

<http://dx.doi.org/10.18232/alhe.1080>

Reseña

Edna Carolina Sastoque Ramírez, *El papel de los banqueros en la construcción de Estado y soberanía monetaria en Colombia (1880-1931)*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, 400 pp.

José Antonio Ocampo¹, *  0000-0001-8025-6492¹ Banco de la República, Colombia.* Correspondencia: ocampo.joseantonio@yahoo.com

La obra de Edna Carolina Sastoque es una excelente contribución a una creciente literatura sobre la historia de la moneda y la banca en Colombia, que se remontan a la obra clásica de Guillermo Torres García e incluyen también contribuciones posteriores de Mauricio Avella, Juan Santiago Correa, Antonio Hernández, Alejandro López, Adolfo Meisel, Juan Camilo Restrepo y Fabio Sánchez, las historias más específicas de instituciones bancarias de María Mercedes Botero y Carmen Astrid Romero, entre otros, y mis propios ensayos sobre el tema. Es una obra bien documentada, con amplias referencias a la literatura nacional e internacional sobre estos temas y a diversas fuentes primarias.

El periodo que cubre puede sorprender al lector, pero está íntimamente relacionado con la referencia a la *soberanía monetaria* en el título de la obra. Se inicia con la creación del Banco Nacional (aunque con referencias a la llamada *banca libre* que lo precedió), que pocos años después asumiría el monopolio de la emisión en Colombia. Termina, a su vez, con el abandono del patrón oro y la adopción definitiva del peso de carácter fiduciario como la moneda colombiana. Es decir, en términos decimonónicos, se inicia con el primer experimento de *papel moneda de curso forzoso* y termina con el éxito de dicho régimen monetario una vez el peso colombiano se desprende del patrón oro.

El título hace referencia también a la construcción de Estado y al proceso más amplio de *articulación nacional*. Como lo explica la autora en la introducción a la obra, esta consolidación estatal y nacional involucró tres procesos diferentes: la financiación del gobierno, la conformación del



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

mercado interno y la armonización de los intereses nacionales e internacionales. Para este análisis, Sastoque adopta lo que denomina un enfoque amplio de las ciencias sociales, lo que la lleva a situar la historia de la banca en términos de los procesos políticos nacionales y las relaciones entre la nación y las regiones, en el complejo proceso de articulación nacional que caracterizó (y sigue caracterizando) a Colombia. También tiene en cuenta, por supuesto, los hitos de la historia económica de Colombia durante el periodo que analiza, con un énfasis particular en el papel que desempeñaron los banqueros privados en las decisiones asociadas a la construcción de las instituciones monetarias.

El libro se divide en cuatro capítulos y una sección de conclusiones. El primer capítulo es conceptual. Los tres siguientes analizan los tres periodos principales de la historia monetaria y bancaria de Colombia durante el periodo analizado: la regeneración y la Guerra de los Mil Días, las primeras dos décadas del siglo xx y la primera etapa de historia del Banco de la República. Como lo señalo más adelante, quizá las contribuciones más novedosas se refieren al segundo periodo y a los eventos que precedieron a la creación del Banco de la República durante el tercero.

El esquema conceptual que desarrolla en el capítulo 1 resalta la relación de la moneda con la construcción de la nación y el Estado. El dinero tiene, en la visión de la autora, varias funciones sociales, entre ellas, la de contribuir a la construcción de redes mercantiles amplias, desde lo local hasta lo mundial y dinamizar, en consecuencia, las fuerzas productivas. La forma como se organiza el sistema monetario tiene, sin embargo, varias etapas, que en el periodo que analiza la obra se relaciona con la forma como el monopolio de la emisión se impuso en Colombia, acorde con la tendencia mundial. Un elemento esencial es la necesidad de construir confianza en el dinero fiduciario, que falló durante la regeneración y sólo se consolidó con el Banco de la República, después de un largo periodo de transición.

LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES MONETARIAS Y BANCARIAS

El análisis del primer periodo en el capítulo 2, estudia elementos conocidos, aunque con varias contribuciones novedosas. Tal vez la más interesante es el énfasis en la fragmentación regional de las élites de *comerciantes-banqueros*, como los denomina la autora, y su reflejo en la fragmentación monetaria que subsistió, un tema sobre el cual aporta abundantes datos. Como lo señala, esto se reflejó tanto en el hecho de que durante la época de la banca libre los billetes emitidos por los bancos sólo circulaban en pocos casos fuera de sus estados, así como en la multiplicidad de monedas que circularon en distintas regiones bajo el supuesto monopolio de emisión del Banco Nacional, un fenómeno que se agudizó durante la Guerra de los Mil Días.

Su análisis cubre las medidas legales adoptadas entre mediados de la década de 1860 y 1886, cuando se concedió el monopolio de emisión al Banco Nacional, así como la conflictiva historia del curso forzoso a partir de 1886. Un elemento novedoso que resalta la autora es la forma como los billetes del Banco Nacional escasearon en algunas regiones y que, pese a su liquidación a partir de 1896, se hicieron emisiones de billetes del Banco en 1898 y 1899, que con la guerra se autorizó a varios gobernadores a emitir billetes departamentales, y que la emisión se desbordó a partir del segundo semestre de 1899. Como lo indican los datos que aporta, las series de los billetes no fueron uniformes y no había denominación continua, e incluso circularon, al lado de los billetes del Banco Nacional, los de otros bancos nacionales y algunas casas extranjeras (cuadro 2.9, p. 130).

El capítulo 3 relata, a su vez, las medidas de estabilización monetaria que se adoptaron después de la Guerra de los Mil Días y los desarrollos que sucedieron durante la primera guerra mundial y la crisis internacional que la sucedió. Estos eventos se analizan en el contexto de los cambios políticos que tuvo Colombia, así como la forma como se fue cimentando durante estos años una visión modernizadora y un sentido de progreso económico, asociado a la expansión cafetera, pero también de otros sectores y la adopción de nuevas tecnologías. Una de sus manifestaciones fue también la estabilidad que asumieron las Cámaras de Comercio y organizaciones gremiales, así como el ascenso de nuevos movimientos sociales.

En 1903 se prohibió la emisión de papel moneda, se adoptó el patrón oro y se creó la Junta de Amortización, pero esta última ralentizó su trabajo, por lo cual los viejos billetes continuaron circulando por mucho tiempo y, de hecho, como lo señala Sastoque, hubo incluso un crecimiento inicial de la oferta monetaria entre 1903 y 1905 (cuadro 3.2, p. 187). La autora relata también la historia de la creación del Banco Central, como un banco mixto, con 60% de capital privado, con privilegio de administrar rentas nacionales, y de emitir billetes intercambiables por pesos oro, pero que terminó por perder todos los privilegios en 1909 con el colapso del gobierno de Rafael Reyes.

El análisis de los eventos que sucedieron en los años siguientes, hasta la creación del Banco de la República, es uno de los grandes aportes del libro. En 1909 se creó la Junta de Conversión, la cual al igual que la Junta de Amortización que la precedió, actuó con mucha lentitud en recoger el papel moneda. Como lo señala la autora: “En el escenario monetario, las restricciones fiscales, la falta de consenso político y una mayor complejidad económica obligaron a continuos cambios legislativos y a atender el incremento de la demanda por medios de pago con la emisión de nuevos instrumentos y la circulación directa de moneda extranjera” (p. 250).

En este capítulo, así como el 4, relata los múltiples proyectos de reorganización del sector monetario y bancario que se discutieron entre 1911 y 1921: trece proyectos que propendían por un modelo plural de bancos de emisión y 16 de un banco único, incluyendo la adopción de un modelo similar a la Reserva Federal de Estados Unidos, que había sido creada en 1913. A partir de 1920 las discusiones se fueron centrando en el modelo de un banco único, que fue la propuesta que terminó apoyando la Conferencia de banqueros que se realizó en Bogotá en 1921.

Como lo indica la autora, la crisis internacional que sucedió a la primera guerra mundial, entre comienzos de 1920 y mediados de 1921, fue decisiva en esta transición. Esta crisis fue tal vez el episodio de deflación más acentuado de la historia económica mundial. Generó, además, fuertes crisis en economías exportadoras de productos primarios, entre ellos, en las empresas exportadoras de café de Colombia y sus financiadores, como el Banco López. En Colombia se reflejó en una caída de 40% en el medio circulante entre diciembre de 1919 y mediados de 1920. Los problemas del sistema monetario ayudaron al consenso definitivo sobre la creación de un banco de emisión de carácter público-privado. En 1922, se aprobó, en efecto, la Ley 30 orgánica del Banco de la República, con las facultades de emisión, banquero del gobierno y banquero de los bancos. Pero la dificultad para encontrar socios privados llevó a nueva ley bajo el gobierno de Pedro Nel Ospina, la Ley 117 de 1922, y la invitación a la Misión Kemmerer, la cual llevó al proyecto definitivo, la Ley 25 de 11 de julio de 1923. Como se sabe, por los rumores sobre las dificultades del Banco López que circularon dos días después, el 13 de julio (un efecto tardío de la crisis de 1920-1921), Kemmerer propuso abrir el nuevo banco el 23 de julio, gracias a lo cual se recuperó la normalidad.

La nueva institución fue una entidad cuasi pública, pero autónoma respecto al gobierno, de derecho privado y con la mayoría del sector privado en la Junta (seis de diez miembros). En palabras de la autora: “Aunque inicialmente divididos e indecisos sobre la creación del Banco de la República, los banqueros colombianos se convirtieron en sus principales administradores y beneficiarios” (p. 316), y “el arreglo trató de obtener como resultado un sistema cuasi-público, pero el resultado fue uno cuasi-privado” (p. 319). Se les confirió, por lo tanto, a los banqueros un nuevo poder, no sólo económico sino también político. Además, a diferencia de la experiencia durante las dos primeras décadas del siglo, ahora si se puso en marcha, y en forma rápida, la unificación monetaria. El auge de los años veinte, alimentado por las crecientes exportaciones de café y las nuevas de petróleo, así como con el acceso de Colombia a los mercados financieros internacionales y la Prosperidad a Debe que generó, fue un contexto favorable para la consolidación monetaria.

La crisis que lo sucedió se inició con menor liquidez en los mercados internacionales en 1928 y la Gran Depresión de Estados Unidos de 1929. Antes las dificultades, la administración Olaya Herrera trajo una segunda Misión Kemmerer, que introdujo unas reformas marginales. El cambio más importante vino, sin embargo, como el resultado del abandono del patrón oro por parte de su creador, el Reino Unido, lo que llevó a Colombia a adoptar igual decisión el 24 de septiembre de 1931. Con abandono de convertibilidad, se estableció el control de cambios y triunfó el *curso forzoso* y el *papel moneda*, para utilizar la terminología decimonónica.

Como lo señala Sastoque en las conclusiones de la obra, “La unificación de la moneda y la elección del patrón monetario no fue una decisión fácil, rápida y consensuada: fue una decisión de relaciones de fuerza” (p. 323). Con la creación del Banco de la República, se consolidó el poder soberano sobre la moneda, a través de un banco de emisión que era también banquero del gobierno, banco de bancos y, como tal, prestamista de última instancia. Con el abandono del patrón oro en 1931, terminó también por asumir la función de regular e intervenir los cambios internacionales. La autora resalta que esta experiencia exitosa contrasta con la incapacidad de dar sostenibilidad al monopolio de la emisión durante la regeneración y con la falta de unidad y coherencia en las disposiciones dictadas durante las dos primeras décadas del siglo xx. Sólo con la volatilidad generada después de la primera guerra mundial y en especial, de la crisis mundial de 1920-1921 se generó consenso sobre la creación de un banco central. Una vez se puso en marcha, y apoyado por el auge económico de la década de 1920, permitió que el sector bancario se tecnificara, concentrara y diversificara, y a su vez aumentara su poder, como se reflejó, en particular, en la composición de la Junta del Banco de la República.

LOS BANCOS Y LOS BANQUEROS

Un tema bien tratado en la obra es el surgimiento de la elite bancaria nacional. En palabras de Sastoque, no se trató de su ascenso en la economía, sino en la política: “El banquero que ha ganado poder aspira todavía a más, no sólo en las actividades financieras, sino también en la economía real y en la política” (p. 59). La autora analiza de qué manera las elites de comerciantes y banqueros se organizaron durante las últimas décadas del siglo xix, su profesionalización a medida que avanzó el siglo xx (su transformación en *banqueros burócratas*, según su terminología), la forma como cumplieron las funciones que fueron propias y alrededor de qué temas se presentaron consensos y conflictos, así como las grandes diferencias regionales que caracterizaron su desarrollo.

Uno de los conflictos típicos estuvo asociado a las relaciones privilegiadas con el Estado que tuvieron algunos bancos, en particular para hacer ciertas operaciones fiscales, que incluyeron la aceptación de sus billetes en el pago de impuestos y otras operaciones con el Estado. Este es un privilegio que tuvo el Banco de Bogotá en sus primeros años, así como el Banco Central a comien-

zos del siglo xx. El conflicto mayor estuvo asociado, por supuesto, con los privilegios que tuvo el Banco Nacional, especialmente con el monopolio de emisión, cuando se le concedió en 1886, y que generó además pérdidas a bancos privados que habían otorgado préstamos en moneda metálica.

La concentración regional fue un problema desde los primeros años. Como lo señala la autora, entre 1870 y 1883 se crearon 42 bancos privados, de los cuales 59 % estaban localizados en Bogotá y Medellín. Lo que es interesante, pese a la oposición al Banco Nacional, a partir de 1887 se crearon nuevos bancos, e incluso durante los primeros años de la Guerra de los Mil Días, en este caso por motivos especulativos. Los bancos de Bogotá recogieron sus billetes cuando se decretó el monopolio de emisión, pero no así los de Antioquia y Bolívar, a los cuales se les concedieron plazos adicionales en 1890 y de nuevo en 1895. Y, como lo he señalado, uno de los énfasis de la autora es la fragmentación monetaria que subsistió hasta entrado el siglo xx.

Las guerras civiles tuvieron efectos importantes, pero diversos. Durante las guerras de 1876-1877 y 1885 bajaron los depósitos, pero pronto se recuperaron. Los efectos más notorios se observaron durante la Guerra de los Mil Días, pero en gran medida, según Sastoque, porque algunos bancos se dedicaron a la especulación del cambio, en particular en Medellín, donde se desató, por este motivo, una crisis bancaria en el segundo semestre de 1904.

Con el fin de la peor guerra civil, la estabilización monetaria y el crecimiento económico que fue tomando fuerza, la banca privada se desarrolló, se modernizó usando títulos financieros diversos (libranzas, bonos, cédulas hipotecarias), desarrolló relaciones con bancos extranjeros y se establecieron sucursales de estos últimos en Colombia. Impulsados por varios gobiernos, hubo también los primeros para desarrollar operaciones hipotecarias. La banca siguió concentrada en Bogotá y Medellín, aunque en menor medida.

Como lo analiza la autora, la división entre los banqueros y el Estado durante la regeneración fue sucedida por un consenso en torno a la creación del Banco de la República y una participación mayoritaria en la Junta de esta entidad. Los temas de regulación bancaria fueron objeto, sin embargo, de alguna polémica. Con la Misión Kemmerer, se creó también la Superintendencia Bancaria, mejorando la Inspección de Circulación en el Ministerio de Tesoro creada unos años antes. Uno de los cambios principales en la regulación bancaria que introdujo la Misión fue también la clara definición del tipo de entidades, por lo cual los bancos tuvieron que eliminar sus inversiones en el sector real y en finca raíz.

Además, se incrementaron los requisitos de capital. Esto desató un proceso de concentración: el número de bancos se redujo de 35 en 1923 a 19 a fines de 1930. Este proceso estuvo acompañado de la creación de redes nacionales, en especial, del Banco de Bogotá y el Alemán Antioqueño. En palabras de la autora: “La importancia relativa de la banca regional que había adquirido el sector bancario en la década anterior se desvaneció y transformó en la actual década, hasta convertirse en un sistema nacional relativamente eficiente y con estrechos vínculos internacionales” (p. 304).

Una de las innovaciones importantes fue la creación, en 1924, de un banco oficial –Banco Agrícola Hipotecario– que, en conjunto con otros bancos con secciones hipotecarias, participó de manera activa en la Prosperidad a Debe, pero también en la crisis de la deuda externa que se desató a comienzos de la década siguiente. El resultado de ello fue la creación del Banco Central Hipotecario, para absorber la cartera correspondiente, lo que al lado de la creación de la Caja Agraria y la Caja Colombiana de Ahorros multiplicó el número de entidades oficiales. Sin embargo, este fenómeno adquirió importancia más allá del periodo que cubre la obra.

La obra de Edna Carolina Sastoque constituye una contribución invaluable a la historiografía monetaria y bancaria y, más en general, a la historia económica colombiana y al análisis de la economía política que acompañó la construcción del sistema monetario y bancario colombiano. Invito a todos los lectores interesados en estos temas a leerla con detenimiento.