proclama de los más amplios derechos y libertades individuales, produjeron una verdadera revolución en la vida del Ecuador, convirtiéndose en herencias y conquistas que hoy son un patrimonio de vida social, pero que en su tiempo despertaron agudas confrontaciones.

Pero a menudo los investigadores han descuidado señalar que también en lo económico dicha Revolución tuvo importantes logros. Bajo las circunstancias generales antes descritas, es necesario comprender que Eloy Alfaro fue un modernizador con sentido capitalista y visión social, lo cual, a su época, era realmente revolucionario. Se preocupó por el adelanto material del país, empenándose en extender las obras públicas y dedicando particular esfuerzo a la construcción del ferrocarril que unió Guayaquil y Quito, que Don Eloy consideró siempre como la obra cumbre y de específica identidad del Partido Liberal Radical.

El alfarismo promovió la agricultura y al empresariado comercial, bancario e industrial. No descuidó la pequeña y mediana empresa. Pero el Estado permanentemente careció de suficientes recursos. De manera que por economía y por convicción patriótica, Alfaro suspendió el pago de la deuda externa, la reestructuró, logró reunir

capitales para el ferrocarril con la ayuda de su amigo, el empresario norteamericano Archer Harman, protegió la industria, utilizó créditos de la poderosa banca privada, reformó el comercio y las aduanas, buscó relaciones internacionales más amplias y atendió con numerosas políticas al progreso del país.

Plantear, en aquella época, una política de modernización de tipo capitalista, en medio de un país “precapitalista”, con dominio político oligárquico-terrateniente, era definir un proyecto radical para la vida nacional. El “modelo” alfarista combinó algunos elementos: la extensión de las obras y servicios públicos, el fomento a la industria, la promoción de la agroexportación, el intento por modernizar el agro, el apoyo al desarrollo empresarial, la búsqueda por la ampliación del mercado interno, la diversificación del comercio externo y la transformación educativa del país.

Pero, adicionalmente, en los gobiernos alfaristas hubo conciencia social, de manera que no solo existió la idea de avance empresarial, sino la de que a ese desarrollo se una la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la población, pensándose que precisamente el trabajo asalariado sería un elemento de innovación tanto en el campo como en la ciudad.

El gran límite para el proyecto económico alfarista estuvo en las viejas estructuras del país, defendido particularmente por la clase terrateniente, que no estuvo dispuesta a la modernización capitalista. Por eso, al término de los gobiernos alfaristas, bien puede observarse que Ecuador cambió en varios aspectos, pero no logró imponerse una nueva sociedad plenamente capitalista.

La antigua regionalización del país se alteró con la comunicación creada por el ferrocarril entre la Costa y la Sierra; en la línea que atravesó esta misma obra, fue promovida y mejorada la situación de numerosos pueblos, otrora aislados y atrasados; las tierras cuadruplicaron su valor y muchas se mercantilizaron; el comercio inter regional creció y se diversificó; se ampliaron las importaciones y las exportaciones; despegó la urbanización; se fortaleció una incipien-

te industria; aparecieron nuevos empresarios en el comercio y la banca; mejoró la situación laboral general; y la sociedad se benefició con los avances legales, culturales y políticos.

Sin duda, los liberales gobernantes vieron el desarrollo capitalista de Europa y de los Estados Unidos. Particularmente les atrajo el sistema norteamericano. El capitalismo se experimentaba como una economía moderna, digna de los tiempos, a la que había que arribar, pues los países industriales, con amplio comercio, inversiones, gigantes capitales y una dinámica empresarial capaz de influir sobre todo el mundo, parecían ser el futuro de una economía a la que también podía acceder el Ecuador.

Los conocimientos de la época y hasta la misma doctrina liberal, impedían ver claramente que el capitalismo de entonces iniciaba su expansión imperialista. Su economía parecía aplicable. Lo que sí fueron capaces de cuestionar los liberales ecuatorianos era la política exterior de los Estados Unidos manipulada a través del “americanismo” de la Doctrina Monroe.

No existía en el mundo un sistema contrapuesto al capitalismo, de modo que a ningún liberal se le ocurría pensar en que el Estado podía ser un instrumento económico a través de las regulaciones del mercado, las nacionalizaciones y peor aún la planificación. El liberalismo alfarista en el poder, aunque nacionalizó los bienes del clero (por la famosa “Ley de Manos Muertas”), los transfirió a la Asistencia Pública, institución creada al efecto, y por su intermedio obtuvo recursos para financiar el presupuesto, dotar de servicios en hospitales o casas de asistencia para enfermos, desvalidos y ancianos, aunque en múltiples casos a través de la venta o arriendo de las haciendas incautadas a la Iglesia, pasaron a manos incluso de liberales de “alto vuelo” tierras que les convirtieron en nuevos hacendados.

El alfarismo transformó valores tradicionales. Por ello despertó serias resistencias. Sin embargo, pesaron más las confrontaciones político-ideológicas que las propiamente económicas. Alfaro, en

todo caso, se preocupó por el buen nombre del país, a fin de atraer capitales que los consideró necesarios para el progreso. Y a pesar de los limitados recursos públicos ejecutó un proyecto avanzado para el Ecuador de la época.

Sin duda, Ecuador reconoce hoy a la Revolución Liberal y a su líder Eloy Alfaro como agentes de una nueva época, en tanto fue cerrada la vigencia del régimen conservador y se abrieron las puertas históricas para ingresar al siglo XX.



## REFERENCIAS

- Alexander Rodríguez, Linda, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992.
- Alfaro, Eloy, *Historia del ferrocarril del sur*, Quito, Editorial Nariz del Diablo, 1931.
- , *Deuda Gordiana*, Quito, Imprenta Nacional, 1896, Segunda edición corregida y aumentada por el autor.
- , *Ecuador: Deuda Gordiana*, Panamá, Imprenta y Encuadernación de Samuel N. Ramos, Primero, 1891.
- Andrade, Roberto, *Vida y muerte de Eloy Alfaro (memorias)*, Nueva York, York Printing, 1916.
- Arosemena, Guillermo, *El fruto de los dioses: El cacao en el Ecuador, desde la Colonia hasta el ocaso de su industria, 1600-1983*, 2 vol. Guayaquil, Graba, 1991.
- , *Ecuador: Evolución y búsqueda del despegue económico 1830-1938*, Guayaquil, Banco Central del Ecuador-Centro de Investigación y Cultura, 1990.
- Ayala Mora, Enrique, *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional-TEHIS, 1994.
- Azanza J., y J.F. Alberto, "El presupuesto nacional a través de 115 años", *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Quito, Imprenta del Ministerio del Tesoro, No. 5, 1946.
- Banco del Azuay, *El XXV Aniversario de su fundación 1913-1938*, Cuenca, Banco del Azuay, 1938.
- Banco del Ecuador, *Historia de medio siglo: 1868 a 1918*, Guayaquil, El Independiente, 1918.
- Chiriboga, Manuel, *Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera (1790-1925)*, Quito, Consejo Provincial de Pichincha, 1980.
- De Janón Alcívar, Eugenio, *El viejo luchador: Su vida heroica y su magna obra*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1948.
- Dillon, Luis N., *La crisis económico-financiera del Ecuador*, Quito, Talleres de la Editorial Artes Gráficas, 1927.
- Espinoza, Leonardo, y Lucas Achig, *Proceso de desarrollo de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago*, Cuenca, Editorial "Don Bosco", 1981.
- Estrada, Víctor Emilio, *Moneda y Bancos en el Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1982.
- Estrada Ycaza, Julio, *Los bancos del siglo XIX*, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, Casa de la Cultura Núcleo del Guayas, 1976.

- Fernández Rueda, Sonia, comp., *El ferrocarril de Alfaro. El sueño de la integración*, Quito, Corporación Editora Nacional-TEHIS, 2008.
- Granda Aguilar, Víctor, *En defensa del Laicismo*, Quito, Partido Socialista Ecuatoriano, 1995.
- Guerrero, Andrés, *Los oligarcas del cacao*, Quito, El Conejo, 1980.
- Harman Brainard, Elizabeth, Katharine Robinson Brainard, John Sanbrailo y Mercedes Reyes, *El ferrocarril en el cielo. La Guayaquil & Quito Railway en el Ecuador 1897-1925*, Quito, Corporación para el Desarrollo de la Educación Universitaria, 2007.
- Hurtado, Osvaldo, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1977.
- Jaramillo Alvarado, Pío, "La victimación del General Eloy Alfaro y sus tenientes. Acusación fiscal del Sr. Dr. Dn. Pío Jaramillo Alvarado ante el Jurado que se reunió en Quito el día 6 de marzo de 1919", *Estudios Históricos*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1960.
- Jurado Avilés, J.J., editor, *El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil, 1920. 1820-1920*, Nueva York, De Laisne & Carranza, 1920.
- Loor, Wilfrido, *Eloy Alfaro*, Quito, Talleres Gráficos Minerva, 1982.
- Núñez Sánchez, Jorge "Eloy Alfaro: Pensamiento y acción de un revolucionario", *En Eloy Alfaro. Escritos políticos*, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, p. 9-43, 2011.
- , *El Ecuador en el siglo XIX: Ensayos históricos*, Quito, ADHILAC / Gobierno de la Provincia de Pichincha, 2003.
- Padilla J., Washington, *La Iglesia y los dioses modernos. Historia del protestantismo en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1989.
- Pareja Diezcanseco, Alfredo, *Ecuador: la República de 1830 a nuestros días*, Quito, Editorial de la Universidad Central del Ecuador, 1979.
- , *La Hoguera Bárbara (vida de Eloy Alfaro)*, México DF, Compañía General Editora, 1944.
- Paz y Miño Cepeda, Juan J. (Estudio introductorio y selección), *Eloy Alfaro: Pensamiento y políticas sociales*, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2012.
- , *Insubordinación o golpe. Ecuador: la trama del 30-S*, Quito, Abya Yala, 2011.
- , *Removiendo el presente. Latinoamericanismo e historia en Ecuador*, Quito, Abya Yala-THE, 2007.
- *Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*, Quito, Abya Yala-THE, 2002.

- , "La historiografía económica del Ecuador sobre el siglo XIX y XX en los últimos 25 años", *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional-TEHIS, II Semestre/1993-I Semestre/1994, No. 5, 75-115.
- , editor, *Asamblea constituyente y economía. Constituciones en Ecuador*, Quito, Abya Yala-THE, 2007.
- Pérez Concha, Jorge, *Eloy Alfaro. Su vida y su obra*, Quito, Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008.
- Riofrío Villagómez, Eduardo, "Los monopolios del Estado", *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Quito, Talleres Gráficos del Servicio de Suministros, Nos. 43-44, 1955.
- , *Manual de ciencia de hacienda y de derecho fiscal ecuatoriano*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 3 t., 1934.
- Terán, Emilio María, *Informe al Jefe Supremo General Eloy Alfaro sobre la deuda anglo-ecuatoriana*, Quito, Imprenta Nacional, 1896.

## GUÍAS

- 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.

## REVISTAS

- Revista *GESTIÓN*, Quito, No. 29, noviembre de 1996.

## PÁGINAS WEB

- TALLER DE HISTORIA ECONÓMICA-PUCE: <<http://puce.the.pazymino.com>>.
- HISTORIA Y PRESENTE – Página de JPyM: <[www.historiaypresente.com](http://www.historiaypresente.com)>.

## REGISTRO OFICIAL

- Años 1895-1901 y 1906-1911.

## CONSTITUCIONES

*Constitución Política de la República de Ecuador de 1830.*

*Constitución de 1897.*

*Constitución de 1906.*

## MENSAJES ECONÓMICOS

Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896.

Guayaquil, Imprenta del Universo, 1896.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1898.

Quito, Imprenta Nacional, 1898.

Mensaje del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario de 1898. Quito, Imprenta Nacional, 1898.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1898.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1899.

Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1899.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1899.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899 sobre la Deuda Externa. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1899.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre el Proyecto de Nuevo Impuesto al Cacao. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1899.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Aumento de Derechos de Aduana. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1899.

Mensaje del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario de 1899. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1899.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1900. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1900.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre la Deuda Externa. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1900.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional Objetando el Impuesto a la Cerveza. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1900.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre la Sociedad de Crédito Público. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1900.

- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre el Ferrocarril Trasandino: de Gradiente entre Huigra y Palmira. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1900.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Ordinario sobre la Urgencia de Varios Proyecto del Ley. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1900.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1900. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1901. Quito, Imprenta Nacional, 1901.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Extinción de la Duda Externa. Quito-Ecuador, Imprenta Nacional, 1901.
- Mensaje Especial del Presidente Interino de la República a la Convención Nacional sobre Empréstito. Quito, Imprenta Nacional, 1906.
- Mensaje del Presidente Interino de la República a la Convención Nacional sobre Empréstito Interno. Quito, Imprenta Nacional, 1906.
- Mensaje Especial del Presidente de la República a la Asamblea Nacional sobre la Ley de liberación de derechos sobre la importación de víveres. Quito, Imprenta Nacional, Enero 9 de 1907.
- Mensaje del Presidente la República al Congreso Nacional sobre Protección a las Industrias Nacionales. Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1908. Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Poder Legislativo sobre Exposición Nacional. Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional relativo al Ferrocarril Trasandino. Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Reformas Rentísticas. Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional sobre Agua Potable para Guayaquil. Quito, Imprenta Nacional, 1898.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1908. Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario sobre el Muelle de Guayaquil. Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1909. Quito, Imprenta Nacional, 1909.

- Mensaje Especial• del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Concesión de Aguas a la Compañía del Ferrocarril Trasandino. Quito, Imprenta Nacional, 1909.
- Mensaje Especial del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Protección a las Industrias. Quito, Imprenta Nacional, 1909.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional en favor de los Obreros de Guayaquil. Quito, Imprenta Nacional, 1909.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Reformas Rentísticas. Quito, Imprenta Nacional, 1909.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Construcción de Ferrocarriles a Ibarra y Cuenca. Quito, Imprenta Nacional, 1909.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Explotación Petrolera. Quito, Imprenta Nacional, 1909.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Canalización de Bahía y Ferrocarril y Muelle de Manta. Quito, Imprenta Nacional, 1909.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Modificaciones al Proyecto de Empréstito. Quito, Imprenta Nacional, 1909.
- Mensaje Especial del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario sobre Ferrocarril de Guayaquil a la Costa de Manabí. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1910.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1910. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1910.
- Mensaje Especial del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1910 sobre el Contrato Ad-referendum de 9 de diciembre de 1908, celebrado con la Compañía del Ferrocarril Trasandino. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1910.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1911. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1911.
- Mensaje Especial del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1911 sobre Proyecto de Empréstito. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1911.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1911. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1911.

*MENSAJES DE ELOY ALFARO - TEMAS SOCIALES*

- Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896. Guayaquil, Imprenta del Universo, 1896.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1898. Quito, Imprenta Nacional, 1898.
- Mensaje del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario de 1898. Quito, Imprenta Nacional, 1898.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898. Quito, Imprenta Nacional, 1898.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1899. Quito, Imprenta Nacional, 1899.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899. Quito, Imprenta Nacional, 1899.
- Mensaje del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario de 1899. Quito, Imprenta Nacional, 1899.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1900. Quito, Imprenta Nacional, 1900.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre la necesidad de premiar a los buenos servidores de la Nación. Quito, Imprenta Nacional, 1900.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1901, Quito, Imprenta Nacional, 1901.
- Mensaje Especial del Poder Ejecutivo a las Cámaras Legislativas sobre creación de fondos para el Colegio “Vicente Rocafuerte”, Quito, Imprenta Nacional, 1901.
- Mensaje Especial del Presidente de la República a la Asamblea Nacional sobre la Ley de liberación de derechos sobre la importación de víveres, Quito, Imprenta Nacional, Enero 9 de 1907.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1908, Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Poder Legislativo sobre Exposición Nacional. Quito, Imprenta Nacional, 1908.
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional sobre Agua Potable para Guayaquil, Quito, Imprenta Nacional, 1898.
- Mensaje del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario de 1908. Quito, Imprenta Nacional, 1908.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1909. Quito, Imprenta Nacional, 1909.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional en favor de los Obreros de Guayaquil, Quito, Imprenta Nacional, 1909.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional sobre Reformas Rentísticas, Quito, Imprenta Nacional, 1909.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1910. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1910.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario de 1911. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1911.

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1911. Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1911.





En la bibliografía ecuatorianista, el estudio de la época gubernamental de Alfaro ha sido dominado por el enfoque político. Sin embargo, resulta necesario conocer el ámbito de la economía y analizar temas que no fueron abordados en el pasado. Así, esta obra permite superar enfoques que no estuvieron rigurosamente fundamentados en otros estudios con el fin de enriquecer la comprensión de los procesos que culminaron el siglo XIX y abrieron puertas al siglo XX.

El estudio ofrece una macro visión de la economía y de las políticas económicas de la época alfarista, colocando, como eje para su seguimiento, a la figura de Eloy Alfaro, determinante dentro de un régimen presidencial como el ecuatoriano.



ISBN: 978-9978-389-41-6

