

documento de trabajo

LA EXPERIENCIA DE BANCA LIBRE EN EL PERÚ: 1860-1879

Eduardo Morón

U-CI
836.71
(15)
17



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

La Experiencia de Banca Libre en el Perú: 1860 - 1879

Eduardo Morón

**LA EXPERIENCIA DE BANCA LIBRE
EN EL PERÚ: 1860-1879**



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

LIMA - PERÚ

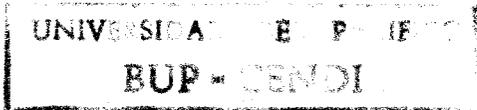
1993

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

LA EXPERIENCIA DE BANCA LIBRE EN EL PERÚ: 1860 - 1879

Eduardo Morón

1a. Edición: mayo 1993



38058

BUP - CENDI

Morón Pastor, Eduardo Andrés

La experiencia de banca libre en el Perú: 1860 - 1879. -- Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1993.

/SISTEMAS BANCARIOS/HISTORIA ECONÓMICA/PERÚ/

336.71(85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Introducción	9
1. Marco legal e institucional	10
2. El nacimiento del sistema bancario libre y sus primeros problemas	16
3. La inconvertibilidad del billete bancario	23
4. El colapso del sistema bancario	34
Bibliografía	41

ÍNDICE DE CUADROS

1.	Sistema bancario del siglo XIX.	21
2.	Billetes en circulación y respaldo metálico.	24
3.	Inflación: Perú, 1860-1873.	29
4.	Billetes en circulación y respaldo metálico por origen de banco.	31

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.	Tipo de cambio billetes fiscales por sol de plata, Perú: 1875-1883.	28
2.	Tipo de cambio de billetes fiscales por libra esterlina, Perú: 1875-1882.	37
3.	Tipo de cambio billetes fiscales por sol de plata, Perú: 1875-1879.	38

«¡No es conveniente la multiplicidad de los Bancos o su desproporcionada existencia, y mucho menos la absoluta libertad que siempre pretenden y que es la causa natural y segura de constantes abusos y de grandes desgracias».

Comisión Auxiliar de Hacienda, 1890

«La salvación del país está en no meterse con los Bancos, ellos se sabrán salvar y salvarán al país».

Federico Blume, 1876

Introducción*

El estudio de los casos históricos de banca libre ha servido para repensar la supuesta necesidad de un monopolio estatal en la producción de dinero. En este trabajo se revisa la experiencia del sistema bancario peruano entre 1860 y 1879. De este modo, se cuestiona la supuesta inestabilidad inherente de los sistemas de banca libre y se refuerza la hipótesis que señala como causante de dicha inestabilidad a la permanente intervención estatal en el negocio bancario. Intervención expresada no sólo a través de legislación específica sino en la necesidad de nuevas fuentes de financiamiento del gasto estatal.

En la siguiente sección se revisa el marco legal e institucional en el cual surge este sistema de banca libre; en la tercera sección se tratan los primeros problemas que enfrentó el sistema bancario; en las secciones siguientes se analizan las diferentes etapas de la crisis bancaria, primero la inconvertibilidad del billete bancario y el posterior colapso definitivo de la experiencia de banca libre en el Perú.

* Deseo agradecer los comentarios de Augusto Alfageme, Chnstine Hünefeldt, Felipe Portocarrero, Alfonso Quiroz, Rosemary Thorp y Julio Velarde a una versión anterior de este trabajo que fue presentada como parte de mi tesis de bachillerato en la Universidad del Pacífico.

Cabe aclarar que nuestra intención no es presentar el resultado de nuevas investigaciones sobre los bancos de la época más allá de lo ya extensamente presentado por el trabajo pionero de Camprubí Alcázar, sino mostrar el desarrollo histórico desde nuestra óptica particular, en la cual enfatizamos la discusión de la necesidad o no, de la regulación estatal de la actividad bancaria.

1. Marco legal e institucional

El objeto de esta sección es presentar «las reglas de juego» bajo las cuales se desarrolló el sistema bancario peruano en la primera etapa de su historia². Nos interesa determinar bajo qué leyes se constituyeron los bancos, cuáles eran las obligaciones de los bancos con el público y con el gobierno y cuáles fueron los mecanismos de supervisión y control tanto privados como públicos. En síntesis, se presentan los marcos institucional y legal dentro de los cuales operó el sistema bancario. Asimismo, indagamos en qué medida la actividad bancaria *tuvo que* autorregularse, dada la casi inexistencia de un marco legal mínimo³. De otro lado, incidimos sobre la disputa ideológica en torno a la *necesidad y obligación* del Estado de intervenir en asuntos bancarios.

<Antes de iniciar el desarrollo de esta sección, debemos dejar en claro una limitación al análisis que sigue. Nos referimos a la definición de sistema bancario que se utiliza. En efecto, es conocido que el sistema financiero de la época no sólo estuvo conformado por los bancos, ya sean de emisión y descuento o hipotecarios; también hubo casas comerciales que fueron prestamistas del pequeño y mediano comercio; asimismo, no profundizaremos en el comportamiento particular de los bancos hipotecarios, así como de la Caja de Ahorros de Lima; o inclusive no haremos mención a instituciones como la Bolsa Comercial de Lima, las casas

1. Nos referimos a: Camprubí Alcázar, Carlos, *Historia de los Bancos en el Perú: 1860-1879*, Lima: Ed. Lumen, 1957.

2. Esta etapa es conocida como la de los «bancos guaneros», pues muchos de ellos ataron su destino al desarrollo del negocio de la exportación del fertilizante.

3. Existe una similitud entre los bancos privados de la Rusia antes de 1914 y los bancos del guano privados de los peruanos. Esta similitud es en cuanto al tipo de relaciones Bancos-Estado y por la libertad de operaciones en que ambos sistemas bancarios se desarrollaron. Véase al respecto, Anan'ich, Boris, "The Russian Private Banking Houses, 1870-1914", en *Journal of Economic History*. Vol. XI.VIII, No.2, junio 1988.

de empeño y las compañías de seguros⁴. En general, sólo nos concentramos en la institución típica de un sistema de banca libre: el banco privado de emisión.

Otra salvedad que queremos dejar presente es que nuestra lectura de la historia estará circunscrita a lo sucedido -fundamentalmente- con los bancos limeños de la época. Difícilmente se podría hablar de una economía peruana plenamente monetizada durante esos años de historia monetaria y bancaria. Nuestro análisis estará pues, restringido por estas limitaciones que dejamos en evidencia, con el único fin de ser estrictos en posteriores investigaciones sobre el tema en cuestión.

Alrededor de 1860 no circulaban billetes de ninguna clase en la economía peruana; sólo lo hacían vales, letras de cambio, la moneda feble boliviana y algunas fichas. Pero el aumento de las operaciones económicas llevaban a la necesidad de emitir billetes que facilitarían las transacciones⁵. Tal como señala Alzamora:

«...obligadas por las exigencias económicas y sin reglamentación debida, las casas de comercio emitieron vales al portador que aceptó el público y que suplían en parte la deficiencia monetaria. Surgieron entonces las instituciones bancarias con el objeto de reglamentar el organismo económico nacional. Hay quienes opinan que el retardo de su aparición se debió inicialmente a la ley 58 del título 3º del libro 9º de Indias que prescribía que "ningún mercader que tenga

4. Para una revisión del desarrollo de algunas de estas instituciones puede consultarse: Quiroz, Alfonso, *Banqueros en Conflicto: Estructura Financiera y Economía Peruana, 1884-1930*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, cap.II, 1989 y Camprubí Alcázar, Carlos, *Sociedad de Beneficiencia Pública de Lima. Caja de Ahorros de Lima. Un Siglo al Servicio del Ahorro (1868-1968)*, Lima, 1968.

5. Para una revisión de los primeros intentos republicanos de reglamentar la actividad bancaria, así como para la creación de instituciones de fomento o de bancos únicos de emisión, anteriores a 1860, revisar: Camprubí, Carlos, *Historia de los Bancos en el Perú: 1860-1879*, pp.4-7; también puede revisarse, Dancuart, Emilio, *Anales de la Hacienda Pública del Perú. Historia y Legislación Fiscal de la República*, la Epoca, 1905, Tomo VII, pp.40-42; y Cosío Cornejo, Jorge, "El Billeto de Banco en el Perú hasta el año 1879", en: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 1949, pp. 74-75.

tienda pública puede establecer banco, aunque preste las seguridades convenientes..."»⁶.

No obstante lo anterior hay que señalar que ni la Constitución de 1860 ni el Código de Comercio de 1853 impedían el establecimiento de sociedades anónimas⁷. De este modo, el 15 de noviembre de 1862 se estableció el Banco de La Providencia, con un capital de un millón de pesos, dividido en 20,000 acciones. Como otros bancos que se establecieron (Banco del Perú; de Londres, Méjico y Sud América, entre otros), éste estuvo autorizado estatutariamente para realizar operaciones de ahorros, seguros, de depósito, cuentas corrientes, cobranzas y consignaciones⁸. Adviértase que no se establecía nada sobre la emisión de billetes, operación que efectivamente realizó.

«[Lo cierto, es que los Estatutos] no disponían nada sobre emisiones de billetes, porque sin duda se reputaba un derecho indiscutible de la institución, ya puesto en práctica por organizaciones comerciales».

Sin embargo, la actitud del Estado no fue como asegura García Sayán, que «...por respeto a los principios liberales el gobierno no señaló las condiciones de su emisión»¹⁰. En nuestra búsqueda bibliográfica encontramos una ley del gobierno peruano de 16 de diciembre de 1864, es decir, a los dos años de establecido el primer banco de emisión y descuento. Por su carácter inédito nos parece pertinente transcribirla casi en su integridad:

«Considerando:

- 1° Que establecidos en esta capital varios bancos de emisión y descuento por sociedades anónimas, ha debido el Gobierno

6. Cfr., Alzamora, Lizardo, *El Billeto de Banco en el Perú*, Lima: Lib. e Imp. Gil, 1932, p. 33.

7. En cuanto a la Constitución de 1860, el artículo 23° establecía que: «Puede ejercerse libremente todo oficio, industria o profesión, que no se oponga a la moral, a la salud, ni a la seguridad pública», en: Perú, *La Constitución y Leyes Orgánicas del Perú dadas por el Congreso de 1860*, Lima: Imprenta del Estado, Edición Oficial, 1869 y en: Aguilar, Mariano, *Estudio de la Constitución Peruana*, Madrid: Editorial del Corazón de María, 1913, p. 50.

8. La lista completa de los bancos del siglo XIX, se encuentra detallada en el Cuadro 1, donde además se consigna la fecha de liquidación de los mismos

9. Cfr., Alzamora, Lizardo, *op. cit.*, p. 34.

10. Cfr., García Sayán, Enrique, *Economía Monetaria y Bancaria*, Lima: mimeo. 1937, p. 90

- dictar, desde luego, un reglamento al cual debieran sujetarse sus procedimientos esas casas.
- 2° Que esta necesidad se deja sentir más inmediatamente, desde que, comprometidos los intereses del público, hay el deber de ponerlos a cubierto de los quebrantos que sin intención pudieran resultar por falta de una ley que los asegure.
 - 3° Que dichos bancos se hallan en el deber igualmente de pagar una pensión fiscal sobre el valor de los vales que emitan a la circulación como derecho de timbre.
 - 4° Que mientras se expide por el Gobierno el reglamento a que se contrae el primer considerando debe dictarse alguna disposición que satisfaga las exigencias del segundo:

Ha dado la ley siguiente:

Art.1° El Gobierno nombrará un empleado fiscal para cada uno de los bancos de emisión y descuento establecidos o que en adelante se establezcan, a fin de que intervenga en el balance diario, que de su caja darán estos establecimientos, especificando en él la existencia en dinero y el valor de los vales en circulación.

Dicho balance se publicará en todos los periódicos de la capital.

Art.2° Los bancos no podrán emitir a la circulación más valor en vales que la tercera parte del capital de la garantía, como es de práctica, sin que por ningún protesto pueda poner en circulación mayor capital, bajo la pena de tener que pagar como multa fiscal la mitad del valor de los vales emitidos, excedentes a la referida tercera parte, ya puntualizada.

Art.3° Todos los bancos establecidos, o que en adelante se establecieren tienen la obligación de manifestar al público el capital con que se jira el establecimiento y de depositar en la Tesorería Departamental el testimonio de la escritura de la sociedad para los casos de la responsabilidad a que se hallan sujetas por el artículo anterior.
[...]

Art.5° Los empleados fiscales son responsables con la pérdida de su empleo por falta de publicación diaria del balance de la caja en el orden que se ha puntualizado y por permitir la emisión de más valor en vales

que la tercera parte sobre el capital que forme el fondo disponible en caja, de cada banco, si no da cuenta oportuna de este hecho»".

Como se puede apreciar, esta ley sí marcaba una presencia significativa del Estado en el funcionamiento del sistema bancario. No obstante su ausencia, inclusive en publicaciones como los *Anales de la Hacienda Pública* editados por Emilio Dancuart, parecería indicar que esta ley sólo tuvo un carácter declarativo. Sin embargo, algunas de sus disposiciones también se pueden encontrar en el Código de Comercio de 1902, año en el cual los bancos de emisión y descuento ya estaban liquidados. En el Título VIII respecto a los Bancos de Emisión y Descuento, el código citado establecía:

«Art.185.- Los Bancos conservarán en metálico, en sus cajas, la cuarta parte, cuando menos, del importe de sus obligaciones con el público.

Art.186.- Los Bancos publicarán, mensualmente al menos, y bajo la responsabilidad de sus administradores, en un periódico diario de la localidad, el estado de su situación»².

Cabe agregar que Garland, sí hace referencia a una «libérrima ley de bancos», lo que confirmaría la existencia -aunque no la vigencia- de la ley antes indicada. Prueba de ello, es que cita parte de lo establecido en el segundo artículo referente al respaldo de la emisión¹³.

11. Cfr., Perú, *Ley expedida por el Congreso de la República del Perú nombrando un empleado fiscal para cada uno de los bancos de emisión y descuento establecidos o a establecerse a fin de que intervengan en el balance diario de su caja, el cual se publicará en los diarios de la capital*, Lima, 16 de diciembre de 1864, 3 ff., mimeo.

12. Tomado de: Valega, José Mana. *Código de Comercio. Ley de Quiebras*, 2a. Edición, Lima: Ed. Azángaro, 193?, p. 57.

13. Véase, Garland, Alejandro, *Estudio Económico sobre los Medios Circulantes usados en el Perú*, Lima: Imp. La Industria, 1908, pp. 36-37. Ahí se señala que: «Al amparo de la libérrima ley de bancos que regía en aquella época se establecieron en la capital de la República diversos bancos de emisión, que hicieron amplio uso de las facultades de emitir billetes pagaderos a la vista al portador, sin otra restricción que la de conservar en moneda metálica la tercera parte del monto nominal de sus emisiones...».

Fuera de estas disposiciones, que establecían pautas generales de comportamiento, no podemos encontrar sino normas para el establecimiento de los bancos de crédito hipotecario (1869)¹⁴. El Decreto Supremo de 1866 normaba el establecimiento y el funcionamiento de dichas instituciones, aunque sus disposiciones eran más el fruto de las negociaciones entre los accionistas del Banco de Crédito Hipotecario y el gobierno, con el objeto de alterar las regulaciones vigentes sobre hipotecas de modo de facilitar los negocios.

De este modo, el Decreto del 31 de enero de 1866 estableció un monto de capital mínimo de un millón de soles y autorizó la emisión de cédulas al portador (al 6% de interés) hasta por cuatro millones de soles, pasados los cuales el banco debía incrementar su capital en un 25% de la cantidad en exceso. Asimismo, se establecía la obligatoriedad de la publicación semestral de los balances de dichas empresas bancarias.

Por otro lado, y aunque en la siguiente sección se revise con mayor detenimiento el colapso del primer sistema bancario peruano, debemos adelantar que los bancos de emisión y descuento perdieron esa primera facultad, al expedirse el 27 de enero de 1879 una ley mediante la cual el Estado se reservaba el derecho de la emisión de billetes". Desde esa fecha, los billetes fiscales, tanto incas como soles serían permanentemente repudiados. Sin embargo, su circulación duraría hasta 1889, año en que mediante ley del 12 de junio, se estableció la conversión de los billetes fiscales por títulos de deuda interna, a razón de 15 soles billete por sol y de ocho soles billete por billete inca. Además, estos bonos rendirían una tasa de interés anual del 1 %¹⁶.

14. Véase al respecto: Perú, *La Constitución y Leyes Orgánicas del Perú dadas por el Congreso de 1860*, Lima : Imprenta del Estado, Edición oficial, 1869, pp, 211-219.

15. Aparece publicada en Rodríguez, J.M., *Anales de la Hacienda Pública*, 2a Epoca, Lima: Lit. y Tip. T. Scheuch, 1917, Tomo XII, p 309A.

16. Véase, Garland, Alejandro, *op cit.*, pp. 57-64 y Luna, Pablo, "1888: el Rechazo Definitivo del Billete Fiscal", en: Alvarez, Augusto y otros. *La Urgencia del Cambio Propuestas de Política Económica*, Lima: CIUP, 1988.

2. El nacimiento del sistema bancario libre y sus primeros problemas

Desde antes de fundarse la primera institución financiera ya se discutía sobre la conveniencia o no de la creación de un banco único de emisión frente al sistema de producción competitiva de circulante. En efecto, en la Memoria que el Ministro de Hacienda Juan José Salcedo expone al Congreso de la República, en 1860, tenemos los siguientes considerandos respecto de la existencia de un sistema bancario libre:

«[La ley] no debe pecar por reglamentarlo todo, ni dejar una libertad irresponsable que dé campo a la mala fe para explotar la confianza pública. Lo primero, dando al Ejecutivo demasiada intervención, puede degenerar en influencia y herir al principio de la libertad de industria y lo segundo, sin extender el uso del crédito al primer fracaso, retardaría por largo tiempo su desarrollo. [...] Sería de positiva conveniencia disponer que los bancos antes de principiar sus operaciones manifiesten al público dónde se van a establecer, cuántas sucursales piensan fundar, el capital con que cuentan y las personas que lo han de administrar, que la ley señale la proporción en que se deben estar con el capital los vales emitidos [billetes bancarios] y haga que éstos se firmen por un funcionario de la Nación, que tome razón de ellos para evitar abusos, revise los balances y ordene su publicación periódica»¹⁷.

No obstante este temor manifiesto por la posible «mala fe» en el comportamiento del sistema bancario privado, compartido por otros ministros y autoridades gubernamentales (quienes propusieron distintos proyectos con el objeto de crear un banco único de emisión¹⁸), hubo personas como José Casimiro Ulloa, que defendieron el sistema privado de producción de dinero en los siguientes términos:

«La historia de los bancos del mundo ha demostrado dos cosas. 1º, que la causa de su ruina y de los abusos de estas instituciones ha sido siempre la injerencia que los gobiernos se han tomado siempre en sus funciones, no con otra mira que la de hacer de ellos un

17. Véase, Salcedo, Juan José, "Memoria Presentada al Congreso el 10 de diciembre de 1860", en: Dancuart, Emilio, *op. cit.*, Tomo VI, 1904. pp. 172-199.

18. Al respecto véase la nota 5.

expediente financiero; 2º, que el mejor régimen para el progreso de este ramo de comercio es el de la libertad más amplia. Si los bancos son una necesidad para el Perú, ellos se establecerán por sí mismos sin el favor del Gobierno»¹⁹.

Después de estos prolegómenos, se establecerían los primeros cuatro bancos entre 1862 y 1863. Sin embargo, el 8 de julio de 1863 se inicia un debate periodístico sobre la escasa supervisión gubernamental de los negocios bancarios, así como de la falta de garantía para la emisión de billetes. El Ministro de Hacienda de entonces, Ignacio Noboa, señaló en su Memoria de 1864:

«Reducido a su más simple expresión, el acto de emitir billetes no es más que un convenio de pura confianza entre el establecimiento que les pone en giro y el particular que los recibe. Como esos documentos no son de forzosa circulación, el que no quiera aceptarlos, es decir, el que no tenga confianza en el establecimiento que los emite, no los tomará. [...] Pero si los bancos tienen indisputable derecho para emitir billetes, la sociedad tiene también derecho de precaver los abusos a que la emisión pueda dar origen; y este derecho de la sociedad es tanto más fundado, y conviene tanto más que lo ponga en ejercicio, cuanto mayor sea la libertad concedida para la creación de establecimientos de esa especie»²⁰.

Es en este año (1864) en que se decreta la ley del 16 de diciembre, que hemos citado en extenso en el acápite anterior. Estos temores encontraron su primera justificación en la crisis ocurrida en 1866 en el Banco de La Providencia, producto de la negativa de sus funcionarios a pagar en metálico, billetes que resultaron falsificados. Esta noticia, sumada a los rumores de malos manejos en su administración, provocó una corrida de tal magnitud que el banco se vio obligado a cerrar sus puertas el 19 de febrero de 1866. Como era de suponer, la crisis se propagó a las otras instituciones, en especial al Banco del Perú, que pudo resistir -no sin dificultad- la demanda por conversiones en metálico de sus billetes.

19. Cfr., UUoa, José Casimira, *La Revista de Urna*, Lima, 1861, Tomo VI, pp. 278-279. (sic).

20. Véase, "Memoria de Hacienda, 1864, Sr. Ministro Ignacio Noboa", en: Dancuart, Emilio, *op. cit.* Tomo VII, 1905, pp. 243-265.

Era suficiente la noticia de una anomalía en el sistema de banca libre, para que todo el sistema se vea comprometido. No obstante, recordemos que en el Perú de esos años no existían mecanismos privados de autorregulación como una **cámara de compensación interbancaria** ni una institución que cumpliera la función de **prestamista de última instancia**, que dieran flexibilidad al sistema en situaciones críticas.

El episodio termina con la intervención del Estado quien opta por liquidar el Banco de La Providencia, a fin de pagar a todos los tenedores de billetes. No obstante, este banco reiniciaría sus actividades al año siguiente e inclusive volvería a emitir -con la aceptación del público- billetes de banco convertibles.

Podemos preguntarnos respecto a lo sucedido y al comportamiento observado: ¿hubo cooperación interbancaria en la solución del problema? Al respecto, el Banco de Londres, Méjico y Sud América, tema la ventaja de ser banco extranjero y de contar con una administración muy cuidadosa de la imagen pública del banco. En cuanto al Banco del Perú, defenderse era defender al resto del sistema, pues le bastaba con soportar la corrida hasta demostrar su solvencia y revertir la situación. Sin embargo, no hay referencia expresa sobre algún acuerdo interbancario para afrontar la situación. Para este banco, interesarse en el banco en problemas y destinar fondos para su rehabilitación lo podía llevar a una posible incapacidad para sobrellevar la crisis de confianza. En síntesis, para el Banco del Perú no resultaba clara la ganancia de apoyar a la institución competidora. En general, para el público no resultaba difícil identificar que el problema lo tenía **un banco** y no todo el sistema²¹.

Si bien de esto se desprende el porqué de la quiebra de una sola institución y no del sistema en su conjunto; hay que señalar que el sistema bancario de la época lo conformaban sólo tres bancos con dos años de funcionamiento y sin ningún mecanismo institucional de protección ante este tipo de situaciones. Por esto hablamos de un sistema bancario sumamente frágil; aunque cabe preguntarse las posibilidades de financiamiento extraordinario por parte del sistema bancario

21. Esto se confirma con lo señalado por Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 65: «El mismo día en que cierra puertas los tenedores de sus billetes [del Banco de La Providencia] enajenábanlos al 10% y a medida que iba calmándose el pánico los cambistas y negociantes de capitales comenzaron a comprarlos progresivamente al 50%, 75% y 80%. En cuanto a sus acciones, antes de aquel hecho tenían un premio de 5% sobre el valor erogado y después fueron vendidas al 50% de este valor»

en estos casos de urgencia. En este aspecto, se debería profundizar el vínculo entre las casas comerciales y los bancos de la época.

Indudablemente, a raíz de este problema surgieron nuevos personajes reclamando la *necesidad* y la *obligatoriedad* de la intervención del gobierno en un asunto tan delicado, y que implicaba la «defensa de los intereses del público». No obstante, en esos años el Ministro de Hacienda era Manuel Pardo, un liberal convencido de que la banca era una industria más y como tal la acción del Estado debería «reducirse a obligar a los bancos a que hagan una publicación periódica de su situación y a que la verdad de los datos fuera comprobada por el Tribunal de Comercio»²².

La posición liberal de Pardo se puede resumir en las siguientes expresiones contenidas en su exposición al Congreso:

«Que los bancos tienen sus peligros es incuestionable; pero el remedio no está sino en la administración prudente de esos establecimientos y no será de los reglamentos y de las leyes de donde nazca la seguridad»²³.

Su sucesor en la Cartera de Hacienda, Juan Ignacio Elguera, opinaría de modo contrario señalando respecto a los bancos que:

«...se nota un vacío en su organización, que es conveniente llenar sin demora, para poner sus operaciones fuera del alcance de toda sospecha o duda, que pueda suscitarse acerca de la estricta legalidad de sus procedimientos. Ese vacío, no es otro que la falta de autoriza-

22. *Ibid.*, pp. 71-72. Contrátese esta posición con la expuesta por «una víctima de la Providencia (Banco)», en un volumen firmado de esa manera, titulado *Consideraciones dedicadas al Supremo Gobierno, sobre el peligro de la emisión de billetes sin garantía*, Lima: Tipografía de Aurelio Alfaro y Cía, 20 de setiembre de 1866. En ese documento se sentenciaba enfáticamente: «...que los bancos hagan todos los negocios que quieran y puedan, con su capital o con los billetes que lo representan; y si es posible con dos veces más en billetes que el capital que posean; pero en cambio de esta amplia facultad de ganar sin esponder, el público en general y el artesano en particular quieren, necesitan que esos valores imaginarios de que son tenedores, estén suficientemente garantidos; no importa la forma de esta garantía con tal que sea efectiva y no ilusoria como hasta hoy la conocemos». [sic].

23. Cfr., Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 73.

ción con arreglo a las leyes, y la carencia de toda fiscalización por parte de la autoridad»²⁴.

Sin llegar a concretarse ninguna regulación adicional sobre el sistema bancario, éste se expandió fuertemente a partir de 1870 como se aprecia en el Cuadro No. 1. De otro lado, dos hechos de particular importancia en esta etapa son la firma del Contrato Dreyffus (1869) y el establecimiento del Banco Nacional del Perú (1872) con los auspicios de la Casa Dreyffus.

24. Cfr., Higuera, Juan Ignacio, Memoria del Ministro de Hacienda: 1868, en: Dancuart, Emilio, *op. cit.*, Tomo VII, 1906. p. 146.

Cuadro No. 1
SISTEMA BANCARIO DEL SIGLO XIX

Nombre del Banco	Matriz	Año de creación	Año de liquidación
A) Bancos de emisión y descuento			
- De emisión (a)	Lima	1822	1824
- De La Providencia	Lima	1862	nov.1880
- Del Perú	Lima	1862	jun. 1880
- Londres, Méjico y Sud América	Lima y (ag. Callao)	1863	1897 (b)
- De Lima	Lima	1869	ene. 1878
- De Trujillo	La Libertad	1871	n.d.
- Nacional del Perú	Lima	1872	nov. 1880
- De Tacna	Tacna	1872	1884-1921
- De Piura	Piura	1872	n.d.
- De Arequipa	Arequipa	1872	n.d.
- Garantizador	Lima	1872	n.d.
- De Emisión del Cerro	Junín	1872	n.d.
- Anglo Peruano	Londres (suc. Lima)	1873	fin. 1876
- Ascope o Chicama	La Libertad	1873	n.d.
B) Bancos de depósito y descuento			
- Banco Mercantil del Perú (c)	Iquique (ag. Lima)	1877	jul. 1880
- Del Callao	Callao	1877	1897 (b)
C) Bancos hipotecarios			
- Crédito Hipotecario	Lima	1866	1885
- Territorial Hipotecario	Lima	1870	1885
D) Otras instituciones			
- Banco Agrícola		Ica	n.d.
- Caja de Ahorros de Lima	Lima	1868	actual
- Caja de Ahorros del Callao	Callao	1878	n.d.

Notas:

a/ Creado para financiar la guerra con papel moneda.

b/El Banco del Callao y el Banco de Londres, Méjico y Sud América se fusionan en 1897, formando el Banco del Perú y Londres.

c/ Surge de la liquidación de la Matriz en Londres del Anglo Americano.

n.d. No hay información precisa sobre su liquidación, pero parece que desaparecen con la guerra

Fuente: Campruhi, Carlos, *Historia de los bancos en el Perú. 1860-1879*, Lima: lid Lumen, 1957 y Dargent, Eduardo, *El billete en el Perú*, Lima: Banco Central de Reserva, 1979.

¿Cuál fue el impacto de estos dos acontecimientos en la vida económica peruana? Por un lado, la firma del Contrato Dreyffus significó un nuevo flujo de fondos para financiar las obras ferrocarrileras del gobierno, que se tradujo en una sensación de relativa bonanza. Las tasas de descuento que habían llegado al 15% a mediados de 1869, se redujeron sucesivamente hasta llegar a niveles del 6-8%. De otra parte, si bien entre 1869 y 1873 se establecieron más de diez bancos, el Banco Nacional del Perú destacó por varios motivos sobre el resto. En primer término, el capital con el cual inició operaciones dicho banco, alcanzó los 12 millones de soles, muy superior a los del resto de instituciones²⁵. Otra característica, y no precisamente favorable, de este banco fue el hecho de haber sido el único banco limeño que emitió billetes de muy reducida denominación (de 10, 20 y 40 centavos). El problema con la emisión de billetes de muy baja denominación, fue que éstos sustituyeron a las monedas metálicas, que prácticamente desaparecen a partir de 1873 y, además, por su constante uso, resultaba obvio su natural deterioro²⁶.

Además de estos hechos, surge a comienzos de 1873 una crítica adicional al sistema bancario de la época. Se acusaba a los bancos por su poca relación con el desarrollo industrial o, digamos, por su excesivo manejo especulativo. El diputado Agustín Reynaldo Chacaltana en sesión del 21 de abril de 1873 durante la discusión del proyecto de ley de bancos presentado por Manuel María Galvez sostuvo:

«No digo yo que los bancos no merezcan acusación; yo acuso a los bancos, pero los acuso no de lo que los acusa la generalidad [se refiere a los excesos de emisión], sino de su estrechez de miras. A los bancos les parece que no negociando con el Gobierno, o con Dreyfus, o con Meiggs, lo demás es plata perdida, y encerrados en

25. El capital suscrito de todo el sistema bancario pasó de S/. 4'991,836 en 1866, a S/. 9'754,905 en 1870, y alcanzó la cifra de S/. 30*769,940 en 1872. Véase, Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 123.

26. A inicios de la experiencia escocesa de banca libre (1765) el parlamento británico atendiendo una solicitud de los tenedores de billetes prohibió la emisión de billetes con denominaciones menores a £ 1. Véase. White, Lawrence, *Free Banking in Britain: Theory, Experience and Debate, 1800-1845*, London: Cambridge University Press, 1984, Capítulo II, especialmente p. 30.

este pequeño círculo, no se emplean lo suficiente en abrir horizontes a la industria y al trabajo»".

Sin embargo, no podemos dejar de preguntarnos sobre la naturaleza de la controversia: ¿un Estado incapaz de financiar con recursos propios su gasto?; ¿un sistema bancario en busca de utilidades fáciles, mediante los empréstitos al gobierno?; o, ¿un Estado que expande sus gastos por la facilidad con la que puede obtener fondos para cualquier obra que pretenda realizar?²⁸. Al respecto, Camprubí señala:

«El Estado por sus dificultades financieras [...], no pudo sustraerse a la utilización de estos medios fiduciarios, que entraban y salían de sus arcas, al igual que la moneda metálica, en cancelación de impuestos y contribuciones y por pago de obligaciones gubernativas. De esta manera, el Estado en cierta forma unía su suerte a la de los bancos emisores y *tácitamente daba curso legal a los billetes de banco* -que no lo tenían- y, por tanto, categoría de moneda, *contribuyendo así que se acentuara más aún el desborde de la emisión*, que repercutía no sólo en una mayor escasez de metálico sino también en los precios»²⁹.

3. La inconvertibilidad del billete bancario

No obstante los problemas señalados en la sección anterior, el sistema bancario hasta inicios de 1873 tenía un sólido respaldo en metálico del dinero puesto en circulación. Sin embargo, será a partir del año mencionado en que estas reservas bancarias iniciarán un rápido descenso (véase el Cuadro No. 2) que inquietará

27. Cfr., Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 124, tomado de Diario de los Debates, 1872-73 (sic). Además, puede consultarse García Calderón, Francisco, *Memorias del Cautiverio*, Lima: Ed. Torres Aguirre, 1949, p. 254; y García Calderón, Francisco, *En Torno al Perú y América (Páginas Escogidas)*. Antología de la obra de García Calderón, con un Ensayo Preliminar por Jorge Basadre, Lima: Edit. Mejía Baca, 1954, p. 57.

28. Para una revisión de varios casos históricos en los cuales el Estado interviene en el sistema bancario con el fin de agenciarse de fondos, véase el capítulo II de: Glasner, David, *Free Banking and Monetary Reform*, New York: Cambridge University Press, 1989.

29. Cfr., Camprubí, Carlos, *op. cit.*, pp. 131-132. [El subrayado es nuestro].

a banqueros, comerciantes y, sobre todo, a los legisladores que exigirán la dación de una ley general de bancos que norme las operaciones de estas instituciones de emisión y de crédito.

Cuadro No. 2

BILLETES EN CIRCULACIÓN Y RESPALDO METÁLICO

Fecha	Dinero en caja (a) S/.	Billetes emitidos (b) S/.	Respaldo (a/b) (%)
31 Dic. 1872	6'973,831	9'437,326	73.90
31 Ene. 1873	6'449,820	9'322,031	69.19
28 Feb. 1873	5'600,981	9'365,113	59.81
31 Mar. 1873	4'877,580	8'939,663	54.56
30 Abr. 1873	4'945,849	9'067,162	54.55
30 Jun. 1873	4'666,837	8'860,549	52.67
30 Set. 1873	3'624,157	8'771,190	41.32
31 Dic. 1873	3'961,658	7'822,170	50.65

Nota:

Considera a los siguientes bancos: Providencia, Perú, Lima, Londres, Méjico y Sud América y Nacional.

Fuente: Camprubí, Carlos, *Historia de los bancos en el Perú, 1860-1879*, Lima: Ed. Lumen, 1957, p. 149 y p. 171.

Surgieron así los proyectos de José Antonio Barrenechea y de Emilio Forero, a los cuales se sumó la iniciativa gubernamental (Pardo) que convocó a una Legislatura Extraordinaria el 9 de diciembre de 1872 para que se sancionara una ley de bancos de emisión y de sociedades anónimas. Tal como ya lo señalaba un editorial de *El Comercio* días antes al inicio de los debates parlamentarios:

«La emisión de billetes no puede ser indefinida y es preciso que la ley fije una tasa a fin de que el papel circulante cuente siempre con suficiente garanda para un caso de contrariedad y a fin de que el mercado no sea inundado con sólo papel, eliminándose el metálico de las transacciones con graves peligros que no han sido debidamente previstos. Hasta ahora, se ha dejado todo el vuelo posible a la actividad privada y al espíritu de empresa y de lucro. Felizmente no

ha ocurrido ningún desastre, aunque no han dejado de experimentarse pérdidas y molestias que hubieran podido evitarse si hubiera habido una buena reglamentación en la materia»³⁰.

A estas alturas, los billetes fraccionarios, que como ya hemos señalado llegaron a ser de hasta diez centavos de sol en 1873, empezaron a causar malestar en las transacciones cotidianas, puesto que el banco o los comerciantes los aceptaban a menor precio, o simplemente los rechazaban porque se encontraban deteriorados por su frecuente utilización". Al respecto, el Prefecto de Lima, Juan Bazo y Basombrío, se expresó diciendo que ese problema no le competía al Estado sino «que su circulación no es forzosa sino convencional, y su admisión está sujeta a la mayor o menor confianza que inspire la sociedad emisora»³².

Entre los distintos proyectos que se presentaron a debate, destaca el de Manuel María Gálvez; proyecto que disponía que el billete bancario de menor denominación sería de cinco soles (art.1°); fijaba un 25% del total de billetes en circulación como encaje en metálico (art.2°) y la obligatoriedad de publicar la situación de caja y la convertibilidad de los billetes de banco; y, establecía una comisión de fiscalización de los balances de bancos.

En la discusión del proyecto antes mencionado, merece ser resaltada una intervención no por ser opuesta al decreto, sino por la claridad de ideas y por poner en el debate aspectos realmente interesantes; nos referimos a la intervención del Diputado Bemales quien sostuvo que:

«...como la emisión de billetes radica en la seguridad de que serán aceptados y en la solvencia y honorabilidad del que los emite, la falta de confianza es lo único que puede limitar o impedir dicha emisión. [Resulta un] Error suponer que la autoridad debía vigilar

30. Cfr., Editorial de *El Comercio*, 20 de noviembre de 1872, tomado de *Ibid.*, p. 136.

31. Al respecto Goodhart señala: «Existe una creencia, probablemente justificada, que los billetes de bajas denominaciones eran menos retomados para su redención que los billetes de mayor denominación. De este modo, los bancos comerciales deseosos de emitir aceleradamente estarían tentados a emitir billetes de baja denominación». Cfr., Goodhart, Carlos, *The Evolution of Central Banks*, London: MU Press, 1988, p. 58. [La traducción es nuestra].

32. Cfr., García Calderón, Francisco, *Diccionario de la Legislación Peruana*, Tomo I, p. 215; tomado de: Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 144.

la emisión de billetes, ya que el peligro de los bancos, no consiste en la emisión sino en las colocaciones, o sea en la naturaleza de los préstamos que deben ser seguros y a corto plazo, requisitos que dan a los bancos la seguridad de cubrir sus billetes, puesto que los billetes emitidos representan un valor igual existente en cartera»³⁴.

No obstante, en el debate se utilizó como principal argumento en contra de la intervención estatal en la banca, el principio constitucional de la libertad de industria. Asumiendo este principio como válido para los negocios bancarios se tachaba de anticonstitucional la pretensión estatal de fijar montos de emisión³⁵.

Sin embargo, es importante resaltar aquí que la intervención del Estado en el sistema de producción competitiva de dinero significaba anular la posibilidad de quiebra de las instituciones, es decir, si el Estado en vez de proteger al público termina por proteger sólo a los bancos, entonces estará asegurándoles a éstos un **prestamista de última instancia**, y si se quiere, un seguro contra quiebras. Con esto, el sistema pierde la posibilidad de quiebra como mecanismo endógeno de regulación, perdiéndose la posibilidad de rechazar el billete bancario puesto que ahora tiene la característica de tener curso legal.

Regresando a la historia, diremos que la crisis del financiamiento gubernamental tuvo su origen en la drástica caída de las ventas de guano; así, de las 538,700 toneladas vendidas en 1869, se pasó a sólo 415,505 en 1870; a 363,200 en 1871; y a 342,325 en 1873". Además, la presión en la balanza de pagos a partir de 1872, tuvo como consecuencia la restricción de letras de cambio sobre Europa,

33. Véase, *Diario de Debates*, 1873, citado en Camprubí, Carlos, *op. cit.*, pp. 150-151. [El subrayado es nuestro].

34. Véase Morón, Eduardo, *La Demanda por Múltiples Monedas: Un Enfoque de Portafolio*, Buenos Aires: Universidad de San Andrés, mimeo, 1992, donde se aplica el enfoque de portafolio a la explicación de la demanda por múltiples monedas emitidas privadamente.

35. Véase al respecto la encendida intervención del Diputado Chacaltana en: *Diario de los Debates*, 1873, citado por Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 152.

36. Cifras tomadas de Revoredo, Alejandro, *Apuntes de Historia Política y Financiera*, Lima Lib. e Imp. Gil, 1939, p. 387.

así como la escasez de metálico -destinado al pago de las importaciones- y un alza de precios internos³⁷.

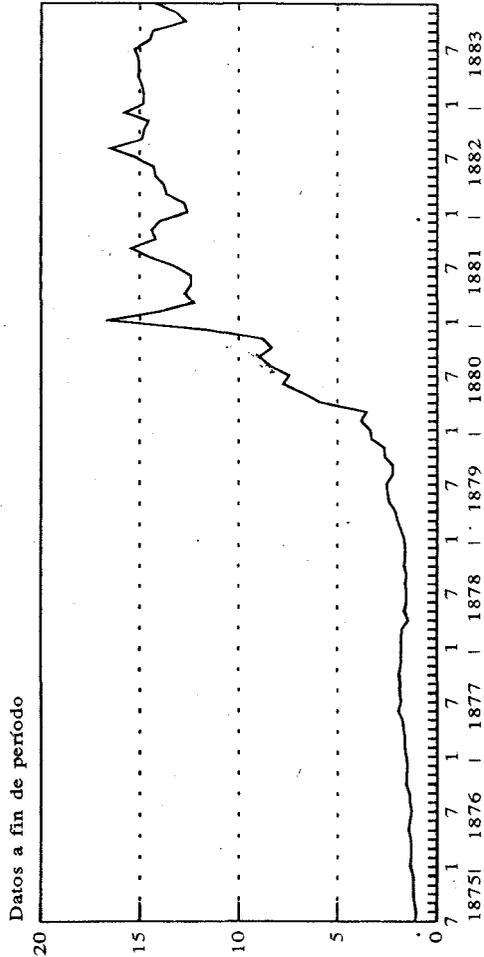
El Estado, en lugar de responder con una restricción en sus gastos, gestionó a inicios de 1873, un empréstito por S/. 6'000,000 con los bancos de la capital. Sin embargo, dadas las restricciones crediticias, reflejadas en el incremento de la tasa de descuento de 12% a 15%; los bancos respondieron negativamente al gobierno. No obstante, los bancos Lima, Perú y Providencia, aceptaron efectuar el préstamo. Esta actitud no fue bien recibida por los otros dos bancos que inicialmente se habían negado (Londres, Méjico y Sud América y Nacional). «Aunque no prosperó esta operación, las circunstancias anotadas descubren, en lo que a las relaciones entre los bancos concierne, que sus formales acuerdos se debilitaban ante la posibilidad de hacer buenos negocios»³⁸.

37. Si bien las estimaciones sobre el comportamiento del nivel general de precios internos sólo llegan a 1873, las fuentes primarias y secundarias permiten confirmar esta creciente alza en los precios. Véase, Gootenberg, Paul, *Carneros y Chuño: Price Levels in Nineteenth-Century Perú*, Brandéis University, mimeo, 1988; y, diarios de la época como: *La Patria*, 7 de marzo de 1873. Véase también el Gráfico N° I y el Cuadro N° 3.

38. Cfr., Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 164.

Gráfico No. 1

**TIPO DE CAMBIO BILLETES FISCALES POR SOL
DE PLATA, PERÚ: 1875 - 1883**



Fuente: Rodríguez, J.M., *Anales de la Hacienda Pública*, Lima: Lit. y Tip. T. Schenck, 2a. Epoca, Tomo X, 1908 y Tomo XV, 1917.
Elaboración: propia.

Cuadro No. 3**INFLACIÓN: PERÚ, 1860-1873**

Años	Tasa Anual de Inflación
1860	23.2 %
1861	-9.1 %
1862	6.1 %
1863	1.4 %
1864	13.0 %
1865	4.8 %
1866	4.5 %
1867	-3.0 %
1868	-1.8 %
1869	3.1 %
1870	-5.8 %
1871	5.5 %
1872	4.5 %
1873	1.9 %

Fuente: Gootenberg, Paul, *Carneros y Chuño: Price Levels in Nineteenth-Century Perú*, Brandéis University, mimeo, setiembre 1988, pp. 18a-18b.

Elaboración: propia.

La situación se tornaría cada vez más precaria, al punto de que el gobierno optó por intervenir en la actividad bancaria con el decreto del 18 de diciembre de 1873, utilizando para ello una figura análoga a la legislación de la banca libre norteamericana. Es decir, se dispuso que parte del encaje de los bancos (75%) se constituya en Bonos de Tesorería o Bonos de la Deuda Interna Consolidada (art. 5º) y el resto fuese encaje metálico (25%). Además, el origen de esta disposición fue similar tanto en el sistema norteamericano como en el peruano. Esto es, la difícil situación fiscal por la que atravesaron cada uno de los Estados. Por un lado, Estados Unidos salía de la Guerra de Secesión; mientras que en

nuestro caso, enfrentábamos la ruina fiscal que significó el agotamiento del "boom" guanero³⁹.

Este decreto obligaba a los bancos participantes del acuerdo, a no emitir más allá del monto establecido por el capital pagado de cada institución. Asimismo, se fijó en S/. 100,000 el monto del capital mínimo para el establecimiento de instituciones bancarias; se obligaba la publicación mensual de los balances; la supervisión de los mismos; y, la adopción de una serie de medidas «tendientes a hacer convertibles en moneda efectiva los billetes de los respectivos bancos»⁴⁰.

Sin embargo, puesto que al gobierno no le competía dictar un dispositivo obligatorio, sólo aquellos bancos que suscribieron este acuerdo estuvieron obligados a cumplirlo; es decir, era solamente un contrato entre el gobierno y los bancos. De este modo, algunos bancos no firmaron el acuerdo, quedando sus billetes sin la característica de tener curso legal y poder cancelatorio ilimitado⁴¹.

¿El hecho de no contar con «el respaldo gubernamental» a su emisión, significó la ruina para los bancos? Camprubí, al analizar la medida señala: «Al margen de si fue legal o ilegal, bueno o malo, el decreto contemplado con absoluta objetividad, arroja saldo positivo»⁴². Sin embargo, su juicio se basa en tomar cifras no pertinentes para dicho análisis. En efecto, Camprubí presenta un cuadro donde se muestra la recuperación del encaje en metálico de los bancos, pero incorpora al Banco de Londres, Méjico y Sud América en dicho cuadro, lo cual es incorrecto. Empleando cifras que el mismo Camprubí muestra más adelante presentamos un resultado diferente (véase el Cuadro No. 4). Se aprecia claramente que los bancos firmantes del decreto no ven mejorado su respaldo en

39. Cabe resaltar que a la fecha de expedido el decreto, el gobierno tenía un déficit mensual no menor de S/. 400,000. Véase, *Ibid.*, p. 176. A raíz del decreto, el gobierno pudo emitir S/. 6'000,000 en Bonos de Tesorería.

40. El texto completo del decreto del 18 de diciembre de 1873, se encuentra en Rodríguez, J.M., *op. cit.*, Tomo IX, 1907, pp. 223-225. Los comentarios citados están en la p. 20. Al igual que en el caso norteamericano, los tenedores de billetes tenían la preferencia en caso de liquidación, al crearse el fondo denominado **Depósito de la Circulación**, donde se depositarían los bonos, entidad similar al Contralor de la Moneda *Comptroller of the Currency* del sistema norteamericano.

41. No se adhirieron al decreto el Banco de Londres, Méjico y Sud América, el de Piura, el de Arequipa y el Anglo Peruano.

42. Cfr., Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 208.

metálico; sino que por el contrario, éste se reduce de 47% a 39%. mientras que en el caso del Banco de Londres, Méjico y Sud América, su respaldo casi se duplica, pasando de 67% a 123%⁴¹.

Cuadro No. 4

BILLETES EN CIRCULACIÓN Y RESPALDO METÁLICO POR ORIGEN DE BANCO

Fechas	Todos los bancos		Bancos nacionales		Banco extranjero	
	(1) %	(2) %	(1) %	(2) %	(1) %	(2) %
31 Dic. 1872	73.90	30.80	68.45	29.13	102.77	38.64
31 Dic. 1873	50.65	22.46	46.55	20.42	67.09	31.15
31 Dic. 1874	54.66	25.03	39.14	20.27	122.78	37.28
31 Mar. 1875	51.55	21.98	35.32	17.44	113.26	31.77
30 Jun. 1875	42.08	19.72	29.08	15.89	81.19	26.63
31 Jul. 1875	39.94	19.71	20.37	11.94	101.48	33.45

Notas:

(1) Proporción sobre billetes.

(2) Proporción sobre billetes y depósitos.

Los Bancos Nacionales: Perú, Nacional, Providencia y Lima. El Banco Extranjero: Londres, Méjico y Sud América. Se deja de lado los bancos nacionales: Trujillo, Tacna y Garantizados Y no se consideran los bancos de Piura, Arequipa y el Anglo Peruano, que no firmaron el decreto. Sin embargo, en ambos casos, los bancos considerados para cada grupo son representativos por el volumen de su emisión.

Fuente: Camprubí, Carlos, *Historia de los bancos en el Perú, 1800-1879*, Lima: Ed. Lumen, 1957, p. 218.

Como conclusión podríamos agregar que sólo se cumplió uno de los dos objetivos fundamentales del decreto: el de obtener -de modo inmediato- fondos para el Tesoro; pues, el objetivo de restablecer la confianza en el billete no sólo no se logró, sino que éste inició un lento camino de desprestigio y de depreciación. Este progresivo deterioro se ahondó en la medida que pasado un año de dictado

43. Resultan interesantes las palabras del gerente del Banco de Lima en su exposición a la Junta de Accionistas del 29 de diciembre de 1873, donde manifiesta su duda en el mal destino de los bancos que no firman el acuerdo. Véase, *La Patria* (diario de la época). 29 de diciembre de 1873, citado en: *Ibid.*, pp. 206-207.

el decreto de 1873, las cuentas de colocaciones y de descuentos de los bancos se habían reducido en 15.3% y 20%, respectivamente. Además, la tasa de descuento había aumentado de 12-15%, en 1873 a 15-18%, en 1874. Esta restricción del crédito implicó un ajuste en la actividad mercantil acompañada de la quiebra de algunas casas comerciales que se habían acostumbrado

«[...] a vivir a expensas del crédito bancario sin poner a riesgo suficientes capitales propios; no capitalizó nunca las grandes utilidades que arrojaban sus negocios; ni se previno contra la situación de ficticia prosperidad, precursora de verdaderos males y que a nadie engañó, frenando sus impulsos lucrativos»⁴⁴.

Lograr el objetivo de financiamiento gubernamental en el corto plazo, significó un desplazamiento [*crowding out*] del sector privado, que acumuló deudas con los bancos, revirtiendo en éstos la mayor carga al ampliarse su cartera pesada.

La continua caída del respaldo metálico de la emisión (Cuadro No. 4), terminó por desencadenar una crisis en el Banco Nacional del Perú, el cual el 1º de agosto de 1875 tuvo que recurrir al gobierno para informarle que debido a las continuas extracciones de metálico ya no podía seguir operando. De inmediato se reunieron los gerentes de los bancos para solicitar al gobierno les permita suspender la conversión en metálico de los billetes hasta que se reaprovisaran de metálico.

Es importante anotar que este pedido conjunto de los bancos responde a las consecuencias de la quiebra de una institución sobre el conjunto del sistema. En este caso, es decisivo puesto que del total de la emisión permitida en 1873 (S/. 5'650,000), al Banco Nacional del Perú le correspondió S/. 1'800,000 (31.86 %). Asimismo, aún no existía una **cámara de compensación interbancaria** lo cual limitaba el manejo de los pasivos interbancarios del resto de instituciones debilitando su posición futura de caja⁴⁵.

Por esta razón, se acogieron a la suspensión de la convertibilidad todos los bancos, inclusive aquellos que no habían firmado el acuerdo de 1873. Mientras que la resolución del 11 de agosto de 1875, establecía un encaje metálico de 30% a

44. Cfr., *Ibid.*, pp. 211-212.

45. La situación realmente era peor que la descrita, pues el Banco Nacional había emitido al 31 de julio de 1875, S/. 3'330,000. Véase, Rodríguez, J.M., *op. cit.*. Tomo X, 1908, p. 18.

partir del 30 de setiembre, al mes siguiente se estableció por resolución del 10 de setiembre, que este plazo se ampliaba hasta el 1º de diciembre y que la convertibilidad se restablecería cuando se alcanzara un 40% de encaje. Sin embargo, sólo el Banco de Londres, Méjico y Sud América y el de la Providencia -a pesar de su emisión en exceso- tenían cifras de encaje metálico superiores al 30% (65.61% y 31.32%, respectivamente); mientras que el resto de bancos contaban con tasas menores al 15% (Nacional: 4.44%; Perú: 12.65%; y Lima: 10.74%)⁴⁶.

El contrato del 10 de setiembre establecía que los bancos firmantes (Perú, Lima, Nacional del Perú y La Providencia) otorgarían un préstamo por S/. 18'000,000 al gobierno, a cambio del cual éste pagaría un interés anual de 6% y cedería a los bancos valores (Bonos de la Deuda Interna, letras sobre Europa, y guano) por una suma equivalente. Asimismo, se autorizaba a dichos bancos ampliar su emisión de billetes de S/. 9'100,000 (al 31 de julio de 1875) a un monto conjunto de S/. 15'000,000⁴⁷.

Pero quizás una de las disposiciones más interesantes de dicho contrato, es la concerniente a la formación de un banco central de emisión luego de completarse el porcentaje del encaje metálico. Dicho banco sería administrado por los propios bancos privados, con la clara intención de cumplir las funciones de **prestamista de última instancia** y de **cámara de compensación para los bancos**⁴⁸.

Similar propuesta fue sustentada por el Director del Banco de La Providencia, José Martín de Cárdenas, quien presentó un proyecto de política bancaria conjunta el 29 de setiembre de 1875 durante las reuniones para la firma del decreto antes citado. La propuesta consideraba aspectos concernientes a (1) política de créditos; (2) cámara de compensación interbancaria; (3) contratos de consignación del guano; y, (4) reconsideración de la inspección fiscal gubernamental. Sin embargo.

46. Cfr., Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 234.

47. Esta emisión total se dividió de la siguiente manera: Banco Nacional del Perú (S/. 5'122,500); Perú (S/. 4'878,000); Lima (S/. 3'048,750); y La Providencia (S/. 1'950,750). Véase, Rodríguez, J.M., *op. cit.*, Tomo X, p. 21.

48. Una exposición de motivos, así como los detalles de este proyecto se encuentran en la Memoria del Ministro de Hacienda, J.I. Elguera, expuesta al Congreso de 1876. en: *Ibid*, Tomo X, pp. 269-271. Asimismo, una visión radicalmente opuesta a este proyecto puede encontrarse en: Blume, Federico, *Observaciones sobre el Proyecto del Banco Central*, Lima: Imprenta Masias, 1876, pp. 16-17

la novedad era el segundo punto, en el cual se establecía que: «los bancos liquidarían semanalmente sus cuentas recíprocas, por cheques y billetes, y se pagarían los saldos en contra con sus propios billetes»⁴⁹.

Mientras en el Congreso de la República, el nuevo Ministro de Hacienda, José Aranibar, entregaba un proyecto diferente al del exministro Elguera, y los debates no llegaban a buen término, el respaldo metálico de los bancos se iba debilitando cada vez más, pasando de 19.35%, a fines de 1875, a sólo 14.34%, a fines de 1876. Este resultado negativo del contrato de 1875, se debió a que:

«[...] no tuvo éxito en lo que a la realización de las garantías concierne, que era el medio previsto para el pago de los adelantos hechos al gobierno, influyendo decisivamente en ese resultado el factor aleatorio que llevaba consigo, es decir, la favorable o adversa disposición que se encontrara en los mercados extranjeros para la absorción del guano y salitre»⁵⁰.

4. El colapso del sistema bancario

El sistema bancario que aún no se había repuesto de la crisis de 1875, tuvo que enfrentar el problema no resuelto del déficit fiscal. El gobierno que había contratado con Meiggs la construcción de una serie de ferrocarriles, no podía seguir financiando estas obras, por lo que la Compañía de Obras Públicas y de Fomento optó en febrero de 1877 por emitir sus propios billetes⁵¹. El impacto de esta emisión -que en un inicio fue bien recibida- se refleja en la caída del cambio externo de 27.75 peniques, en enero de 1877; a 20.5 peniques, en junio del mismo año. Igual tendencia mostró el cambio interno pasando de 1.54 a 1.95 billetes fiscales por soles de plata, en el mismo período.

49. Cfr., *El Comercio*, 29 de setiembre de 1875, citado por: Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 263.

50. Cfr., *Ibid.*, p. 256. Vale la pena agregar que de los 18 millones de soles del préstamo al gobierno, 14 millones se suponía vendrían de las negociaciones del guano (S/. 9*500,000) y del salitre (S/. 4'500,000). Véase Rodríguez, J.M., *op. cit.*. Tomo X, 1908, p. 19.

51. Para una severa crítica al sistema de financiamiento de los ferrocarriles construidos por Meiggs, véase: Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*, 6a Edición, Tomo VI, Cap. LXXIV, 1962-63, pp. 172-174.

La Compañía de Obras Públicas respondió los ataques de bancos y de comerciantes señalando que como cualquier otra compañía, estaba en su derecho la emisión de vales al portador y que, más aun, el propio gobierno le había autorizado (por Contrato del 3 de febrero de 1877) la emisión de «bonos u otras obligaciones conducentes a la realización de los trabajos»⁵².

Ante estos argumentos completamente válidos, un grupo de pequeños comerciantes agrupados en la denominada *Junta Mercantil* firmaron un convenio por medio del cual se rechazaría todo billete que no tuviese el sello del gobierno, requisito impuesto por el decreto del 18 de diciembre de 1873. Este acuerdo fue tan efectivo que obligó a Meiggs a declarar la imposibilidad de seguir con la conversión de sus billetes a partir de julio de 1877, cuya emisión ya ascendía a S/. 1'030,000 garantizados por Bonos Meiggs depositados en el Tribunal del Consulado. Dado que esto significaba la paralización de las obras ferrocarrileras del gobierno, Meiggs lo presionó para que aceptase la emisión de S/. 4'300,333 adicionales para concluir las obras, disponiendo la aceptación de esos billetes como moneda corriente.

El gobierno a pesar de los pedidos del alto comercio y del Banco de Londres, Méjico y Sud América, entre otros, para efectuar una especie de control de cambios (fijación periódica de tipos de cambio) y sujetarse a los límites de la emisión establecidos; así como de las disposiciones ya mencionadas de la *Junta Mercantil* y de las propias de un grupo de artesanos que elevaron un memorial al gobierno pidiendo el restablecimiento de la circulación metálica, insistió en reconocer la emisión de los billetes Meiggs mediante el decreto supremo del 17 de agosto de 1877 que puso término -unilateralmente- al Contrato del 18 de setiembre de 1875". De esta forma, el Estado asumió la responsabilidad por los S/. 20'333,333 soles (15 millones de los bancos asociados y el resto de los billetes Meiggs), pasando a ser fiscales los billetes inconvertibles, quedando a cargo del gobierno la redención de los mismos y prohibiéndose posteriores emisiones⁵⁴.

52. Cfr., Camprubí, Carlos, *op cit.*, pp. 292-293.

53. El decreto del 17 de agosto se encuentra en Rodríguez, J.M., *op cit.*, tomo XI. 1912, pp 360A-362A.

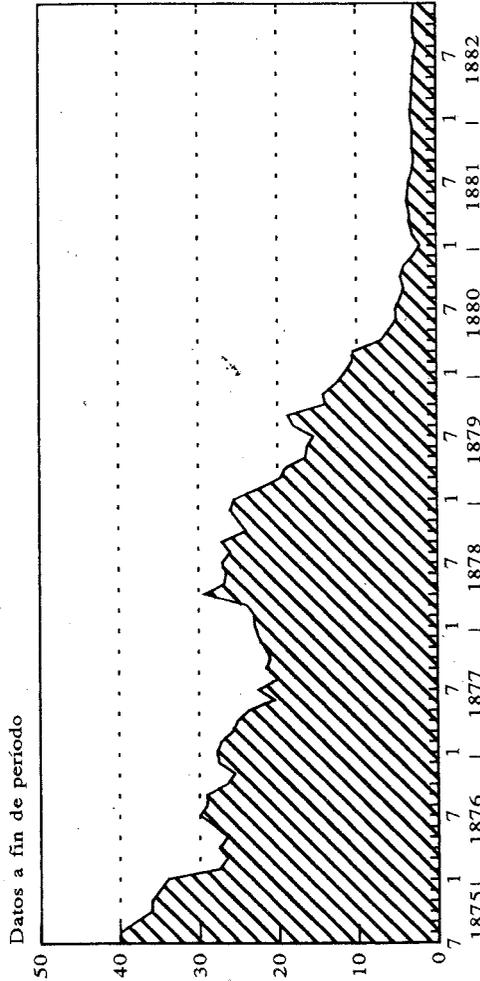
54. Recordemos que ya a fines de abril de 1877, el gobierno se había declarado deudor de los bancos asociados por 17 millones de soles.

Además mediante el decreto del 15 de noviembre de 1877, el gobierno ponía plazo de tres meses a todos los bancos para retirar de la circulación sus billetes; a excepción del Banco Garantizador, al cual se le ampliaría el plazo más de una vez. Sólo el Banco de Londres, Méjico y Sud América, logró recoger toda su emisión (S/. 121,024.50) y el Banco Angloperuano entregó la suma en billetes fiscales y parte en metálico, hasta cubrir el monto de su emisión (S/.85,789.40). Por su parte los bancos asociados, en el transcurso de los primeros tres meses pudieron amortizar S/. 1'068,780 (5.26% del total de la emisión), los cuales se incineraron". El impacto de estas medidas fue sin duda positivo, tal como se muestra en los Gráficos No. 2 y No. 3, el cambio tanto interno como externo, se estabilizó e inclusive se logró cierta mejoría hasta enero de 1879.

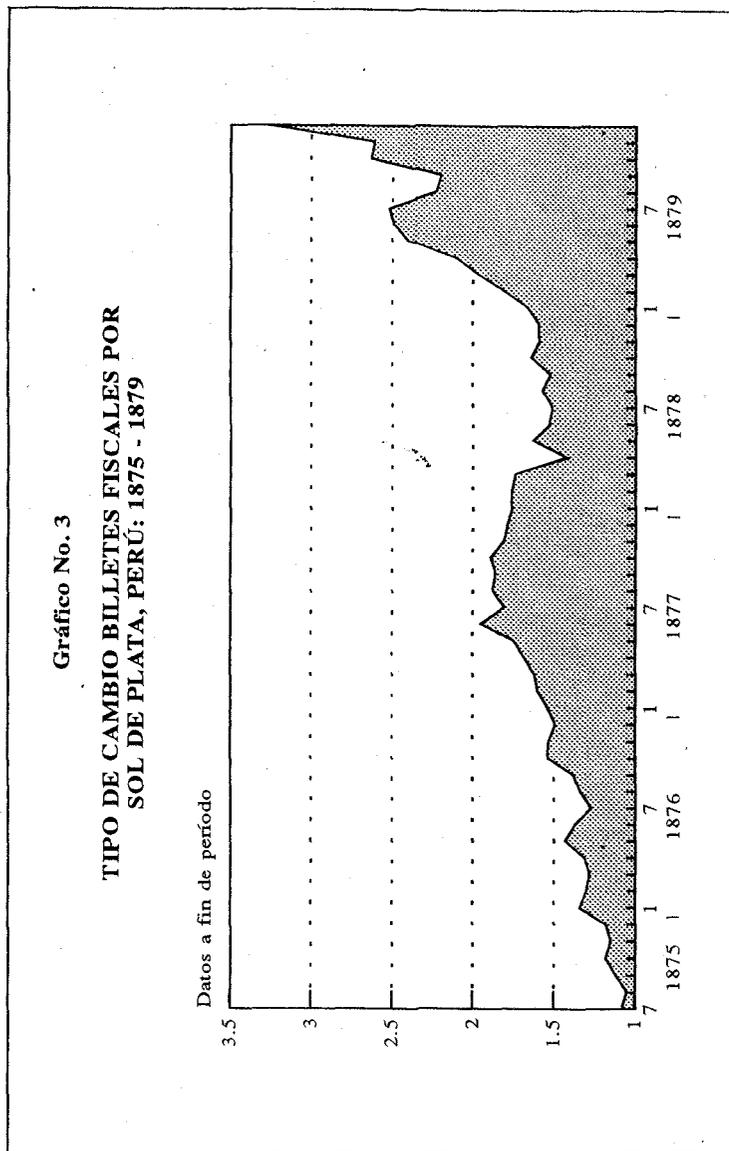
El 6 de setiembre de 1878, se reunió un grupo de banqueros y comerciantes para discutir algunos proyectos presentados para acelerar la amortización de los billetes, arribando a las siguientes conclusiones que resulta necesario citar en su integridad:

Gráfico No. 2

TIPO DE CAMBIO DE BILLETES FISCALES POR LIBRA ESTERLINA, PERÚ: 1875 - 1882



Fuente: Rodríguez, J.M., *Anales de la Hacienda Pública*, Lima: Lit. y Tip. T. Schench, 2a. Epoca, Tomos X, 1908 y Tomo XV, 1917.
 Elaboración: propia.



Fuente: Rodríguez, J.M., Anales de la Hacienda Pública, Lima: Lit. y Tip. T. Schenck, 2a. Epoca, Tomos X, 1908 y Tomo XV, 1917.
Elaboración: propia.

«1º) La inconvertibilidad del billete fue la consecuencia fatal del abuso del crédito durante largos años, en los cuales se importaba más de lo que se exportaba, lo que obligó al fin a pagar con moneda la diferencia, y del desequilibrio del Presupuesto General de la República; 2º) Las amargas lecciones de la experiencia han servido para disminuir la importación y aumentar la exportación, a tal punto que si en el día (6 de setiembre) hay diferencia, será más bien en nuestro favor que en nuestra contra; 3º) El déficit subsiste en el Presupuesto y por esta causa será inútil tratar de crear fondos para aplicarlos a la amortización de los billetes, pues el gobierno se verá forzado a disponer de esos fondos, cualquiera que sea su origen, cuando le falten los recursos indispensables para satisfacer las exigencias de la Administración Pública; 4º) No debe pensarse en amortizar billetes mientras no esté perfectamente balanceado el Presupuesto, caso en el cual será muy fácil volver a la circulación metálica; y 5º) la discusión de cualquier proyecto sobre la amortización de billetes debe ser precedida del estudio del Presupuesto para saber a punto fijo los recursos con que se puede contar»⁵⁶.

A consecuencia de tales debates se aprobaron en los meses siguientes las siguientes leyes:

- (a) 18 de diciembre de 1878: acuñación de moneda de níquel y cobre para el recojo de billetes fraccionarios.
- (b) 27 de enero de 1879: emisión de nuevos billetes, canje e incineración de los antiguos.
- (c) 4 de febrero de 1879: creación de rentas para la amortización del papel de responsabilidad fiscal⁵⁷.

Los temores manifestados por los banqueros y los comerciantes sobre la urgente necesidad de cerrar el déficit fiscal como la medida más eficaz para salir del problema monetario, se vieron justificados, cuando «al iniciarse la guerra (abril), la emisión bancaria asumida por el gobierno llegaba a S/. 16'829,333, y hasta

56. Cfr., *El Comercio*, de 7 de setiembre de 1878, tomado de: *Ibid.*, pp. 355-357.

57. Estas leyes aparecen publicadas en: Rodríguez, J.M., *op. cit.* Tomo XII, 191? p. 309A y p.312A

octubre de 1879 se amplió, por emisiones fiscales, a S/. 28'515,633»". Es más, por decreto de 28 de octubre de 1879 se autorizó la emisión de 32 millones de soles en billetes fiscales de curso forzoso⁵⁹.

El propio desarrollo de la guerra, así como el deterioro de la situación fiscal del gobierno, significaron la abrupta depreciación del cambio externo e interno llegando a su punto más bajo en enero de 1881, fecha de la ocupación de Lima por el ejército chileno. Durante la evolución del conflicto, uno a uno los bancos fueron quebrando o suspendiendo operaciones (véase el Cuadro No. 1), sobreviviendo únicamente el Banco del Callao, fundado en 1877 y la sucursal de Lima del Banco de Londres, Méjico y Sud América.

De este modo, el Estado había quebrado y con él, un sistema bancario que no pudo mantenerse al margen de las crecientes necesidades de un Estado que no supo prever lo pasajero de la bonanza producto del guano, y que tampoco supo reducir sus gastos cuando el negocio guanero se agotó. Lo acompañaron en su crisis, estas instituciones que no pudieron demostrar la estabilidad de un sistema bancario de libre producción de circulante; después de esta primera etapa, nunca más los bancos gozarían de esta ventaja: administrar directamente el poder de señoreaje.

58. Cfr., Camprubí, Carlos, *op. cit.*, p. 388.

59. Cfr., Rodrigue/, J.M., *op. cit.* Tomo XIII, 1916.

Bibliografía

- Aguilar, R.P. Mariano, *Estudio de la Constitución Peruana*, Madrid: Editorial del Corazón de María, 1913.
- Alzamora, Lizardo, *El Billeto de Banco en el Perú*, Lima: Librería e Imprenta Gil, 1932.
- Anan'ich, Boris, "The Russian Private Banking Houses, 1870-1914", en: *Journal of Economic History*, Vol. XLVIII, No. 2, junio 1988.
- Anónimo, *Consideraciones dedicadas al Supremo Gobierno, sobre el peligro de la emisión de billetes sin garantía*, Lima: Tipografía de Aurelio Alfaro y Cía. 20 de setiembre de 1866.
- Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*, 6a. Edición, Lima, 1962-63.
- Blume, Federico, *Observaciones sobre el Proyecto del Banco Central*, Lima: Imprenta Masías, 1876.
- Camprubí Alcázar, Carlos, *Sociedad de Beneficiencia Pública de Lima. Caja de Ahorros de Lima. Un Siglo al Servicio del Ahorro (1868-1968)*, Lima, 1968.
- Camprubí Alcázar, Carlos, *Historia de los Bancos en el Perú, 1860-1879*, Lima: Ed. Lumen, 1957.

- Cosío Cornejo, Jorge, "El Billeto de Banco en el Perú hasta el año 1879", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, No. 40, Lima: UMSM, enero 1949.
- Dancuart, Emilio, *Anales de la Hacienda Pública del Perú. Historia y Legislación Fiscal de la República*, Lima: Imprenta de "La Revista", la. Epoca, Tomos VI al VIII, varios años.
- Dargent, Eduardo, *El billete en el Perú*, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 1979.
- Dowd, Kevin, *Private Money: The Path to Monetary Stability*, Hobart Paper 112, London: Institute of Economic Affairs, 1988.
- García Calderón, Francisco, *En Torno al Perú y América (Páginas Escogidas)*. Antología de la obra de García Calderón, con un Ensayo Preliminar por Jorge Basadre, Lima: Edit. Mejía Baca, 1954.
- García Calderón, Francisco, *Memorias del Cautiverio*, Lima: Ed. Torres Aguirre, 1949.
- García Sayán, Enrique, *Economía Monetaria y Bancaria*, Lima: mimeo, 1937.
- Garland, Alejandro, *Estudio Económico sobre los Medios Circulantes usados en el Perú*, Lima: Imp. La Industria 1908.
- Glasner, David, *Free Banking and Monetary Reform*, New York: Cambridge University Press, 1989.
- Goodhart, Charles, *The Evolution of Central Banks*, London: MIT Press, 1988.
- Gootenberg, Paul, *Carneros y Chuño: Price Levels in Nineteenth Century Perú*, Brandéis University, mimeo, setiembre 1988.

- Luna, Pablo, "1888: el Rechazo Definitivo del Billeto Fiscal", en: Alvarez, Augusto y otros. *La Urgencia del Cambio: Propuestas de Política Económica*, Lima: CIUP, 1988.
- Morón, Eduardo, *La Demanda por Múltiples Monedas: un Enfoque de Portafolio*, Buenos Aires: Universidad de San Andrés, mimeo, noviembre 1992.
- Perú, *Ley expedida por el Congreso de la República del Perú nombrando un empleado fiscal para cada uno de los bancos de emisión y descuento establecidos o a establecerse a fin de que intervengan en el balance diario de su caja, el cual se publicará en los diarios de la capital*, Lima, mimeo, 16 de diciembre, 3ff., 1864.
- Perú, *La Constitución y Leyes Orgánicas del Perú dadas por el Congreso de 1860*, Lima: Imp. del Estado, Edición Oficial, 1869.
- Quiroz,⁴ Alfonso, *Banqueros en Conflicto: Estructura Financiera y Economía Peruana, 1884-1930*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1989.
- Revoredo, Alejandro, *Apuntes de Historia Política y Financiera*, Lima: Lib. e Imp. Gil, 1939.
- Rodríguez, J.M, *Anales de la Hacienda Pública*, Lima: Lit. y Tip. T. Scheuch, 2a. Epoca, Tomos IX al XIII, Varios años.
- Ulloa, José Casimiro, *La Revista de Lima*, Lima, Tomo VI, 1861.
- Valega, José María, *Código de Comercio. Ley de Quiebras*, 2a. Edición, Lima: Ed. Azángaro, 193?.
- White, Lawrence, *Free Banking in Britain: Theory, Experience, and Debate, 1800-1845*, London: Cambridge University Press, 1984.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*, CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 34 pp.
2. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*, CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 42 pp.
3. Portocarrero S., Felipe, *Religión, familia, riqueza y muerte en la élite económica. Perú: 1900-1950*, CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 88 pp.
4. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Los problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*, CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 60 pp.
5. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperestanflación. Perú 1985-1990*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 71 pp.
6. Portocarrero S., Felipe y Luis Torrejón M., *Las inversiones en valores nacionales de la élite económica. Perú: 1916-1932*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 57 pp.
7. Arias Quincot, César, *La Perestroika y el fin de la Unión Soviética*, Lima: CIUP, 1992, 111 pp.
8. Schwalb, María Matilde, *Relaciones de negociación entre las empresas multinacionales y los gobiernos anfitriones: el caso peruano*, Lima: CIUP, 1993, 58 pp.
9. Revilla, Julio E., *Frenesí de préstamos y cese de pagos de la deuda externa el caso del Perú en el siglo XIX*, Lima: CIUP, 1993, 126 pp.