

El Leviatán de papel

Observatorio de Historia, Instituciones
y Desempeño Económico de la Pontificia
Universidad Católica del Ecuador
(OHIDE)

Año 1 - Número 2



Índice

2

Prólogo

Andrés Mideros Mora

3

Introducción

Mateo Villalba

6

El emprendedor schumpeteriano (innovador) y su importancia para el desarrollo de América Latina

Aldo Salinas Aponte

14

Dirigir una empresa, gobernar un Estado. Élités económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política

Anahi Macaroff

25

El Banco Central del Ecuador y la plutocracia

Juan J. Paz y Miño Cepeda



Prólogo

La misión de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) se enmarca en la búsqueda de la verdad y la promoción de la dignidad humana para el desarrollo sostenible integral. En ese marco la Facultad de Economía aporta desde la docencia, la vinculación con la colectividad y la investigación a generar procesos de transformación para el desarrollo económico y social del Ecuador y la región.

El desarrollo se entiende como un proceso social, económico, político, cultural y ambiental, que permite generar las condiciones necesarias para que las personas puedan cumplir sus proyectos de vida, cubriendo necesidades, ampliando capacidades, igualando oportunidades, emprendiendo e innovando, para lograr una calidad de vida en armonía individual, social y con el ambiente.

“¿Por qué y cómo unas sociedades han logrado mejores estándares de vida que otras?” es la pregunta central de la economía del desarrollo. “¿Cuál es el proyecto de vida que desea una sociedad?” es la pregunta que invita a reflexionar sobre el modelo de desarrollo que sume un país. Sin que existan respuestas definitivas, hay consenso en cuanto a que un buen desempeño económico, como marco para el desarrollo, responde a un proceso histórico y al rol predominante que en este tienen las instituciones.

Para buscar respuesta y plantear propuestas, el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, cuenta el Observatorio de Historia, Instituciones y Desempleo Económico (OHIDE), que tiene como objetivo fomentar la investigación que relaciona las instituciones y el desempeño económico, desde una perspectiva histórica e interdisciplinaria, para aportar a la comprensión y análisis de los desafíos para el desarrollo social y económico de Ecuador y América Latina.

El OHIDE cuenta con una publicación semestral de difusión de artículos de investigación, denominada “El Leviatán de Papel”, en alusión a las características persistentes del Estado en nuestra región. La primera edición se publicó en enero de 2021.

En esta ocasión se presenta el segundo número, en que se abordan las características del emprendimiento empresarial y la élite económica en la región y en nuestro país, con la colaboración de: el doctor Aldo Salinas, la mágister Anahí Macaroff y el doctor Juan Paz y Miño, con sus artículos:

- El emprendedor schumpeteriano (innovador) y su importancia para el desarrollo de América Latina.
- Dirigir una empresa, gobernar un Estado. Élités económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política.
- El Banco Central del Ecuador y la plutocracia.

La publicación contó con la coordinación de Mateo Villalba, responsable del OHIDE desde agosto de 2020, a quien felicito y agradezco a nombre propio y de la Facultad de Economía de la PUCE.

Quito, julio de 2021

Andrés Mideros Mora

*Decano de la Facultad de Economía
Coordinador del Instituto de Investigaciones Económicas
Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)*



Introducción

“Si un mono acumulase más bananas de las que pudiese comer mientras la mayoría de los otros monos mueren de hambre, los científicos estudiarían al acumulador para descubrir qué demonios estaba sucediendo con él. Pero cuando los humanos hacen lo mismo, nosotros los colocamos en la portada de la revista Forbes.”

Emir Sader

En su libro *El Origen Del Hombre* (1871, p. 166) Charles Darwin escribió: “No cabe duda que una tribu que tenga muchos miembros... siempre dispuestos a ayudarse unos a otros y a sacrificarse por el bien común, saldría victoriosa sobre otras tribus; y esto sería selección natural”. Esta aproximación evolutiva sobre la organización social y la competencia entre grupos puede ayudar a comprender por qué América Latina y El Caribe (ALC) está atrapada en el subdesarrollo. No disponemos de “muchos miembros... siempre dispuestos a ayudarse unos a otros y a sacrificarse por el bien común” como es el caso de otras regiones, países y economías del mundo. Los efectos económicos de la pandemia, ocasionada por el COVID-19, como casi todo en ALC, también se han distribuido de manera extremadamente desigual. Mientras la población más pobre y vulnerable ha sido duramente golpeada, los ricos aumentan en número y en la magnitud de sus fortunas, profundizando todavía más la extrema desigualdad de la región que ha sido, históricamente, la región más desigual del planeta.

De acuerdo con el informe [Panorama Social de América Latina](#), de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron en 2020 niveles que no se han observado en los últimos 12 y 20 años, respectivamente. En dicho informe se estima que, durante 2020, la economía decreció un 7,7% en la región, la incidencia de la pobreza extrema alcanzó el 12,5% y la incidencia de la pobreza el 33,7%, de la población. Esto implica que la región cuenta ahora con 209 millones de pobres, de los cuales 78 millones están en situación de pobreza extrema. 22 millones más de personas pobres que en 2019, de los cuales 8 millones son personas en situación de pobreza extrema. Adicionalmente, el [Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas \(PMA\) estima](#) que las personas que enfrentan inseguridad alimentaria severa, en ALC, han aumentado en un 269%. De acuerdo con esta estimación, 16 millones de personas en ALC no saben de dónde vendrá su siguiente plato de comida. El hambre y la pobreza crecen a pasos agigantados en la región. Mientras tanto, de acuerdo con [el reporte en “tiempo real” de la Lista de Multimillonarios del Mundo de Forbes](#), entre marzo de 2020 y mayo de 2021, el número de multimillonarios en ALC se incrementó de 76 a 107 y su acervo de riqueza ha crecido en más del 40%, desde que inició la crisis sanitaria, social y económica ocasionada por el COVID-19.

Los efectos económicos de la pandemia en la región se pueden resumir en un pronunciado aumento de la extrema desigualdad que siempre ha caracterizado a ALC. La población más vulnerable se ha vuelto más pobre mientras los ricos han aumentado en número y han incrementado sustancialmente sus fortunas. De acuerdo con [Luis Felipe López-Calva, Subsecretario General Adjunto de la Organización de las Naciones Unidas y Director Regional de América Latina y el Caribe del programa para el desarrollo de esta organización](#): *“La concentración de recursos en manos de unos pocos individuos no solo es un problema intrínseco de la desigualdad, sino también un problema instrumental de la desigualdad. Cuando la concentración de recursos se traduce en una concentración de poder político, como suele ser el caso, puede conducir a un círculo vicioso que perpetúa estos resultados y distorsiona las políticas y la asignación de recursos.”*

El hecho de que durante choques negativos de gran magnitud los pobres se vuelvan más pobres y los ricos más ricos en ALC no es una coincidencia. [De acuerdo con Acemoglu y Robinson](#), en un primer momento la distribución de los recursos económicos entre los diferentes actores de la sociedad determina quién detenta el poder político de facto, este poder tiene gran influencia para definir cuáles serán las nuevas instituciones políticas que, a su vez, determinan la repartición del poder político de jure que puede cambiar las instituciones económicas para afectar el desempeño económico y la distribución de los recursos en el futuro. De esta manera, sin cambios en la distribución de los recursos y en las instituciones políticas y económicas se profundiza la dependencia de la vía de ALC, en relación con un deficiente desempeño económico que refuerza la existencia de una sociedad injusta y extremadamente desigual, que a su vez ahoga las posibilidades de movilidad social. De acuerdo con [un estudio de la OECD](#), mientras en

Dinamarca a una persona que nace en un hogar de bajos ingresos le tomaría dos generaciones para que sus descendientes alcancen el ingreso promedio de su economía, en Colombia este mismo proceso tomaría once generaciones! Al respecto, el Subsecretario General Adjunto de la Organización de la Naciones Unidas, señala que este ciclo de reproducción y profundización de la desigualdad *“se está convirtiendo en un área de creciente preocupación para las personas en la región, y la gran mayoría de las personas afirman que creen que su país se gobierna en el interés de unos pocos grupos poderosos y no por el bien de todos los ciudadanos. Sin embargo, este nivel extremo de riqueza no tiene por qué ser una maldición. En un contexto de espacio fiscal restringido y necesidades crecientes de un mayor gasto social durante la pandemia, hay un debate resurgente sobre la tributación en la región y sobre quién debe asumir qué parte de esa carga.”*

En este sentido, desde [el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, se propuso a inicios de abril de 2020](#): *“Con la finalidad de liberar liquidez y aumentar los ingresos de los estratos pobres, bajos y medios, que tienen una mayor propensión al consumo y una menor propensión al ahorro, para atenuar el comportamiento recesivo de la demanda agregada, es necesario implementar medidas tributarias de corte progresivo (cobrar más a los que más tienen) para contar con recursos que se redistribuyan a los sectores más necesitados y para cubrir gastos de la emergencia sanitaria, gravando rentas del capital y grandes patrimonios, en lugar de descontar porcentajes a salarios.”* Más tarde, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus publicaciones sobre los impactos económicos del COVID-19 a lo largo del 2020 y 2021, ha defendido la importancia de mantener el gasto fiscal enfocado en atender la pandemia y enfrentar la recesión y ha llegado a recomendar un impuesto de emergencia a los grandes patrimonios. [La denominada “tasa COVID”](#). Una iniciativa que debería tener prioridad en la región con la desigualdad más extrema del planeta. Localmente, algunos economistas ecuatorianos, como el ex asesor económico del ex presidente Moreno, Manuel González, también impulsaron este tipo de iniciativas, como se puede ver en su publicación: [“\\$1,000 para 500 mil ecuatorianos”](#), pero no lo escucharon. En la misma línea el Banco Mundial (BM), en sus blogs, alerta sobre [lo contraproducente que resulta reducir salarios y efectuar despidos en el sector público, durante la pandemia y la recesión global](#). Más recientemente, el 27 de abril de 2021, el FMI a través de su blog “dialogando a fondo”, recomienda que para reducir la desigualdad, América Latina debería [incrementar la progresividad de los impuestos sobre la renta de las personas físicas](#), centrándose en un recorte de las exenciones tributarias y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Lamentablemente, hasta la fecha, en Ecuador todas estas recomendaciones técnicas basadas en teoría económica apropiada para la realidad de países en vías de desarrollo y evidencia factual han sido ignoradas, algo que requiere ser corregido con urgencia.

Como se expone [en el número anterior de esta publicación](#), cambiar esta persistente y dura realidad de la región no es tarea fácil. El desafío implica desarrollar una sociedad más participativa y movilizadora en torno a este problema, que permita construir un Estado que tenga mayor capacidad de intervención al respecto. Un poderoso monstruo, como el mítico Leviatán de la metáfora de Hobbes, al que muchos temen por la forma despótica que ha tomado, en algunas ocasiones, en diferentes lugares del mundo a lo largo de la historia. El Leviatán que surgió en los diferentes países de América Latina ha carecido, históricamente, del poder y la capacidad de generar orden y prosperidad que han detentado ciertos leviatanes despóticos. Sin embargo, la incapacidad del Leviatán latinoamericano para imponer orden y crear progreso contrasta con la enorme capacidad que ha desarrollado para reprimir violentamente a su población cuando protesta para expresar inconformidad y descontento. El Leviatán latinoamericano, en este sentido, no es un Leviatán completamente ausente pero tampoco tiene el poder de un Leviatán despótico. Esta forma perversa que cobró el Leviatán en nuestra región se caracteriza por tomar del mundo del Leviatán ausente la forma de un Estado débil e inoperante para hacer cumplir la ley, cobrar impuestos a los ricos y poderosos, controlar la violencia, resolver conflictos y proveer servicios públicos esenciales para el desarrollo. Pero, toma del mundo del Leviatán despótico una gran capacidad violenta para reprimir a la población, siempre con la finalidad de inhibir cualquier instancia de participación y movilización social, en especial si ésta puede poner en riesgo el poder y los privilegios de la élite económica. Acemoglu y Robinson denominan a este tipo de Leviatán, tan propio de la realidad histórica de América Latina, el “Leviatán de Papel”; y, con razón, señalan que trae lo peor de los dos mundos: la incapacidad y el despotismo.

De esta metáfora nace el nombre de esta publicación semestral del Observatorio de Historia, Instituciones y Desempeño Económico de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (OHI-DE), que en esta ocasión cuenta con la participación de tres destacados académicos, quienes comparten su trabajo en torno al tema de las élites empresariales en América Latina, sus características y su relación con el poder político.



En un primer artículo, Aldo Salinas aborda la importancia del emprendimiento innovador para el desarrollo económico en ALC. A partir de la evidencia disponible, el autor utiliza el marco conceptual de la economía institucional, para responder: ¿por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en ALC? Sus conclusiones apuntan a que el tipo de instituciones económicas que prevalecen en ALC son la causa principal para que el talento no se asigne al emprendimiento innovador, que es el tipo de emprendimiento que está relacionado con el desarrollo económico.

En el segundo artículo, Anahí Macaroff, aborda la influencia de las élites económicas en la política ecuatoriana, su trabajo hace una revisión de la relación entre estas élites y el Estado a partir de los mecanismos de incidencia y participación política así como de la relación que los gobiernos han mantenido con las élites durante los últimos 20 años. También analiza la coyuntura actual y, en este sentido, reflexiona sobre las implicaciones de la presencia directa de las élites económicas y empresariales en la gestión del Estado.

En el tercer y último artículo de este segundo número del *Leviatán de Papel*, Juan Paz y Miño hace un recuento histórico de lo que fue la plutocracia bancaria en el Ecuador de principios del Siglo XX. El autor aborda el origen de la banca y la moneda en el país y analiza la relación de las élites económicas bancarias con el poder político de la época, y cómo sus abusos detonaron la Revolución Juliana y la posterior creación del Banco Central del Ecuador. Finalmente, nos comparte sus reflexiones sobre la relación entre estos hechos de la historia y los últimos eventos observados en el ámbito monetario, financiero y político, del país, en el contexto de la crisis económica y la pandemia.

[La Carta Encíclica Fratelli tutti del Papa Francisco](#) señala: *“El desarrollo no debe orientarse a la acumulación creciente de unos pocos, sino que tiene que asegurar «los derechos humanos, personales y sociales, económicos y políticos, incluidos los derechos de las Naciones y de los pueblos». El derecho de algunos a la libertad de empresa o de mercado no puede estar por encima de los derechos de los pueblos, ni de la dignidad de los pobres, ni tampoco del respeto al medio ambiente...”*. La aspiración que dejan estas lecturas es la de una sociedad poderosa, participativa y movilizadora, con un Estado fuerte, controlado con sólidos y legítimos contrapesos institucionales. Pero esta fórmula todavía está por estrenarse en ALC. Para lograrlo hay que desafiar el egoísmo y la miopía de las élites; así como la dependencia de la vía de las denominadas revoluciones. Es lo mínimo que podemos hacer si queremos para nuestros hijos una sociedad más justa, equitativa, próspera y segura; que permita a todos, y no solo a algunos, vivir en libertad.

Mateo Villalba

*Coordinador del Observatorio de Historia, Instituciones y Desempeño Económico (OHIDE)
Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)*

El emprendedor schumpeteriano (innovador) y su importancia para el desarrollo de América Latina

Aldo Salinas Aponte

Resumen

Este artículo analiza la importancia del emprendimiento innovador para el desarrollo económico de América Latina, desde una visión schumpeteriana e institucionalista. Las cifras que se presentan demuestran que en América Latina existen muchos emprendedores, pero pocos de ellos son innovadores (schumpeterianos). A partir de esta evidencia, usamos un marco conceptual institucionalista, para intentar responder a la pregunta ¿por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en América Latina? Las conclusiones que se derivan de este marco conceptual, ubican al tipo de instituciones económicas que prevalecen en América latina como la causa principal para que el talento no se asigne al emprendimiento innovador; que es el tipo de emprendimiento que está relacionado con el desarrollo económico.

Palabras clave: Emprendimiento, Innovación, Destrucción creadora, América Latina, Instituciones.

1. Introducción

La importancia del emprendedor como factor relevante en la actividad económica fue advertida hace mucho tiempo por economistas clásicos como Cantillon, Say y Mill. Sin embargo, no fue hasta la primera parte del siglo XX que académicos como Schumpeter (1934) enfatizaron explícitamente la relevancia del emprendedor en el proceso de desarrollo económico. Desde el predominio del enfoque neoclásico, que redujo el análisis económico a un marco de equilibrio, hubo un período de exclusión del emprendedor, cuyo rol sólo puede entenderse dentro de un marco de referencia dinámico (Baumol, 1968).

De acuerdo a Schumpeter (1934), la clave del desarrollo, está en la capacidad de una economía para introducir innovación al sistema. Estas innovaciones, son llevadas al mercado por emprendedores alertas. Sin embargo, la introducción de estas innovaciones no solamente agrega valor a la economía, sino que también provocan alteraciones en la estructura económica vigente, al ocasionar la salida de muchas empresas que no pueden competir con las nuevas empresas innovadoras. A este proceso, Schumpeter (1943) lo llamó destrucción creadora, y para él, es la esencia del capitalismo. De hecho, para Schumpeter (1934) en sociedades estacionarias, que no introducen novedad al sistema, puede haber crecimiento, pero no desarrollo económico. En este tipo de sociedades, el crecimiento es exógeno, y es resultado de las respuestas adaptativas de los productores ante la presencia de shocks externos, tales como un incremento de la población o un cambio en los gustos de los consumidores. En cambio, el desarrollo económico, solo puede darse en sociedades evolutivas y es de naturaleza endógena, producto de las respuestas creativas que provienen de la propia esfera productiva a través de los emprendedores, que deben enseñar a los consumidores a necesitar nuevas cosas, o cosas que difieran en algún aspecto de las ya existentes (Schumpeter, 1947).

Sin embargo, aunque el proceso de emprendimiento es logrado a nivel individual, está claramente condicionado por factores institucionales (Baumol 1990). El proceso de descubrimiento y principalmente la decisión de explotar una oportunidad no se hace en el vacío y estará influenciada por el contexto institucional (Holcombe, 2007). En un artículo seminal, Baumol (1990) hace una distinción entre el emprendimiento productivo y el improductivo-destructivo. El primero está relacionado con la innovación, mientras que el emprendimiento improductivo está relacionado con aquellas actividades que aportan un retorno positivo al individuo, pero no a la sociedad, generando por lo tanto retornos negativos para otros individuos (Acemoglu, 1995). Es decir, la matriz institucional definirá el tipo de actividades emprendedoras que se convertirán en las principales receptoras del talento emprendedor (Murphy et al., 1991; Acemoglu, 1995). Por lo tanto, la calidad institucional es un elemento clave para explicar las diferencias en el tipo de actividad emprendedora que surge en una sociedad (Amorós, 2009).



América Latina es una región con gran dinamismo emprendedor; sin embargo, pocos de estos emprendedores son innovadores o schumpeterianos (Lederman et al., 2014). En este artículo, intentaremos usar el marco conceptual de la economía institucional descrito brevemente en el párrafo anterior, para dar luces sobre el porqué en América latina no ha sido posible generar los procesos de destrucción creadora identificados con el emprendimiento innovador y el desarrollo económico (Aghion, 2017). El artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera sección, se describirá brevemente las principales ideas que están detrás del marco conceptual propuesto por Schumpeter. Luego, presentaremos evidencia descriptiva y correlacional sobre el emprendimiento en América latina. Posteriormente, usaremos los lentes de la economía institucional para intentar responder a la pregunta ¿Por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en América Latina? Finalmente, se expondrán las conclusiones del artículo.

2. La visión Schumpeteriana del desarrollo económico

La visión tradicional de la economía enfatiza el rol de la acumulación de factores productivos y la asignación eficiente de los mismos como elementos claves para alcanzar el crecimiento económico. El argumento se centra sobre todo en el rol del ahorro en fomentar la acumulación de capital y así generar crecimiento económico (Aghion, 2014). Sin embargo, en las últimas décadas ha existido una reivindicación de las ideas del economista de origen austriaco Joseph Schumpeter respecto a la relevancia del emprendimiento y la innovación como determinantes fundamentales del crecimiento económico de largo plazo (Perez, 2003; Aghion, 2017).

La importancia del emprendimiento y la innovación fue advertida por Schumpeter en su libro *la Teoría del Desarrollo Económico* (1934). En esta obra, Schumpeter desafía la concepción estacionaria que los economistas tenían respecto al funcionamiento del capitalismo. Los economistas clásicos seguían viendo al sistema económico bajo la lupa de una sociedad preindustrial, en donde la vida económica era pasiva, y funcionaba bajo la lógica de un flujo circular en donde compradores y vendedores intercambian productos sin alterar nada esencial del sistema (McCraw, 2010). Los economistas clásicos no fueron capaces de adaptar sus modelos a los cambios que implicó la revolución industrial, y con ello el paso de una economía agrícola que presentaba rendimientos decrecientes (Ricardo, 1937), al de una economía industrial que presentaba rendimientos crecientes, obtenidos gracias a las economías de escala que permitieron las fábricas, sobre todo a partir de la revolución de los ferrocarriles y el nacimiento de la gran empresa (Chandler, 1994).

Para Schumpeter, la principal característica del capitalismo es el cambio económico. El capitalismo, al menos el que se observa en los países avanzados, está constituido por sociedades evolutivas que permanentemente introducen novedad al sistema (Schumpeter, 1934). Por lo tanto, el desarrollo consiste en la puesta en práctica de innovaciones, las cuales son llevadas al mercado por emprendedores sagaces, a través de la creación de nuevas empresas. Estas nuevas empresas generalmente no surgen de las antiguas, sino que comienzan a producir a su lado (Schumpeter, 1934). Las innovaciones pueden consistir de la introducción de un nuevo producto o servicio, un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado, la conquista de una nueva fuente de materias primas, o nuevas formas organizacionales. Para el caso de países en desarrollo, la innovación está relacionada principalmente a la adaptación de tecnologías o productos inventados por primera vez en países más avanzados para el mercado local o las condiciones geográficas (Aghion et al., 2015).

En el marco teórico schumpeteriano, es la innovación y la destrucción creadora que provocan estas innovaciones las características más importantes de las economías capitalistas. El concepto de destrucción creadora fue introducido por Schumpeter en su libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (Schumpeter, 1943) e intenta capturar el proceso evolutivo y transformador del capitalismo, que crea continuamente nuevas combinaciones (innovaciones), que destruyen los modelos de negocios antiguos. Esto a su vez ocasiona fricciones en el sistema, que muchas veces no son adecuadamente gestionadas desde las instituciones políticas y pueden llegar a provocar periodos de recesión económica (Pérez, 2013). No obstante, en el largo plazo los beneficios de la creación superan a la destrucción, y las economías se desplazan a una trayectoria de crecimiento económico de más alta calidad. En palabras de Schumpeter (1943), *La esencia del capitalismo es “el proceso de mutación industrial... que revoluciona incesantemente la estructura económica desde adentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos”*.

Así mismo, en este marco conceptual cumple un rol fundamental el emprendedor. Para Schumpeter, el emprendimiento es una función especial que está relacionada con la innovación. Cuando el empresario deja de innovar, pierde el carácter de emprendedor y se convierte en un gerente (Schumpeter, 1934).

Además, el rasgo más importante de los emprendedores está relacionado con el liderazgo. La psicología del emprendedor schumpeteriano no está fundamentada en la racionalidad del homo economicus, sino en la iniciativa y creatividad de individuos dispuestos a desafiar el statu quo y experimentar con nuevas ideas, movidos por la voluntad de conquista; el impulso de lucha; el gozo creador; o simplemente de ejercitar la energía y el ingenio (Schumpeter, 1934).

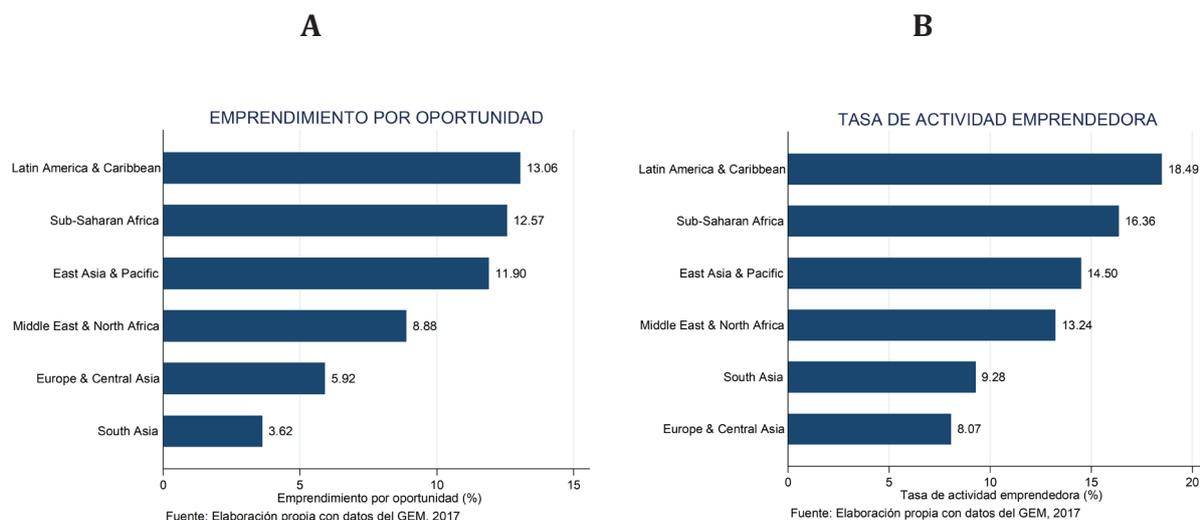
Finalmente, para Schumpeter (1947) en sociedades estacionarias, puede haber crecimiento económico, pero no desarrollo. El crecimiento económico está relacionado con las respuestas adaptativas de los productores ante la presencia de shocks externos, tales como un incremento de la población o un cambio en los gustos de los consumidores; mientras que el desarrollo económico es producto de respuestas creativas que provienen de la propia esfera productiva. Es decir, el emprendedor no es un agente pasivo que reacciona a un cambio en los datos del sistema, sino un agente activo y creativo, que debe enseñar a los consumidores a necesitar nuevas cosas, o cosas que difieran en algún aspecto de las ya existentes (Schumpeter, 1947).

3. El emprendimiento innovador en América Latina

Si asumimos una definición amplia del emprendimiento, relacionado simplemente a la puesta en marcha de nuevos negocios, América Latina sería la región más emprendedora del mundo. De acuerdo a información proveniente del Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2017), en promedio, un 18% de la población mayor de 18 años, está involucrado en actividades de emprendimiento, ya sea como propietarios de negocios con una existencia menor a 42 meses, o individuos que activamente están envueltos en empezar un negocio. Esto es significativamente más alto que las tasas de actividad emprendedora en la Unión Europea y Asia (**Figura 1a**). Incluso, estas posiciones se mantienen si se excluye a los emprendedores motivados por una necesidad económica y se incluye únicamente a los emprendedores que fueron estimulados por el deseo de aprovechar una potencialmente rentable oportunidad de negocio (**Figura 1b**)

Estas cifras no soportan la creencia generalizada en la opinión pública, sobre todo entre políticos y hacedores de políticas públicas, respecto a la asociación positiva entre motivar a más gente a empezar un negocio y el crecimiento económico. De hecho, la evidencia empírica que se ha desprendido a lo largo del tiempo de los datos del GEM sugiere que la tasa de actividad emprendedora está relacionada negativamente con el nivel de desarrollo de un país (Acs, 2006; Wennekers et al., 2010). Aunque algunos autores si encuentran una relación positiva, esta solo se mantiene para países desarrollados (Carree et al., 2007; Van Stel et al., 2005).

Figura 1. Tasa de actividad emprendedora y emprendimiento por oportunidad en diferentes regiones del mundo



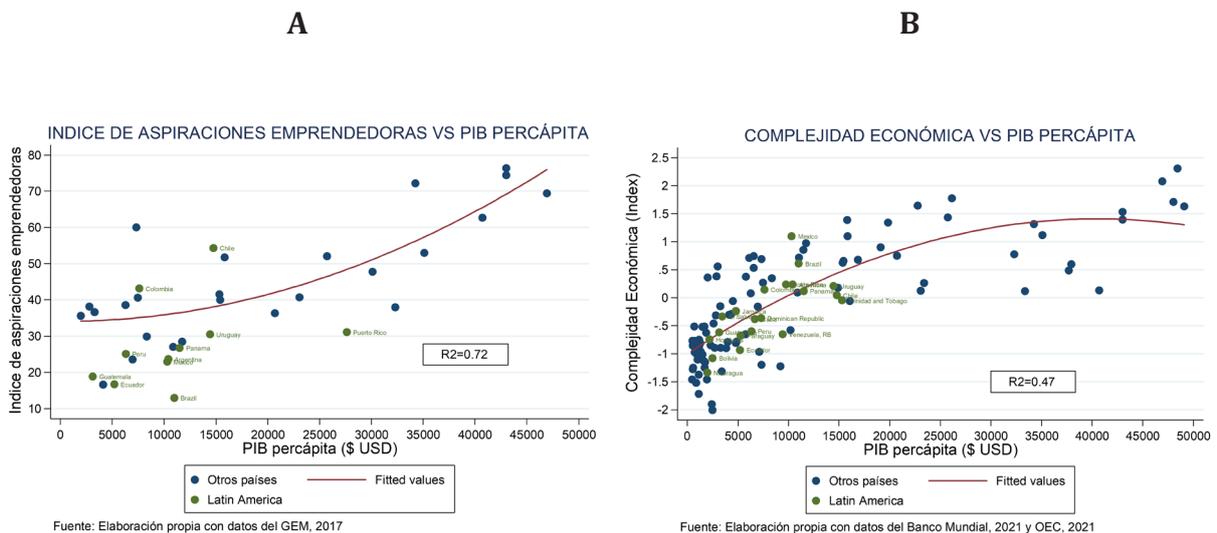


El análisis previo sugiere que el vínculo entre el emprendimiento y el desarrollo económico no está relacionado con la presencia de una gran cantidad de personas iniciando negocios. Si la relación existe, ésta debería estar limitada a un tipo de emprendimiento, que va más allá de la motivación del emprendedor: oportunidad-necesidad. De hecho, la evidencia empírica muestra que sólo una pequeña fracción de emprendedores generan casi toda la creación de empleo y riqueza que se les atribuye a las nuevas empresas (Shane, 2008). La característica clave de las empresas de estos emprendedores de alto potencial es la innovación (Acs, 2014).

La **Figura 2** permite explorar la relación entre el emprendimiento innovador y el desarrollo económico. En la **Figura 2 A**, como una medida del emprendimiento innovador, utilizamos un índice de aspiraciones emprendedoras, construido por Acs et al., (2014), que básicamente captura a aquellos emprendedores del GEM que respondieron afirmativamente a una serie de preguntas relacionadas con la innovación. Es decir, un índice más alto implica una mayor presencia en el país de emprendedores innovadores. Como se puede observar en la **Figura 2 A**, existe una fuerte correlación positiva entre el índice de aspiraciones emprendedoras y el nivel de desarrollo económico. Esta correlación se mantiene, si usamos el índice de complejidad económica desarrollo por Hidalgo y Hausmann (2009) (**Figura 2 B**). Este índice alcanza un valor más alto, cuando una economía presenta una canasta de exportación más diversa y sofisticada. En otras palabras, aquellas economías con mayor capacidad para incorporar innovación (diversidad), disfrutarán de un mayor nivel de desarrollo.

En el caso de América Latina, la mayoría de países, obtienen bajos índices de aspiraciones emprendedoras y complejidad económica. Si analizamos conjuntamente la información desplegada en los gráficos previos, la pintura que emerge, es que en América Latina hay muchos emprendedores, pero pocos de ellos son innovadores. Consecuentemente, América Latina presenta un déficit en la calidad de su emprendimiento, que no le permite generar los procesos de destrucción creadora, que son fundamentales para alcanzar el desarrollo económico.

Figura 2. Correlaciones entre el emprendimiento innovador y el desarrollo económico



4. ¿Por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en América Latina? Una respuesta institucional.

En la literatura, tres factores claves han sido relacionados con el cambio económico: la demografía, la tecnología y las instituciones (North, 2005). Si bien existe una relación entre ellos, las instituciones han sido identificadas como la variable fundamental en la explicación de las grandes disparidades en el desempeño económico observado entre países (Rodrik, 2000; Acemoglu et al., 2005). Como afirma North (2005), la estructura que crean los seres humanos para ordenar su entorno político y económico es el determinante básico del desempeño económico.

Algunas instituciones se diseñan formalmente en la arena política a través de las interacciones y presiones de varios grupos de la sociedad. Estos grupos comparten intereses y tienen el poder suficiente para preservar el statu quo o promover el cambio institucional (Acemoglu y Robinson, 2006). El poder acumulado por los grupos de interés es el resultado de un complejo proceso histórico (North et al., 2000). Estos lazos, que unen el pasado con el presente, constituyen lo que North (1990, 2005) llama “dependencia de la trayectoria”. En otras palabras, la manera en que se desarrollaron las instituciones y creencias en el pasado restringen las opciones factibles en el período actual (North, 2005). Esto provoca que el cambio institucional sea de naturaleza incremental antes que revolucionaria. La naturaleza incremental del cambio institucional está relacionada con la presencia de organizaciones que fueron creadas para maximizar las ganancias que ofrece la matriz institucional imperante (Baumol, 1990). Es decir, estas organizaciones intentarán perpetuar la estructura institucional actual porque están adaptadas para sobrevivir en ese contexto, por lo que destinarán recursos para evitar cualquier posibilidad de cambio institucional (North et al., 2009).

Para North (1990), el marco institucional proporciona la estructura de incentivos que dicta los tipos de habilidades y conocimientos que tendrán la máxima rentabilidad. Esto va en línea con la distinción que Baumol (1990) realiza entre el emprendimiento productivo y el improductivo-destructivo. El emprendimiento productivo está relacionado con la innovación, mientras que el emprendimiento improductivo está relacionado con aquellas actividades que aportan un retorno positivo al individuo, pero no a la sociedad, generando por tanto retornos negativos para otros individuos (Acemoglu, 1995). Baumol (1990) enfatiza que no solo es importante enfocarse en los factores institucionales que alteran la tasa de emprendimiento (oferta), sino que también es importante prestar atención al proceso de asignación del talento emprendedor entre actividades productivas y no productivas / destructivas (demanda). Este enfoque no adopta una visión heroica del emprendedor como alguien cuyo objetivo principal es la innovación; en cambio, asume que su principal motivación es la búsqueda de ganancias (Hobsbawm y Wrigley, 1999). Por lo tanto, “el talento emprendedor se destinará a actividades con los mayores retornos privados que no siempre coinciden con los mayores retornos sociales” (Murphy et al., 1991: 506).

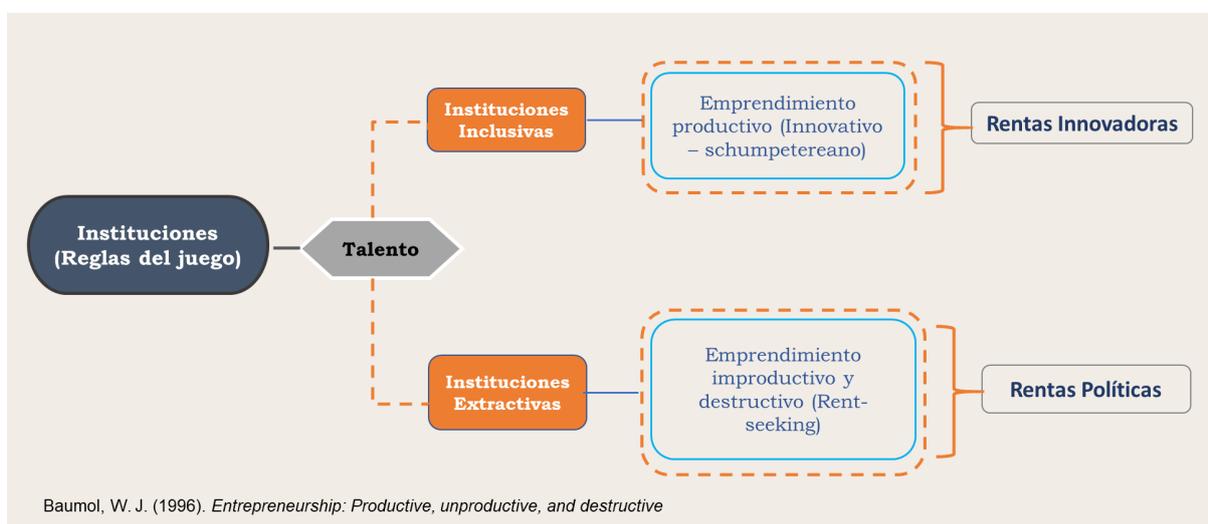
En el caso de América Latina, esto ha tenido consecuencias sobre el emprendimiento y especialmente sobre la limitada presencia del tipo de actividad emprendedora identificada con el crecimiento económico de largo plazo, y que está relacionada con el emprendimiento productivo o innovador (Lederman et al., 2014). Por ejemplo, el marco institucional pasado y actual ha sido diseñado para beneficiar a las organizaciones vinculadas particularmente al comercio y las exportaciones de materias primas. Como resultado, estas organizaciones se han mostrado reacias a apoyar el cambio institucional que promueva el emprendimiento innovador relacionado con el cambio tecnológico. Como lo expresa Schumpeter (1934), las organizaciones y sus empresarios tienen mucho miedo al proceso de destrucción creadora, que normalmente reconfigura toda la estructura económica, política y social y, por lo tanto, amenaza los intereses creados por la matriz institucional anterior. Frente a estas amenazas la élite económica intentará mantener el statu quo, movilizándolo su poder político.

Los argumentos desarrollados en el párrafo anterior, se explican sobre todo por el hecho de que la creación de nuevas industrias implicará que las organizaciones actuales tendrán que competir por recursos, como mano de obra y capital, con las nuevas organizaciones (Schumpeter, 1934; Kirzner, 1973). Además, la entrada de nuevos empresarios puede debilitar la posición política de la élite económica actual y por ende su capacidad para generar una estructura de derechos de propiedad que beneficien sus actividades económicas (Acemoglu y Robinson, 2006). Esto va en línea con Schumpeter (1934), para quien normalmente las nuevas empresas son promovidas por emprendedores “ajenos” a la industria. Por lo tanto, las oportunidades económicas serán bloqueadas a individuos con el talento emprendedor necesario, pero fuera de los intereses de la élite económica actual (Haber, 2013).



Entonces, la respuesta a la pregunta: ¿Por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en América Latina?, está en el tipo de instituciones económicas que prevalecen en América latina. De acuerdo a Acemoglu y Robinson (2012), en las sociedades existen dos tipos de instituciones económicas: inclusivas y extractivas. Las instituciones económicas inclusivas están relacionadas sobre todo con el acceso a la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, la provisión de bienes públicos como infraestructura y educación, y la entrada libre de nuevas empresas (Acemoglu y Robinson ,2012). El tipo de rentas que surgen de este tipo de instituciones están relacionadas con la innovación. Por su parte, las instituciones extractivas son opuestas a las instituciones inclusivas y se caracterizan por extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la población para beneficiar a otro subgrupo (Acemoglu y Robinson ,2012). El tipo de rentas que surgen de este tipo de instituciones están relacionadas sobre todo con la política. En América Latina, prevalecen el tipo de instituciones extractivas (Ver North et al., 2000; Acemoglu et al.,20010, 2002; Engerman y Sokoloff, 2002; Baumol et al., 2007), que a su vez generan fuertes incentivos para que el talento emprendedor se dirija al tipo de emprendimiento improductivo, relacionado con la búsqueda de rentas políticas (Baumol, 1990). Este marco conceptual es ejemplificado en la **Figura 3**.

Figura 3. Asignación del talento emprendedor



5. Conclusiones

El crecimiento económico de largo plazo se logra principalmente por innovaciones que son llevadas al mercado por emprendedores. La introducción de innovaciones implica destrucción creadora y, por lo tanto, genera un conflicto permanente entre las firmas establecidas y las nuevas empresas. A su vez, los emprendedores responden a los incentivos económicos (positivos o negativos) que resultan de las políticas económicas y las instituciones económicas, las cuales pueden ser inclusivas o extractivas.

En América Latina, prevalecen el tipo de instituciones extractivas, que no permiten que el talento de las personas se dirija a la búsqueda de rentas innovadoras, a través de la creación de nuevas empresas. Es decir, los problemas de estancamiento económico o la dificultad de sostener el crecimiento económico, a los que regularmente se enfrentan muchos países de América Latina, no se debe a un déficit de talento emprendedor en sus sociedades, sino más bien a la falta de un marco institucional inclusivo que permita que el emprendimiento innovador o schumpeteriano tome lugar.

6. Referencias

- Acemoglu, D. (1995). *Reward Structures and the Allocation of Talent*. *European Economic Review*, 39(1), 17-33.
- Acemoglu, D., S. Johnson and J. A. Robinson (2001). *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*. *American Economic Review*, 91: 1369- 1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J. A. (2002). *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231-1294.
- Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J. A. (2005). *Institutions as a fundamental cause of long run growth*. In Ph. Aghion and S. Durlaus (eds): *Handbook of Economic Growth*, Elsevier North Holland. Chapter 6, pp. 385-472.
- Acs, Z. J. (2006). *How is entrepreneurship good for economic growth?* *Innovations*, 1(1), 97-107.
- Acs, Z.J., Autio, E. and Szerb, L. (2014). *National Systems of Entrepreneurship: Measurement issues and policy implications*. *Research Policy*, Vol. 43, pp. 476-494.
- Aghion, P (2004). *Growth and Development: A Schumpeterian Approach*. *Annals of Economics and Finance* 5(1), 1-25.
- Aghion, P., Akcigit, U., and Howitt, P. (2015). *Lessons from Schumpeterian growth theory*. *American Economic Review*, 105(5), 94-99.
- Aghion, P. (2017). *Entrepreneurship and growth: lessons from an intellectual journey*. *Small Business Economics*, 48(1), 9-24.
- Amorós, J. E. (2009). *Entrepreneurship and quality of institutions: A developing-country approach (No. 2009.07)*. *Research paper/ UNU-WIDER*
- Baumol, W. J. (1968). *Entrepreneurship in economic theory*. *American Economic Review*, 64-71.
- Baumol, W. J. (1990). *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive*. *Journal of Political Economy*, 98(5 Part 1), 893-921.
- Baumol, W. J., Litan, R. E., and Schramm, C. J. (2007). *Good capitalism, bad capitalism, and the economics of growth and prosperity*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Carree, M., van Stel, A., Thurik, R., & Wennekers, S. (2007). *The relationship between economic development and business ownership revisited*. *Entrepreneurship and Regional Development*, 19(3), 281-291.
- Chandler, A. D. (1994). *La mano visible: la revolución en la dirección de la empresa norteamericana*. Madrid: Alianza.
- Engerman, S. L., and Sokoloff, K. L. (2002). *Factor Endowments, Inequality and Paths of Development among New World Economies*. *National Bureau of Economic Research Working Paper #9259*.
- Haber, S. (2013). *Crony capitalism and economic growth in Latin America: Theory and evidence*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Hidalgo, C. A., and Hausmann, R. (2009). *The Building Blocks of Economic Complexity*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(26), 10570-10575.
- Hobsbawm, E. J., and Wrigley, C. (1999). *Industry and Empire: from 1750 to the Present Day*. New York: The New Press.
- Holcombe, R. (2007). *Entrepreneurship and economic progress*. New York: Routledge.
- Kirzner, I. M. (1973). *Competition and entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S. y Rogolini, J. (2014). *Emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación*. Washington: Banco Mundial.
- McCraw, T. K. (2010). *Prophet of innovation: Joseph Schumpeter and Creative Destruction*. Cambridge: Harvard University Press.
- Murphy, K., Shleifer, A., and Vishny, R. (1991). *The Allocation of Talent: Implication for Growth*. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 503.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. C., Summerhill, W., and Weingast, B. (2000). *Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America*. In Bruce Bueno de Mesquita and Hilton L. Root eds. *Governing for Prosperity*. New Haven: Yale University Press.
- North, D. C. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.
- Perez, C. (2003). *Technological revolutions and financial capital*. Edward Elgar Publishing.
- Rodrik, D. (2000). *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*. *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, no.3.



- Ricardo, D. (1937). *Principios de economía política y tributación*. Biblioteca de Obras Famosas.
- Schumpeter, J.A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. A. (1947). *The Creative Response in Economic History*. *Journal of Economic History*, 7(2), 149-159.
- Schumpeter J (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen and Unwin.
- Shane, S. A. (2008). *The Illusions of Entrepreneurship*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Van Stel, A., Carree, M., and Thurik, R. (2005). *The effect of entrepreneurial activity on national economic growth*. *Small Business Economics*, 24(3), 311-321.
- Wennekers, S., A. Van Stel, M. Carree and R. Thurik (2010). *The relationship between entrepreneurship and economic development: Is it U-shaped?* *Foundations and Trends in Entrepreneurship* 6(3), 167-237.

Dirigir una empresa, gobernar un Estado. Élites económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política

Anahi Macaroff¹

Resumen

El presente artículo aborda la influencia de élites económicas en la política ecuatoriana. El trabajo realiza una breve revisión de la relación entre las élites económicas ecuatorianas y el Estado a partir de analizar tanto los mecanismos de incidencia y participación política como la relación que los gobiernos han mantenido con las élites durante los últimos 20 años. Para en un segundo momento, analizar la coyuntura actual con la llegada al poder de un presidente proveniente de la banca privada, cuyo gabinete tienen una fuerte presencia de funcionarios procedentes de la empresa privada. En este marco se propone una discusión respecto a las implicancias de esta presencia directa de las élites económicas y empresariales en la gestión de Estado.

Introducción

El pasado 24 de mayo el banquero Guillermo Lasso asumió la presidencia de Ecuador; su triunfo se suma a una tendencia de presidentes empresarios que se registra en los últimos años en toda América Latina con exponentes como Piñeira, Macri, Bolsonaro, Bukele entre otros. El presente artículo propone una discusión respecto a las implicancias de esta presencia directa de las élites económicas y empresariales en la gestión de Estado. El trabajo realiza una breve revisión de la relación entre las élites económicas ecuatorianas y el Estado a partir de analizar tanto los mecanismos de incidencia y participación política como la relación que los gobiernos han mantenido con las élites durante los últimos 20 años.

Antes de adentrarnos específicamente en el análisis propuesto haremos una breve caracterización de los mecanismos de incidencia política más utilizados por las élites así como las alertas en términos de captura de las democracias y las regulaciones que existen al respecto. En un segundo momento se realiza un repaso por el rol de las élites durante el neoliberalismo de manera tal que nos permita entender qué transformaciones y continuidades implicó la llegada al poder de La Revolución Ciudadana y su apuesta por una descorporativización del Estado. En cuarto lugar, analizaremos la relación entre las élites y el gobierno de Lenín Moreno para cerrar con algunas reflexiones de las implicancias de la llegada al poder de los llamados “presidente empresarios” y en este sentido, dar unas primeras impresiones de la composición del gabinete y las posibles características del gobierno del Guillermo Lasso como nuevo presidente de Ecuador.

Mecanismos de incidencia y captura corporativa del Estado

Es importante diferenciar entre procesos de incidencia y procesos de captura corporativa del Estado. La Captura Corporativa hace referencia a las maneras en que una élite económica socava la realización de los derechos humanos y perjudica el medio ambiente mediante el ejercicio de una influencia indebida sobre los encargados de tomar las decisiones en el ámbito nacional e internacional, y sobre las instituciones (Proyecto de Captura Corporativa). De este modo los procesos de captura representan un serio problema para las actuales democracias.

1) Antropóloga por la Universidad Nacional de Rosario y magister por FLACSO-Ecuador. Investigadora asociada al Instituto de Estudios Ecuatorianos. Miembro del GT “Élites empresariales, Estado y dominación” de CLACSO. Actualmente cursa el doctorado de sociología en Flacso -Ecuador.



El principal mecanismo de incidencia política de las élites es el lobby empresarial, este busca obtener representación de los intereses por medio del reconocimiento de las autoridades públicas de representantes directos, intermediarios (consultores expertos o lobistas [cabilderos] profesionales) o representación colectiva a través de cámaras empresariales que transmiten al poder público sus demandas para que sean consideradas en el momento de elaborar políticas públicas, adoptar decisiones, sancionar leyes. Si bien no todos los procesos de lobby implican una captura corporativa el creciente poder económico de las corporaciones nacionales articulada a intereses transnacionales hace que sea cada vez más difícil para los distintos gobiernos mantener la autonomía relativa del Estado.²

La llegada del sector empresarial a la administración pública es un fenómeno recurrente no solo en Ecuador y se caracteriza por diferentes tipos de situaciones denominadas “puerta giratoria”. Este concepto alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias. Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público: puerta giratoria de entrada; b) funcionarios que, al dejar su cargo público, son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos: puerta giratoria de salida; o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente: puerta giratoria recurrente (Castellani, 2018: 50).

De este modo las élites pueden torcer decisiones públicas en favor de intereses empresariales o de las propias empresas a las que pertenecen/pertenecían esos funcionarios, sin necesidad de que se cometan delitos tales como las coimas y sobornos (Castellani 2018). Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han advertido desde hace dos décadas acerca de los efectos perniciosos que estas formas de proceder tienen sobre la orientación democrática de las agendas públicas, la acción estatal y las gobernanzas a distintos niveles (OCDE 2017).

Es justamente por este comprobado conflicto de intereses que en diferentes países existen legislaciones específicas que buscan regular la puerta giratoria, por ejemplo la administración de Donald Trump elevó de dos a cinco los años el tiempo de espera para ocupar cargos en el sector privado o para ejercer actividades de lobby luego de dejar un cargo público; Japón, Reino Unido y los Países Bajos tienen esperas de dos años; en Canadá, el periodo de espera es de cinco años y existe un código estricto con 20 recomendaciones muy específicas para evitar los conflictos de interés; Francia tiene una Comisión de Ética Pública que analiza la trayectoria posterior a la ocupación de un cargo público de los funcionarios y hay normas que establecen un periodo de enfriamiento de hasta dos años luego de dejar el cargo público.

En el caso de Ecuador recién con la Constitución de 2008 existe un artículo -el 153- que busca regular la puerta giratoria de salida, al señalar que quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado.

Neoliberalismo de Estado

A la hora de revisar la composición de élites económicas ecuatorianas es posible observar como el regionalismo económico y político que ha marcado la historia del país se ve reflejado en la propia naturaleza de las élites nacionales. En este sentido si bien las élites, no son un grupo homogéneo e incluso mantienen disputas internas de poder han logrado- en ciertos momentos- actuar como un núcleo compacto. Esto es posible ya que construyen un sentido de superioridad simbólica y una estructura jerarquizada que se basa en una combinación

2) El concepto hace referencia a la concepción del Estado desarrollada por Nicos Poulantzas, quien reconoce una capacidad de acción al Estado en el marco de una pugna entre relaciones de fuerza de clases y fracciones de clase. Por ende, esta pugna implica la existencia de contradicciones en sus aparatos internos, así como en sus políticas. Esto se debe a que sus aparatos son ocupados por diversos actores que ejercen poder real. No obstante, esta se entiende como una “autonomía relativa” ya que, en última instancia, la intervención estatal funciona como garantía de la reproducción económica de la clase dominante a largo plazo.

de factores culturales (raciales y étnicos) que los consolidan, no sólo cómo un grupo que ostenta riquezas, sino como un grupo distinto de la sociedad. Su reproducción simbólico cultural se logra en gran medida porque comparten espacios de sociabilidad –como el Club la Unión de Guayaquil-, se reclutan y forman en los mismos Colegios, Universidades, y Empresas (Mills, 1993).

Para los fines de este trabajo, iniciaremos la reflexión a partir del periodo abierto tras el fin de la dictadura militar. Especialmente, a partir de la presidencia de León Febres Cordero (1984- 1988) del Partido Social Cristiano, los sucesivos gobiernos, con diferentes matices, siguieron las directrices del consenso de Washington y aplicaron políticas de ajuste estructural destinadas a abandonar el modelo desarrollista, priorizando la apertura de la economía nacional al mercado global.

El discurso del poder del mercado durante el neoliberalismo opacó y disimuló la presencia instrumental del Estado al servicio, en última instancia, de los sectores dominantes y el hecho de que la relación con el mercado se opera desde el Estado por parte de las clases dominantes, posibilitando su propia reproducción (Basualdo y Arceo, 2006). Sin embargo, en especial durante el gobierno del partido Social Cristiano, es posible observar un doble carácter: si por un lado se minimizan las capacidades redistributivas del Estado, por otro, se lo reorienta hacia el subsidio selectivo de los sectores empresariales, productivos y exportadores cercanos al círculo presidencial. De este modo, asistimos a una desregulación selectiva de los mercados que permite hablar de una “estatización del neoliberalismo” (Montúfar, 2000), concepto que, más que a una doctrina económica o a un programa político, respondía a la influencia de agentes privados específicos en la determinación de la agenda económica (en Ramírez, 2012: 342).

Este neoliberalismo de Estado también podría explicarse, como señala Bustamante (2001: 61- 64), si observamos que la economía ecuatoriana, incluso durante el periodo en que se propugna el libre mercado, no funcionaba gracias a una “mano invisible” que generará competencia, sino que mantenía su carácter particularista, donde el privilegio, los tratamientos especiales, el corporativismo y las lealtades familiares estaban a la orden del día. Estas características, unidas a una alta concentración del poder económico nacional que actúa a modo de asunto personal en un patriciado (Allán, 2014: 5) y que se combina con las lógicas del capital transnacional, estarán cada vez más presente en los grupos económicos locales.

A modo de ejemplo de cómo los sectores con más poder buscaron garantizar una presencia dentro de la gestión del Estado tomaremos el caso del sector bananero. Es importante señalar que hasta hace apenas dos años el banano era el principal producto de exportación no petrolera de Ecuador siendo Ecuador el principal exportador mundial de banano desde hace más de 50 años.

Durante el neoliberalismo, el sector bananero tuvo una importante presencia y una notoria influencia política. El mismo presidente León Febres Cordero mantenía fuertes vínculos con el sector ya que había trabajado por más de 18 años para Luis Noboa, en diversos puestos de confianza como la gerencia de Industrial Molinera, Cartonera Ecuatoriana y Papelería Nacional, entre otros.

Uno de los puestos claves en donde se puede ver la presencia de las élites bananeras fue en el Ministerio de Agricultura. Desde el gobierno de Febres Cordero hasta el de Lucio Gutiérrez, dicho cargo fue ocupado 7 veces por un funcionario relacionado con el sector; aunque también tuvieron una importante presencia en el congreso y en otros ministerios como los de producción y finanzas.

Desde estas posiciones, las grandes corporaciones impulsaron una serie de reformas estructurales dadas en la década de 1990 que apuntaban al proceso de ajuste y reducción del Estado, en el marco de un libre mercado selectivo. Tal es el caso de la Ley de Reforma Arancelaria, la Ley de Régimen de Maquila y de Contratación Laboral a tiempo parcial, que permitieron relaciones laborales de corta duración que podían ser renovadas sin la posibilidad de convertirse en contratos definitivos; además, contempló el acuerdo entre partes para la suspensión no remunerada del contrato; la Ley de Zonas Francas, que admitía la posibilidad de que los contratos de trabajo sean temporales y la Ley 133 reformativa del Código de Trabajo, que aumentó el número de trabajadores exigidos para conformar una organización sindical - pasando de quince a treinta personas-. Estas reformas permitieron a los empresarios bananeros - entre otros- aumentar sus ganancias mediante la disminución de sus aportes al Estado vía reducción arancelaria, la eliminación de casi todas las formas de restricciones al comercio y la legalización de la precarización laboral.



Correísmo y descorporativización del Estado

La llegada al gobierno de Rafael Correa marcó el fin del ciclo neoliberal y un giro hacia la centralidad del Estado. Correa encarnaba la esperanza de la renovación política. Profesor universitario, sin vínculos explícitos con las élites tradicionales, comenzó su vida política como ministro de Finanzas en 2005, cargo en el que estuvo apenas 4 meses por diferencias con el entonces presidente Alfredo Palacios. Durante su gestión como ministro, se mostró contrario a la firma de un tratado de libre comercio con EE.UU. y reacio a seguir los consejos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Desde el inicio, el gobierno intentó desligarse del modo en que sus antecesores habían manejado las relaciones con los gremios y cámaras de las élites, abordando un “proceso de descorporativización del Estado”.³ Sin embargo, dicho proceso categorizó sin mayor distinción a las formas corporativas de las élites con las formas organizativas de base popular, es decir, sindicatos, movimiento indígena, etc. (Ospina, 2010). Los efectos de esta participación política, centrada en el ciudadano virtuoso e individual, requieren de un análisis –que trasciende el objetivo de este trabajo–; pero en lo que respecta al rol de las corporaciones de las élites en el gobierno, su presencia se redujo en comparación con los gobiernos anteriores. El presidente electo no solo no se reunió de inmediato con las cámaras empresariales sino que les quitó los espacios de representación corporativa dentro de los organismos del Estado.⁴

No hay que olvidar que Rafael Correa llegó al gobierno tras disputar la segunda vuelta precisamente contra el empresario bananero Álvaro Noboa (del Partido Renovador Institucional Acción Nacional [Prian]). Durante su campaña, Correa se reunió con representantes de las asociaciones de productores bananeros de La Maná, Esmeraldas, Quevedo, Ventanas, El Guabo y Naranjal, los cuales le entregaron un escrito denunciando lo que ellos llamaron el “lado oscuro” del candidato prianista, a quien acusan de haberse apoderado del mercado en Europa y de pagar mal a los pequeños productores. Al respecto, Correa manifestó que haría “pagar los impuestos a todos los millonarios pillos, como Álvaro Noboa, quien vende más de 360 millones de dólares y apenas paga un millón de dólares de impuestos” (El Universo, 24 de octubre de 2006). El gobierno de la Revolución Ciudadana implicó la puesta en marcha de un plan de incremento en la recaudación tributaria basado en el control de la evasión fiscal, por el cual el Servicio de Rentas Internas (SRI) terminó incautando en, 2013, la hacienda bananera “La Clementina”, de 12.000 hectáreas, ubicada en la provincia de Los Ríos, como parte del cobro de la deuda a Álvaro Noboa por parte del Estado, que debía 102 millones de dólares de impuesto a la Renta.⁵ Estas acciones tienen una fuerte repercusión mediática y simbólica, el Estado interviene en una de las fortunas más importantes del país y en la “herencia” del viejo régimen terrateniente, al cual el propio presidente definió como oligarquías “responsables de la larga noche neoliberal”. Así, cuando el gobierno decidió vender esta propiedad, no solo marcó una distancia con esas élites, sino que pareció materializar sus promesas de cambio radical (Herrera, 2015: 10).

Otro de los deudores al Estado, a quienes la Agencia de Garantía de Depósitos del Estado, le cobro sus deudas fue al Grupo Isaías, uno de los conglomerados financieros y mediáticos más poderosos del país, a quien se incautó 195 empresas. En conjunto estas medidas parecían colocar al gobierno en un enfrentamiento con las oligarquías responsables del neoliberalismo y la crisis financiera de 1999-2000.

Además se observó un recambio respecto a las élites que ostentaban mayor poder político, alejándose de los sectores financieros y agroexportadores, y con un crecimiento de la importancia de aquellos sectores relacionados al consumo interno (Grupo La Favorita) importadores (Grupo Eljuri); empresas constructoras (Hidalgo e Hidalgo) y proveedoras de servicios demandados por un Estado con alta capacidad de inversión (Ospina, 2015: 7).

3) Antes de las reformas efectuadas por Correa desde 2007, el 69% de las instituciones del Poder Ejecutivo tenían representación corporativa. De esta representación, 67% pertenecía a representantes de las cámaras de comercio e industria, mientras que el 27% correspondía a gremios de trabajadores (Chiasson-Lebel 2016, a partir de datos de la Secretaría Nacional de Planificación de Ecuador del 2009).

4) Por ejemplo, el caso del Consejo de Comercio Exterior e inversiones (CoMEXi) en el cual las cámaras empresariales tenían 5 delegados (Wolff, 2018).

5) Más allá de la importancia simbólica de estas acciones, podemos observar que la estructura de acumulación no parece revertirse demasiado y el grupo Noboa, según el ranking del SRI de 2015, mantenía 72 empresas activas. Esto significa que controlaba el 4% del mercado mundial de banano (Pástor, 2016); a su vez, Álvaro Noboa continúa apareciendo en la lista Forbes como el hombre más rico de Ecuador.

De este modo, a nivel de las élites locales, se evidencia cómo la pertenencia a los diferentes partidos políticos se entremezcla con las lógicas de linaje, donde la lucha política es “parte del juego de las familias por extender sus redes clientelares, asegurándose relaciones de subordinación/reciprocidad con los políticos. Entonces, sería pertinente acostumbrarse a ver a la mayoría de los políticos en el marco de estas redes familiares, sea como ‘capos’ o ‘próximos’ del capo, o como deudos de algún ‘pater’ centralizador” (Bustamante, 2001: 71).

Al respecto, Henry Allán (2013: 6) señala que “las disputas económicas y políticas entre las élites y estas con el Estado no se reducen a una lucha entre clases sociales sino también a una competencia entre linajes, clanes y familias”.

La alta rotación partidaria que se observa se encuadra en lo que Antonio Gramsci denominó transformismo, con la particularidad de que la afiliación a los partidos políticos no es ya fundamentalmente ideológica, sino que cumplen en ella un papel decisivo los incentivos materiales y de perpetuación en el poder (Basualdo y Arceo, 2006: 19).

La presencia de las élites locales en los espacios políticos territoriales bajo un comportamiento microoligárquico les posibilita la construcción de un control sobre la esfera social local. Este control social ejerce presión sobre las distintas esferas y funcionarios de rango local, que son los encargados de llevar adelante las funciones regulatorias y de control de Estado y de este pueden mantener ciertos niveles de impunidad.

Sin este enorme poder local, no podría explicarse que, por ejemplo, a pesar de que la no afiliación al seguro social haya sido incluida en el código penal e implique sanción con cárcel, los empresarios agrícolas mantengan a más del 50 % de sus empleados sin afiliar. Resumiendo, durante el periodo correista el proceso de descorporativización y la apuesta por un Estado tecnocrático modificó la composición del ejecutivo a nivel nacional donde, a diferencia del periodo neoliberal, los altos puestos no fueron ocupados por miembros reconocidos de las élites por lo cual estas apostaron mayormente a su poder de lobby con creciente efectividad sobre todo durante los últimos años de gobierno. En este sentido Wolff (2018), señala que durante los dos primeros periodos gubernamentales (2007-2013) hubo una clara reducción de la influencia de las élites económicas, pero a partir del tercer mandato de Correa se asistió a un restablecimiento parcial de la incidencia del empresariado en las políticas estatales.

El incremento del poder de Lobby de las élites puede verse claramente en el cambio de posición del presidente respecto a la firma de tratados de libre comercio cuya ferviente oposición se relativizó al final del periodo, y su gestión se cerró con la firma del Acuerdo Multipartes con la Unión Europea (UE), en una clara concesión y retorno de los niveles de influencia de los sectores agroexportadores. Mientras a nivel territorial las élites locales mantuvieron su poder político de manera casi ininterrumpida.

Moreno y el retorno de las élites a la gestión del Estado

En 2006 Lenín Moreno gana las elecciones presidenciales en segunda vuelta contra Guillermo Lasso, en un contexto regional marcado por el declive de los llamados “gobiernos progresistas”. Moreno se presentó como continuidad de la Revolución Ciudadana. Sin embargo, después de ganar las elecciones buscó alejarse radicalmente de la figura de su antecesor y generar una serie de alianzas propias.

En este marco, las organizaciones y sectores sociales, a quienes el gobierno anterior había cerrado las puertas, vieron una oportunidad; no obstante, consiguieron apenas espacios marginales dentro del nuevo gobierno y su capacidad de presión solo les permitió obtener mínimas concesiones. En contraparte, las élites, que al final del gobierno anterior tenían cada vez más influencia, pero no contaban con representantes directos, consiguieron puestos claves dentro del gabinete. Nos detendremos solo entre casos emblemáticos que dan cuenta de cómo funciona la puerta giratoria y el conflicto de intereses.

En primer lugar, vemos que al frente del nuevo Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, encontramos a Pablo Campana, yerno de Isabel Noboa Pontón - dueña del grupo Nobis, del cual Pablo Campana fue directivo-. La historia de este ministerio da cuenta de un proceso de apertura económica y financiera: pasó de ser un Viceministerio de la Cancillería a adquirir, en el marco de las negociaciones del Acuerdo con la UE en 2013, el carácter de Ministerio de Comercio, cambio que, según los exportadores, fue clave para la firma de dicho acuerdo. En septiembre de 2018, su poder creció al fusionarse con el



Ministerio de Industrias y Productividad, respondiendo a las lógicas del capital transnacional, donde la industria y la producción nacional se inscriben en la reafirmación de una división internacional del trabajo asimétrica. En ella, las empresas transnacionales controlan las redes productivas en base a la explotación de la fuerza de trabajo de los países periféricos (Basualdo y Arceo, 2006). Se establece una estrategia de desarrollo asociado al capital extranjero bajo la premisa de atraer inversiones y mantener las “ventajas comparativas” mediante la reducción de los costos laborales y las cargas impositivas. De este modo, los grupos económicos, que representan la sociedad entre el capital transnacional y las élites locales, buscan limitar la capacidad de decisión de los Estados periféricos en cuanto a las líneas estratégicas de su política económica y social mediante la firma de tratados de comercio que consolidan y procuran tornar irreversible esta estrategia (Basualdo y Arceo, 2006).

Es importante señalar que poco antes de finalizado el anterior gobierno, la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones (Caitisa), entregó al presidente Rafael Correa el informe final de auditoría sobre 27 Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), que permitió a la Asamblea Nacional denunciar 17 de estos TBI. En su momento, esta acción causó la reacción de la embajadora de la Unión Europea en Ecuador, Marianne Van Steen, quien señaló que una renegociación de dichos tratados podría ayudar a fomentar las inversiones. “No voy a decir que es una condición, pero sí nos gustaría ver el nuevo borrador cuando exista para ver si en el futuro vamos a tener nuevos tratados bilaterales de inversión” (El Universo, 12 de mayo de 2017). El nuevo gobierno se apresuró a saldar este impasse, y el ministro de Comercio Exterior, Pablo Campana, anunció que los 17 TBI denunciados no serían dados de baja sino “actualizados” de acuerdo con lo que establece la Constitución de Montecristi. “Principalmente en la cláusula de arbitraje (...). Tienen que ser resueltos en centros de arbitrajes de la región” (El Universo, 17 de febrero de 2018).

La apuesta por una economía abierta al comercio internacional marca un punto fundamental de acercamiento del gobierno a las élites agroexportadoras, que en la actualidad no solo se encuentran más diversificadas en sus actividades económicas, sino también más transnacionalizadas en sus capitales. Aquí es importante señalar el doble carácter transnacional de las élites que, por un lado, tienen una parte de sus empresas y capitales ubicadas en el extranjero - incluidos paraísos fiscales- ; y, por otro, encontramos una creciente presencia de capital transnacional en su conformación. Esto conlleva a que sus intereses no respondan a una preocupación nacional sino transnacional, y se exprese en su marcado interés por los tratados de libre comercio y las políticas fiscales que no limiten la salida de divisas al exterior. De este modo, las élites locales son parte de un encadenamiento del capital a nivel global, por lo cual la disputa por el Estado ya no se enmarca de manera prioritaria en la obtención directa de recursos, sino en las condiciones para la circulación y acumulación de capitales transnacionales, que en la mayoría de los casos no permanecen dentro del país.

La debilidad del Estado frente a estos actores transnacionales representa una enorme pérdida de capacidad de soberanía en temas de regulación y fiscalidad. Como resultado, ya casi ningún país puede controlar la totalidad de la implementación y los efectos de su modelo de desarrollo (Grabendorff, 2016).

En segundo lugar, vemos el caso del Ministerio del Trabajo, en cuya cabeza se colocó a Raúl Clemente Ledesma –hijo de Eduardo Ledesma, expresidente y actual director ejecutivo de la Asociación de Exportadores de Banano de Ecuador– en el Ministerio del Trabajo, desde el cual se dictaron una serie de Acuerdos Ministeriales que representan un retroceso normativo respecto a los derechos laborales consagrados. Estos acuerdos ministeriales son la expresión de los intereses de las élites agroexportadoras y bananeras sobre el Estado, quienes no dudaron en hacer explícitos al ministro sus requerimientos en temas de flexibilización laboral o “flexiseguridad laboral”, como la llamó la Cámara de Comercio de Guayaquil. El presidente del gremio empresarial, Pablo Arosemena, considera que es necesario “olvidarse del populismo laboral” que se ha ejecutado en el anterior Gobierno e ir a un pragmatismo laboral; en este sentido, confiaba en que el Ministerio genere las herramientas jurídicas. El empresario ponía de ejemplo el sector hotelero, y señalaba que podría requerir figuras de contratación por eventos “sin que tenga la obligatoriedad del contrato indefinido”, que es el único modelo que al momento podría adoptar (El Universo, 15 de junio de 2017). El mismo ministro Raúl Ledesma admitió haber recibido requerimientos similares de cambio en contratos en sectores acuícola, pesquero, arrocero con el tema de fumigación, y bananero por días de corte (El Universo 15 de junio de 2017).

Poco después las demandas de los empresarios fueron acogidas por el gobierno mediante siete nuevos modelos de contratos aprobados por el Ministerio del Trabajo que se concentraron justamente en el sector agroexportador y turístico, tal como lo habían demandado las élites. Este proceso de precarización laboral se completa con la aprobación de la Ley de Fomento Productivo en 2019.

Y por último, el más ilustrativo en términos de puerta giratoria de entrada y de salida es sin duda el caso de Richard Martínez, quien pasó de la presidencia del Comité Empresarial Ecuatoriano al Ministerio de Finanzas y de allí al Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como presidente del Comité Empresarial formó parte del Consejo Consultivo Productivo y Tributario creado por el gobierno de Moreno, espacio desde el cual las élites realizaron una serie de demandas las cuales fueron acogidas en un 86 % dejando por fuera las propuestas relacionadas con mayores exenciones tributarias, las cuales se concretaron con Martínez frente al Ministerio desde donde impulsó la Ley de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Ya entrado el último año del gobierno de Moreno, Martínez deja el ministerio para ingresar en el Directorio Ejecutivo del BID a pesar de la prohibición expresa en el artículo 153 de la Constitución donde se establece que “quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país”. Resulta llamativo que, poco antes del nombramiento de Martínez en el BID, Ecuador respaldó la candidatura promovida por la gestión de Trump, que llevó al director del Consejo de Seguridad Nacional para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, Mauricio Claver-Carone, a la presidencia de dicho organismo, rompiendo una regla tácita según la cual este cargo era tradicionalmente ocupado por un/a latinoamericano/a.

Las manifestaciones populares de Octubre de 2019 pusieron en evidencia la articulación de las élites en momentos específicos, siendo esta cohesión un elemento clave para el sostenimiento del gobierno de Moreno a pesar de sus altos niveles de impopularidad. Ante una movilización social en ascenso el gobierno no dudó en sostener su dominio mediante un inusitado despliegue de represión violenta. Dicha decisión fue posible gracias al consenso entre las élites, el control del poder judicial y la relación con los medios masivos de comunicación. La ecuación fue la siguiente: Moreno realizó los ajustes impopulares, las élites lo sostuvieron y los medios reprodujeron absurdas teorías para trasladar las culpas del descontento al progresismo o al gobierno de Venezuela (Herrera, Macaroff, 2020).

Esta cohesión entre élites se evidenció en las declaraciones de Moreno, quien mientras sucedía la protesta afirmó que “cuando llegue el momento, estaré allí para apoyar a quienes serán los futuros presidentes del Ecuador, el banquero Guillermo Lasso y Jaime Nebot representante del Partido Social Cristiano” (El Universo, 2019b). Las movilizaciones de Octubre reposicionaron al movimiento indígena como un actor central en la política ecuatoriana, que parecía condensar un proceso de descontento que podría aglutinarse en oposición a las políticas de corte neoliberal impulsadas por las élites.

La llegada de la pandemia y las imágenes de cadáveres en las calles de la ciudad de Guayaquil sacudieron el relato del modelo exitoso de las élites ligadas al partido Social Cristiano centrado en la ciudad costeña. Seguramente ambos sucesos (Octubre y pandemia) fueron parte de los cálculos que llevaron a que los dos principales partidos políticos representantes de las élites –CREO y el Partido Social Cristiano- decidieron unir fuerzas tras el candidato Guillermo Lasso en las elecciones presidenciales de inicios de 2021.

De banquero a presidente

La tercera es la vencida reza el dicho. Tras dos intentos fallidos, el ex banquero Guillermo Lasso llegó al sillón de Carondelet tras vencer en segunda vuelta al candidato del correísmo, Andrés Arauz. Su compañero de fórmula y actual Vicepresidente, es el médico Alfredo Enrique Borrero Vega quien se desempeñaba como decano y administrador de la Facultad de Medicina de la Universidad de las Américas (UDLA), y fue director médico del Hospital Metropolitano de la ciudad de Quito y presidente de la Asociación de Hospitales y Clínicas Privadas de 2007 a 2014.

Si bien aún es muy pronto para realizar un análisis de la influencia de las élites en la gestión del nuevo gobierno, podemos proponer una primera lectura respecto a la composición de su gabinete y el peso que las élites y los sectores empresariales tienen en el mismo. El gabinete del Ejecutivo tiene al momento 25 puestos principales, entre secretarías y ministerios. A ellos se suman las secretarías y asesores en Carondelet. En una mirada rápida de los 25 puestos principales veremos que casi el 50% tienen relación en calidad de



accionistas o administradores con cincuenta grupos económicos, aproximadamente (El Telégrafo, 23/05/2021) y varios han presidido los gremios y cámaras del sector empresarial. La mayoría de los cargos son ocupados por hombres blancos, solo 7 puestos tienen mujeres a la cabeza, una de ellas afroecuatoriana. No hay ningún Ministerio ni Secretaria a cargo de alguna de las nacionalidades indígenas existentes en el Ecuador.

Entre las principales figuras que mantienen relaciones con el mundo empresarial encontramos: a Patricio Donoso en el Ministro de Trabajo, quien integró varios gremios empresariales, como la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y el Consejo de Cámaras y Producción. Donoso es uno de los fundadores del movimiento Creo y fue asambleísta en los dos últimos periodos; al Economista Julio José Prado en el Ministro de Comercio Exterior, Producción y Pesca. Prado comparte gremio con el flamante presidente ya que hasta antes de asumir como ministro se desempeñaba como presidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador; otro miembro del gabinete proveniente del sector bancario es el flamante Secretario de Administración Pública, Iván Correa Calderón quien fuera vicepresidente de Mercadeo del Banco de Guayaquil por cerca de 28 años. En el caso de Agricultura, encontramos a una de las pocas mujeres que integran el gabinete, Tanlly Vera quien ha sido gerente de empresas agropecuarias y es socia activa de la Asociación de Ganaderos del cantón El Carmen, en Manabí. Al igual que Donoso ya se ha desempeñado como asambleísta nacional; César Monge el nuevo Ministro de Gobierno también es cercano a los gremios empresariales ya que fue presidente ejecutivo de la Cámara Nacional de Acuicultura. Además ejerció la gerencia general de la empresa agroindustria AceroVegetal y la empresa agrícola Tandilsa; en el Ministerio de Ambiente, Gustavo Manrique quien desarrolló su carrera profesional en diferentes empresas socio-ambientales y agrícolas y es accionista en 12 compañías (El Telégrafo, 23/05/2021); Niels Olsen el Ministro de Turismo, es director del programa turístico y social de la hacienda La Danesa, una extensa propiedad ganadera, de la cual su familia es propietaria; Darío Herrera el nuevo Ministro de Vivienda, ha desempeñado cargos directivos en varias empresas dedicadas a la industria de bebidas y comercio en Manabí y en proyectos de inversión en el sector residencial, comercial y hotelero en EE.UU., Belice y Ecuador. Es accionista en Inversiones Herrera y Lorelei (disolución y liquidación), directivo de Montecristi Golf Club y Hotel, Inmobiliaria Montecristi, Point Investment LLC, en EE.UU. Fue gerente y/o presidente de Inmobiliaria Modarpeal, Pura Agua Manabí, Comercializadora HH, Pesconchi, Inmobiliaria Serrano & Herrera, Puerto Conchita, Metromarket y Gasopuerto (El Comercio, 28/04/2021).

Como Secretario de Senescyt, se designó a Alejandro Ribadeneira empresario e Ingeniero Eléctrico. Ribadeneira está registrado en la Superintendencia de Compañías (Supercias) como accionista de Automotores Andina, Autolandia, Cristalería del Ecuador, Conclina (Hospital Metropolitano), Construlec y Hospital de Los Valles. Además fue presidente de Inmobiliaria R.P.L., Casper, Enermax, Transmexa, Inelin, Textiles Libertad y del Directorio de la Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares (El Comercio, 28/04/2021); y, la Ministra de Educación, María Brown quien ya había desempeñado cargos como asesora en educación durante el gobierno de Correa, es accionista del Holding BP-Pharma y de Cacaoteros Ecuatorianos Independientes. Además fue accionista de Playtime (Centro infantil), Letiflor y Sustitutivos Alimenticios, esta última se encuentra en proceso de liquidación (El Comercio, 28/04/2021).

Por último vale mencionar el caso del Ministro de Energía, Recursos Naturales no Renovables, ya que inicialmente se había designado al empresario Roberto Salas quien ocupó cargos directivos en empresas como Consorcio Nobis (Ecuador), Masisa (Chile) y Amanco (Costa Rica y Brasil). Sin embargo Salas desistió del nombramiento y asumió Juan Carlos Bermeo Calderón quien tiene mayor experiencia en la gestión pública. De este modo finalmente este cargo no quedó en manos de un empresario aunque inicialmente esa fue la intención.

Hasta aquí, algunas de las figuras con vínculos con el mundo empresarial. Otro caso dentro del gabinete que merece atención es el del ministerio de Finanzas, a cargo del economista Simón Cueva. A diferencia de los otros miembros de gabinete mencionados el caso de Cueva es significativo por su relación con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶el Banco Mundial, BID, CAF, OEA, CAN, FLAR y USAID.

6) Cueva fue representante del FMI en Bolivia desde 1999 hasta 2006

El Ministro de Finanzas tiene el desafío de enfrentar una de las mayores crisis económicas de los últimos tiempos y sus decisiones serán fundamentales a la hora de definir cómo se reparten las cargas y quienes asumen la mayor parte de la misma. En este sentido, a nivel internacional distintas voces⁷ apuntan a una mayor recaudación tributaria enfocada en los sectores con mayores ingresos como uno de los principales mecanismos para afrontar la crisis, sin embargo en Latinoamérica estas propuestas se encuentran con la resistencia de las élites económicas⁸.

Poco antes de asumir su cargo, durante un conversatorio organizado por la UDLA Cueva indicó que la crisis ha generado mayores brechas y señaló que para hacerle frente se requería “mayor solidaridad”. En este sentido afirmó: “en el Ecuador, la mitad de la población vive, en promedio, con 550 dólares mensuales, más o menos. Todos los que ganamos más que eso somos parte del 50% más rico de los ecuatorianos y estamos llamados a ser parte de quienes hagan el esfuerzo”. Es llamativa la interpretación que tiene el Ministro de la población más rica, cuando para enero de 2021 el costo de la Canasta Familiar Básica (CFB) se ubicó en USD 712,11 y según una publicación de la revista Gestión, la consultora económica Inteligencia Empresarial determinó que solo 3 de cada 10 hogares logra cubrir una canasta básica en su totalidad (Lucero, 2020).

De este modo, aunque discursivamente se hable de cobrar a los más ricos, bajo esta interpretación de la riqueza estamos ante un posible incremento tributario que afectaría al 50% de los ecuatorianos, incluidos aquellos que no logran cubrir el consumo básico de su hogar.

Vale recordar que una medida similar fue propuesta en el proyecto de la Ley de apoyo Humanitario. En ese momento se estableció una contribución única y progresiva de ciudadanos con ingresos fijos superiores a 500 dólares mensuales. Pero por los muchos descontentos en el Legislativo y en la ciudadanía, la Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea decidió subir la base imponible a \$ 2.500 mensuales.

En todo caso, más allá de estas afirmaciones en concreto, a la hora de analizar las distintas propuesta de política pública es importante tener en cuenta de dónde vienen y a quiénes benefician ya que uno de los logros más acabados de la captura corporativa es la capacidad que tienen las élites para presentar sus intereses particulares como intereses nacionales.

Reflexiones finales

A las puertas de un nuevo gobierno cuyas figuras principales provienen de las élites económicas resulta fundamental prestar atención a las posibles implicancias que estos vínculos con el sector privado puedan tener para la gestión de lo público.

Como se pudo observar a lo largo del artículo, en los distintos períodos las élites económicas han desplegado una serie de estrategias para tener control sobre la política y el Estado como un elemento clave para garantizar sus condiciones de acumulación económica. En este sentido, podemos hablar de una “captura corporativa del Estado” en dos niveles: nacional y local.

En el ámbito nacional, la influencia política desplegada por el sector se realizó tanto colocando figuras propias en puestos claves de la política –ministros, assembleístas, etc.– y cuando esto no era posible, como en el caso del gobierno de Rafael Correa, buscaron formas de lobby y la presión para lograr una injerencia sobre las políticas públicas, políticas fiscales, la inversión del Estado y legislación en función de sus intereses particulares.

7) Argentina, Bolivia, Rusia y España implementaron impuestos a las grandes fortunas durante la pandemia. El mismo FMI se mostró favorable a la implementación de un impuesto temporal a las rentas altas y las multinacionales para pagar la factura de la crisis.

8) Varios informes (Oxfam, 2020 ; Latindad, 2020; Le Monde Diplomatique Brasil e ISP,2020; CELAG, 2020; y CEPAL, 2020.) demuestran que la región comparte un característica, de la cual Ecuador no está exento, los sectores más inmunes a la crisis y con mayor capacidad de contribución fiscal son a la vez quienes se encuentran infra-gravados con respecto al resto de la sociedad (Macaroff, Vega 2019)



En el ámbito local, el ejercicio de poder se presenta de manera más sostenida e incluye un control social sobre todo, en los territorios rurales, siendo que los dueños de las principales fincas y empresas (tiendas de abastos e insumos, tiendas de acopio, etc.) se convierten en una especie de caciques regionales que mantienen un control económico y social de las poblaciones. Este dominio sobre el territorio puede pensarse bajo el término de dueñidad propuesto por Rita Segato (2016), que resulta del alto grado de concentración de la riqueza y de su relación con el mundo de la política. Segato afirma que existe una tendencia mundial a que los grandes dueños de la riqueza tengan sus representantes directos o ellos mismos se transforman en políticos con el correspondiente control que esto les da sobre el Estado y las instituciones. En el caso de Ecuador, lo presentado nos permite remarcar el carácter permanente de esta captura corporativa de los poderes locales, el cual es relativamente independiente de las adscripciones políticas; es decir, hay una continuidad de las figuras políticas, muchas de las cuales van cambiando de partido político en función de las coyunturas y conveniencias electorales.

Las tensiones y desencuentros sociales durante el gobierno de Correa, aprovechadas y magnificadas por las élites y los medios de comunicación ayudaron a consolidar un anti-correísmo compartido tanto por sectores populares, indígenas y campesino afectados por la falta de reconocimiento, la persecución judicial y el avance de los proyectos extractivos en sus territorios, entre otras, cosas como por las élites que aspiraban a un mayor control del Estado. Sin este factor no es posible explicar cómo a pesar de que la suma de votos³ entre lo que podrían ser las tres propuestas más cercanas a la izquierda, en primera vuelta, superaron ampliamente a los votos obtenidos por el representante de las élites Guillermo Lasso, éste resultó ganador definitivo en la segunda vuelta.

De este modo, lo particular del momento político actual es justamente que las élites acceden al control del Estado por vía electoral. Ecuador se suma a la tendencia regional de gobiernos empresariales. En ese sentido, resulta necesario vigilar los posibles conflictos de interés para que las instituciones creadas para velar por el bien común no se transformen en dispositivos que garanticen –y aumentan– el sometimiento de dichas instituciones al servicio de intereses particulares.

Bibliografía

- Allán, Henry (2013). "Revolución Ciudadana: crisis oligárquica y modelo neodesarrollista". En *Cuadernos Americanos* 145, México, pp. 195-215.
- Basualdo, Eduardo M. y Enrique Arceo (Comp.) (2006). *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Bustamante, Fernando (2001). "Economía, política y familia en la sociedad ecuatoriana: en torno a una crisis bancaria". En: *Ecuador Debate* N.º 53, Quito, CAAP.
- Bennan, B. y G. Berrón (2016). "Golpes mortales al poder corporativo". En *Revista América Latina en Movimiento de ALAI*, edición 520.
- Castellani, A. (2018). "Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública". *Nueva Sociedad*, N.º 276. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>
- Chiasson-Lebel, Thomas. 2016. "Neo-extractivism in Venezuela and Ecuador: A Weapon of Class Conflict". En *The Extractive Industries and Society* 3 (4), 888-890. <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.006>
- Grabendorff 2016 *Memorias de la Conferencia internacional «De la captura corporativa a la captura de las corporaciones»*, organizada por la Fundación Friedrich Ebert (FES) y Nueva Sociedad, del 9 al 11 de noviembre de 2016 en Buenos Aires, Argentina.
- El Comercio 28 de abril de 2021 ¿Qué estudiaron y en qué trabajaban los nuevos ministros del Frente Social? Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/lasso-trabajaban-nuevos-ministros-social.html>
- Herrera, Stalin (2015) *Sindicatos rurales, contexto y conflicto en el Ecuador: La Clementina y Escudos*. Informe de investigación. Ecuador: UASB
- Lucero, Karen. "Sí, casi la mitad de ecuatorianos gana más de \$ 550, pero ¿quiénes son realmente ricos?" *Revista Gestión* 03/06/2021
- Macaroff A, y S, Vega, 2019. *La Pandemia como una oportunidad para revisar la desigualdad Alternativas frente a la crisis*. Disponible en: <https://ocar.u.org.ec/2020/11/09/especial-alternativxs-la-pandemia-como-una-oportunidad-para-revisar-la-desigualdad-alternativxs-frente-a-la-crisis/>
- Mills, W. (1993). *La élite del poder*. Fondo de la Cultura Económica, México DF.
- Nercesian Inés y Roberto Cassaglia 2019. *Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018), un análisis comparativo*. TELOS Vol. 21 pp.372-400.
- Ramírez G., Franklin (2012). "Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011". En: Thwaites Rey Mabel (Ed.). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. CLACSO
- Ospina Peralta, P. (2015). *Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana Informe de coyuntura*. Quito, UASB.
- _____ (2014). *Radiografía de un remezón. Informe de coyuntura*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos (CEP Análisis de Coyuntura). Disponible en: <http://www.cepecuador.org>
- Pástor, Carlos (2016). *Los grupos económicos en Ecuador*. Quito: Editorial La tierra.
- Wolff, Jonas. 2018. "Las élites políticas y económicas en Bolivia y Ecuador: convivir con gobiernos posneoliberales". En *Élites en las Américas: diferentes perspectivas*, editado por Adriano Codato y Fran Espinoza, 73-114. UNGS.



El Banco Central del Ecuador y la plutocracia

Juan J. Paz y Miño Cepeda

* Especial para IIE – PUCE – Mayo/2021.

Resumen

Entre 1912-1925, durante la “época plutocrática”, los bancos privados de emisión dominaron la esfera monetario-financiera del Ecuador y tuvieron determinante influencia en el poder político. Gracias a la Revolución Juliana y sus gobiernos (1925-1931) y con el concurso de la Misión Kemmerer, el gobierno de Isidro Ayora logró crear el Banco Central (BCE). Pero la institución, resistida por la “bancocracia” de la época, finalmente fue disputada por esta misma élite, que supo infiltrar en ella sus intereses. En la actualidad esa influencia recrudesció por las políticas económicas llevadas desde el gobierno, a partir de 2017.

Palabras clave: Época plutocrática, patrón oro, Ley Moratoria, Revolución Juliana, Banco Central del Ecuador, dolarización, modelo empresarial-neoliberal.

Desde 1860 aparecieron en Ecuador los primeros bancos privados. Los bancos del siglo XIX fueron determinantes en el manejo monetario y financiero.¹ Algunos tuvieron la concesión estatal para emitir billetes. Hasta 1884 el peso feble (de 8 reales) fue la unidad monetaria, pues ese año se estableció el Sucre como nueva unidad, bajo el régimen bimetálico (oro y plata). Un decreto de 1898 introdujo el primer “patrón oro”, que empezó a regir en 1900. La emisión de billetes debió respaldarse en una reserva equivalente al 50% en oro. Los billetes, además, eran convertibles (podían canjearse por oro).²

INSTITUCIONES BANCARIAS DEL ECUADOR ENTRE 1912 Y 1925

Bancos de emisión:

- * Banco del Ecuador (1868), Guayaquil.
- * Banco Comercial y Agrícola (1894/95), Guayaquil.
- * Banco del Pichincha (1906), Quito.
- * Banco del Azuay (1913), Cuenca.

Bancos hipotecarios:

- * Banco de Crédito Hipotecario (1872), Guayaquil.
- * Banco Territorial (1887), Guayaquil.

Cajas de ahorro:

- * Guayaquil.
- * La Filantrópica (1908), Guayaquil.
- * Sección de la Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (1908), Quito.

Casas bancarias y banqueros:

- * Banco de Descuento (Guayaquil, 1920): /Iniciativa de Carlos Julio Arosemena y Lautaro Aspiazú Carbo.
- * La Previsora (Guayaquil, 1920): / Gerente: Víctor Emilio Estrada.
- * Compañía de Préstamos.
- * Banco Italiano (Guayaquil, 1920/24).
- * Sociedad Banco del Chimborazo (1922): / Iniciativa de Luis Eduardo Game y José M. Cordovez.
- * Sociedad de Crédito Internacional (Quito, 1918): / Gerente: Luis Napoleón Dillon.
- * Compañía de Abasto (Quito, 1908) / Por iniciativa del “Centro Católico de Obreros” como “Compañía de Abasto, Comisión y Talleres”. Gerente: Alberto Acosta Soberón y desde 1928 Moisés Luna (que dirigió la Casa Jijón Caamaño).

1) Sobre los bancos del siglo XIX: Julio Estrada Ycaza, *Los bancos del siglo XIX, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, 1976*; Guillermo Arosemena A., *La banca ecuatoriana en el siglo XIX, Boletín de la Academia Nacional de Historia, Vol. LXXXI, Nos. 171-172, Quito, 2002, p. 154 y sig.*

2) Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Cuando el oro era patrón, Taller de Historia Económica, PUCE, Quito, 2000.*

- * *Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (Quito, 1907, luego "Banco de Crédito" a partir de 1928): Presidió Nicolás Barba; desde 1926 Alejandro Calisto Guarderas.*
- * *Unión Bancaria (Guayaquil, 1921): / Gerente: Federico A. Cornejo y Directores Principales: Francisco Urvina y Lorenzo Tous.*
- * *Sociedad General de Crédito (Guayaquil) / Presidió Juan Marcos.*
- * *Banco de Manabí.*
- * *B. de los Andes.*
- * *B. Sudamericano.*
- * *Banco del Tungurahua.*
- * *Juan Marcos & Co. (Guayaquil, 1905).*
- * *L. Guzmán & Hijos (origen en López & Guzmán, Guayaquil, 1880): / Gerente: Lisímaco Guzmán (uno de los Directores del B. del Ecuador, que hizo sociedad con sus hijos Lisímaco, Carlos, Julio, Walter, Alfredo y Enrique Guzmán Aspiazu.*
- * *Compañía de Préstamos y Construcciones.*
- * *Commercial Bank of Spanish America Ltd. (Guayaquil): / Gerente: Luis Adriano Dillon.*
- * *Mercantile Overseas Corp. (Guayaquil, 1917): / Gerente: Enrique Stagg.*
- * *Modesto Sánchez Carbo (Quito, 1908).*
- * *Rafael Váscones Gómez (Quito).*
- * *Ivan E. Endara (Ibarra). Entró en liquidación en 1934.*

NOTA: El cuadro ha sido elaborado por JPyMC a partir de las siguientes fuentes: J.J. Jurado Avilés (editor), *El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil, 1920*; *El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República*, Editada por la Compañía "Guía del Ecuador", Guayaquil, Talleres de Artes Gráficas de E. Rodenas, 1909; *América Libre. Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920*, Publicada por la Empresa Periodística "Prensa Ecuatoriana", Guayaquil; *América Libre* (2º. Volumen), 1922; *América Libre* (4º. Suplemento), febrero de 1930; *América Libre* (3er. Volumen), 1934.

El Banco del Ecuador (BE) y el Banco Comercial y Agrícola (BCA), ambos en Guayaquil, así como el Banco del Pichincha (BP) en Quito y el Banco del Azuay (BA) en Cuenca, eran los bancos de emisión y acumularon colocación de créditos al Estado.

Según informaba el Presidente Leónidas Plaza al Congreso de 1914, la deuda del gobierno con los bancos privados se descomponía así:³

<i>Deuda consolidada:</i>	
<i>Al Banco del Ecuador</i>	<i>2'831.568,27</i>
<i>Al Banco Comercial y Agrícola</i>	<i>2'303.725,11</i>
<i>Total:</i>	<i>5'135.293,38</i>
<i>Servicio anual de esta deuda</i>	<i>462.176,40</i>
	<i>(por concepto de 7% de interés y 2% de amortización)</i>
<i>Deuda en cuenta corriente:</i>	
<i>Al Banco Comercial y Agrícola</i>	<i>3'368.766,73</i>
<i>Al Banco del Pichincha</i>	<i>226.194,98</i>
<i>Total</i>	<i>3'594.961,35</i>
<i>Total deuda fiscal a los bancos</i>	<i>8'730.254,73</i>

Sin embargo, un Decreto Legislativo del 30 de agosto de 1914 ("Ley Moratoria"), sancionado por el presidente Leónidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), estableció la inconvertibilidad, lo cual condujo a "sobreemisiones inorgánicas". Mientras en Guayaquil el banquero Víctor Emilio Estrada defendía la medida, en Quito N. Clemente Ponce la cuestionaba. Pero fue el comerciante e industrial Luis Napoleón Dillon quien se lanzó contra la "plutocracia bancaria" y sus sobreemisiones de dinero, planteando la más severa intervención del Estado e incluso la creación de un banco central que acabe con tanto abuso.

Más allá del debate levantado por la "moratoria", era evidente que ya en 1914 la existencia de oro en todos los bancos correspondía a \$/. 3.702.000, en tanto que los depósitos y billetes en circulación ascendían a \$/. 17.567.000.

3) *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Ordinario de 1914. R.O., Año II, No. 579, martes 11 agosto 1914.*



LAS PRIMERAS EMISIONES FRAUDULENTAS		
<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, *La Crisis Económico Financiera del Ecuador*, p. 26

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

1924: DEUDA PUBLICA	
Deuda interna:	\$ 39'834.541,70
Deuda con los bancos (cerca de)	37'000.000,00
Deuda con el Bco. Comercial y Agrícola	21'772.253,27

Fuente: Oscar E. Reyes, *Los últimos siete años*, p. 31

CIRCULACION Y RESERVA DE BANCOS		
	1914	1925
<u>Oro en bóvedas:</u>		
B. del Ecuador	2'479.943	2'032.294
B. Comercial y Agrícola	1'178.633	3'590.910
B. del Pichincha	1'010.322	2'791.587
B. del Azuay	203.235	746.625
<u>Billetes en circulación:</u>		
B. del Ecuador	2'438.875	2'996.209
B. Comercial y Agrícola	6'217.598	25'790.394
B. del Pichincha	1'848.753	5'803.014
B. del Azuay	391.921	1'493.000
<u>Reserva de oro legal:</u>		
B. del Ecuador	102 %	68 %
B. Comercial y Agrícola	19 %	14 %
B. del Pichincha	55 %	48 %
B. del Azuay	52 %	50 %

Fuente: Rebeca Almeida A., basada en Luis Alberto Carbo, *Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador. (Anexo 1, p. 153)*

El dominio privado de los bancos al comenzar el siglo XX, ha sido denominado como época plutocrática, que rigió entre 1912 y 1925, aunque de manera especial a partir de 1916, cuando se sucedieron gobiernos electos fraudulentamente, pero que representaron los privilegios de aquella banca oligárquica.

El momento decisivo frente a esta situación llegó con la Revolución Juliana⁴, el 9 de julio de 1925. La primera Junta de Gobierno Provisional, que apenas duró seis meses (fue suplantada por una segunda Junta en enero de 1926), y que inicialmente presidió Dillon, tomó una serie de medidas monetarias y financieras, fiscalizó a los bancos, comprobó las sobreemisiones monetarias y sancionó al BCA con una multa de 2.237.083,33 de sucres y al el BP con otra de 55.276,50 sucres.

4) Todo lo relativo a la Revolución Juliana está basado en mi libro *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas Económicas*, Quito, Ministerio Coordinador de Política Económica – Academia Nacional de Historia, enero de 2013. En: <http://www.historiaypresente.com/revolucion-juliana-ecuador/>

Pero el anuncio que hizo explotar la reacción bancaria fue el de la creación de un banco central. Años antes, lo había previsto Víctor Emilio Estrada, cuando hablaba de la necesidad de crear una “Caja Central de Emisión y Conversión”, por lo cual se autoproclamó como un precursor del julianismo. Pero frente al gobierno juliano dispuesto a acabar con la “plutocracia”, estallaron en Guayaquil las consignas federalistas y autonómicas; su oligarquía tildó a Dillon de “enemigo” de la ciudad; allí se hicieron desfiles de las damas con “crespones negros”; se crearon “guardias cívicas” para defender la propiedad privada amenazada por “comunistas”; y se llegó a decir que el “oro de la costa” querían llevarse los serranos. Aunque el propio Dillon llegó a la ciudad para calmar los ánimos, no logró evitar que el 9 de octubre de 1925 (justo el día conmemorativo de la independencia de Guayaquil) la Junta dictara el decreto de creación del Banco Central del Ecuador (BCE).

La resistencia se agravó y ese BCE nunca entró en funcionamiento. Incluso en febrero y marzo de 1926, con la nueva Junta gubernamental, las conferencias económicas bancarias fracasaron por el desacuerdo con la idea que persistía para su creación. La oposición continuó durante el gobierno de Isidro Ayora, quien asumió la Presidencia Provisional el 1º. de abril de 1926.

Ayora decidió acudir a la Misión norteamericana presidida por Edwin W. Kemmerer, que viajaba por diversos países impulsando bancos centrales sobre la base del modelo de la Reserva Federal de los EEUU. Ella llegó a Quito en octubre de 1926. Sin duda realizó un trabajo impecable y profesional. Y el 10 de agosto de 1927, Día Nacional, entró en funcionamiento el flamante BCE. Era el mismo banco que otrora había impulsado Dillon, quien comentó que mientras lo propusieron ecuatorianos, nada se aceptó, aunque sí lo propuesto por extranjeros, añadiendo “este patriotismo al revés no lo he entendido nunca”.

El primer Directorio, de acuerdo con la ley, estuvo integrado por: Neptalí Bonifaz, Presidente; Federico Malo; Luis Adriano Dillon, vocal por la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil; Luis Napoleón Dillon, por la Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Quito; N. Clemente Ponce, por la Sociedad de Agricultura de Quito; Luis Alberto Carbo y Enrique Cueva, por los bancos privados; y Agustín Rendón, por los trabajadores, designado por el Ministro de Previsión Social y Trabajo.

El BCE se organizó como “compañía anónima” e institución de “derecho privado”, con acciones de dos tipos: las de la “Clase A” suscritas exclusivamente por los bancos comerciales, y las de la “Clase B”, por el público. Además, se restableció el patrón oro y se fijaron las principales funciones de la institución: emisión y conversión de todos los billetes; regulación de los tipos de redescuento y descuento; estabilización del cambio internacional (5 sucres por dólar americano); ayuda a los bancos en épocas de emergencia; actuaría como cámara de compensación entre los bancos asociados; sería único depositario de los fondos del gobierno y agente fiscal del mismo. De acuerdo con la Ley constitutiva, “la concesión de un préstamo al Gobierno o la inversión de títulos del Gobierno, o la concesión de cualquier empréstito u otro anticipo afianzados con documentos de Gobierno de las clases mencionadas, requerirán el voto de seis miembros del Directorio por lo menos.”

Pero al iniciarse la década de los treinta, reaparecieron los síntomas del desajuste económico que solo se agravó con la sucesión de 20 gobiernos en los siguientes 17 años. Y comenzaron las intervenciones sobre el BCE. Ante las dificultades fiscales, el 8 de febrero de 1932 el gobierno de Alfredo Baquerizo Moreno (1931-1932) expidió dos decretos de emergencia: por el No. 32, suspendió el régimen del patrón oro y por el No. 33 dispuso que el BCE otorgue al gobierno un préstamo de 15 millones de sucres. Un nuevo decreto No. 56, considerando la reiterada negativa del BCE, dispuso reorganizar el Directorio, suspender cualquier límite a los créditos para el gobierno, depositar los fondos públicos en los bancos privados y los de la deuda externa en el Banco Hipotecario. Frente a semejantes medidas, que implicaban la muerte segura del BCE, intervino una comisión mediadora y se logró un préstamo institucional al gobierno por 12 millones de sucres. Conocido el mecanismo de intervención, no fue raro que en diciembre del mismo año 1932 el Congreso Nacional aprobara un nuevo préstamo al gobierno por 6.400.000 sucres. La práctica inaugurada serviría a otros gobiernos posteriores, que acudieron a los recursos del BCE para atender sus compromisos económicos o fiscales.

La experiencia de 1932 es históricamente comparable con la que ocurrió en el año 2000. La cotización del dólar, que en enero de 1999 era de 6.833 sucres, se disparó a partir de septiembre y cerró el año a 20.243 sucres por dólar. Durante los primeros días de enero de 2000 el dólar llegó a sobrepasar los 25.000 sucres. Cercado por la bancocracia, las presiones dolarizadoras de una poderosa élite de dirigentes empresariales, los pedidos de renuncia y la movilización popular en contra del gobierno, el 9 de enero de 2000 el presidente Jamil Mahuad decretó la dolarización oficial de la economía ecuatoriana.



Conminó al Directorio del Banco Central para que se reúna al día siguiente, lunes 10, a fin de que adopte la dolarización. Para el caso contrario, convocó a una reunión extraordinaria del Congreso “a fin de tratar, como único punto del orden del día la reestructuración del Directorio del Banco Central”. Renunciaron Pablo Better, Presidente del Directorio y Virginia Fierro, Gerente de la institución. Pero el Directorio, con los votos de Mauricio Pareja, Enrique Chávez, Modesto Correa y Mario Prado, aprobó la dolarización. En el Congreso, Mahuad obtuvo el sorpresivo respaldo del Partido Social Cristiano, que se sumó a la Democracia Popular, Partido Roldosista Ecuatoriano, Frente Radical Alfarista y conservadorismo. Los bloques de la Izquierda Democrática, Pachakutik y Movimiento Popular Democrático cuestionaron el cambio del modelo monetario. Además, se había violado la Constitución. Y con la dolarización, se dio “muerte” al BCE nacido de la Revolución Juliana, cuya esencia fuera la emisión de moneda nacional. El valor del dólar se fijó en 25 mil sucres, con lo cual, de inmediato, el salario mínimo en Ecuador equivalió a 4 (¡cuatro!) dólares mensuales.

Saltando las distancias, la situación contemporánea del BCE oscila entre los principios, postulados y normas de la Constitución de 2008 y la arremetida neoliberal para que hegemonicen los intereses financieros privados. Finalmente se ha impuesto la relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El 30 de septiembre de 2020, la entidad aprobó un acuerdo de 27 meses, en el marco de la “Facilidad Extendida del Fondo” (EFF) para Ecuador, “con acceso equivalente a DEG 4.615 millones (661 por ciento de la cuota, equivalente a US\$ 6.500 millones), con un desembolso inmediato de US\$ 2 mil millones”.⁵

Pero una de las condiciones acordadas es el “Fortalecimiento del marco institucional del banco central”, que, en definitiva, consiste en una reforma “duradera” del BCE, que se encamine a lograr mayor “independencia”. Para ello existe el compromiso de enmendar el Código Orgánico Monetario y Financiero. El Ecuador ha propuesto, entre otras líneas: definir claramente los objetivos del BCE y enfocar sus funciones en apoyar el régimen de dolarización; fortalecer la autonomía operativa del BCE, incluso mediante el establecimiento de un directorio independiente; colocar a la institución en la senda de la acumulación gradual de reservas internacionales para respaldar íntegramente tanto los depósitos de las instituciones financieras públicas y privadas en el Banco Central como las monedas en circulación; fortalecer la auditoría externa del BCE y alinear la auditoría interna con los estándares internacionales.

En ese marco, el gobierno de Lenín Moreno completó la restauración económica del modelo empresarial-neoliberal con una última movida: envió a la Asamblea la “Ley de Defensa de la Dolarización”⁶ que, en definitiva, “privatiza” al BCE⁷ y que finalmente fue aprobada. Con ello, Moreno, al terminar su mandato, deja listas las condiciones para consagrar la segunda época plutocrática del Ecuador, cuya herencia recibe el gobierno del exbanquero Guillermo Lasso, quien asumió la presidencia del país el 24 de mayo de 2021.

5) Observatorio de la Dolarización, “Sobre la mal llamada Ley de Defensa de la Dolarización: Carta del Observatorio a los miembros del CAL”, 28 febrero 2021, <https://bit.ly/2TmmdOb>

6) El Universo, 22 de abril, 2021 - 20h58, <https://bit.ly/34gJqUh>

7) Observatorio de la Dolarización, *Ibidem*.



Bibliografía de referencia

- Almeida A., Rebeca, *Kemmerer en Ecuador*, Quito, Flacso, 1994.
- Arosemena A., Guillermo, "La banca ecuatoriana en el siglo XIX", *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, Vol. LXXXI, Nos. 171-172, Quito, 2002.
- Avilés, J.J. Jurado (editor), *El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil*, 1920.
- Carbo, Luis Alberto, *Luis, Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1953.
- Dillon, Luis N., *La Crisis Económico Financiera del Ecuador*, Quito, Editorial Artes Gráficas, 1927.
- Estrada Ycaza, Julio, *Los bancos del siglo XIX, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas*, 1976.
- - - *Moneda y Bancos en el Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1982.
- Paz y Miño C., Juan J., *Cuando el oro era patrón, Taller de Historia Económica, PUCE, Quito, 2000.*
- - - *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas Económicas*, Quito, Ministerio Coordinador de Política Económica – Academia Nacional de Historia, enero de 2013,
<http://www.historiaypresente.com/revolucion-juliana-ecuador/>
- Reyes, Oscar E., *Los últimos siete años, Talleres Gráficos Nacionales, Quito, 1933.*
- América Libre. Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920, Publicada por la Empresa Periodística "Prensa Ecuatoriana", Guayaquil*
- América Libre (2º. Volumen), 1922; América Libre (4º. Suplemento), febrero de 1930; América Libre (3er. Volumen), 1934*
- El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República, Editada por la Compañía "Guía del Ecuador", Guayaquil, Talleres de Artes Gráficas de E. Rodenas, 1909*
- Mensaje del Presidente de la República al Congreso Ordinario de 1914. R.O., Año II, No. 579, martes 11 agosto 1914.*
- El Universo, 22 de abril, 2021 - 20h58, <https://bit.ly/34gJqUh>*
- Observatorio de la Dolarización, "Sobre la mal llamada Ley de Defensa de la Dolarización: Carta del Observatorio a los miembros del CAL"*

Fin