

HISTORIA Y ECONOMÍA

BOLETÍN DEL THE - TALLER DE HISTORIA ECONÓMICA

Pontificia Universidad Católica del Ecuador – Facultad de Economía - Quito, marzo 1 de 2016

http://puce.the.pazymino.com/JPYMC-CRISIS_BANCARIA_1999_RETORNO_PLUTOCRACIA-Oct2015-pdf

LA CRISIS BANCARIA DE 1999: EL RETORNO DE LA “PLUTOCRACIA”

Juan J. Paz y Miño Cepeda

* Doctor en Historia. Profesor de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia. Ex Vicepresidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC).

Origen de los bancos y primera ley bancaria.-

El *siglo XIX-histórico* del Ecuador republicano (que no coincide necesariamente con el cronológico) se extiende entre 1830, año de la fundación del nuevo Estado una vez que se separó de la Gran Colombia, y 1925, año de la Revolución Juliana. En este siglo rigió el *sistema oligárquico*.

Bajo el régimen oligárquico, los bancos privados (y los banqueros) manejaron el sistema monetario y financiero.

Su gran impulsador fue el presidente Gabriel García Moreno, quien en materia económica procuró la modernización del país sin alterar las bases del dominio oligárquico.

Bajo el primer gobierno garciano, en octubre de 1860, un grupo de capitalistas formaron la “Caja de Amortización”, un banco que, por contrato con el Estado, 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 Luzarraga¹. Se le concedió la facultad para emitir “billetes de banco” (el PESO “feble” de 8 reales era la unidad monetaria) con respaldo en metales preciosos (sistema bimetálico). El banco también debía otorgar créditos a los gobiernos.

A ese primer banco siguieron otros: el Particular de Descuento y Circulación (1862), el Banco del Ecuador (1868), que se constituyó en el principal banco del siglo XIX, el de Crédito e Hipotecario (1871) y el de Quito (1869).

Ahora bien, para regular su actividad, el 3 de noviembre de 1871 el Congreso Nacional de Quito dictó la primera Ley de Bancos (25 artículos), que el presidente Gabriel García Moreno ejecutó el 7 de ese mes (“El Nacional”, 13 noviembre, 1871). De acuerdo con ella, ningún banco de emisión podía establecerse en el Ecuador sino con sujeción a esta ley, los existentes tenían seis meses para manifestar por escrito su conformidad con ella y los estatutos de cualquier banco debían ser obligatoriamente aprobados por el gobierno. El directorio de los bancos se sujetaba a lo dispuesto por los estatutos.

Como la emisión era el centro de las funciones de los bancos facultados para ello, la Ley estableció que el monto en billetes no podía exceder del triple del capital real “consignado por los accionistas en moneda metálica efectiva” y todo exceso se aplicaría al fisco como multa, además de recogerse los billetes. Todo banco estaba obligado a mantener un fondo de reserva, al cual debían destinarse la mitad de las ganancias líquidas anuales, después de deducido el 12% por la porción entregada por los accionistas. Este fondo debía emplearse íntegramente, cada año, en traer del extranjero moneda de plata legal y, además, estaba destinado a reparar las pérdidas del capital social y a completar el dividendo del 12% anual por las cuotas entregadas por los accionistas. La ley dispuso claramente: “Todos los accionistas que hubieren tomado indebidamente el fondo de reserva serán castigados con una multa igual a la cantidad indebidamente tomada”.

¹ 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.

Lo más significativo a tomar en cuenta para los propósitos de este texto es resaltar que 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”. La transgresión de estas normas prohibitivas acarreaba la supresión del banco. Ni gerentes ni cajeros podían ser deudores del banco. Los directores eran, además, responsables por fraude, ineptitud o mala conducta en el desempeño de su cargo, debiendo indemnizar por los perjuicios causados al establecimiento, así como responder las obligaciones que por sus actos se hayan contraído para con el público.

Como puede observarse, la primera Ley de Bancos pretendió que el Estado ejerciera un control permanente y severo sobre las actividades bancarias, sus accionistas y sus directivos. Exigía que el negocio bancario se dedique solo a eso y a nada más. Evitaba con ello la extensión del banco a actividades que no correspondían a su propia naturaleza. La ley quiso impedir que tanto los accionistas como los directivos se beneficiaran de la emisión, las reservas y los recursos depositados (negocios “vinculados”). Sancionaba personalmente a los infractores, de manera que respondan así ante el Estado y ante los clientes.

El liberalismo y la proliferación bancaria a inicios del siglo XX.-

A la primera Ley de Bancos de 1871 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) y después otra expedida por la Asamblea Nacional de Quito, el 9 de junio de 1897 (Ejecutada por Eloy Alfaro, el 11 de junio de 1897). En 1884 se adoptó el SUCRE como unidad monetaria del país y en 1898 se dictó la nueva Ley de Monedas (rigió desde 1900), que introdujo el “patrón oro” y la convertibilidad.

La *Ley de Bancos*², 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.

Pero 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 billetes³.

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 el 6 de septiembre de 1899, fue sancionada el día 12 por el presidente Eloy Alfaro⁴.

De acuerdo con la Ley, los *bancos de emisión* fueron los más importantes en el sistema monetario-financiero. 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.*

² R.O., Quito, noviembre 28 de 1898, Año IV, No. 740.

³ Ibid.

⁴ R.O., Quito, septiembre 16 de 1899, Año V, No. 948.

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;*
- 2ª. 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*
- 3ª. 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.

Durante la hegemonía del liberalismo en el poder, cuatro fueron los *bancos de emisión* que dominaron el sistema monetario-financiero: los dos más fuertes en Guayaquil, uno en Quito y otro en Cuenca.

1. BANCO DEL ECUADOR⁵: el más antiguo, fundado en Guayaquil por Aníbal González en 1868, con capital inicial de un millón de pesos y contrato por 20 años con el gobierno. Por entonces debía purgar a la nación de la mala moneda (falsificada y extranjera), pero además financió la carretera del sur, un cuartel en la ciudad puerto y el ferrocarril que llegó hasta Yaguachi. Después mantuvo una cuota permanente de ocho mil sucres anuales para mejoras de Guayaquil y suministraba fondos a los gobiernos. Por más de cuarenta años fue su gerente Eduardo Arosemena y luego Eduardo Game. Formaron parte del directorio, entre otros, Juan Illingworth, Lizardo García, José Antonio Campos, José Rodríguez Bonín, Francisco Ignacio Jiménez, Antonio Madinyá y Lascano, Rodrigo Puig Mir y Bonín, Juan Antonio Calvo Fernández, Luis Orrantía, Juan Marcos, Rigoberto Sánchez Bruno, Pablo Arosemena, Alfredo Cartwright, Francisco A. Alvarado, Francisco Robles, José G. Robles. El banco atendió a los importadores.

2. BANCO COMERCIAL Y AGRÍCOLA: fundado en Guayaquil por Ignacio Casimiro Roca en 1895, tuvo \$2.000.000 de capital originario (\$ 800.000 de la integración del antiguo Banco Internacional). Fue, a la vez, de emisión e hipotecario. En su directorio figuraron, entre otros: Rigoberto Sánchez Bruno, M. E. Seminario, Alfonso Roggiero, Juan Marcos, Miguel G. Hurtado, Homero Morla, Miguel Angel Carbo, José Eleodoro Avilés, Rodrigo Arrarte, Euclides V. Cabezas, Luis Orrantía, Luis S. García, Rafael Guerrero, Francisco García Avilés, José Gabriel Peña, Pedro J. Carrillo, Belisario J. Luque, Vicente de Santistevan, Luis Vernaza, Manuel Tama, Gumersindo Intriago, Lorenzo Tous, Enrique Maulme, Carlos Marcos, Otto de Ycaza, Carlos Ycaza, Alejandro Ponce Elizalde; siendo gerente, desde 1912, Francisco Urbina Jado. El banco atendió a los exportadores y agricultores.

3. BANCO DEL PICHINCHA: fundado en Quito en 1906, con un capital originario de \$600.000, dividido en 6.000 acciones suscritas en el breve lapso de un mes. A los dos años adquirió la sucursal que el Banco Comercial y Agrícola tuvo en la capital.

4. BANCO DEL AZUAY: se creó en Cuenca, en 1913, con el objeto de atender la circulación monetaria proveniente de las fuertes exportaciones de sombreros de paja toquilla de la región. Su capital inicial fue de \$ 400.000.

⁵ Banco del Ecuador, *Historia de medio siglo: 1868 a 1918*, Guayaquil, Imp. El Independiente, 1918.

Entre la veintena de bancos existentes estuvieron: B. De Descuento, Compañía de Crédito Agrícola, La Previsora, La Filantrópica, Compañía de Préstamos, Banco Italiano, Sociedad Baco del Chimborazo, Sociedad de Crédito Internacional, Compañía de Abasto, Unión Bancaria, Sociedad General de Crédito, Banco de Manabí, Banco del Tungurahua. Entre los BANCOS HIPOTECARIOS de importancia estuvo el “Banco de Crédito Hipotecario”, fundado en Guayaquil (1872) por Clímaco Gómez Valdez. Entre las CASAS BANCARIAS se contaban: Juan Marcos & Co. (1905), L. Guzmán & Hijos (1880), Compañía de Préstamos y Construcciones, Commercial Bank of Spanish America Ltd., Mercantile Overseas Corp. (1917), en Quito las casas bancarias de M. Sánchez Carbo, la de Rafael Váscones Gómez, la Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (1907), que después se transformó en Banco de Crédito.

Ante el panorama económico y social existente, la proliferación de bancos desde fines del siglo XIX y durante los primeros lustros del siglo XX, dan cuenta del lucrativo negocio que ellos traían a las familias del poder, más que responder a una racionalidad económica compatible con el tamaño del país, con el estrangulamiento de su mercado interno y con la pobreza de la gran mayoría nacional, formada por campesinos, montubios e indios.

El dominio bancario y el Estado-plutocrático.-

La movilización de tropas y la preparación de la defensa nacional en 1910, cuando el gobierno de Eloy Alfaro tuvo que afrontar una amenaza de invasión del Perú, demandaron enormes recursos. Tres años más tarde, cuando el gobierno de Leonidas Plaza tuvo que sostener la guerra interna contra el levantamiento revolucionario liderado por Carlos Concha en Esmeraldas, hubo nuevas necesidades financieras para el Estado. En ambos casos los bancos de emisión fueron presionados para emitir dinero sin respaldo. En 1914 estalló la Primera Guerra Mundial y los estados, para proteger sus reservas de oro, prohibieron la exportación de ese metal o adoptaron la política de “inconvertibilidad”, impidiendo el canje de billetes por oro.

Después de 1912, año que marca el fin del liberalismo radical alfarista y el inicio del liberalismo “moderado”, la dependencia financiera del Estado con los bancos fue acelerada y las sobreemisiones crecieron en forma escandalosa. El estallido de la Primera Guerra

Mundial agravó la situación. El 6 de agosto de 1914, el gobierno de Leonidas Plaza Gutiérrez expidió un decreto regulatorio que suspendió la “convertibilidad”⁶. 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”⁷, que aseguró, a favor de los bancos privados, la sobreemisión “inorgánica” o fraudulenta de papel moneda.

Al mismo tiempo se prohibió a los bancos la realización de nuevas emisiones. Sin embargo, las cotizaciones de la libra esterlina y del dólar aumentaron, el sucre se depreció, aumentó la deuda pública con los bancos, se incrementó el déficit fiscal, hubo especulación con cédulas hipotecarias y con los créditos; y, lo que fue más grave, comenzó un acelerado proceso de emisiones inorgánicas de dinero, sin el respaldo legal. En 1916 se presentaron los primeros signos de la crisis de las exportaciones de cacao y la disminución de ingresos económicos arrastró a todo el Ecuador. Otra Ley, dictada en 1917 por el gobierno de Alfredo Baquerizo Moreno, suspendió también el primer patrón oro, lo que agravó el problema de las emisiones bancarias de dinero, con la consiguiente depreciación del sucre y con ello de las condiciones de vida de amplias capas de población.

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:

<u>LAS PRIMERAS EMISIONES FRAUDULENTAS</u>		
<u>Año</u>	<u>Circulación ilegal</u>	<u>Fondo oro</u>
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		

⁶ R.O. Quito, viernes 7 agosto 1914, Año II, No. 577.

⁷ R.O. Quito, lunes 31 agosto 1914, Año II, No. 595.

RELACION ORO EN 1914

Existencia de oro en todos los bancos: 3.702.000

Billetes circulando y depósitos: 17.567.000

.....

Fuente: Víctor E. Estrada, *Moneda y Bancos en el Ecuador*, p. 57

Lo que cabe entender a partir de los hechos económicos descritos es que los bancos privados existían por autorización del gobierno y que la Ley fijaba sus atribuciones. Pero si se observa con cuidado, los bancos eran una especie de *semi aparatos de estado*, puesto que no sólo la emisión y la circulación monetaria estuvieron bajo su control, sino también el cambio o cotización de divisas, la fijación de las tasas de interés, la emisión de billetes y los préstamos a los gobiernos, siempre requeridos de fondos. De modo que los bancos asumían, por concesión gubernamental, funciones nacionales atribuibles al Estado.

Durante el ciclo liberal, directivos de los bancos, personeros y abogados, ocuparon puestos clave de la administración pública. Las principales leyes económicas eran consultadas con los banqueros. El historiador Oscar E. Reyes recuerda que Francisco Urbina Jado, gerente del Banco Comercial y Agrícola, era un consultor obligado sobre candidaturas presidenciales, ministros, senadores y diputados. También el historiador Francisco Huerta Rendón recuerda el poder de Urbina; incluso el Cónsul norteamericano informaba: “Urbina es el cerebro de las manipulaciones aquí”; y cuando supo de la venida de la Misión Kemmerer al Ecuador, con el objeto de fundar un Banco Central, el cónsul habría expresado que tal misión era innecesaria, pues “El Banco Comercial y Agrícola es ya, de hecho, el banco de la Nación”. La historiadora Lois Crawford de Roberts, dice que el banquero Urbina Jado “era un fenómeno de la política ecuatoriana, que ejemplificaba el dominio del personalismo y del elitismo sobre otras consideraciones”.

La situación e influencia de los bancos era parecida a la de los comerciantes. Bajo el gobierno de Antonio Flores Jijón se expidió el decreto del 5 de junio de 1889, por el que se creó la primera Cámara de Comercio en Guayaquil, aunque propiamente la institución comenzó a funcionar en 1898. Lo que cabe resaltar es que dicha Cámara tenía, como

atribución, “Proponer las reformas que crea deban hacerse en la Ley de Aduanas, en el Código de Comercio y en todo lo referente a Decretos, Ordenanzas o Tratados de Navegación y Comercio, así como al fomento de la inmigración, con el carácter de Comisión Técnica Consultiva de Gobierno”. Como puede observarse, la institución cumplía funciones de iniciativa normalmente reservadas al Legislativo.

Lo que existía en el Ecuador era, por lo tanto, un estado “corporativo”. Las instituciones privadas y sus entidades gremiales de representación actuaban directamente en el ejercicio de las funciones públicas, haciendo del Estado la entidad organizada para responder ante todo a los intereses privados de los sectores de poder “corporativizados”, que aparecían como intereses de la “nación”. No existían posibilidades de expresión de los intereses de la población mayoritaria, formada por campesinos, montubios, indios, artesanos y trabajadores urbanos.

Ese corporativismo estatal legalizado sentó las bases para que los gobiernos liberales entre 1912 y 1925 respondieran a los intereses bancarios y comerciales. A partir de 1916 los presidentes Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920), José Luis Tamayo (1920-1924) y Gonzalo Córdova (1924-1925) consolidaron la fusión entre el Estado y la poderosa oligarquía bancaria y comercial particularmente regionalizada en Guayaquil.

De este modo rigió en Ecuador un Estado-plutocrático, que garantizó los negocios bancarios, fue cómplice de las sobreemisiones bancarias, protegió los intereses de la elite comercial-financiera, hizo del Estado un instrumento de administración de los negocios privados, afirmó la dependencia del mismo frente a los créditos bancarios y reprimió toda voz que cuestionara ese ideal sistema de “libre empresa”, como ocurrió el 15 de noviembre de 1922 cuando se produjo en Guayaquil la escandalosa masacre de trabajadores.

Ese Estado-plutocrático despertó las reacciones nacionales.

El 9 de julio de 1925, a través de los jóvenes de la Liga Militar, se produjo un golpe de Estado que derrocó a Gonzalo Córdova. El movimiento, conocido como Revolución Juliana, abrió un nuevo ciclo histórico para la vida del país, que comprendió tres

gobiernos: la primera Junta Provisional, que duró seis meses; la segunda Junta Provisional, que duró tres meses; y el gobierno de Isidro Ayora, entre 1926-1931.

Bajo el ciclo de los gobiernos julianos e incluso el concurso de la Misión Kemmerer, por primera vez en la historia ecuatoriana los bancos fueron fiscalizados y sancionados⁸, se creó el Banco Central del Ecuador (BCE, 1927), así como la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la Nación; además se consagraron instituciones al servicio social como el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, la Caja de Pensiones y las Direcciones de Salud; fueron expedidas las primeras leyes en materia laboral, que las recogió la Constitución juliana de 1929; y se impusieron los intereses nacionales en el Estado, por sobre los intereses particulares.

Desde luego, la Revolución Juliana fue seriamente resistida por la plutocracia. En Guayaquil se organizaron “guardias cívicas” para defender la propiedad privada, se hicieron marchas de “crespones negros” y los periódicos libraron a diario la batalla ideológica en defensa del “guayaquileñismo”. La fundación del BCE fue recibida como declaratoria de guerra. El oro de la Costa se quieren llevar los serranos, se decía. Los impuestos y particularmente el de la renta, por primera vez creado en Ecuador por el julianismo, fue atacado por “confiscatorio”. Las leyes laborales fueron cuestionadas porque supuestamente traían el “comunismo”.

Pero la Revolución Juliana no solo inauguró un nuevo ciclo histórico, sino que introdujo en la vida nacional dos elementos fundamentales para la evolución del país en el futuro: de una parte, estableció la necesaria intervención del Estado en la economía; y, de otra, institucionalizó la obligada atención del Estado a las clases trabajadoras⁹. De este modo, los gobiernos julianos liquidaron el Estado-plutocrático e iniciaron el largo camino para la superación del régimen oligárquico, que se extendió hasta la década de 1960.

⁸ Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*, Quito, Abya Yala-THE, 2002.

⁹ Juan J. Paz y Miño Cepeda, *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas*, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Academia Nacional de Historia, 2013.

La nueva era del “modelo empresarial-neoliberal”.-

En forma comparativa a lo ocurrido en el Ecuador del Estado-plutocrático anterior a la Revolución Juliana, entre 1982 y 2006 se edificó en el país un *modelo empresarial de desarrollo*, cuya inspiración fue la ideología neoliberal.

Esa construcción coincidió con el inicio de los gobiernos constitucionales, aunque merece precisarse que Jaime Roldós (1979-1981) todavía se manejó bajo un esquema “desarrollista” y reformista, al igual que Osvaldo Hurtado (1981-1984) aunque solo en sus dos primeros años, pues a partir de 1983 ya tomó algunas medidas inclinadas al aperturismo y, sobre todo, a favorecer al empresariado.

Pero con León Febres Cordero (1984-1988) se abandonó todo esquema desarrollistas y reformista, para implantar en el Estado simplemente los intereses empresariales. Rodrigo Borja (1988-1992) fluctuó entre revivir para el Estado algún manejo económico y mantener para el modelo empresarial un espacio inevitablemente heredado, en momentos del derrumbe histórico del socialismo en el mundo, lo cual restó, definitivamente, cualquier idea sobre conducción y regulación estatal de la economía.

Sixto Durán Ballén (1992-1996) fue el continuador del modelo iniciado por Febres Cordero, de modo que su gobierno apuntaló, en forma definitiva, las privatizaciones y el retiro del Estado de la esfera económica. Su sucesor, Abdalá Bucaram (1996-1997) nunca pensó en afectar el modelo en marcha y su estilo político tampoco escondió sus propósitos para afirmar la hegemonía empresarial en el Estado, algo que mantuvo Fabián Alarcón (1997-1998), revivió y consolidó Jamil Mahuad (1998-2000), y potenció nuevamente Gustavo Noboa (2000-2003), quien dio continuidad a los intereses forjados por Febres Cordero y Durán Ballén. El gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005) tampoco intentó alterar los rumbos económicos heredados y contribuyó a alimentar el modelo empresarial-neoliberal, que su sucesor Alfredo Palacio (2005-2007) simplemente administró.

En la construcción del modelo empresarial-neoliberal tuvieron determinante influencia las

15 “Cartas de Intención” suscritas por los distintos gobiernos con el FMI¹⁰, en una época que arrancó con la “crisis de la deuda externa”: 2 cartas durante gobierno de Osvaldo Hurtado: 1983 y 1984; 3 en el de León Febres Cordero: 1985, 1986 y 1987; 3 en el de Rodrigo Borja: 1989, 1990 y 1991; 3 en el de Sixto Durán Ballén: 1992/93, 1993/94 y 1995; 1 con Abdalá Bucaram: 1997; 1 con Fabián Alarcón: 1997/98; 1 con Gustavo Noboa; y 1 con Lucio Gutiérrez: 2003.

Esas Cartas fueron suscritas por gerentes del Banco Central del Ecuador, Presidentes de la Junta Monetaria y Ministros de Finanzas, cuyos nombres a veces se repiten: Abelardo Pachano B., Pedro Pinto R., Carlos J. Emanuel, Francisco Swett, Alberto Dahik G., Fernando Sevilla H., Rodrigo Espinosa B., José Morillo B., Jorge Gallardo Z., César Robalino G., Augusto de la Torre E., Ana Lucía Armijos H., Galo Abril O., Jorge Guzmán, Modesto Correa, Mauricio Yépez N., Mauricio Pozo C. La mayoría de ellos fueron (algunos son todavía) personas vinculadas a la banca, lo cual demuestra que el BCE y las instituciones públicas del manejo monetario-financiero estaban influidas directamente por este sector.

La construcción del modelo empresarial-neoliberal también fue favorecido por la crisis económica que estalló en 1982. El país no podía cubrir su deuda externa, por lo que el gobierno de Osvaldo Hurtado tuvo que adoptar los primeros paquetes de “medidas económicas”; y ante la posibilidad de que los empresarios y banqueros endeudados con el exterior tampoco pudieran cancelar los créditos contraídos, Hurtado adoptó la “sucretización” de las deudas privadas, que fue de amplio beneficio para los empresarios.

Con Febres Cordero el camino empresarial se afirmó. Realizó una “resucretización” de las deudas privadas con costos perjudiciales al Estado y muy beneficiosos a las empresas, pues amplió a 7 años el plazo para cancelar los pagos, congeló la tasa de interés en 16%, ancló el tipo de cambio a 100 sucres por dólar para el sector y, además, extendió el período de gracia para los empresarios de un año y medio a cuatro años y medio.

Las fórmulas de Hurtado y, sobre todo Febres Cordero pueden considerarse como los primeros “salvatajes” bancarios. Pero además, las regulaciones y programas financieros

¹⁰ *Cartas de intención del Gobierno de la República del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional. Período 1983-2003. Documentos*, Facultad de Economía de la PUCE, Taller de Historia Económica (THE), Quito, mayo 2003.

que se implementaron entre 1982 y 1992, aprobados en el Banco Central, la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y los gobiernos centrales significaron un continuo subsidio para los bancos y un permanente “salvataje” para protegerlos, en tanto las condiciones de vida y de trabajo en el país galopaban en un permanente deterioro. Tan buenos resultaban los negocios bancarios del momento que mientras en 1990 el país contaba con 19 bancos, solo durante el gobierno de Rodrigo Borja la cifra se elevó a 32.

Sin embargo, fue el gobierno de Sixto Durán Ballén el que ofreció a la banca las condiciones más favorables para lo que más tarde se evidenciaría como impunidad y corrupción.

Otra vez el dominio bancario y un nuevo Estado-plutocrático.-

El gobierno de Sixto Durán Ballén se inscribió en un mundo en el que el derrumbe del socialismo encumbró la globalización y el triunfo del capital transnacional, de modo que el gobernante obró dentro del país privilegiando el aperturismo económico neoliberal que se hallaba en auge en toda Latinoamérica. También se produjo un viraje en el poder local de Guayaquil, pues el socialcristianismo pasó a dominar el municipio a través de la alcaldía de León Febres Cordero (1992-2000). Y, finalmente, en el Congreso Nacional un puñado de partidos políticos se hizo con el control mayoritario de la institución: Partido Socialcristiano, Democracia Popular, Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) e Izquierda Democrática.

Esa conjugación de fuerzas consolidó el *Estado-de-partidos*, que desde la esfera política acompañó al modelo empresarial-neoliberal forjado en la esfera económica.

Ahora bien, en 1994, Durán Ballén expidió la *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero* (Ley No. 52, R.O./ Sup. 439 de 12 de mayo de 1994), que modificó la tradicional actividad de los bancos. Varios artículos merecen ser tomados en cuenta.

Art. 23: faculta a las instituciones del sistema financiero a adquirir acciones y participaciones en el capital de instituciones financieras del exterior y abrir oficinas fuera del país (banca “off shore”);

Art. 44: permite que sean accionistas de los bancos las sociedades mercantiles; las fundaciones, corporaciones, sindicatos o congregaciones sin fines de lucro; las

compañías de seguros y reaseguros; las compañías administradoras de fondos, fideicomisos, casas de valores; los fondos de inversión o mutuos, de cesantía y pensiones;

Art. 51: amplía las operaciones bancarias que en adelante podrán ser: recibir depósitos y ahorros; depósitos a plazo; recibir y otorgar títulos de crédito; emitir obligaciones y cédulas; recibir préstamos y créditos externos; otorgar préstamos hipotecarios y prendarios; negociar documentos-valores; constituir depósitos en el país o en el exterior; manejar valores de renta fija; operar con divisas; efectuar servicios de caja y tesorería; efectuar cobranzas, pagos y giros; manejar tarjetas de crédito; operar con arrendamientos mercantiles; comprar, edificar y conservar bienes raíces; adquirir bienes muebles para su servicio; emitir obligaciones de crédito; garantizar colocaciones; realizar inversiones en el capital social de otras instituciones señaladas;

Art. 52: conceder a los clientes sobregiros ocasionales;

Arts. 73 y 127: se permite realizar créditos vinculados a los accionistas, sociedades y directivos.

En definitiva, la Ley de 1994 introdujo el concepto de *banca múltiple*, con lo cual bancos y banqueros pudieron ampliar sus actividades y extender sus negocios más allá de las tradicionales funciones mantenidas por este tipo de instituciones. Esta diversificación, inédita en la historia nacional, se tuvo como “modernización” eficaz y en favor del progreso y adelanto del sistema financiero nacional.

Sin embargo, cabe advertir que la Ley de 1994 superó los conceptos manejados por el garcianismo en la ley bancaria de 1871, los del alfarismo en la nueva ley de bancos de 1899 y, sin duda, los de la Revolución Juliana, pues las leyes de estas otras épocas nunca permitieron la extensión de las actividades bancarias a otras esferas económicas e incluso las sancionaron.

Además, la Ley de 1994 permitió los créditos vinculados entre los propios accionistas y directivos de los bancos. De acuerdo con un estudio que realizó la Revista Gestión¹¹, a fines de 1998 era posible establecer el significado de los créditos vinculados en Ecuador, pues 36 instituciones bancarias y financieras tenían un monto de 2´409.852 de sucres, y

¹¹ Revista *GESTIÓN*, Quito, febrero de 1999, No. 56, ps 10-11

en promedio los créditos vinculados sobre la cartera total era del 7.62%, lo cual esconde el hecho de que el Banco Litoral tenía el 60.94%, el Rumiñahui el 38.82%, o el del Progreso un 11.82%. La misma revista señala: “resulta inevitable señalar la conocida concentración de cartera en actividades y empresas vinculadas a accionistas y administradores de los bancos como la chispa que encendió la bomba bancaria”.

A la Ley de 1994 todavía hay que sumar la Constitución de 1998 que legitimó en materia económica el modelo empresarial-neoliberal y que, como si previera la situación que ocurriría en 1999, incorporó una disposición transitoria que dispuso:

Cuadragésima segunda.- Hasta que el Estado cuente con instrumentos legales adecuados para enfrentar crisis financieras y por el plazo no mayor de dos años contados a partir de la vigencia de esta Constitución, el Banco Central del Ecuador podrá otorgar créditos de estabilidad y de solvencia a las instituciones financieras, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación

Aunque la irregular situación de los bancos apareció en 1994 con el cierre del Banco de los Andes, fue la quiebra del Banco Continental en 1996, considerado uno de los más importantes, grandes e influyentes del país, lo que inició las grandes alarmas entre la ciudadanía. El gobierno de Durán Ballén acordó entregarle millones de dólares para salvarlo, sin éxito. Y después, la quiebra o cierre de los bancos se sucedió como en cadena: Banco Mercantil Unido (1996), Solbanco (1998), Banco de Préstamo (1998), Banco del Tungurahua (1998), Financorp (1999), Banco del Azuay (1999), Finagro (1999), Occidente (1999), Banco del Progreso (1999), Bancomex (1999), Banco Popular (1999), Banco Unión (1999), Banco de Crédito (1999), Filanbanco (1999), La Previsora (1999) y Banco del Pacífico. A esos bancos se sumaron varias financieras: Intermil (1996), Filasa (1996), Uno S.A. (1997), Confianza (1998), Ecuacorp S.A. (1998), Solinversiones (1998), Lessor (1998), Amerca (1999), Finiver (1999), Alfa (1999), Fininnova (2000), Valorfinsa (2000), Ecuacambio (2000), Alterfinsa (2000) y Pafisa (2000)¹².

Y todo ello ocurrió bajo una triple conjunción de acciones: el flujo de millones de dólares para salvar a los bancos, las decisiones de las autoridades para favorecerlos y la

¹² Juan Centurión, *El saqueo bancario*, Guayaquil, Imprenta Gutiérrez, 2002, ps. 19-20.

ausencia de control responsable por parte de una serie de superintendentes de bancos, convertidos en cómplices de la corrupción bancaria.

Con el gobierno de Jamil Mahuad se dieron nuevos pasos. En diciembre de 1998 se aprobó en el Congreso la *Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario-Financiera* (R.O. Año I, No. 78 – Quito, 1 de diciembre de 1998), que creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Los bancos con patrimonio neto negativo fueron puestos bajo la AGD y 4 bancos con capital insuficiente fueron recapitalizados. También se intervino en 14 instituciones. Además, la misma Ley, lograda por iniciativa del Partido Social Cristiano y el apoyo de la mayoría de congresistas de las tiendas políticas que lo dominaban, suprimió el impuesto a la renta y creó uno sobre la circulación de capitales.

La AGD supuestamente tuvo como objetivo intervenir en el sistema financiero para sanarlo, proporcionando recursos necesarios a las entidades con problemas y garantizar, con ello, a los depositantes. Pero la entidad devino en otro instrumento utilizado para la impunidad del sistema bancario corrupto.

A pesar de todo, la corrida bancaria se hizo presente, lo cual obligó a que se decretara un “feriado bancario” del 8 al 12 de marzo de 1999 y se congelaran los depósitos de ahorro y a la vista por 6 meses y los depósitos a plazo por un año. En agosto el Gobierno comenzó a liberar los recursos. La crisis bancaria minó la política monetaria. Se emitieron 1.400 millones de dólares en bonos, entre otras cosas para recapitalizar a los bancos, pagar las garantías de los depósitos de bancos cerrados y cubrir retiros de saldos de los acreedores externos. El BCE incrementó sus emisiones para dar liquidez al sistema. Miles de ecuatorianos perdieron su dinero. De acuerdo con estimaciones del BCE, las pérdidas nacionales por el cierre por el feriado y los “salvatajes” bancarios de la época se estiman en 6.170 millones de dólares¹³.

Y finalmente, el 9 de enero de 2000 el gobierno de Mahuad, bajo la presión de un sector de empresarios, adoptó la dolarización oficial en Ecuador (un dólar norteamericano se calculó a la paridad de 25 mil sucres), sin importar la norma constitucional que establecía,

¹³ Diario *El Telégrafo*, “La crisis bancaria de 1999 costó al país \$ 6.170 millones”, Ecuador, 14 de enero de 2014, en línea: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/la-crisis-bancaria-de-1999-costo-al-pais-6-170-millones.html> (18/10/2015-21h00)

en su artículo 264: “La emisión de moneda con poder liberatorio ilimitado será atribución exclusiva del Banco Central. La unidad monetaria es el Sucre, cuya relación de cambio con otras monedas será fijada por el Banco Central”.

La reacción nacional contra la “bancocracia”.-

El 21 de enero de 2000, un movimiento militar encabezado por coroneles del Ejército, provocó la caída del gobierno de Jamil Mahuad, la instalación de una efímera dictadura nocturna y la toma de la presidencia, al siguiente día, por parte del vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano, convertido, de la noche a la mañana, en el nuevo mandatario del Ecuador.

Al parecer se ha olvidado un hecho significativo en aquellos momentos: entre los coroneles “golpistas” hubo quienes afirmaron que el movimiento constituía la “Segunda Revolución Juliana” en el país, algo que, por lo menos temporalmente, puso a temblar a los banqueros y a los empresarios ligados con sus intereses¹⁴. Es que, como se anotó antes, la Revolución Juliana de 1925 fue, sin duda alguna, una reacción contra el predominio de la plutocracia bancaria en el Estado, de modo que hablar de “segunda” Revolución Juliana evidenció un sentimiento generalizado de la población nacional contra los bancos y los banqueros de la época, que los coroneles sublevados no hacían más que reflejar.

Pero el golpe finalmente no se produjo. Y el gobierno de Noboa tranquilizó a los banqueros, pues, además, fue el artífice real de la dolarización en el país, ya que fue él quien la ejecutó hasta la desaparición definitiva del sucre. Noboa impulsó, adicionalmente, la flexibilización de las relaciones laborales, tan grave para los trabajadores ecuatorianos (Leyes “Trole” 1 y 2).

Después de haber descrito los sucesos económicos en torno a la crisis bancaria de 1999, es necesario preguntarse qué es lo que hubo más allá de la compleja situación bancaria.

En la primera parte de este trabajo expuse sobre el dominio plutocrático de inicios del siglo XX y cómo la Revolución Juliana fue la que verdaderamente lo encaró, al punto de

¹⁴ Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Golpe y contragolpe. La “Rebelión de Quito” del 21 de enero de 2000*, Quito, Editorial Abya Yala, PUCE-THE, 2002.

convertirse en el primer gobierno que comenzó la larga superación del régimen oligárquico.

Si comparamos esa situación más remota con los acontecimientos de la historia más cercana, cabría entender que bajo la construcción del modelo empresarial-neoliberal incubó un nuevo poder bancario que es el que buscó la hegemonía de sus intereses en el Estado, hasta lograrlo.

En los años de aquella “bancocracia” se estructuró, en definitiva, un nuevo ciclo histórico de gobiernos plutocráticos, que recuerdan a la época de la plutocracia bancaria inmediatamente anterior a la Revolución Juliana.

Al nuevo *Estado plutocrático* no interesó el desarrollo productivo del país, sino que contribuyó a la afirmación de la especulación monetaria y financiera, bajo signos inéditos de impunidad y corrupción. No se desarrolló una burguesía emprendedora, capaz de impulsar la industrialización nacional y la modernización capitalista del país, sino que se consolidó una *burguesía-oligárquica*, fundamentada en el rentismo. Y en defensa de los intereses bancarios, como ya había ocurrido en el pasado, se organizaron igualmente marchas de “crespones negros”, se atacó a la Sierra y a Quito que supuestamente defendía a los bancos serranos en contra de los costeños, se encendieron los regionalismos y se atacó al Estado, a fin de que no incursione en la economía, un espacio considerado de exclusivo uso y beneficio privado, al mismo tiempo que se cuestionó la “monstruosa” cantidad de impuestos y hasta se logró suprimir el de las rentas. Lo público era siempre corrupto, ineficaz y pésimamente administrado, en contraste con lo privado.

La ideología neoliberal fue utilizada para el “aperturismo” en beneficio de una elite social propietaria y concentradora de la riqueza. Las demandas frente al Estado configuraron un cuadro recurrente: no al “estatismo” ni a los impuestos; utilización de los fondos estatales al servicio “del país”, es decir, del sector privado; condonación de deudas y reestructuración ventajosa de créditos; no a la “competencia desleal” del Estado, etc., incluyendo la “muerte” del BCE, y que incluso el trabajo sea “flexibilizado” a fin de que no se convierta en una “carga” que afecte los “costos de producción” y con ello las rentabilidades, que son las únicas que interesan.

Para bien del Ecuador, el proceso hacia una sociedad regida por largo tiempo por la hegemonía de los intereses de una *burguesía oligárquico-plutocrática* fue cortado desde 2007, con el inicio de un nuevo ciclo histórico, inaugurado con el gobierno del Presidente Rafael Correa.

En efecto, en el nuevo ciclo, bajo la idea de superar el dominio de la “bancocracia” y de la “partidocracia”, se revirtió el modelo empresarial-neoliberal, fue recuperado el papel rector del Estado sobre la economía, se edificó una nueva institucionalidad estatal, y se ejecutaron políticas económicas destinadas al fortalecimiento de la obra pública y, sobre todo, de los servicios públicos orientados al mejoramiento de la calidad de la vida y del trabajo de la población.

Los logros sociales, pero también los económicos de este ciclo han sido reconocidos internacionalmente, como puede seguirse a través de una serie de informes realizados por la Cepal, las NNUU y hasta el Banco Mundial¹⁵.

Pero el examen de este ciclo, tan polémico en las discusiones académicas del Ecuador, es materia de otro tipo de estudio.

Quito, octubre 2015

NOTA.- Esta ponencia fue presentada durante el IV Encuentro de Historia Económica, realizado por el Banco Central del Ecuador en octubre de 2015. Los estudios de los investigadores participantes han sido publicados por el BCE en el libro “Liberalización financiera y crisis de fin de siglo” (Quito, octubre 2015) que entró en circulación en febrero de 2016. El libro contiene los siguientes trabajos: Diego Martínez V., *Presentación*; Carlos Cordero Díaz, *Repercusiones monetarias de la crisis financiera de fines del siglo XX*; Marco P. Naranjo Chiriboga, *De la crisis de la deuda a la crisis bancaria: los años 80 y 90: dos décadas perdidas para el Ecuador*; Julio Oleas Montalvo, *Ecuador en la década final del siglo XX: Liberalización financiera, crisis bancaria y colapso de la moneda nacional 1992-2000*; Juan J. Paz y Miño Cepeda, *La crisis bancaria de 1999: el retorno de la plutocracia*; Leonardo Vicuña Izquierdo, *La Crisis Económico Financiera del Ecuador a fines del siglo XX*. – Consultar: Taller de Historia Económica de la PUCE, en “Boletín del THE” correspondiente a enero/febrero de 2016 – <http://puce.the.pazymino.com>

¹⁵ Confer. Documentos para evaluar 8 años de la Revolución Ciudadana en: *Boletín del THE*, Quito, mayo de 2015, <http://puce.the.pazymino.com/bMay2015.html> .

BIBLIOGRAFÍA

- Banco del Ecuador,
1918 *Historia de medio siglo: 1868 a 1918*, Guayaquil, Imp. El Independiente.
- Centurión, Juan,
2002 *El saqueo bancario*, Guayaquil, Imprenta Gutiérrez.
- Crawford de Roberts, Lois,
1980 *El Ecuador en la época cacaotera*, Quito, Editorial Universitaria de la Universidad Central.
- Dillon, Luis N.,
1927 *La crisis económico-financiera del Ecuador*, Quito, Talleres de la Editorial Artes Gráficas.
- Estrada Ycaza, Julio,
1976 *Los bancos del siglo XIX*, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, Casa de la Cultura Núcleo del Guayas.
1982 *Moneda y Bancos en el Ecuador*, Quito, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Banco Central del Ecuador - Corporación Editora Nacional.
- Paz y Miño Cepeda, Juan José,
2002 *Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*, Quito, Abya Yala-THE.
2002 *Golpe y contragolpe. La "Rebelión de Quito" del 21 de enero de 2000*, Quito, Editorial Abya Yala, PUCE-THE.
2012 Eloy Alfaro. Políticas económicas, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Academia Nacional de Historia. En línea:
http://puce.the.pazymino.com/ELOY_ALFARO-Políticas_Economicas-Jun2012.pdf
2013 *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas*, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Academia Nacional de Historia. En línea:
http://puce.the.pazymino.com/JPYM-REVOLUCION_JULIANA-Políticas_Economicas-2013.pdf
- Reyes, Oscar E.,
1997 *Los últimos siete años*, Quito, Banco Central del Ecuador.
1977 *Breve Historia General del Ecuador*, Quito, Imprenta Offset Chávez, T. II-III.
- Varios
1999 *Bancos y banqueros*, Quito, Editorial El Conejo.

Documentos

- Cartas de intención del Gobierno de la República del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional. Período 1983-2003. Documentos*, Facultad de Economía de la PUCE, Taller de Historia Económica (THE), Quito, mayo 2003.
- Diario *El Telégrafo*, "La crisis bancaria de 1999 costó al país \$ 6.170 millones", Ecuador, 14 de enero de 2014, en línea: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/la-crisis-bancaria-de-1999-costo-al-pais-6-170-millones.html> (18/10/2015-21h00)
- Revista *GESTIÓN*, Quito, febrero de 1999, No. 56, ps 10-11
- R.O., Quito, noviembre 28 de 1898, Año IV, No. 740.
R.O., Quito, septiembre 16 de 1899, Año V, No. 948.
R.O., Quito, viernes 7 agosto 1914, Año II, No. 577.
R.O., Quito, lunes 31 agosto 1914, Año II, No. 595.
- PUCE-THE - Documentos para evaluar 8 años de la Revolución Ciudadana en: *Boletín del THE*, Quito, mayo de 2015, <http://puce.the.pazymino.com/bMay2015.html>