El Banco de la República fue creado durante la República Conservadora

Imprimir

Este año el banco central de Colombia cumple 100 años de vida. En medio de los actos conmemorativos: publicaciones, conferencias, exposiciones y actos culturales, sobresale la reiteración del pretendido carácter científico de sus orientaciones ideológicas, de la presunta neutralidad política y social de las medidas que agencia y del supuesto sentido de responsabilidad de la tecnocracia que lo soporta. Ese sendero propagandístico está en línea con los cambios institucionales en el ámbito de la gestión de la moneda que se manifiestan a nivel internacional. Como la ha señalado Tognato (2012, p. 21) “la despolitización de la moneda y la autonomización concurrente de las autoridades monetarias del gobierno constituyen una de las tendencias institucionales recientes más notables en la economía en todo el mundo. Desde finales de 1980, la banca central independiente se ha difundido a escala mundial”.
Un discurso similar al que se ha difundido en el marco de las celebraciones del centenario del Banco se encuentra en un buen número de libros sobre la historia del Banco de la República. Tales historias se sostienen en un enfoque teleológico, que considera que los resultados finales estaban predeterminados en el pasado, a pesar de los baches que hubiera podido tener el camino; o sea las reformas al Banco de la República condujeron al modelo ideal de banca central independiente del gobierno y de presiones políticas. Otra de las características de esa historiografía es que sus autores han sido codirectores del banco, o técnicos que han tenido una relación laboral con esta institución[1]. Esta comunidad de discurso se ha convertido en la historia oficial del Banco y es la versión impartida en las facultades y departamentos de economía.

A partir de un programa de investigación diferente al adoptado por la economía liberal (que defiende la idea de la neutralidad de la moneda y le otorga como naturaleza ser un instrumento que cumple las funciones de unidad de cuenta, medio de cambio y almacén de valor), se entiende que el dinero está sostenido sobre un trípode: la deuda, la confianza y la soberanía (Théret, 2013, Aglietta, 2016), es decir, un conjunto de relaciones sociales, característica de lo dota de una naturaleza que supera designación de instrumento.

Con este enfoque y a partir de un trabajo riguroso de fuentes primarias es posible llegar a

conclusiones diferentes, como por ejemplo que el éxito del banco ha sido posible precisamente por las redes sociales y políticas y que sus directivas comparten el mismo dogma y están sintonía con los grandes poderes económicos que avalan sus tareas.

Al hacer una reconstrucción histórica de los primeros años de funcionamiento del banco se puede controvertir la tesis de la apoliticidad y mostrar que, por el contrario, como se analizará a continuación, fueron las redes políticas de las directivas de esta institución las que garantizaron el funcionamiento de la entidad.

La modernización institucional en Colombia

En Colombia, las transformaciones institucionales de las primeras décadas del siglo XX se forjaron en un contexto de mayor vinculación de la economía al flujo internacional de capitales, con el consecuente –y esperado– aumento de la deuda pública externa. La creación del Banco de la República, la Superintendencia bancaria y de la Contraloría General de la República normalmente se asocia con la venida de la Misión Kemmerer en 1923. Sin embargo, antes de ese año en el país se había avanzado en propuestas que conducían a establecer la banca central y hacer una mejor supervisión de las finanzas públicas. Por ejemplo, la junta de conversión (1910-1923) entre sus objetivos tenía unificar el medio circulante bajo la égida del patrón oro y dar estabilidad a la tasa de cambio. Para 1921 se discutía en el congreso un proyecto de la creación de un banco de emisión de propiedad privada con la facultad, por 25 años, de emitir billetes convertibles a su presentación por oro acuñado.

La misión de expertos financieros asesoro a varios países latino americanos en la organización de la banca central. De acuerdo con Paul Drake, los países del mundo andino (Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia) que requirieron la asesoría de Kemmerer buscaban “modernizar sus instituciones económicas, para atraer el capital externo y para consolidar su gobierno central” (Drake, 1983. P. 60). El gobierno de Pedro Nel Ospina buscaba con la contratación de la primera Misión liderada por el profesor de la Universidad de Princeton -conocido como el doctor monedas- para poder acceder al crédito externo otorgado por

bancos norte americanos. La guía de las recomendaciones de la misión tenía como norte el anclaje del patrón oro en el sistema de creencias que guiaba la política monetaria, legitimar el banco de emisión era crucial porque para los años veinte todavía se percibía en el papel moneda el fantasma del autoritarismo de los gobiernos de la Regeneración, especialmente el ejercido durante la guerra de los Mil Días.

La llamada “prosperidad al debe”, término acuñado por Alfonso López Pumarejo, origina un endeudamiento externo en el país de magnitud inédita. En 1928 llegaron al país de $230,2 millones y en el momento que se inicia la gran depresión el saldo alcanzó la suma de $249,1 millones (Echavarría, 1982, p. 116). En opinión de José A. Ocampo (1988), las condiciones de los créditos fueron relativamente onerosas, con tasas que oscilaron entre un 6 y un 8 %, aunque tomando en cuenta que el descuento con el cual se vendían los bonos era considerable, la tasa de interés efectiva se situaba alrededor de 7,8 %. Este crédito irradio a los principales ciudades y departamento de la nación: al 30 de junio de 1930 los departamentos absorbieron el 33,7 % de los empréstitos realizados y los bancos el 20,7 %.

A la llegada de estos recursos se debe adicionar los 25 millones de dólares recibidos por la indemnización debida a la pérdida de Panamá[2]. Esta indemnización se hacía en cuotas para no afectar los sistemas monetarios, lo cierto es que de esta forma se condicionaba al gobierno colombiano a que garantizara la seguridad jurídica de las inversiones norteamericanas, particularmente la de los enclaves económico: petróleos y bananos. La república conservadora recibió esta suma en virtud de la firma del tratado Thomson-Urrutia, suscrito entre los Estados Unidos y el Gobierno colombiano, documento con el que se intentaba dirimir el conflicto entre estadounidenses y colombianos provocado por el apoyo que Estados Unidos brindó al movimiento que condujo a la separación de Panamá.

En este contexto se desenvuelven los primeros años de funcionamiento del banco. Su creación no estuvo exenta de críticas en particular sobre la composición de la junta directiva y manejo de las reservas metálicas. Del dinero recibido por el acuerdo en mención el primer desembolso de cinco millones de dólares se empleó, como aporte de capital, para la fundación del Banco de la República (BR). Con este capital inicial, que representaba el 50 %

del capital total, el gobierno suscribió las acciones clasificadas como tipo A; con el aporte de capital de los bancos comerciales se adquirieron acciones tipo B; el capital de los bancos extranjeros quedó clasificado en el tipo C y las acciones en poder del público se clasificaron como de tipo D, sin embargo, estas últimas no daban derecho a voto, salvo si se suscribían por el valor de un millon de pesos. El gobierno era el propietario del 50% del capital del BR. Sin embargo, de nueve miembros de la junta los bancos escogían seis (cuatro por los bancos comerciales nacionales y dos por la banca extranjera) y el gobierno tan solo contaba con tres representantes. Con esta composición el "banco central de los banqueros" buscaba legitimarse frente al capital privado dedicado al negocio de los préstamos. Algunos políticos se preguntaban cómo era posible que el gobierno, siendo socio mayoritario, no tuviera mayor injerencia en la Junta Directiva.

En su segunda visita a Colombia Kemmerer asesora la expedición de Ley 82 de 1931, reformatoria de la Ley 25 de 1923 orgánica del Banco de la República. Al expedirse la ley que funda al BR Kemmerer recordaba los temores que le asaltaban en torno a la posibilidad de que la Junta Directiva del Banco fuese controlada por los intereses bancarios en perjuicio del comercio y de la industria, puesto que para la representación de los sectores productivos se acogió el sistema adoptado por la Reserva Federal de los Estados Unidos, que adscribe a los bancos la elección de los directores que representan dichos sectores.

Otra crítica al BR la formulo el periodista Luis Jiménez López, por cuanto se había configurado un sistema para darle a los banqueros "el monopolio del crédito, el usufructuo de la regalía preciosísima de la emisión, el dominio del señorío, el derecho de explotación perpetua sobre los colombianos, que sudan y trabajan, no puede ser mirado por éstos sino como un monumento de inequidad" (1927, p. 21), puesto que las operaciones ordinarias de préstamos y descuentos del Banco deben hacerse con los bancos accionistas y no con el público. Adicionalmente, para dar seguridad a las reservas metálicas, una parte de ellas eran depositadas en la banca norte americana que reconocía un 2% de interés, mientras que la tasa de descuento que aplicaba el banco a los bancos accionistas oscilaban sobre el 6%.

Redes políticas de las directivas del Banco de la República

Uno de los temas motivo de discusión es la neutralidad que debían tener el gerente y los miembros de la junta directiva del BR respecto de la política partidista y la defensa de los intereses de ciertos sectores de la economía, que va pareja con la consideración de que la moneda es neutral. Los historiadores económicos que han tenido vínculos laborales con el BR o han hecho parte de la estructura de poder del Banco insisten en que la llamada neutralidad ha sido un elemento que explica el éxito de la institución desde sus primeros años[3]. Por el contrario, Paul Drake (2013, p. 20) sostiene que los bancos centrales, junto con el apoyo que proporcionaban los sistemas bancarios nacionales "estimulaban la expansión, urbanización, concentración, institucionalización, integración y racionalización del capitalismo en cada país andino. La creación de un banco central y sus reglamentaciones contrarias a los préstamos grandes y a largo plazo para los hacendados podían ayudar especialmente a los nuevos intereses urbanos. Esas reformas auspiciaban principalmente a los banqueros, comerciantes e industriales".

Como era de esperarse, los primeros gerentes del BR, además de tener experiencia en el manejo del sistema bancario, participaban activamente en la política partidista normalmente asociada con el partido de gobierno: el conservador. El segundo gerente del banco, Félix Salazar Jaramillo, nacido en Manizales el 17 de junio de 1870, fue dirigente del Partido Conservador (Morales Benítez, 1982, p. 115) y un importante socio empresarial de Nemesio Camacho, uno de los empresarios más acaudalados e influyentes en las primeras décadas del siglo XX.

En la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR), tanto a nivel nacional como seccional, se presentaba una rotación entre las funciones como directivos del Banco y la representación política, pese a que una de las preocupaciones expresada por la JDBR era la participación de sus empleados en la política partidista, al punto de que en ocasiones prohibía expresamente que los empleados formaran parte de corporaciones políticas tales como directorios o comités políticos. Sin embargo, hay otros casos como el de Eduardo Serna, gerente de la sucursal de Pereira, a quien se le concedió "licencia para separarse de su puesto por veinte días, a fin de venir a Bogotá dar una explicación de lo ocurrido en las pasadas elecciones y de los cargos que se le han hecho por tal motivo" (JDBR, Acta 569, 11 de marzo de 1930).

Otra situación es la del director de Santa Marta, a quien se le otorgó permiso de aplazar su posesión por varios meses por cuanto era representante en la Cámara y, a juicio de Esteban Jaramillo, había “creído poder prestar algún servicio al Banco en la Cámara, pero que próximamente seguirá para Santa Marta” (JDBR, Acta 618, 28 enero de 1931), pero la Junta dispuso que se pasara “una circular a las oficinas del banco reiterando la recomendación de que no conviene que los funcionarios de la institución participen activamente en política” (JDBR, Acta 619 bis, 11 de febrero de 1931). Años más tarde, y frente a las elecciones de 1937 y a “moción del señor Gerente, se conviene en que se pase una circular a las oficinas del banco, recordando las instrucciones dadas anteriormente sobre no participación de los empleados de la institución en Directorios y Comités políticos” (JDBR, Acta 1046, 17 de marzo de 1937).

Las redes familiares y políticas de don Julio Caro –nieto de José Eusebio Caro (fundador del Partido Conservador), hijo de Miguel Antonio Caro (expresidente de la República)– y que se desempeñó como gerente del BR durante más de 20 años (1927-1947), le facilitaron moverse en el mundo político y en el ámbito financiero, por cuanto en su juventud fue empleado del Banco de Colombia y llegó a ser nombrado en 1923 como miembro suplente en la Junta Directiva del BR en representación de los bancos privados. Las buenas relaciones con la última administración de la república conservadora y con la segunda república liberal atenuaron el impacto y los ataques que se le hicieron al banco y, particularmente, a la forma como se enfrentó la crisis.

La idea de una institución bancaria por encima de los intereses particulares y en particular los del capital bancario era frecuentemente subrayada por Julio Caro, gerente del BR, como lo hizo en respuesta a una crítica publicada en el diario *El Tiempo* que decía: “El Banco de la República, que hubiese sido en un momento dado el contralor de la locura pública, se dejó arrebatar por la locura, impulsado a ello por la presión amistosa de sus más influyentes accionistas, los banqueros particulares”. En la carta dirigida a ese diario Caro señalaba que el Banco de la República era “una institución nacional, alejada y libre de la influencia política, sin otra mira que los intereses nacionales y el buen crédito del país” (RBR 46, agosto de 1931, p. 278).

Al revisar algunas de las Actas de la JDBR se encuentran menciones sobre la actividad partidista de algunos miembros de la misma. En la sesión de la Junta del 9 de octubre de 1935 (Acta 966), a propósito de la elección de los gerentes para Cali y Barranquilla, y en pleno gobierno del partido liberal, el gerente Caro manifestó que para el nombramiento del gerente de Barranquilla había consultado al señor presidente de la República, quien le había manifestado que era favorable al nombramiento de José Domingo Pumarejo para desempeñar ese cargo, pero "sí querría conocer las tachas que a éste se le anotan, haciendo constar que no se trata de un nombramiento político". El ministro de Hacienda, Jorge Soto del Corral, recalcaba que el de Domingo Pumarejo no se trata de un nombramiento político, "aunque en los primeros tiempos del Banco sí se tuvieron en cuenta consideraciones políticas" (JDBR, Acta 967, 10 de octubre de 1937). Este candidato se posesionó en junio de 1937 y ocupó durante dos años la gerencia del BR, no olvidemos que la administración lopista buscaba que los puestos del Estado fueran ejercidos por dirigentes liberales. En el nombramiento del gerente de la sucursal en Cali, en la misma sesión, otro miembro de la junta, Héctor Vargas, "observa que al nombrar los gerentes y directores de las oficinas del Banco en el país no pueden desatenderse ciertos sentimientos y opiniones regionales, agregando que el caso de la gerencia de Cali debe resolverse pronto, pues entiende que se piensa llevarlo a las Cámaras y provocar un debate que puede ser inconveniente para el Banco" (JDBR, Acta 967, 10 de octubre de 1937)[4].

Para finalizar, tal vez valdría la pena mencionar algunos de los rasgos centrales de los dos últimos gobiernos de la República Conservadora. Pedro Nel Ospina (1922-1926) y Abadía Méndez (1926-1930) responsables de la organización y los primeros años de funcionamiento del BR. Este régimen se caracterizó por exclusivismo político, represión social y una fuerte alianza con las jerarquías católicas. El liberalismo dirigido por Alfonso López Pumarejo y Darío Echandía criticaron esta forma de enfrentar la protesta social y la persecución a la oposición representada por este partido. En varias ocasiones López denunciaba al "clero que utilizaba los púlpitos contra el partido liberal y sus candidatos" (López Pumarejo 1936/1979. p. 100).

Gracias al control que los conservadores ejercían sobre la Corte Suprema de Justicia (Cajas

Sarria 2016. P. 176) fue posible la aprobación tanto de la normatividad que le dio vida a la institución bancaria como los decretos y leyes que afectaban la lucha de los trabajadores. Basta citar las “leyes heroicas”. En abril de 1927 se expidió el Decreto 707 de 1927 “Por el cual se dictan los reglamentos de Policía Nacional sobre orden público, reuniones públicas y posesión de armas y municiones”, en que uno de sus deberes es “descubrir las tramas, maquinaciones y conciertos contra la seguridad de la nación”, los infractores serían castigados previo juicio ordinario de policía, con la pena de confinamiento por tres meses a dos años.

A ese decreto se sumó la Ley 69 de 1928 (por la cual se dictan algunas disposiciones sobre defensa social) que en su artículo 1 establecía como delito “agruparse, reunirse o asociarse bajo cualquiera denominación, para alguno de los siguientes propósitos: 1º. Incitar a cometer cualquier delito de los previstos y castigados por las leyes penales de Colombia; 2º. Provocar o fomentar la indisciplina de la fuerza armada, o provocar o fomentar la abolición o el desconocimiento, por medios subversivos, del derecho de propiedad o de la institución de la familia, tales como están reconocidos y amparadas por la Constitución y leyes del país; 3º. Promover, estimar o sostener huelgas violatorias de las leyes que las regula; 4º. y hacer la apología de hechos definidos por las leyes penales como delitos”. Tanto el decreto de Alta Policía como la Ley 69 fueron declarados exequibles, lo que hizo aparecer a la Corte como “un tribunal que actuaba con una parte esencial del régimen conservador que se encontraba camino a su disolución” (Cajas Sarria, 2016, p. 176).

En la memoria de los colombianos y en la literatura de García Márquez ha quedado el recuerdo imborrable de la “masacre de las bananeras” que fue la respuesta gubernamental a la huelga del 12 de noviembre de 1928. Para Ricardo Sánchez (2009) se trató de una huelga general de masas, con organismos de control territorial y de poder decisorio, con brigadas y guardias de los trabajadores armados con sus machetes y azadones. Nuevamente, la solución al conflicto obrero-patronal fue militar.

El BR se ocupó de la huelga de las bananeras, así, en el editorial de la Revista del Banco de diciembre de 1928 en cierta manera justificó la forma como el gobierno de Abadía Méndez

enfrentó la protesta social: “Un dolorosísimo acontecimiento ha enlutado para la nación los últimos días del año. Nos referimos a la huelga de los obreros de la ubérrima región bananera de Santa Marta, que, si empezó y se desarrolló en sus principios en forma pacífica y dentro de las prescripciones de la ley, para prolongarse en exceso, quizás por no haberse prestado desde el comienzo toda la atención debida, degeneró en formidable asonada, que ejerció actos de violencia y de verdadero vandalismo. Estos hechos, y la magnitud del movimiento, en que se llegó a asegurar que había comprometido más de 30.000 personas, obligaron al gobierno a tomar medidas de extrema energía, con las que logró terminar pronto lo que lleva tomando caracteres de brote revolucionario, restableciendo el orden en la región, aunque tuvo para ello de derramarse sangre, lo que siempre habrá que lamentarse”.

Bibliografía

Aglietta, M., Ould-Ahmed, P., Ponsot, J. F. (2016). *La monnaie : entre dettes et souveraineté*. Éditions Odeli Jacob

Cajas Sarria, M. A. (2016*). La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia 1886-1991* (t. I)*. De la Regeneración al régimen militar 1886-1958.* Universidad de los Andes, Icesi.

Drake, P. (2013). Kemmerer y la creación de los bancos centrales en los países andinos*. Banco de la República 90 años de la Banca Central en Colombia*. Banco de la República.

Echavarría, Juan José. (1982). *La deuda externa durante los 20s y los 30s: algunas enseñanzas para el presente*. Fedesarrollo

López Pumarejo, A. (1936/1979). Cómo llegó el liberalismo al poder y cuáles han sido sus realizaciones (conferencia dictada por el presidente López en el Teatro Municipal, el 30 de noviembre de 1936). En *Obras selectas* (t. I). Editorial Retina.

Jiménez López, Luis. (1927). *El Banco de la República contra los intereses nacionales.* Bogotá. Talleres de Ediciones Colombia.

Junta de Conversión (1911-1923). Informe de la Junta de Conversión al Congreso Nacional.

Kalmanovitz, Salomón Y Avella, Mauricio. (1998) Barreras del desarrollo financiero. Las instituciones monetarias colombianas. *Revista* Banco de la República, 71/851

Morales Benítez, Otto. (1982). *Maestro Darío Echandía*. Banco de la República

Ocampo, José Antonio. (1988). Cuatro décadas de endeudamiento externo colombiano. En J. A. Ocampo y E. Lora (Eds.). *Colombia y la deuda externa: de la moratoria a la encrucijada de los ochenta*. Tercer Mundo-Fedesarrollo

Rodríguez Salazar Oscar (2013). *La institución monetaria en la creación de la Banca Central. La organización del Banco de la República*. Universidad Externado de Colombia.

Sánchez Ángel, Ricardo. (2009). Significados de la huelga de las bananeras de 1928. “Introducción”. En M. Archila y J. Torres, *Bananeras. Huelga y masacre. 80 años.* Universidad Nacional de Colombia

Théret, Bruno. (2013). La moneda a través del prisma de su crisis de ayer y hoy. En B. Théret (Ed.). *La moneda develada por su crisis*. Universidad Nacional de Colombia.

Tognato, Carlo. (2012). *Central Bank Independence*. *Cultural Codes and Symbolic Performance*. New York Palgrave-Macmillan

---

[1] Un balance historiográfico de las obras que se ocupan de la historia del banco se puede encontrar en Rodríguez Salazar (2023)

[2] En la Revista del Banco de la República (RBR) se afirma: “La entrada al país de una gran parte de los fondos provenientes de la indemnización pagada por los Estados Unidos con motivo de la sesión de Panamá y los empréstitos cuantiosos contratados en el exterior por

entidades públicas y por empresas privadas, trajeron consigo una gran expansión del crédito y del medio circulante, un alza general de precios y un aumento enorme de las importaciones y de los consumos" (RBR 45, julio de 1931, p. 241).

[3] En la producción historiográfica sobre la fundación del BR se ha insistido en su carácter apolítico. Por ejemplo, en el trabajo de Kalmanovitz y Avella (1988) se afirma que un aspecto central de la Ley 25 de 1923 al conformar la Junta Directiva del Banco fue determinar una fórmula de equilibrio que descartara la "indebida" injerencia del gobierno y el predominio de sectores económicos específicos

[4] La relación entre la JDBR y el Congreso no había sido del todo cordial. En 1927, en la RBR se registró: "El 16 de noviembre, después de 4 meses de sesiones, clausuraron sus labores las Cámaras Legislativas, dejando expedidas 115 leyes, es de mencionar el hecho de que por primera vez desde que funciona el BR, dicha institución no fue motivo de discusiones y censuras en el Congreso, indicio de que ya el país se da cuenta de los beneficios que le ha traído la fundación de nuestra institución a la organización bancaria en la cual es el eje" (RBR 2, diciembre de 1927). Los desencuentros con el mundo político, las críticas que le llovieron a la JDBR por la forma procíclica del manejo de la crisis fueron el contexto de las reformas realizadas en 1931.

Oscar Rodríguez Salazar, Profesor Universidad Nacional de Colombia – Universidad Externado de Colombia

* Este artículo es una versión breve de una parte del libro: *La institución monetaria en la creación de la banca central. La organización del Banco de la República*, publicado por la Universidad Externado de Colombia.