Capítulo II

El Rol de la Misión Kemmerer en la Creación del Banco Central

El año 1925 fue particularmente importante para Chile. En lo político institucional, además de producirse el convulsionado fin del gobierno de Alessandri, se promulgó una nueva constitución, que reemplazó a la de 1833, y que regiría durante gran parte del siglo XX. Se crearon varias instituciones que serían claves en el funcionamiento de la economía chilena durante los siguientes decenios. En este contexto apareció asumiendo un rol relevante la misión Kemmerer, como una comisión de consejeros financieros estadounidenses que asesoró al gobierno en la preparación de los proyectos de ley que darían vida a algunas de esas entidades. El Banco Central fue una de ellas. Es necesario, sin embargo, profundizar en el conocimiento de los hechos históricos, para evaluar con mayor precisión el verdadero rol jugado por esa misión extranjera[1].

1. Antecedentes de la Contratación de la Misión

Contexto político y económico

A fines del año 1923, el gobierno de Arturo Alessandri, que veía en las Fuerzas Armadas "un importante elemento de apoyo en su lucha

1. Parte de la información de este capítulo ha sido obtenida de documentos inéditos, a muchos de los cuales se tuvo acceso gracias a la existencia de los completos archivos de Kemmerer, que se han conservado en la Universidad de Princeton. *Edwin W. Kemmerer* Papers. Box 38. Folder 14-1. Public Policy Papers, Department of Rare Books and Special Collections. Princeton University Library. En adelante *EWK Papers*.

contra el Senado y el establishment político"[2], envió al Congreso una serie de proyectos que tenían como objetivo solucionar los problemas internos del sector militar. Debido a los prolongados atrasos en el pago de sueldos a los empleados públicos, incluyendo a oficiales y suboficiales, a mediados de 1924 el Congreso continuó postergando la discusión de las leyes sociales y de las FF. AA. No obstante, puso en tabla la discusión de una ley relativa a la dieta parlamentaria, propuesta por el mismo Alessandri como una forma de ganarse el apoyo de algunos parlamentarios. La reacción fue inmediata, y a comienzos de septiembre de 1924 un grupo de la oficialidad más joven se presentó uniformada, con ruidosas manifestaciones, en las sesiones en las cuales el Senado debía pronunciarse sobre esta dieta. Se estimó que en las sesiones del 2 y 3 de septiembre hubo una concurrencia de 55 y luego de más de 200 oficiales, respectivamente.

El 4 de septiembre, el comandante en jefe del Ejército, Luis Altamirano, tomó la decisión de apoyar al grupo de oficiales rebeldes y así obligó al presidente Alessandri a negociar. Los militares entregaron al Presidente un "pliego de peticiones" para que el Congreso despachara los proyectos de ley que estaban pendientes. En la redacción de este petitorio intervino el director de la Escuela de Caballería, Carlos Ibáñez del Campo, quien después adquiriría gran relevancia pública[3].

Las demandas del Ejército incluían el veto a la ley de dieta parlamentaria recién aprobada por el Congreso, despacho de la Ley de Presupuestos, aprobación del Código del Trabajo, reformas al impuesto a la renta, leyes militares y otras leyes sociales. Adicionalmente se exigió la salida de tres ministros, lo que provocó la renuncia de todo el resto del gabinete, después de lo cual Alessandri nombró al general Altamirano, como ministro del Interior, al general Juan Pablo Bennet como ministro de Guerra y al almirante Neff en Hacienda.

2. Góngora et al. *Op cit.*, p. 249.

3. Las ideas de Ibáñez y de la oficialidad joven del Ejército no era una originalidad chilena, pues se acercaban bastante a las corrientes de pensamiento que dominarían la política europea después de la Primera Guerra Mundial.

Brahm, Enrique. "La elección Presidencial de 1925. El candidato equivocado". En San Francisco, Alejandro y Ángel Soto (eds.). 2005. *Camino a la Moneda. Las elecciones Presidenciales en la Historia de Chile 1920-2000.* Santiago. Ediciones Instituto de Historia-Centro de Estudios Bicentenario, p. 40.

Los militares se habían constituido en una junta que representaba los intereses de la oficialidad rebelde. El 8 de septiembre se aprobaron los proyectos solicitados por los militares, pero la junta recién formada no se disolvió y el presidente Alessandri recibió la noticia de que se solicitaría la disolución del Congreso, ante lo cual se vio obligado a presentar su renuncia y partir al exilio al día siguiente.

El general Altamirano asumió como vicepresidente del país el 9 de septiembre de 1924, mientras se resolvía el futuro político. El 11 de septiembre, junto con la clausura del Congreso, una junta de gobierno, compuesta por Altamirano, Bennet y Neff, se hizo cargo "de los negocios públicos con carácter provisional y transitorio", con el objetivo de "devolver cuanto antes a la República al funcionamiento regular de sus instituciones".

Al poco tiempo esta junta perdió el apoyo del grupo de oficiales que había iniciado el movimiento, en el cual destacaban los mayores Carlos Ibáñez y Marmaduque Grove. Estos oficiales tenían una propuesta que implicaba un cambio más radical del sistema.

Los contactos entre civiles alessandristas y militares llevaron a un nuevo golpe de estado, que significó el derrocamiento de la junta de gobierno en funciones el 23 de enero de 1925, siendo reemplazada por otra junta, compuesta por el general Pedro Pablo Dartnell, el almirante Carlos Ward y el civil Emilio Bello Codesido, quienes llamaron de regreso a Alessandri y gobernaron de manera interina por algunas semanas, período durante el cual dictaron más de 200 decretos leyes, dirigidos a impulsar políticas sociales y económicas que formaban parte del ideario revolucionario.

Alessandri llegó al país el 20 de marzo de 1925 para terminar su período presidencial, siendo recibido eufóricamente, y reasumió la presidencia confirmando en sus cargos al gabinete de la última junta, entre los que se encontraban Ibáñez, como ministro de Guerra y Julio Philippi como ministro de Hacienda. Durante estos meses del gobierno de Alessandri, al encontrarse disuelto el Congreso, las facultades legislativas quedaron en manos del Presidente de la República y su consejo de ministros. Esto le permitió gobernar a través de decretos leyes.

Durante el período comprendido entre marzo y octubre de 1925, se logró la aprobación de la nueva constitución, que, entre otras reformas, estableció un régimen presidencial en reemplazo del imperfecto sistema parlamentario anterior. La ratificación popular de la nueva carta fundamental se realizó a través de un plebiscito, el 30 de agosto, el cual contó con muy poca participación ciudadana, pero la mayoría de los votantes se pronunció por su aprobación. Con todo, a pesar de que la constitución se promulgó el 18 de septiembre de 1925, su plena vigencia solo se pudo apreciar a partir de 1932, pues en el intertanto predominaron los gobiernos de facto.

El nuevo texto constitucional ponía fin a algunas de las desprestigiadas prácticas parlamentarias, como las interpelaciones y los votos de confianza y de censura. Los ministros volvieron a ser funcionarios de exclusiva confianza del presidente, quien era la única autoridad política que los podía nombrar y remover del cargo. Se estableció la elección directa del presidente de la República, por un mandato de seis años. El reforzamiento del poder Ejecutivo se reflejó en diferentes disposiciones, como la que permitió que solo el presidente tuviera las iniciativas de ley referidas a ciertas materias; la que le otorgó el derecho a veto con un tercio de los votos de una de las cámaras; la eliminación de las "leyes periódicas", manteniéndose solo la de presupuestos, que debía presentarse al parlamento cuatro meses antes de la fecha en que debía empezar a regir y si no se aprobaba dentro de ese plazo, regiría el proyecto presentado por el Ejecutivo.

Las diferencias entre los militares y Alessandri se agudizaron al acercarse las elecciones presidenciales que debían realizarse a fines de octubre. En efecto, cuando se proclamó la candidatura de Ibáñez y el presidente le pidió la renuncia a todo su gabinete, Ibáñez se negó a renunciar y quedó como único ministro en funciones, debiendo firmar todos los decretos que derivaran del Ejecutivo[4]. Frente a esta situación

4. En carta oficial enviada a Alessandri, Ibáñez expresa: "En vista de la situación producida y de ser el infrascrito el único ministro en ejercicio, me permito rogar a S.E., en nombre de la patria y paz social, que, careciendo de valor, según los preceptos de la antigua y nueva Constitución, todo comunicado sin la firma del ministro respectivo, se sirva no dirigirse a ninguna autoridad u organismo nacional o particular, sin el requisito de mi firma, como único ministro en función".

Monreal, Enrique. 1929. *Historia completa y documentada del período revolucionario, 1924-1925.* Santiago. s.n., p. 415. Citado por Brahm. *Op. cit.*, p. 54.

insostenible, Alessandri se vio obligado a renunciar, por segunda vez, el 2 de octubre, nombrando como ministro del Interior a Luis Barros Borgoño, quien, asumiendo la vicepresidencia, llamó a elecciones para el 25 de octubre.

Ibáñez desistió de su propia candidatura y planteó la idea de nombrar a un candidato único. Los partidos Conservador, Radical, Liberal y Demócrata, presionados por los militares, coincidieron en la candidatura de Emiliano Figueroa Larraín, quien, luego del triunfo electoral con más de 70% de los votos, asumió el mando el 25 de diciembre, junto con la reapertura del nuevo parlamento elegido en noviembre.

En síntesis, como señaló el historiador Enrique Brahm: "La intervención militar de septiembre del año 1924 marca el inicio de una nueva etapa en la historia de Chile [...], a partir de ese momento hasta fines del año 1932, se viviría en medio de un período revolucionario"[5].

Los trascendentales hechos políticos de 1925 dejaron relativamente postergadas las preocupaciones por la contingencia macroeconómica. La inflación, sin embargo, a pesar de la inexistencia de un índice de precios oficial, se percibía inusualmente elevada para esa época, cerca de 8% de aumento de los precios de consumo, según estudios posteriores, y el deterioro de las remuneraciones reales acrecentaba el descontento social. La actividad productiva interna se vio especialmente afectada por un mal año agrícola y una casi estancada minería. El país estaba entrando a un ciclo recesivo que se manifestó de forma más plena al año siguiente. Solo la industria manufacturera seguía siendo una excepción al casi total estancamiento, como consecuencia de la protección creciente que había recibido. El fisco seguía en déficit y los gobiernos militares, aunque breves, habían logrado la aprobación de algunas leyes económicas importantes, tales como un impuesto especial a la gran minería del cobre, creación del impuesto a la renta y diversas leyes sociales.

5. Brahm. *Op. cit.*, p. 39.

La influencia internacional

Tanto en los debates parlamentarios como en foros académicos se apreciaba, durante estos años, un importante ingrediente que provenía de lo que estaba pasando y se estaba discutiendo en el resto del mundo. Después de la Primera Guerra Mundial se vivió en Europa un complejo período de reconstrucción monetaria, pues prácticamente todos los países industrializados habían abandonado el padrón oro durante la conflagración, en varios de ellos se experimentaba un período de inflación o hiperinflación y los tipos de cambio estaban sujetos a fuertes fluctuaciones. Solo Estados Unidos había mantenido la convertibilidad de su moneda y comenzaba a incrementar su poderío también en el campo monetario financiero.

El debate europeo desarrollado hasta mediados de la década de 1920, en búsqueda de las condiciones necesarias para estabilizar los tipos de cambio y restablecer la convertibilidad, tuvo influencia en los círculos chilenos interesados en estas materias. Los temas principales que se debatían no solo incluían el retorno al padrón oro, sino la institucionalidad necesaria para su buen funcionamiento, en la cual jugaban un papel primordial los bancos centrales independientes. Un referente importante en ese aspecto lo constituyó la Conferencia Financiera Internacional de Bruselas de 1920, convocada por la Sociedad de las Naciones al finalizar la guerra. En ese evento se trató in extenso el tema de la creación de bancos centrales en los países que aún no los tenían, recomendándose su establecimiento y sugiriendo los principios que estas instituciones debían cumplir. En 1922 tuvo lugar otra conferencia monetaria, en Génova, a la cual no asistió Estados Unidos, por discrepar del enfoque que se pensaba dar al sistema monetario internacional[6].

Asimismo, el ejemplo de la creación del Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos, en 1913, constituyó un modelo a seguir en varios aspectos, incluyendo su independencia y su contribución a superar las debilidades del sistema financiero de ese país. Se estima que en el

6. Eichengreen, Barry. 1996. *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*. Princeton. New Jersey. Princeton University Press, p. 62.

transcurso de los siguientes quince años se fundaron 26 nuevos bancos centrales, agregándose a países como Inglaterra, Francia, Alemania y otros. Gradualmente los países industrializados fueron retornando a la convertibilidad de sus monedas y adoptando las reglas del juego del padrón oro. Entre otros se puede mencionar a Austria, en 1923, Alemania y Hungría, en 1924, Bélgica e Inglaterra, en 1925, y Francia, en 1926. Hacia 1926 prácticamente toda Europa había adoptado dicho régimen. Posteriormente se generalizó este patrón monetario, y en 1932 era utilizado por cerca de cincuenta países[7].

En el plano regional se miraban con interés las experiencias argentina y brasileña, con sus sistemas de caja de conversión. Asimismo, al acercarse 1925 comenzó a conocerse con más profundidad la labor de asesoría que el especialista norteamericano Edwin W. Kemmerer realizaba en otros países latinoamericanos y su firme preferencia por el padrón oro y la creación de bancos centrales.

En Chile se pudo constatar que estas ideas e iniciativas fueron analizadas y utilizadas por los estudiosos del tema, en especial por los participantes en los debates en el Senado, a pesar de que algunos las rechazaban por su carácter foránea. Las controversias sobre el padrón oro, siempre ligadas a la creación de algún organismo monetario central, tenían un importante ingrediente en la experiencia de otros países. Varios de los trabajos presentados en la *Semana de la Moneda* estuvieron dedicados a investigar experiencias extranjeras, en cuanto a la institucionalidad y funcionamiento de sus bancos centrales u otros organismos de similar naturaleza. Uno de los aspectos que más interesaban decía relación con las diversas fórmulas que habían adoptado los países para asegurar la independencia de sus institutos emisores.

Primeros contactos de Kemmerer con Alessandri y con los militares

Antes de la venida oficial de la misión, a mediados de 1925, Kemmerer estuvo de paso en Chile, durante una breve visita,

7. *Ibid.*, p. 48.

en julio del año 1922. Kemmerer era ya un experto reconocido internacionalmente, que participaba activamente en los debates sobre los sistemas monetarios y al que se identificaba como un firme partidario del restablecimiento del padrón oro y de la creación de bancos centrales independientes. La visita de 1922 es el primer antecedente que se conoce de la relación entre el presidente Arturo Alessandri y Kemmerer. En esa oportunidad ambos sostuvieron una conversación donde el presidente manifestó su interés por la contratación de una misión para la creación de un banco central. Durante este encuentro, Alessandri le dio a conocer su preocupación por la confusión financiera que atravesaba el país. De manera explícita le señaló que "respecto del Banco Central, materia que a usted tanto le interesa, debo declararle que yo he hecho i continuaré haciendo esfuerzos trascendentales por conseguir que se implante en mi país". También le expresó su simpatía y admiración por Estados Unidos, citando la proximidad de la Quinta Conferencia Panamericana que tendría lugar en Santiago, como una instancia de acercamiento entre ambas naciones[8].

Durante dicha conferencia, en mayo de 1923, Alessandri manifestó públicamente su idea de contratar un experto en materias financieras que asesorara al gobierno en la creación de un banco central, con el objetivo de estabilizar la moneda, una aspiración que rondaba en su cabeza desde que había asumido como presidente. Sostenía Alessandri:

> *"Las ideas que me llevaron a luchar incansablemente por la aprobación del Banco Central de Chile, están contenidas en cada uno de mis mensajes de los años 20, 21, 22 y 23. En todas estas ocasiones insistí en la formación de esta institución por cuanto estaba convencido íntimamente que este Banco viene a normalizar el desarrollo financiero de la República y a estabilizar nuestra moneda, lo que traerá una mayor confianza a nuestro comercio e industrias, impulsando las actividades totales del país".*

8. *EWK Papers*. Box 38. Folder 14-1.
Véase también Drake, Paul. 1989.*The Money doctor in the Andes: the Kemmerer missions 1923-1933*. Duke. Duke University Press. También señala la visita de Kemmerer a Chile el año 1922.

En ese momento inició conversaciones directas con Henry M. West, secretario de la delegación norteamericana en la conferencia, quien, una vez concluido el encuentro, continuó el contacto a través de correspondencia directa con el presidente, hasta concretar la venida de Kemmerer por medio de la embajada chilena en Estados Unidos[9].

Después de que Alessandri dejó transitoriamente el poder y el parlamento fue clausurado, en septiembre de 1924, los dos breves gobiernos consecutivos que presidieron juntas militares, entre esa fecha y marzo de 1925, fueron firmes partidarios de materializar las reformas financieras que, entre otras, se venían postergando por años en las discusiones parlamentarias. El deterioro en el estándar de vida causado por varios años de inflación había derivado en un clima de protestas populares y aun de los propios miembros de las Fuerzas Armadas. Esto explica la continuidad y el virtual consenso que hubo en avanzar en las gestiones iniciadas por Alessandri para concretar la venida de Kemmerer. La junta que lo sucedió encargó al embajador de Chile en Washington, Beltrán Mathieu, el contacto con Kemmerer para dejar comprometida su visita a Chile. A comienzos de 1925, ya bajo el gobierno de la segunda junta militar, se iniciaron las gestiones finales para contratar a la misión.

El mismo Kemmerer consignó en su diario, que el 26 de febrero de 1925 había sostenido una prolongada conversación con el embajador Mathieu[10]. A los diez días de esa conversación, presentó al embajador sus condiciones preliminares para una permanencia en Chile por tres meses —desde junio a septiembre— de él mismo más tres expertos, lo que tendría un valor aproximado de 30.000 dólares. La modalidad de trabajo de la comisión sería independiente en cada una de las respectivas áreas, pero entregando informes en conjunto. Se anticipaba el perfil profesional de sus miembros y las diferentes áreas a que se dedicaría cada uno.

9. "El señor West recordó también al señor Alessandri que no había olvidado la conferencia que tuvo con él en la sala de despacho y en la cual estudiaron la manera de contratar un técnico americano [...]". En "Conversó ayer con la misión Kemmerer el Presidente de la República". Diario *El Mercurio*, Santiago, 4 de julio de 1925.

10. EW. Kemmerer, Diary, 26 de febrero 1925. Seeley G. Mudd Manuscript Library, Priceton University. Citado por Kemmerer, Donald. 1985. "El Banco Central en el período 1925-1950". *Estudios Monetarios* VIII (abril), p. 15.

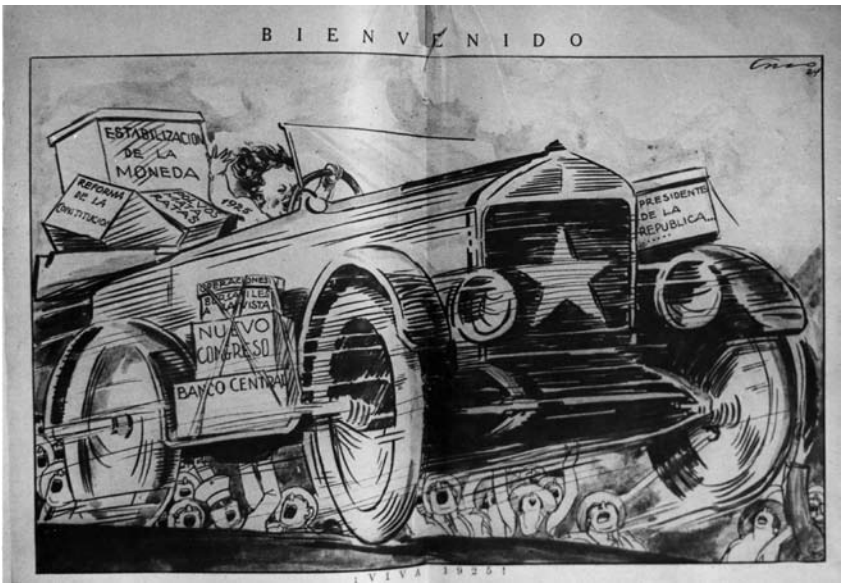


Ilustración de época de Revista *Sucesos* (enero 1925) que da cuenta del programa de reformas del gobierno de Arturo Alessandri Palma.

Diario "*Las Últimas Noticias*", agosto 1925.

Ilustración en la portada de un periódico de la época, que da cuenta que la creación del Banco Central fue un hito que despertó cierto rechazo en algunos sectores de la opinión pública, como por ejemplo en el bancario, al interpretarse como una amenaza para los bancos comerciales, sobre los cuales existía un escaso control del gobierno.

En la prensa se anunció la autorización oficial del gobierno para realizar la contratación, en cumplimiento de un acuerdo tomado en un consejo de ministros del 30 de abril de 1925, bajo la presidencia de Arturo Alessandri, que había reasumido en marzo. La negociación se implementó a través de un contrato de carácter privado entre el gobierno de Chile y Kemmerer, sin participación del gobierno de Estados Unidos. Kemmerer fue cuidadoso en no mezclar, al menos explícitamente, a las autoridades norteamericanas en sus asesorías, en prevención de las reacciones nacionalistas. El contrato estipulaba que vendría a Chile con un grupo de consejeros elegidos por él, teniendo previamente definida la tarea que debían cumplir. A pesar de que podrían existir discusiones internas o con el gobierno para llegar a los acuerdos, estaba claro que impulsarían las reformas para abandonar el régimen monetario de la inconvertibilidad y que se propondría el retorno al patrón oro[11].

¿Por qué fue necesario traer a Kemmerer?

Al igual que Alessandri, y aunque el congreso ya no funcionaba, la razón de fondo que tuvieron los militares para continuar y concretar las gestiones de contratación de Kemmerer fue la necesidad de validar políticamente la creación de un banco central. La aceptación de esta nueva institución por parte de la opinión pública y de sectores que todavía se resistían a su creación, requería de un signo de validación externa, ya que el largo tiempo de debates parlamentarios, la diversidad de proyectos y los frustrados intentos de un acuerdo habían demostrado que no se lograría de otra manera. Adicionalmente, la experiencia de otros países confirmaba que la contratación de expertos extranjeros parecía ser el camino para implementar una reforma monetaria que realmente diera un resultado satisfactorio.

Como decía el economista Raúl Simón, testigo de ese momento:

> *"La razón principal de por qué el gobierno chileno encargó los servicios de la Misión Kemmerer no fue como se ha dicho,*

11. Lewis, Reuben A. Jr. 1925. "His specialty is doctoring sick currencies". *American Bankers Association Journal* (Julio), p. 7. En *EWK* Papers. Box 38. Public Policy Papers. Department of Rare Books and Special Collections. Princeton University Library.

> *para encontrar las razones e indicar los defectos del sistema monetario; ya que las causas, los defectos y las soluciones eran demasiado conocidas aquí. La razón era por el contrario, el exceso de soluciones existentes lo que se agravaba con el caos parlamentario, que traía como consecuencia la imposibilidad de una solución definida"*[12].

Sobre esta materia, también vale la pena citar la primera *Memoria Anual* del Banco, cuando, refiriéndose a las razones para contratar a la misión, señaló:

> *"Frente a tales dificultades surgió y tomó cuerpo la idea de traer técnicos extranjeros que, con preparación e imparcialidad, indicaran una solución adecuada al problema; idea que guardaba consonancia con la política comercial de los Estados Unidos manifestada en más de una conferencia panamericana, de procurar que se llegara a la moneda de valor fijo en todos los países de América, y con la política mundial aconsejada por la Conferencia de Bruselas de 1920".*

Otro matiz dentro de la misma opinión de fondo lo da Hirschman, cuando se pregunta si la clausura del parlamento era suficiente razón para que el gobierno, con poderes totales, hubiese dictado un decreto creando el Banco Central, sin la intervención de extranjeros:

"Pero aún después de salvar los controles parlamentarios, es probable que aún siguiese siendo necesario el espaldarazo de los expertos de fuera, ya que las discusiones en torno a las cuestiones monetaria y bancaria se habían prolongado de tal modo que es posible que el propio poder ejecutivo comenzara a ser presa de la incertidumbre y la vacilación"[13].

12. Simón, Raúl. 1926. "The Kemmerer Mission and the Chilean Central Bank Law". *Chile: A Monthly Survey of Chilean Affairs*. Vol. I. New York, p. 16. En *EWK*. Box 38. Public Policy Papers. Department of Rare Books and Special Collections. Princeton University Library.

13. Hirschman, Alberto. 1964. *Estudios sobre política económica en América Latina.* Madrid. Ediciones Aguilar, p. 201.

La elección específica de Kemmerer como el experto extranjero que se necesitaba tuvo varios motivos. En primer término, el prestigio y la preparación de éste como consultor internacional en materias financieras, en ese momento, era indiscutible. Asimismo, en esos años Estados Unidos se consolidaba como un importante modelo de referencia, además de ser el mercado del cual dependía crecientemente América Latina, de modo que tampoco se podía descartar que ambos factores hubieran influido para que el gobierno optara por un grupo de expertos norteamericanos y no europeos. Algunos autores le dieron una ponderación relativamente alta a estos últimos factores: "Una de las razones que tenían las naciones latinoamericanas al solicitar misiones dirigidas por Kemmerer y recibir sus recomendaciones era aumentar su calificación crediticia ante los banqueros de Nueva York y otros organismos de inversión"[14].

A todo lo anterior se sumaban los contactos tempranos que ya habían hecho Alessandri y Kemmerer, así como las recientes asesorías que éste había efectuado en Colombia.

2. Llegada y Trabajo de la Misión

El gobierno chileno tomó una serie de acciones previas a la llegada de la misión. Por decreto se estableció una comisión nacional, que se llamó Secretaría Chilena y que cumplió con la función de facilitar los servicios requeridos por la misión. Este equipo, liderado por su secretario general, el abogado Luis Illanes, trabajaría en las dependencias de la Cámara de Diputados, en conjunto con los expertos extranjeros. El gobierno, además, envió previamente a Kemmerer una importante cantidad de documentación: balances de la hacienda pública, memorias y exposiciones sobre el estado de la caja fiscal y los compromisos financieros del país, que podía resultar útil para su trabajo, en su trayecto en barco a Chile[15].

14. Kemmerer, Donald. *Op. cit.*, p. 27.

15. Luis Illanes, secretario abogado de la Comisión Asesora Chilena, había sido funcionario del ministerio de Hacienda y manejaba el inglés por su desempeño en diversas comisiones en el extranjero.

Los otros miembros de esta secretaría fueron Luis Ballesteros, Alejandro Cavada, Genaro Delgado, Alfonso Fernández, Alberto Gómez del Fierro, Carlos Henríquez, Arturo Lorca, Jorge Ovalle y Eugenio Puga Fischer.

Perfil de sus miembros

Los miembros de la Misión de Consejeros Financieros —nombre oficial de la misión Kemmerer— eran norteamericanos con formación profesional en economía y con una destacada trayectoria como especialistas en diferentes áreas afines. La mayoría de sus miembros tenían alrededor de 40 años y 20 los secretarios. El de mayor edad era Kemmerer, quien cumplió 50 años al llegar a Chile acompañado de su esposa y de su hijo Donald. Este último figuró como secretario asistente en los documentos de la misión, aunque de acuerdo con documentos de la época, durante su estadía dedicó su tiempo a recorrer parte del país.

Edwin Walter Kemmerer (1875-1945)

Se graduó de doctor en Economía y Finanzas en la Universidad de Cornell, en 1903, donde posteriormente se desempeñó como profesor de Economía Política (1906-1912). Desde 1912 fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Princeton, cargo que mantuvo hasta 1943.

Su trayectoria estuvo marcada por su variada experiencia como consejero de gobiernos en asuntos bancarios y monetarios, labor que inició en las islas Filipinas, reorganizando el sistema monetario, los años 1903 y 1906, para luego asesorar en cuestiones financieras a los gobiernos de Egipto (1905), México (1917) y Guatemala (1919 y 1924). Fue nombrado comisionado especial del Departamento de Comercio de los Estados Unidos para investigar las condiciones financieras de los países latinoamericanos, en 1922, y luego viajó por varios países de la región, incluyendo Chile.

Presidió la comisión contratada por el gobierno colombiano en 1923, donde reformó el sistema financiero, y a comienzos de 1924 fue el principal asesor económico de la Comisión Dawes, encargada de vigilar los pagos de reparaciones de Alemania. También lideró las comisiones financieras de Chile (1925), Polonia (1926), Ecuador (1927), Bolivia (1927), China (1929) y Perú (1931), y fue copresidente de las misiones en Sudáfrica (1924) y Turquía (1934).

Durante su trayectoria estableció numerosos contactos importantes en los círculos financieros de Nueva York. De acuerdo con el relato de su hijo Donald: "[…] se reunía varias veces al año con el Gobernador del Federal Reserve Bank de Nueva York y por recomendación de éste escribió el libro *ABC del Federal Reserve System* para dar a conocer ese sistema al público".

Fue autor de numerosas obras de economía, entre las que cabe destacar: *Seasonal Variations in the Demand for Money and Capital in the United States* (1910); *Modern Currency Reform* (1916); *Monetary System of Mexico* (1917); *The ABC of the Federal Reserve System* (1918); *High Prices and Deflation* (1920); *Standarbanking,* como co-autor *(*1921); *Money: The principles of Money and their Exemplification in Outstanding Chapters of Monetary History* (1935); y *The ABC of Inflation* (1942). Además, fue presidente de la *American Economic Association*, en 1926.

Herley L. Lutz.

Se graduó de doctor en Ciencias Económicas en Harvard, en 1914. Fue profesor de Economía Política en la Universidad de Oberlin hasta 1923 y posteriormente profesor de Ciencias Económicas de la Universidad de Stanford. Especialista en contribuciones y asuntos fiscales, escribió varios libros de economía fiscal y fue redactor del *Bulletin of the National Tax Association* (1921-1923).

Joseph T. Byrne.

Se graduó de la Escuela de Comercio, Contabilidad y Finanzas en la *New York University*. Socio de la firma *Burne, Lindberg y Byrne* de Nueva York, entre otros cargos desempeñó el de inspector jefe de la Contabilidad en Puerto Rico (1908-1911) y contador e inspector de Finanzas de la Sección de Investigaciones Municipales de Nueva York y Filadelfia (1911-1913). Asesoró a diversos municipios y otras instituciones en sistemas presupuestarios y de contabilidad.

Dentro de la comisión se desempeñó como experto en impuestos, contabilidad e inspección fiscal.

William W. Renwick.

Se graduó en la Universidad de Columbia de Nueva York. Fue alto ejecutivo del *National City Bank* y representó a esa institución en varias misiones de negocios en Latinoamérica. Se desempeñó en la misión como asesor de aduanas.

Howard Jefferson.

Se graduó en la Escuela de Comercio, Contabilidad y Finanzas de la Universidad de Nueva York y fue profesor de esa misma universidad, dictando cursos sobre bancos. Experto en problemas de organización y administración bancarias, a partir de 1914 fue un alto ejecutivo del Banco de Reserva Federal de Nueva York y luego auditor, durante seis años, en esa misma institución.

Como miembro de la misión Kemmerer a Colombia en 1923, redactó la Ley General Bancaria y asistió a Kemmerer en la preparación de la Ley Orgánica del Banco de la República y en la organización de dicha institución. Fue también autor de numerosos libros sobre prácticas bancarias.

Frank Whitson Fetter.

Graduado en el *Swarthmore College*, en 1920, y en Economía Política e Historia en las universidades de Princeton y Harvard (1921-1924), fue autor del libro *La inflación monetaria en Chile* (1932), que presentó como tesis para obtener su doctorado en la Universidad de Princeton, donde además fue profesor agregado de Economía Política.

Llegó a Chile con 26 años, como secretario particular de Kemmerer, cargo que ya había desempeñado en Guatemala.

G. Van Zandt.

Profesor de Ingeniería de la *University of Southern California*. De nacionalidad holandesa, era experto en ferrocarriles y fue contratado una vez que la misión ya estaba en Chile.

Henry M. West.

Secretario general de la misión, tenía 26 años de edad en 1925 y un fluido dominio del idioma español. Anteriormente había ocupado el mismo cargo en otras misiones financieras y diplomáticas estadounidenses.

José Avilés.

Secretario particular de W. W. Renwick. Nacido en San Salvador, estuvo primero en la misión de Guatemala, en 1924, y luego en la de Chile, cuando tenía solo 19 años y comenzaba su tercer año en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Princeton. Se le permitía asistir a las conferencias diarias de la comisión.

Entusiasta acogida y favorables condiciones

Es demostrativo señalar algunos aspectos de la recepción que Kemmerer tuvo en Chile, pues reflejaron la trascendencia que en el momento se le dio a su visita.

La llegada de la misión se constituyó en un hito para el país. La amplia cobertura en la prensa de la época fue una señal de la importancia de este acontecimiento y del apoyo casi unánime de la opinión pública. La propia prensa, en los meses previos a su llegada, había anticipado favorablemente la labor de la misión, recalcando la experiencia de sus integrantes, junto con los roles que cumpliría cada uno. Esta entusiasta recepción no fue lo comúnmente encontrado por Kemmerer en otros países.

Kemmerer llegó a Valparaíso el 2 de julio de 1925, a bordo del *Santa Lucía*, luego de una travesía que duró casi un mes. Su llegada constituyó un destacado acontecimiento:

> *"la Misión fue recibida eufóricamente […] por un contingente estelar de líderes militares, políticos, banqueros, empresarios y representantes de la Embajada de EE.UU. Además de una*

> *gran masa de personas organizadas en una suerte de 'Comité a favor de la estabilización de la moneda', quienes realizaron demostraciones públicas de cariño hacia Kemmerer"*[16].

El amplio apoyo de la opinión pública incluyó también a la mayoría de los trabajadores organizados, que veían en esta asesoría la posibilidad de detener el deterioro de sus remuneraciones reales. Para algunos había llegado un "mesías financiero". Eso explica el aparentemente exagerado entusiasmo con que se recibió a este grupo de asesores y la confianza puesta en el trabajo que el gobierno le había encargado.

En Valparaíso fueron recibidos por una comitiva oficial, pero también por organizaciones obreras, como lo destacó *El Mercurio*:

> *"El comité de los empleados y obreros pro estabilización de la moneda han confeccionado un interesante programa para la recepción de Mr. Kemmerer [...] Se ha citado a los miembros de las Sociedades representadas en el Comité a que concurran al espigón de atraque, a las 3 de la tarde, para dar la bienvenida al ilustre financista norteamericano"*[17].

El grupo se trasladó a Santiago, en dos carros especiales que se agregaron al tren expreso de esa época, donde fueron recibidos por una comitiva en la estación Mapocho. En representación del gobierno estaba el subsecretario de Hacienda, junto al subsecretario de Guerra. Según el testimonio atribuido a un dirigente militar de la época, la presencia de más de 300 oficiales dando la bienvenida a la misión era la más clara señal de apoyo: "Pueden ustedes publicar que la espontánea presencia de toda la oficialidad de la guarnición de Santiago aquí, da para manifestarle a Mr. Kemmerer que deseamos el cumplimiento de la finalidad de la revolución en cuanto a la fijación de la moneda [...]"[18].

16. Drake. *Op. cit.*, p. 89.

17. "La misión que preside Mr. W. Kemmerer llegará esta tarde a bordo del vapor Santa Luisa". Diario *El Mercurio de Valparaíso*, Valparaíso, 2 de julio de 1925.

18. "Desde anoche es nuestro huésped el financista Mr. Walter Kemmerer". *Diario Ilustrado*, Santiago, 3 de julio de 1925. La asistencia del subsecretario de Guerra era significativa, en particular si se considera que el ministro de Guerra y Marina era Carlos Ibáñez.

Mr. Kemmerer en Valparaíso

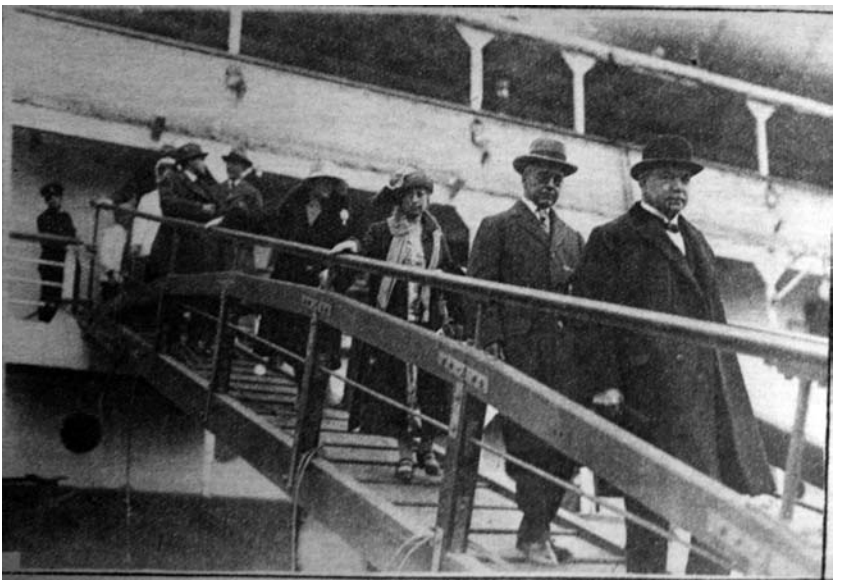
Aunque en el Puerto ólo se le vió de paso pa- a Santiago, puede decir- e que Mr. Walter Kem- nerer se conquistó en Valparaíso la adhesión opular, ante sus solas de- laraciones de que no po- día ni pernoctar en el puerto, porque le apuraba llegar a Santiago, para cumplir luego con las vi- sitas y presentaciones protocolares y empezar cuanto antes su trabajo.

Los porteños, con su espíritu práctico y su dedicación al trabajo, quedaron prendados al instante de la actividad del distinguido financiero norteamericano, de cuyos estudios e informes tanto se espera.

Los miembros de su comitiva fueron objeto también de muchas atenciones y durante las breves horas de permanencia en Valparaíso, Mr. Kemmerer y los suyos han podido aquilatar perfectamente la convicción de que en el primer puerto de Chile, la opinión pública es enteramente favorable a su misión y que confía ampliamente en los resultados de ella.

Mr. Walter Kemmerer, el gran financista norteamericano, con el Intendente de Valparaíso, en los momentos de desembarcar del "Santa Luisa", que los trajo de Nueva York.

El gran gentío que se situó en el malecón, para aplaudir a Mr. Kemmerer al desembarcar del "Santa Luisa".



Revista *Sucesos*, agosto 1925.

La prensa de la época recoge detalladamente cada uno de los acontecimientos relacionados con la llegada de la misión, como se puede apreciar en estas fotografías que muestran la llegada de Kemmener a Valparaíso, descendiendo del vapor *Santa Lucía*, luego de una travesía de casi un mes que partió desde Nueva York.

Al día siguiente el ministro de Hacienda, Valentín Magallanes, llevó a Kemmerer a las oficinas destinadas para la misión, en las dependencias de la Cámara de Diputados. Su estadía se destacó en los medios de prensa a través de noticias, notas y fotografías, que dieron testimonio de las múltiples recepciones protocolares y actividades sociales que se realizaron en honor a la misión[19], la cual contó con el respaldo de todos los sectores sociales y políticos: "La gente les expresaba sus buenos deseos y general aprobación. El gobierno declaró feriado nacional el día cuatro de julio, como cortesía hacia los Estados Unidos"[20].

Afirmaba un economista de la época, quizás con exagerado entusiasmo:

"El profesor Kemmerer encontró en Chile las condiciones ideales para realizar su trabajo. Tanto la situación financiera como la política resultaban favorables, a lo que se agregaba la tendencia de la opinión pública [...] Ningún país, (ni siquiera) Inglaterra, ofrecía condiciones más favorables para el establecimiento de un Banco Central"[21].

19. La primera recepción importante en Santiago fue un banquete en el Club de la Unión, ofrecido por el ministro de Hacienda, al que se invitó a todos los ministros de Estado, ex ministros de Hacienda, gerentes de bancos nacionales y extranjeros, altos funcionarios del servicio público, altas personalidades del comercio y distinguidos periodistas. Otras recepciones sociales que se destacaron en la prensa fueron la ofrecida por el consejo de la Caja Hipotecaria, encabezada por su presidente Luis Barros Borgoño, y el almuerzo en honor a la misión realizado en el Club Hípico por parte de la cámara de comercio.

Datos de carácter anecdótico de la visita de la comisión a Chile es posible encontrarlos también entre el material de la época de estas recepciones, como los menús firmados por quienes participaban de estas comidas, invitaciones realizadas por el gobierno a la comisión, invitaciones del mismo Kemmerer al hotel Savoy y respuestas a éstas.

En *EWK Papers*. Box 38. Folder 14-5 (*Post cards, pictures, invitations*).

20. Kemmerer, Donald. *Op. cit.*, p. 18. En la prensa se publicó este feriado con motivo de la conmemoración del aniversario de la independencia de EE.UU, pero sin alusión a la visita de Kemmerer.

Respecto a la información obtenida a través de la prensa, aparentemente ésta no siempre proporcionaba antecedentes plenamente fidedignos. En un artículo publicado en el diario *La Nación*, el 11 de julio de 1925, el secretario de la comisión chilena, contraparte de la misión, reclamó por la falta de veracidad de la prensa: "En algunas ocasiones —en casi todas diría— se ha llegado a inventar verdaderas novelas que nos han sorprendido grandemente" y pidió mayor rigor con lo que se publicaba sobre la misión.

21. Simón. *Op. cit.*, p. 16.

Revista *Sucesos*, agosto 1925.

La estadía de la misión en Santiago también captó el interés de la prensa. En la fotografía inferior se muestra a los miembros de la misión acompañados por el ministro de Hacienda, Valentín Magallanes, en una reunión preparatoria en las dependencias de la Cámara de Diputados, que se destinaron como sede para el trabajo de la misión.

Revista *Sucesos*, agosto 1925.

Kemmerer y su esposa en el Hotel Savoy, donde se hospedaron durante su estadía en Santiago.

Revista *Sucesos*, agosto 1925.

Kemmerer acompañado del ministro Valentín Magallanes.

El momento político, a pesar de la interrupción del régimen constitucional y de que aún no se había normalizado, tenía el aparente contrasentido de presentar condiciones favorables para los objetivos de la misión. Los militares, en especial la oficialidad joven reformista, habían adquirido una excepcional influencia en el gobierno y eran firmes partidarios de introducir un conjunto de reformas, teniendo prioridad, entre otras, la monetaria. Asimismo, cuando Alessandri, llamado por los militares, reasumió la presidencia en marzo de 1925, encabezó un gobierno autoritario comprometido con las reformas. Se le concedieron facultades extraordinarias hasta el 15 de octubre de 1925 para dictar decretos leyes y evitarse así los debates dilatorios que habían impedido la aprobación de una ley para crear un banco central.

Al mismo tiempo, se redactaba y esperaba que rigiera pronto una nueva constitución, que reemplazaría el sistema parlamentario por un modelo de gobierno presidencialista donde el poder ejecutivo tuviese más autoridad y eficacia. En ese contexto la misión pudo presentar y hacer aprobar sus propuestas con mayor facilidad y menor tiempo.

Por otra parte, la favorable situación financiera para el éxito de las reformas, en particular el retorno al padrón oro, se refería básicamente a dos elementos. Por una parte, el tipo de cambio, que se cotizaba en alrededor de 6 peniques por peso —equivalente a 8,6 pesos por dólar—, había permanecido relativamente estable durante los cuatro últimos años, y se consideraba que tanto los precios como los salarios ya estaban básicamente ajustados a dicho cambio. Por otra parte, se calculaba que el *stock* de billetes fiscales y vales de tesorería en circulación ascendía al equivalente aproximado de 35 millones de dólares, mientras que el denominado Fondo de Conversión —reservas de oro acumuladas por el gobierno para rescatar el papel moneda— sumaba el equivalente a más de 40 millones de dólares.

Finalmente, aunque la misión no encontró oposición organizada a las propuestas que presentó, como aconteció en otros países, también hubo excepciones. Desde algunos sectores se cuestionó al gobierno, respecto a los términos de la contratación de Kemmerer y su grupo

de expertos[22]. Asimismo, ciertas voces manifestaban temor a que el gobierno entregara información sesgada que influyera en las recomendaciones que haría Kemmerer. En particular ello se manifestó con más fuerza en el caso de las eventuales propuestas destinadas a reformar el sistema tributario. También hubo molestia en algunos sectores por lo que se consideró información insuficiente entregada por el gobierno sobre los proyectos de Kemmerer durante su proceso de elaboración, sin explicar cuánto era aporte de la misión y cuánto era copia de fórmulas ya estudiadas. Como lo señalaba un comentario de prensa:

> *"El proyecto del Banco Central, publicado en los diarios de ayer, ¿es el resultado de los estudios efectuados en este país por el notable financista Mr. Kemmerer, o es un plagio de fórmulas ya estudiadas y que no necesitaban para su promulgación sino pequeñas modificaciones que no alteraban en forma sustancial los principios básicos de un Banco Central? […] Ni el señor Alessandri ni el señor Magallanes, presentaron jamás ningún proyecto semejante […] ¿Era necesaria la presencia en Chile de Mr. Kemmerer? Según "Las Ultimas Noticias", parece que no. Dejamos al criterio público la resolución definitiva"*[23].

Visión global del trabajo de la misión

Después de algunas semanas de trabajo, la misión presentó al gobierno tres anteproyectos de decretos leyes relativos a las

22. En una aclaración del gobierno, entregada por la secretaría de la presidencia, se expresaba lo siguiente: "A fin de evitar equivocadas afirmaciones sobre la contratación de Mr. Kemmerer se cree del caso de hacer presente que, según consta del Acta del consejo de Ministros, celebrado el 30 de abril de este año, que fue presidido por el actual Presidente de la República Don Arturo Alessandri, se acordó que el Ministro de RREE, don Jorge Matte, telegrafiara al Embajador de Chile en EE.UU., autorizándolo para contratar a Mr. Kemmerer y también a un experto de bancos y otro de aduanas". En "Mañana llegará Mr. Kemmerer a Valparaíso". Diario *El Mercurio,* Santiago, 1 de julio de 1925.

23. "Mr. Kemmerer y el Banco Central" (editorial). *Diario Ilustrado*, Santiago, 24 de agosto de 1925.

reformas monetarias básicas. El que creó el Banco Central de Chile fue el primero en ser aprobado y se implementó a través del DL 486, publicado en el *Diario Oficial* del 22 de agosto de 1925. Como otras dos piezas fundamentales de las reformas monetarias, se presentaron al gobierno una propuesta para establecer una nueva Ley General de Bancos y otra para una nueva Ley Monetaria, las cuales fueron aprobadas mediante el DL 559, publicado en el *Diario Oficial* del 26 de septiembre y el DL 606, publicado en el *Diario Oficial* del 14 de octubre, respectivamente.

La Ley Monetaria restableció el padrón oro como el sistema monetario a regir en Chile, a partir de la fecha en que el Banco Central abriera sus puertas. La ley anterior, de 1895, había establecido la paridad del peso en 18 peniques, mientras que la nueva rebajó el contenido de oro del peso a 6 peniques, que equivalían aproximadamente al tipo de cambio de mercado, como promedio de los cuatro años previos. Kemmerer recomendó establecer la paridad con referencia al estándar británico, por razones históricas, a pesar de la creciente influencia de los Estados Unidos y la emergencia del dólar como divisa internacional.

En su primera *Memoria Anual* de 1926, el Banco destacó la fijación del tipo de cambio al valor de mercado:

> *"La conversión de 1925 se ajustó estrictamente a la situación económica del país y adoptó una unidad monetaria que correspondía exactamente al valor real de las transacciones en la época en que se hacía la conversión. Se abandonó para siempre la idea de una reacción muy poco probable en el valor de nuestra moneda, tras de evitar para siempre también una mayor depresión de ella".*

La nueva Ley General de Bancos, que según Drake "fue una réplica de lo realizado en Colombia", vino a sustituir la ya obsoleta legislación de 1860. Entre sus disposiciones de mayor relevancia cabe mencionar la creación de una Superintendencia de Bancos, aumento de las tasas mínimas de encaje, establecimiento de modernos procedimientos contables, normas de evaluación de créditos e igualdad de derechos y obligaciones para bancos nacionales y extranjeros.

La Superintendencia de Bancos fue el organismo encargado de inspeccionar, regular y certificar a todos los bancos, tanto estatales como privados, incluyendo el Banco Central. El artículo primero de la Ley General de Bancos dispuso que en el ministerio de Hacienda se crearía:

> *"una sección de Bancos que tendrá a su cargo la aplicación de las leyes relativas a los bancos comerciales, así nacionales como extranjeros, a los bancos o cajas de ahorro, a las instituciones de crédito hipotecario, el Banco Central de Chile, y a toda otra empresa ya establecida o que en adelante se estableciere en el territorio de la República"*[24].

La Superintendencia tuvo que vencer la oposición inicial de los círculos financieros, pero luego consiguió su apoyo al realizar una reconocida labor en sus primeros días de funcionamiento, tras resolver la crisis originada por la quiebra del Banco Español, segundo en importancia del país, ocurrida en diciembre de 1925, interviniéndolo y protegiendo los intereses de sus acreedores. El mismo Kemmerer, años más tarde, alababa el desempeño inicial de la Superintendencia:

> *"Decir que la Superintendencia de Bancos funciona bien y en armonía con los principios y propósitos de la Ley General de Bancos, sería describir pobremente su verdadera situación. La Superintendencia de Bancos está funcionando admirablemente y mucho mejor de lo que la Comisión habría podido esperarlo en vista de lo corto de la existencia que tiene, y esto tomando en consideración que durante el difícil período de la organización de la Superintendencia ha tenido que atender, además del importante trabajo de la supervigilancia de los bancos, la enorme tarea de liquidación del Banco Español de Chile, con unas 40 sucursales, y sus 35.000 depositantes, representando responsabilidades con más o menos 600 millones de pesos"*[25].

24. Correa Barros, Pedro. 1941. *La Superintendencia de Bancos*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. Imprenta Talca, p. 26.

25. Contestación de Kemmerer al discurso pronunciado por el presidente del Banco Central, Ismael Tocornal el 23 de julio de 1927, en Kemmerer, Edwin W. 1927. *Funcionamiento de nuestra legislación bancaria y monetaria*. Santiago. Balcels & Co., p. 12.

El resumen de este discurso se publicó también en el diario *La Nación*, Santiago, 30 de julio y 1 de agosto de 1927.

Adicionalmente a las tres reformas básicas del sector monetario financiero, la misión aportó una serie de estudios, sugerencias y propuestas en otras áreas. La implementación de la mayor parte de estas otras iniciativas quedó pendiente durante algún tiempo. Posteriormente algunas tomarían forma institucional a través de nuevos proyectos de ley u otras reformas, mientras que unas pocas fueron acogidas parcialmente o simplemente desechadas.

En el área fiscal hubo varias propuestas importantes. Entre ellas, la recomendación de hacer cambios relevantes en el sistema tributario —que hasta ese momento dependía crucialmente de la industria salitrera—, en particular dándole mayor progresividad a los impuestos a la renta[26]; y el intento de hacer más eficiente la recaudación de los derechos de aduana, aunque manteniendo la posición de no aumentarlos. En esto último no tuvo el éxito de otras propuestas, pues al poco tiempo el gobierno elevó los aranceles. En todo caso, se acogió la sugerencia de contratar un experto norteamericano que asesorara en la reorganización de las oficinas de Aduana.

En septiembre de 1925 el gobierno aprobó con muy pocas modificaciones la propuesta para una Ley Orgánica de Presupuesto, que fijaba controles estrictos a los organismos públicos y dejaba al parlamento solamente con la facultad de disminuir los gastos, pero en ningún caso aumentarlos. Asimismo, se sugirió un mecanismo para evitar la frecuente sobreestimación de los ingresos, en especial los del salitre, y subestimación de los gastos. La nueva ley solo entró en vigencia dos años después, en 1927, bajo el gobierno de Ibáñez.

La misión también aportó su asesoría para modernizar los procedimientos de contabilidad y controles fiscales, lo que se concretó

26. También hubo otras reformas al sistema tributario, tales como la creación de nuevos impuestos, más simples y más efectivos en cuanto a recaudación, al incrementar las rentas de bienes raíces, estampillas y papel sellado, tabacos, participación de clubes, espectáculos públicos e hipódromos y exportación de mineral de hierro.

La misión presentó además algunas notas que proponían la organización de la dirección del Servicio de Impuestos Internos y modificaciones en los mecanismos de control tributario.

años más tarde en la Ley de la Contraloría General de la República. Aunque en este caso ya había un proyecto en estudio, Kemmerer puso énfasis en la creación de una contraloría particularmente para salvaguardar la Ley de Presupuesto. También este proyecto fue una réplica de lo realizado en Colombia[27].

Hubo también otras áreas donde se requirió la asesoría de la misión. En respuesta a una de las demandas más solicitadas, en términos de necesidad de mejoramiento por el costoso e ineficiente servicio público de ferrocarriles, la misión también entregó una propuesta, que se traduciría más tarde en la creación, durante el gobierno de Ibáñez, del cargo de inspector superior de la Empresa de Ferrocarriles del Estado.

3. El Proyecto Definitivo: Kemmerer se Lleva los Aplausos

A pesar de que la misión prestó su asesoría en diversas áreas, es indiscutible que a E.W. Kemmerer se le identifica en Chile fundamentalmente con su participación en la creación del Banco Central. Aún más, no es infrecuente atribuir a Kemmerer la fundación del Banco como su legado más importante para el país. Sin embargo, los créditos de la creación del Banco respecto a la figura de Kemmerer deben dimensionarse considerando adecuadamente la totalidad de los antecedentes que previamente ya existían en el país.

27 En marzo de 1927, el Presidente de la República, Emiliano Figueroa, firmó el decreto con fuerza de ley 400, cuyo artículo 1° aprobaba "el adjunto Proyecto de Contraloría General de la República", propuesto por la Misión de Consejeros Financieros y presentado pocas semanas antes por una comisión presidida por el superintendente de bancos Julio Philippi e integrada además por Eduardo Puelma, Alfonso Hernández,W. M. Van Deusen y Miguel Vergara, quienes revisaron solo la traducción española del proyecto de ley, ya que la versión en inglés se había perdido.

En Pinto, Sonia et al. 1977. *Antecedentes Históricos de la Contraloría General de la República 1541-1927*. Santiago. Universidad de Chile, p. 11.

Cronología e innovaciones del proyecto de Kemmerer

La misión inició formalmente sus labores a comienzos de julio, y casi al término de la primera semana de trabajo ya estaban listos varios borradores para ser discutidos y presentados al gobierno. Sin duda Kemmerer llegó al país con el trabajo significativamente avanzado, en particular considerando los modelos que había propuesto en otros países. En todo caso, para elaborar el proyecto del Banco Central, se reunió con economistas y banqueros chilenos, tales como Guillermo Subercaseaux, Julio Philippi y varios presidentes de bancos.

Alessandri, el 18 de julio de 1925, citó a una audiencia presidencial a Kemmerer, quien fue acompañado por los asesores West y Avilés, que dominaban el idioma español. El presidente reseñó sus relaciones con los bancos y su deseo de "tener nuestros proyectos de manera de publicarlos mediante decretos leyes antes del 15 de octubre", fecha en que terminaban sus facultades especiales.

El 24 de julio Kemmerer había terminado la versión en inglés del proyecto de decreto ley del Banco Central y lo presentó al ministro de Hacienda, quien se habría mostrado conforme en sus puntos principales.

Según escribió Kemmerer en su diario, "indirectamente se recibieron comentarios de que el presidente deseaba modificar 5 ó 6 disposiciones". El suscrito estaba presente y dejó constancia en su diario de que "Alessandri desea la facultad de designar al gerente del Banco Central, porque ya ha prometido el cargo al jefe del Banco Español".

El viernes 21 "aprobamos algunos cambios verbales, pero nos negamos a aceptar sugerencias de cambios que dieran al Presidente facultad para nombrar al gerente. La situación está muy tensa entre el Presidente, el Gabinete y el Ejército. Sin embargo parece que todos nos apoyan". El ministro Magallanes, en representación del Presidente, también pidió aumentar el número de directores del gobierno, y por lo mismo el control del Ejecutivo, pero esas disposiciones Kemmerer las consideró "erradas y se negó a aceptarlas"[28].

28. Kemmerer, Donald. *Op. cit.*, p. 21 (citando el diario personal de Kemmerer).

El 12 de agosto la misión entregó al presidente Arturo Alessandri el anteproyecto que establecía el Banco Central, el cual diez días después, luego de la aprobación del consejo de gabinete y firma del Presidente de la República, se publicó como Decreto Ley 486, en el *Diario Oficial* con fecha 22 de agosto. De esta manera la creación del Banco Central, en su etapa final, se concretó en un período muy breve, en especial si se compara con las discusiones previas que se habían prolongado por varios años en torno a los diversos proyectos[29].

¿Cuáles fueron las innovaciones de carácter técnico del proyecto de Kemmerer en relación con los principales anteproyectos previos a su llegada? No muchas. Prácticamente todos los elementos fundamentales del modelo kemmeriano de banco central ya se habían analizado e incluido en alguna de las propuestas de expertos chilenos, tales como las de Subercaseaux, Philippi o las conclusiones de la *Semana de la Moneda.* Como opinaba Hirschman: "[…] la necesidad de recurrir a una misión extranjera debió de ser un tanto penosa para los chilenos que habían dedicado una considerable gestión intelectual y mucho ingenio y mucho tiempo a tratar de poner en orden su sistema monetario y bancario"[30].

Aunque las innovaciones propiamente técnicas aportadas por Kemmerer fueron relativamente marginales, sin duda una muy valiosa fue el avance a una etapa de preparación de un texto detallado de ley orgánica, con una apropiada exposición de motivos, lo cual no se había logrado antes debido a los interminables debates sobre cuestiones previas más generales. En ese contexto de mayores detalles, hubo ideas que probablemente no se habían incluido en esas discusiones, tales como los criterios para determinar el capital más adecuado, la incorporación de los bancos extranjeros al directorio, las fórmulas específicas para rescatar los billetes antiguos, las operaciones de descuento con el público y el control de la Superintendencia de Bancos.

29. El DL 486 lleva la fecha del 21 de agosto de 1925, día en que fue firmado por el presidente Alessandri, pero fue publicado en el *Diario Oficial* el 22 de agosto. Esto ha traído alguna confusión en cuanto a lo que se considera la fecha de "creación" del Banco Central de Chile, pues en los diversos documentos históricos se pueden encontrar ambas fechas.

30. Hirschman. *Op cit.*, p. 202.

Debe señalarse también, quizás como el más interesante aporte técnico de la misión, la permanencia en el país de algunos de los expertos durante el período de puesta en marcha de las instituciones, lo cual se constituyó en indispensable ayuda ante la nula experiencia en su funcionamiento práctico. Entre otros cabe mencionar los casos de Jefferson y Van Deusen en el Banco Central; Joseph T. Byrne, asesorando en materias de contabilidad y auditoría fiscal, y Van Zandt, que asesoró en materias relacionadas con los ferrocarriles del estado.

En síntesis, tal como lo comenta Drake "[…] la transferencia de tecnología de Kemmerer a Chile fue mínima. Mucho más importante fue proveer el ímpetu político final para legitimar el Banco Central a los ojos internos y extranjeros"[31].

Kemmerer: "nadie es profeta en su tierra"

El propio Kemmerer reconoció que su papel más relevante en Chile no fue en el campo de eventuales aportes técnicos:

> *"[…] Muchas de las características fundamentales de nuestras reformas ya han sido propuestas por economistas chilenos. Pero en Chile, como ocurre en otros países, es muy cierto el proverbio de que "nadie es profeta en su tierra". […] Un extranjero, […] libre de prejuicios y de intereses ajenos […] muchas veces puede obtener la aceptación de sus recomendaciones, no obstante que si las mismas recomendaciones, presentadas por nacionales incluso con las mismas palabras, serían rechazadas"*[32].

31. Drake. *Op. cit.*, p. 95.

32. Academia de Ciencias Sociales, *Actas de sus Sesiones*, pp. 56-57. Tomada de Drake. *Op. cit.*, p. 92.

En este aspecto, aparece como indiscutible que el valor de la misión Kemmerer fue la validación política externa, hecha por un destacado economista, el cual representaba la perspectiva preponderante de un país como Estados Unidos, que se hacía cada vez más importante para Chile. Aunque no hubo compromisos explícitos de recursos financieros ligados a la adopción de las reformas, existieron numerosas instancias en que el tema estuvo presente y que fueron confirmadas posteriormente con un significativo incremento de los préstamos desde Estados Unidos. En efecto, luego de la visita de la misión, importantes bancos y otras firmas financieras, tales como *Morgan, National City Bank, Guaranty Trust Company y Dillon, Read and Company,* entre otras, comenzaron a instalar sucursales en Chile. Al regresar Kemmerer a EE.UU., en diciembre de 1925, cuando compañías como *Dillon, Read and Company* le preguntaron sobre la conveniencia de otorgar préstamos a Chile, Kemmerer respondió afirmativamente. Incluso, por las constantes reuniones con esta empresa, se divulgó el rumor de que Kemmerer habría estado contratado por esta firma, pero este dejó constancia en su diario de su absoluta desconexión con alguna firma bancaria que hubiera podido afectar su trabajo en Chile[33]. En este y otros aspectos hay una cierta analogía entre la misión Kemmerer y lo que sucedió en la década de 1950 con otras misiones extranjeras, ya sea de organismos internacionales, en particular con las del Fondo Monetario Internacional, y con la misión Klein & Saks.

La misión permaneció cuatro meses en Chile, debiendo prorrogar su contrato original. La mayoría de sus miembros abandonó el país el 6 de octubre de 1925, una semana después de que el presidente Alessandri renunciara por segunda vez[34].

Kemmerer realizó una segunda visita oficial a Chile en 1927, una vez finalizada su misión en Bolivia, invitado por el ministro de

33. Kemmerer, Donald. *Op. cit.*, p. 17.

34. En carta con fecha 16 de septiembre de 1925, firmada por Valentín Magallanes y dirigida al ministro de RR.EE se decía: "Agradeceré a US. se sirva instruir por correo a nuestro Embajador en los Estados Unidos a fin de que envíe una nota al Presidente de la Universidad de Princeton, señor Hibben, expresándole los agradecimientos del Gobierno de Chile por su autorización al Profesor Kemmerer para prolongar por un mes y medio su estada en nuestro país". En *EWK Papers*, Box 38.

Hacienda Pablo Ramírez, bajo la primera presidencia de Ibáñez. Llegó a Valparaíso el 14 de julio de 1927 acompañado de su asesor Jefferson y de su secretario Frank Fetter[35].

Esta visita fue una suerte de evaluación de los resultados de la misión, dos años después. Al igual que en la primera ocasión, la estadía de Kemmerer se desenvolvió en medio de recepciones y actividades sociales, también recogidas por la prensa[36].

En su discurso de respuesta a las palabras de bienvenida del presidente del Banco, Ismael Tocornal, Kemmerer se congratuló de que "la mayor parte de las recomendaciones de nuestra Comisión han sido adoptadas por el Gobierno de Chile y han sido convertidas en leyes. En ningún otro país en que hemos trabajado se ha incorporado un mayor número de recomendaciones a su legislación". En este mismo discurso Kemmerer preguntaba

> *"¿cuál sería el valor en oro del peso chileno hoy día si no hubiese abierto sus puertas el Banco Central?, ¿cuál sería la situación y cuáles las expectativas hoy día de los depositantes del Banco Español de Chile, si no se hubiese dictado la Ley General de Bancos que creó la Superintendencia de Bancos?".*

Y destacaba especialmente el logro de la creación y el éxito en el funcionamiento de esta última institución y la del Banco Central.

El 27 de julio, de acuerdo con lo señalado por la prensa, se reunió con el presidente Ibáñez, con quien tuvo una conversación en la

35. Pocos meses antes se había desatado un escándalo a nivel mediático, al detectarse irregularidades cuando se realizaba la fiscalización a las cuentas de gastos destinados a la misión en su primera estadía. Esto derivó en la detención del ex ministro de Hacienda, Valentín Magallanes, aunque el caso se resolvió finalmente a su favor, quedando absuelto de esta acusación.

Véanse las fotocopias de artículos de prensa (en algunos casos sin referencia al diario correspondiente), en *EWK Papers*. Box 38. Folder 14-1.

36. El día de la llegada, el asesor Van Deusen realizó una comida íntima en el Club de la Unión y el 18 de julio se realizó una en el mismo Banco Central, a la cual asistieron, además de Kemmerer y sus asesores, por parte del Banco Ismael Tocornal, Arturo Alessandri P., Aureliano Burr, Francisco Garcés Gana, Augusto Bruna, Guillermo Subercaseaux, Hernán Correa R., Chirwing Coo, Walter M. Van Deusen, Otto Meyerholz y Roberto Sproule.

cual habría hecho las observaciones que había recogido respecto al funcionamiento de los organismos económicos que había dejado trazados en su primera visita. Al día siguiente fue recibido en la Academia de Ciencias Económicas de la Universidad Católica[37].

No estaba contemplado que esta segunda visita concluyera con la entrega de un informe oficial por parte de Kemmerer. Sin embargo, el visitante tuvo múltiples ocasiones para dar su opinión de experto. Cuando en una entrevista de prensa le preguntaron qué política monetaria se debería seguir en caso de crisis, declaró categóricamente: "no titubeo en afirmar y reiterarle que los poderes públicos deben afrontar todas las consecuencias de la crisis antes de abandonar el patrón oro". Según Hirschman "este último consejo habría de recordarse con frecuencia y sarcasmo en Chile, ya que de él se siguieron consecuencias desastrosas"[38].

El día antes de que Kemmerer abandonara el país, se le organizó un homenaje en el Palacio de la Moneda, donde este respondió a las palabras del ministro Pablo Ramírez, en una suerte de evaluación de su legado: "La creación de la Contraloría es de fecha reciente; pero ha empezado sus funciones en forma muy satisfactoria y todo hace esperar que rendirá al país los valiosos servicios que de ella se espera en los ramos de la contabilidad del Estado y su fiscalización". En materia de impuestos y otras recomendaciones su implementación fue más lenta. "En adopción de las recomendaciones de la Comisión Financiera sobre impuestos, se ha hecho relativamente poco hasta el presente […]". En términos generales, sin embargo, Kemmerer rescataba el mejoramiento en la calidad del servicio de la administración pública durante esos dos años[39].

Kemmerer se embarcó en el vapor Aconcagua de vuelta a EE.UU. el 30 de julio de 1927, siendo esta la última vez que pisaría territorio chileno.

37. Presidieron este acto los señores ministro de Agricultura, Arturo Alemparte, el superintendente de Bancos, Julio Philippi, el presidente del Banco, Ismael Tocornal, el gerente del Banco, Aureliano Burr, y el rector de la Universidad Católica, Carlos Casanueva. Francisco Garcés Gana, vicepresidente del Banco, pronunció el discurso de recepción.

38. Hirschman. *Op. cit.*, p 203.

39. "Contestación de Kemmerer al discurso pronunciado por el ministro de Hacienda, Pablo Ramírez, el 29 de julio de 1927", en Kemmerer, Edwin W. *Funcionamiento… Op. cit.*, p. 58.

El resumen de este discurso se publicó también en el diario *La Nación*, Santiago, julio de 1927.

LA NACION. – Martes 6 de Octubre de 1925.

DE 3 MESES DE INTENSA LABO R, HOY SE ALEJA MR. KEMMERER

LO QUE HA HECHO EN CHILE LA MISION DE EXPERTOS

EL BANQUETE EN EL CLUB DE LA UNION

Diario *La Nación*, octubre 1925.

Noticia de la prensa de la época que describe la labor realizada por al misión durante su estadía de 3 meses en Chile. Las imágenes corresponden a caricaturas de Kemmerer y algunos miembros de la misión.

RECUADRO II-1

La misión Kemmerer en otros países latinonamericanos

Desde 1923 hasta 1931 Kemmerer encabezó una serie de misiones sudamericanas, que culminaron en muchos casos con profundas reformas en los sistemas monetario, bancario y fiscal de Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú. En todas estas asesorías es posible encontrar una serie de elementos en común, donde la base fue el modelo de una reforma monetaria con la adopción del régimen de padrón oro y la creación de un banco central, siguiendo como referencia buena parte de las características del Banco de la Reserva Federal de EE.UU., adaptadas a países con sistemas políticos unitarios.

El proyecto de creación del banco central kemmeriano contenía cláusulas estándares en cuanto a objetivos, capital, directorio, independencia del gobierno, exclusividad de emisión, operaciones financieras y otros. Kemmerer proponía un banco central cuyo objetivo primordial era la estabilización de la moneda, lo que suponía adoptar y seguir las reglas de un padrón de cambio oro calificado. El banco debía ser el dueño y administrador de las reservas internacionales y tener el monopolio de la emisión de papel moneda. Su capital debía ser suscrito y pagado tanto por el gobierno como por el sector privado, representado por los bancos y el público general. La composición del directorio debería garantizar una amplia representación de los diversos sectores de la comunidad y simultáneamente asegurar que ninguno de ellos tuviera influencia determinante en sus decisiones. La emisión, en su mayor proporción, debía tener el respaldo de las reservas de oro y/o divisas convertibles, mientras que una parte menor podría ser de carácter fiduciario, pues el banco central estaría facultado para hacer operaciones de redescuento de corto plazo y por cantidades acotadas. El banco operaría con los bancos accionistas y también con el fisco.

El resto de las reformas propuestas por estas misiones de expertos norteamericanos fueron prácticamente las mismas en todos los países, las que normalmente se reflejaban en la creación de instituciones análogas (superintendencias, contralorías u otras) y promulgación de nuevas legislaciones o códigos (bancaria, sistema tributario, presupuesto y otras). El mayor o menor éxito en los resultados de las misiones dependería de las circunstancias de política interna de cada país, aunque el balance global fue favorable desde el punto de vista de la recepción de las propuestas de estos asesores. En la mayoría de los países, sin embargo, ciertas propuestas de Kemmerer encontraron oposición, al menos parcial. En este sentido, el caso de Chile fue relativamente excepcional en cuanto al apoyo generalizado a la misión, la cual pudo realizar las labores para las que había sido contratada sin mayores tensiones y con resultados favorables.

A modo de referencia se consignan a continuación algunos antecedentes interesantes de los casos de Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, sin olvidar que Kemmerer también prestó asesoría a otros países latinoamericanos, como México y Guatemala, aunque de manera más limitada[40].

40. Este recuadro está basado principalmente en la información del libro *The Money Doctor in the Andes: the Kemmerer Missions*, 1923-1933, título utilizado por el historiador Paul Drake en su investigación sobre Kemmerer. Además se revisaron publicaciones históricas de los bancos centrales correspondientes, tales como:

Banco Central de Bolivia. 2005. *Historia Monetaria Contemporánea de Bolivia.* La Paz. Banco Central de Bolivia. Capítulo I: Pacheco Torrico, Mario Napoleón. "La Fundación del Banco Central de Bolivia (1929-1932)".

Beltrán Caballero, Arturo y Jean Paul Guzmán Saldana (editores). 2001. *La creación del Banco Central de Bolivia: explorando en el espejo del pasado (1928-1930).* La Paz. Banco Central de Bolivia. Capítulo I: "Del Banco de la Nación Boliviana al Banco Central de la Nación Boliviana".

Banco de la República de Colombia. 1990. *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura.* Bogotá. Banco de la República. Departamento editorial. Capítulo VIII: López Mejía, Alejandro. "Realizaciones, limitaciones y tensiones internas de la Misión Kemmerer en Colombia"; y capítulo X: Meisel R., Adolfo. "La segunda Misión Kemmerer".

Banco Central de Reserva del Perú. 1997. *La Misión Kemmerer en el Perú.* Lima. Banco Central de Reserva del Perú. Tomo I y Banco Central de Reserva del Perú. 2001. *El Banco Central: su Historia y la Economía del Perú 1821-1992.* Lima. Tomo I.

Colombia 1923

A comienzos del siglo XX Colombia experimentó una inflación casi descontrolada, como consecuencia de las emisiones fiduciarias causadas por una larga y costosa guerra civil. Luego, fue generalizándose la opinión favorable a la estabilización monetaria y la necesidad de crear un banco central. Después de extensos debates, en 1922 el parlamento aprobó una ley que creaba un banco central con características bastante similares al modelo kemmeriano. Antes de su implementación, Colombia invitó a Kemmerer para que la revisara y sugiriera enmiendas, pero también para que la validara nacional e internacionalmente. La misión llegó a Bogotá en marzo de 1923.

En julio el congreso aprobó la nueva ley orgánica del banco central, ahora revisada por Kemmerer, la cual se puso en vigencia casi de inmediato. En efecto, ante una corrida sobre un banco importante de la plaza, Kemmerer recomendó abrir las puertas del banco central, denominado Banco de la República, lo cual se implementó en solo tres días. De esta manera, Colombia fue el primer país latinoamericano que retornó al padrón oro y estableció un banco central. El directorio estaba conformado por diez miembros, de los cuales solo tres eran representantes del gobierno, seis de los bancos y uno del público general. La misión permaneció seis meses en Colombia y elaboró un conjunto de otros proyectos de ley con su respectiva exposición de motivos, destinados a realizar reformas en materias tributarias y presupuestarias, junto con propuestas de reorganización del sistema de contabilidad nacional y de creación del Departamento de Contraloría[41].

41. Como en el caso chileno, la rutina de la misión también tuvo un importante componente social: "Era habitual encontrar a los integrantes de la Misión Kemmerer jugando tenis y golf con las personas a quienes habían entrevistado, asistiendo a reuniones selectas con la elite nacional, en matrimonios de personas distinguidas o en comidas ofrecidas en su honor o en el de otros personajes importantes". En López Mejía. *Op. cit.*

Ecuador 1926

Después de más de diez años de relativa estabilidad política, pero también de creciente inflación y malestar de la población, un golpe de estado, en julio de 1925, dirigido por la oficialidad joven del ejército dio origen a un período de gobiernos autoritarios y reformistas. En ese contexto se decidió contratar a la misión Kemmerer, la cual inició su visita en octubre de 1926. Su llegada era esperada y apoyada por la mayoría de los ecuatorianos, aunque no siempre por los mismos motivos. Los intereses estaban divididos por razones políticas y especialmente regionalistas. La rivalidad entre Quito y Guayaquil se manifestaba en posturas a veces irreconciliables, tanto así que uno de los temas que más dificultó la creación de un banco central antes de Kemmerer fue el debate sobre cuál de las dos ciudades albergaría la sede de la institución. De hecho la invitación a Kemmerer se cursó con carácter de urgente y fue con el explícito propósito de servir de árbitro entre la junta de gobierno, con sede en Quito, y los poderosos banqueros con sede en Guayaquil.

El éxito del trabajo de Kemmerer se vio amenazado por conflictos entre los grupos que defendían sus intereses regionales y por la hostilidad nacionalista a la intervención extranjera[42]. Se le acusó de intervenir en la política interna y de favorecer abiertamente al gobierno autoritario. Kemmerer efectivamente fue partidario de postergar el retorno a la democracia mientras no se promulgaran las reformas que proponía[43]. Para aminorar estos ataques nacionalistas, mantuvo sus distancias acostumbradas con los funcionarios del gobierno de los EE.UU.,

42. Por ejemplo un folleto titulado Verdades sobre el Ecuador, entregado a Kemmerer por el Banco de Descuento de Guayaquil, fue criticado fuertemente por los quiteños, al afirmar que "Guayaquil [...] es la sede de un gobierno seccional cuyas ideas y sugerencias generalmente son adoptadas por el gobierno central". En Drake. *Op. cit*.

43. Ibid., p. 147.

tanto del Departamento de Estado, como de la embajada de este país, insistiendo en que trabajaría únicamente para el gobierno de Ecuador. Las relaciones entre la misión y la embajada norteamericana fueron tensas, al punto que el embajador se negó a estar presente en la ceremonia de despedida de Kemmerer. Los resentimientos nacionalistas contra la misión fueron más visibles luego de la partida de éste, especialmente contra los asesores norteamericanos que fueron contratados para dirigir las instituciones que él había propuesto crear[44].

Al llegar Kemmerer, Ecuador ya había logrado establecer un germen de banco central, con la creación de la Caja Central de Emisión y Amortización, por lo que la propuesta de creación de un banco central, que era prácticamente igual a la hecha en Chile, fue aprobada con relativa facilidad antes de su partida a Bolivia. El Banco abrió sus puertas en agosto de 1927, junto con la adopción del padrón de cambio oro.

Los proyectos presentados por Kemmerer en otras materias financieras fueron también réplicas de los propuestos en Chile. En otras áreas, en particular las fiscales, la cantidad y alcance de los proyectos fue mayor que en los presentados en otros países. Una característica singular de las reformas kemmerianas en Ecuador fue que en varias de las nuevas instituciones creadas fueron nominados como sus máximos ejecutivos expertos norteamericanos recomendados por Kemmerer. Así fue en los casos de la Superintendencia de Bancos, la Dirección de Aduanas y la Contraloría.

La misión Kemmerer abandonó Ecuador en marzo de 1927 y fue despedida, al menos oficialmente, como "una de las más

44. Un año después de la partida de Kemmerer, en 1927, la oposición a la misión fue más fuerte y estuvo liderada por José Peralta, dirigente liberal de clase alta que condenó al "imperialismo del dólar" de los EE.UU. y llegó a la conclusión de que las propuestas de Kemmerer eran "charlatanería científico económica" inadecuadas para Ecuador.

prestigiosas comisiones de sabios economistas que viajan por el mundo, como nuevos apóstoles". A su vez, Kemmerer señaló que "en ninguno de los países que ha visitado la misión ha encontrado una recepción más abierta del gobierno a todas nuestras recomendaciones"[45].

Bolivia 1927

Bolivia fue el país donde probablemente se manifestó más explícitamente que el principal motivo para invitar a Kemmerer era la necesidad de tener un certificado de buena conducta para poder acceder a créditos externos. El país ya tenía un banco central con ciertas características del modelo kemmeriano y su sistema bancario era pequeño pero relativamente consolidado. El problema principal radicaba en las finanzas públicas y la urgente necesidad de obtener más financiamiento en el mercado norteamericano.

La misión Kemmerer fue invitada por el gobierno boliviano después de haber analizado su trabajo en Chile en 1925. Tal como en el resto de los países, se formalizó un acuerdo entre el gobierno del presidente Hernando Siles y Kemmerer, sin la intervención directa del gobierno estadounidense. Se pagó a la misión 80.000 dólares más los gastos del viaje. De los miembros de la misión que habían estado en Chile participaron Byrne, Fetter y Jefferson. Kemmerer sólo pudo concretar su visita a La Paz en marzo de 1927 y luego de tres meses de trabajo presentó nueve proyectos de reforma, tanto en el ámbito monetario financiero como en otras materias tributarias, presupuestarias y de control fiscal.

En el caso de Bolivia, la reforma monetaria de Kemmerer no consistió en la creación de una nueva institución, sino en la transformación del Banco de la Nación Boliviana, creado en 1911 y que tenía el monopolio de la emisión desde 1914.

45. Drake. *Op. cit.*, p. 148.

Este fue el primer banco central de emisión en América del Sur, sin embargo, se había desvirtuado en sus objetivos al asumir funciones de banco de fomento y no respetar algunas restricciones que establecían sus propios estatutos. Kemmerer introdujo las modificaciones necesarias para asimilarlo a un banco central como los que él recomendaba.

Como era lo habitual en las misiones de Kemmerer, la promulgación de la ley monetaria restableció el padrón oro y definió la unidad monetaria del país: el boliviano. El padrón oro había estado vigente por última vez en Bolivia entre 1908 y 1914. la ley general de bancos, como en el resto de los países donde fue aprobada, comprendía la creación de una superintendencia de bancos. Esta última, por exigencia de los bancos acreedores, estuvo a cargo de un profesional estadounidense durante los primeros años.

La misión dejó el país a comienzos de julio de 1927 y recién un año más tarde se promulgó por ley la creación del banco central, con las mismas características que el resto de los bancos kemmerianos, en cuanto a la estructura del directorio, capital y las operaciones financieras que podía realizar.

El banco central abrió oficialmente sus puertas al público el 1 de julio de 1929, poco antes de que la Gran Depresión comenzara a afectar con fuerza a la economía boliviana. El nuevo banco fue objeto de fuertes críticas casi desde sus primeros días. La crisis mundial continuaba y el banco subió la tasa de descuento, con estricto apego a las reglas del juego del padrón oro. En septiembre de 1931 se declaró la inconvertibilidad del boliviano y el abandono de la mayor parte de las reformas, que en este ámbito, había propuesto Kemmerer.

Perú 1931

La asesoría de Kemmerer a Perú surgió como una respuesta del gobierno a la grave crisis de la deuda externa que enfrentó

el país a fines del decenio de 1920. Perú había vivido un largo período de aumento de su endeudamiento externo, aprovechando la confianza que los bancos neoyorkinos tenían en el asesor norteamericano W.W. Cumberland, quien había llegado al país por exigencia de los acreedores y ejercía una gran influencia en las políticas peruanas desde 1921. Cumberland, recomendado por el Departamento de Estado, había sido alumno de Kemmerer. Cumberland y otros asesores que lo sucedieron habían recomendado varias reformas muy similares a las kemmerianas, de manera que al terminar la década de 1920 contaba con una institucionalidad parecida en muchos aspectos al modelo de Kemmerer. Cuando Perú no pudo obtener más créditos externos, en parte por la Gran Depresión, recurrió a Kemmerer con la expectativa de que pudiera interceder ante sus acreedores[46].

La misión Kemmerer llegó a Lima en enero de 1931 y trabajó en las oficinas del Banco de Reserva, que estuvo a cargo de este contrato, pactado en 100.000 dólares por una asesoría de tres meses. La misión estuvo integrada, además de Kemmerer, por un equipo de especialistas, entre los cuales había dos que también estuvieron en Chile: Walter M. Van Deusen, especialista en bancos, y Joseph T. Byrne, experto en presupuestos y contabilidad.

El Banco de Reserva del Perú había sido creado en 1922, bajo la supervisión de Cumberland y otros asesores externos. Sus características y funciones eran técnicamente análogas a

46. En los once años de la administración del presidente Leguía, la deuda externa pasó de aproximadamente US$12 millones a US$120 millones. Hacia fines de 1930, la moneda continuó depreciándose, lo que se acentuó con el clima de desconfianza que provocó la "corrida" contra el Banco de Perú y Londres el 11 de octubre de 1930. La junta de gobierno creó la Comisión de Reforma Monetaria, el 16 de octubre de 1930, la que debía presentar un plan de estabilización mediante la readopción del padrón oro. Esta comisión, junto con lograr detener la especulación y estabilizar temporalmente el tipo de cambio, recomendó la contratación de la Misión de Consejeros Financieros presidida por Kemmerer, para solucionar lo que se denominaba "el problema del cambio".

las de los bancos centrales kemmerianos, salvo dos excepciones importantes. El banco de reserva no pudo establecer un régimen monetario de padrón cambio oro, a pesar de que hubo intentos para que lo hiciera. Asimismo, su directorio tenía una alta proporción de extranjeros que representaban directa o indirectamente los intereses de los bancos acreedores norteamericanos.

En abril de 1931 la misión Kemmerer había concluido la redacción de una serie de propuestas, que, como era usual, comprendían el ámbito monetario y reformas en el sector fiscal. La reorganización del banco de reserva, que pasó a llamarse Banco Central de la Reserva del Perú, incluyó los ajustes necesarios para asignarle como objetivo primordial la mantención de la estabilidad del tipo de cambio, bajo las reglas del padrón de cambio oro. Asimismo, se reestructuró su directorio, disminuyendo la fuerte presencia de miembros representantes de la banca extranjera.

La misión Kemmerer no pudo lograr la solución del problema de la deuda externa, y en marzo de 1931 el gobierno declaró la suspensión parcial de su servicio. Posteriormente la moratoria se hizo total. Por otra parte, Kemmerer también propuso las otras reformas que consideraba su modelo, entre las que se incluían las reorganizaciones de los servicios fiscales y las tributarias. Estas últimas, sin embargo, no tuvieron acogida en el ambiente de crisis política y económica de los años siguientes. En mayo de 1932, un año después de su establecimiento, el congreso constituyente autorizó la suspensión de la convertibilidad de la moneda.