



◆ La historia del Banco de la República: 1923-1963

La conmemoración de los noventa años de fundación del Banco de la República es una oportunidad para examinar la historia de esta institución, con especial enfoque en el tema de su autonomía. La historia ofrece perspectivas invaluableles y nos permite comprender el estado actual de la institución según su trayectoria.

En esta nota nos enfocaremos en la primera parte de la historia del Banco, desde su establecimiento en 1923 hasta las reformas de los años cincuenta y sesenta. En la Nota Editorial de septiembre examinaremos la segunda mitad de la historia, cubriendo los cambios que sucedieron con la Constitución de 1991, hasta la actualidad.

◆ I. El comienzo del Banco de la República

Luego de la Primera Guerra Mundial, la búsqueda de la estabilidad monetaria fue un tema prioritario en muchos países, lo cual llevó durante la siguiente década a la fundación de bancos centrales y al retorno del patrón oro internacional. Edwin Kemmerer, profesor de la Universidad de Princeton, encabezó varias misiones que ofrecieron asesoría técnica a las reformas financieras en diferentes países de América Latina, entre ellos Colombia. La Misión Kemmerer planteó en Colombia varios proyectos que se convirtieron en leyes en julio de 1923, entre los cuales estaba la ley que autorizó al Gobierno para fundar un banco de emisión, giro, depósito y descuento, con el nombre de Banco de la República¹.

¹ Ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República, expedida el 11 de julio de dicho año. Un año antes el Congreso ya había autorizado la creación de un banco con el mismo nombre (Ley 30 de 1922). *Leyes Financieras* (1931). Bogotá: Editorial Cromos.

El Banco fue creado como una entidad mixta, de interés público. La necesidad de proteger al Banco de la influencia directa del Gobierno o de intereses políticos en general fue tan acentuada que en la primera Junta, de diez miembros, tres eran designados por el Gobierno, los cuales tenían voz pero no voto en sus deliberaciones. Aunque el Ministro de Hacienda fue siempre uno de los representantes del Gobierno, la ley originaria del Banco no lo mencionó de manera explícita. También existía una gran prevención pública, especialmente de organizaciones gremiales, ante la perspectiva de que el Banco fuera dominado por banqueros privados; la Misión buscó resolverlo permitiendo el acceso a la Junta de representantes de gremios.

En los estatutos originales quedó establecido que el Banco no podría otorgar anticipos o descontar títulos del Gobierno por una suma superior al 30% de su capital pagado y reservas, y requeriría de la aprobación de siete de los diez miembros de la Junta. Además, se enfatizó en la necesidad de asegurarle al Banco amplia libertad en el manejo de la tasa de redescuento, o sea, en el manejo de su instrumento de política monetaria. Sin embargo, se permitieron que el instrumento de esta política fuera también uno de asignación crediticia; se hizo así porque se pensaba que el crédito a los sectores productivos no era inflacionario.

En su comienzo el Banco vivió en un período de auge de la economía. Coincidió con elevadas cotizaciones del café, la indemnización por la pérdida de Panamá y una entrada extraordinaria de crédito externo. Entre 1926 y 1928 la economía creció a una tasa media del 8,6%, y los precios al 7,1%².

◆ II. La segunda Misión Kemmerer y la Gran Depresión

Los crecimientos del producto interno bruto (PIB) colombiano fueron negativos en 1930 y 1931, y entre 1929 y 1932 cayeron los precios en promedio un 17%. Por autorización del Congreso, el Ejecutivo adoptó medidas extraordinarias, como el abandono de la convertibilidad y la flotación cambiaria, el establecimiento del control de cambios, un alza sustancial de los aranceles y la expansión del gasto público financiada principalmente con crédito del Banco de la República. La guerra contra el Perú acrecentó las urgencias fiscales y su financiamiento parcial por parte del Banco.

En su informe a la Junta Directiva de mediados de 1932, el gerente Julio Caro se refirió en los siguientes términos al ambiente en septiembre del año anterior cuando se adoptó una legislación de emergencia que involucró al Banco:

El público retiraba apresurado sus depósitos de los bancos, y por vez primera en la vida de este instituto central vimos nuestras cajas asediadas por gentes que pedían el cambio por oro de los billetes del Banco. Al propio tiempo los bancos extranjeros, especialmente los americanos cancelaban por cable los créditos que habían abierto a las instituciones colombianas [...]. Era el pleno pánico [... cuando] se expidió la Ley 99 de septiembre de 1931, que confirió al gobierno amplísimas facultades extraordinarias para tomar las medidas financieras y económicas indispensables para conjurar

2 Las tasas de crecimiento y de inflación citadas en esta sección se basan en las series publicadas en Banco de la República (1998).

la crisis. Por la Ley 119, de 16 de noviembre de ese mismo año, tales facultades fueron completadas y prorrogadas³.

Las decisiones comerciales y cambiarias adoptadas por el Gobierno fueron vistas críticamente por el Banco. Si bien las consideraba necesarias para enfrentar la coyuntura extrema del sector externo, llegó a calificar el nuevo arancel como “violentemente proteccionista”, y al paquete en su conjunto como una normatividad transitoria la cual debería abolirse “tan pronto como las circunstancias tiendan a normalizarse”⁴.

La quietud de los negocios, como se decía en ese entonces, se tradujo en crecimientos negativos del PIB en 1930 (-0,86%) y 1931 (-1,59%). Pero los signos de deflación ya identificados por la Junta en la primera edición mensual de la *Revista del Banco de la República*, en noviembre de 1927, se agudizaron entre 1929 y 1932 (-12,61% en 1929, -20,59% en 1930, -19,42% en 1931, y -15,90% en 1932).

Una segunda Misión Kemmerer regresó al país en el segundo semestre de 1930, cuando la economía colombiana se encontraba en una situación de recesión y deflación. Sus iniciativas estuvieron relacionadas con la actualización de las reformas de 1923, más que con la coyuntura económica del momento. En relación con el Banco, se exigió que de los tres representantes gubernamentales en la Junta Directiva, uno de ellos fuera, como *miembro nato*, el ministro de Hacienda. Además, se amplió la Junta con dos nuevos miembros, uno en representación de la Federación Nacional de Cafeteros y otro en representación conjunta de las Cámaras de Comercio y de las Sociedades de Agricultores⁵. La experiencia de las Misiones Kemmerer en Chile (1925), Ecuador (1926) y Bolivia (1927) sirvió de fundamento para la inclusión de los dos nuevos miembros. Según Kemmerer, se conformaba así “un cuerpo bien equilibrado y ampliamente representativo de los principales intereses de la Nación. [...] Cada grupo de tales intereses está en minoría y no puede, por lo mismo, ser dominado por otro grupo cualquiera”⁶. De este modo quedó resuelta la controversia de la primera Misión en relación con la oposición de intereses entre banqueros y representantes de los sectores productivos⁷.

Otra propuesta fue la de la ampliación del cupo de crédito al Gobierno. La Misión no creía aconsejable dicho aumento, pero se acordó un incremento que ella consideró “modesto”, del 15%, sobre el límite establecido en 1923 que era del 30% del capital pagado y las reservas del Banco. El mecanismo sería el de préstamos a la banca, garantizados con deuda pública de corto plazo. Como ahora la Junta estaba integrada por doce miembros, el crédito al Gobierno requería el voto favorable de al menos diez miembros. Entre sus argumentos para el aumento del cupo, la Misión tuvo en cuenta “la manera conservadora como [el Banco] ha manejado los préstamos al Gobierno durante los siete años transcurridos” y sus experiencias de asesoría

3 *Informe del Gerente a la Junta Directiva del Banco de la República* (1932, pp. 25-26).

4 *Revista del Banco de la República*. Enero de 1932, pp. 3-4 (en adelante, *RBR*).

5 Varias leyes y decretos convirtieron en normas legales las propuestas de la segunda Misión Kemmerer. Entre ellas la Ley 64 de 1931, orgánica del presupuesto nacional, que entre otras disposiciones atribuyó al Ministro de Hacienda la responsabilidad por el manejo presupuestal.

6 *Leyes Financieras* (1931). Bogotá: Editorial Cromos, p. 480.

7 En 1933 se suprimieron las sillas correspondientes a los hombres de negocios, de modo que la Junta Directiva quedó compuesta por nueve miembros. *Informe del Gerente a la Junta Directiva del Banco de la República* (1934, pp. 7 y 8).

en Chile, Ecuador y Bolivia, países en los cuales los topes crediticios establecidos fueron menores, pero con la opción de ser incrementados por períodos breves⁸.

◆ III. El crédito al Gobierno tras la crisis

Ante el agravamiento de la depresión acompañada de deflación y la incapacidad creciente del fisco para responder por sus obligaciones, en el primer semestre de 1931 varios sectores de opinión y una comisión interparlamentaria propusieron que se decretara un aumento sustancial y transitorio del cupo del Gobierno en el Banco. Tanto el Gerente como el Ministro de Hacienda rechazaron dicha propuesta. Un semestre más tarde, luego del colapso del patrón oro, del establecimiento de controles cambiarios en numerosas economías, y de la instauración en Colombia de una legislación de emergencia, se adoptaron medidas extraordinarias, algunas de ellas previamente acordadas con el Banco. Muchas de ellas significaron el alejamiento de los principios establecidos para la institución central de emisión en 1923.

Por su magnitud y alcance, las disposiciones extraordinarias no podían ser transitorias y sus efectos tenderían a ser permanentes. A partir de dicha experiencia, una norma legal podría cambiar los topes de endeudamiento del Gobierno en el Banco y comprometer el uso de los instrumentos monetarios para fines predeterminados, limitando la autonomía operacional del Banco para el manejo monetario.

Para mediados de 1931 la deuda del Gobierno con el Banco de la República ya agotaba el cupo disponible en esta última institución, incluida la ampliación de la segunda Misión Kemmerer. Se sugirió entonces, por parte de una comisión interparlamentaria, una ampliación considerable del límite para las operaciones de crédito al Gobierno. El Banco calificó la propuesta como “objetable, por las graves consecuencias que pudiera tener en la economía nacional”; y el Ministro de Hacienda la combatió en el Senado en los siguientes términos:

Si hoy abrimos un nuevo cupo, es evidente que dejamos marcado el derrotero para todas las crisis fiscales futuras y señalamos el recurso único: acudir al Banco de la República. Fue ese el camino recorrido en nuestra vieja historia y ese también será mañana el que sigamos como más fácil y expedito⁹.

Un semestre más tarde, tras la caída del patrón oro internacional, y la adopción del control de cambios, reapareció la presión por la ampliación del cupo de crédito del Banco al Gobierno, esta vez no por iniciativa parlamentaria, sino en cabeza del Ejecutivo. Se planteó una operación crediticia masiva, del orden del 30% del total de los activos del Banco, con el fin de “reanimar las transacciones”, y restablecer “siquiera parcialmente, un nivel de precios menos ruinoso que el que hoy rige”¹⁰.

8 *Leyes Financieras* (1931). Bogotá: Editorial Cromos, pp. 466 y 482-483.

9 *RBR*, abril de 1931, p. 124.

10 *RBR*, diciembre de 1931, p. 416. La operación original consistió en la entrega de salinas terrestres de propiedad de la nación al Banco, el cual se encargaría de administrarlas; el Banco haría avances al Gobierno que figurarían en su balance como cartera, los cuales serían cubiertos con el producto de las salinas. Como el contrato respectivo firmado por trece años excedía el término de veinte años fijado para el Banco de la República, se optó por extender la duración de este último hasta 1953 (Recamán, Jaime Mz. 1980. *Historia jurídica del Banco de la República*, Bogotá: Publicaciones del Banco de la República, p. 15).

Según el Gerente, tal iniciativa, “iniciada y sostenida insistentemente por el Gobierno” pudo “acordarse definitivamente (entre el Gobierno y el Banco) tras detenido estudio”¹¹. Además, reconoció explícitamente que al comprometerse con dicha operación, el Banco estaba “saliéndose ciertamente de las funciones propias de un instituto central de emisión”, e insistió en que “para que la grave medida adoptada se justifique, es absolutamente indispensable que se mantenga un real y efectivo equilibrio en el presupuesto”¹².

Diversas medidas de carácter extraordinario comprometieron la letra y el espíritu de los estatutos originales del Banco como aquellas que autorizaban operaciones de redescuento sobre activos de largo plazo en la forma de cartera hipotecaria y préstamos de prenda industrial. La composición de los activos del Banco cambió radicalmente (Cuadro 1). El crédito al Gobierno, que representaba el 13% de los activos en junio de 1931, a solo dos meses de la adopción de las medidas extraordinarias, llegó a significar el 60% en junio de 1934, una evolución imposible de imaginar a la luz del marco ortodoxo incorporado en la legislación de 1923. Si el diseño de las instituciones en esta última fecha se había confeccionado para limitar la inherencia fiscal en el manejo monetario, el balance posterior a la legislación de emergencia mostraba el predominio de lo fiscal sobre lo monetario.

Cuadro 1
Activos del Banco de la República
junio de 1931 a junio de 1934
(composición porcentual)

Principales cuentas	1931 (junio)	1934 (junio)
Oro y divisas	48,6	22,8
Crédito a los bancos	32,4	4,2
Crédito al Gobierno	13,2	59,9
Otros activos	5,8	13,1
Activos totales	100,0	100,0

Fuente: Banco de la República (*Revista del Banco de la República*, varios números).

A mediados de 1934 el crédito al Gobierno llegó a representar el 60% de los activos del Banco, con el agravante de ser principalmente una deuda de largo plazo. El Gerente reconoció que con el fin de superar la crisis extrema de la época se había abandonado la ortodoxia propia de los bancos centrales en condiciones normales, pero fue enfático en exigir la búsqueda del equilibrio en las cuentas fiscales. En 1942 se dispuso que una porción importante de aquellos créditos se transformara en inversiones del Banco en títulos de deuda pública, que en aquel momento llegaron a representar el 35% de sus activos.

En la segunda mitad de los años treinta la economía creció a una tasa media del 4,5% con una inflación media del 11%. Con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, la economía se debilitó y creció solo 2,0% entre 1939 y 1942; durante este período la inflación fue del 2,5%. La economía se reactivó a partir de 1943 y durante

11 *RBR*, diciembre de 1931, p. 416.

12 *RBR*, diciembre de 1931, p. 416.

el resto de la década creció al 5,5%, con una inflación del 13,7%. Como la tasa de cambio nominal se había mantenido estable desde mediados de los años treinta, la tasa de cambio real se apreció continuamente hasta finales de los cuarenta y principios de los cincuenta cuando el peso fue devaluado en varias ocasiones. Para esa época, varias iniciativas de reforma bancaria cobraron fuerza, animadas por la idea de asignarle a la banca central un papel más comprometido con políticas de fomento económico.

◆ IV. Después de la Segunda Guerra Mundial

El papel de la banca central fue el objeto de numerosas tensiones políticas y decisiones institucionales después de la Gran Depresión. En América Latina siete bancos centrales aparecían como propiedad del Estado al iniciarse la segunda posguerra¹³. En Colombia surgieron varias iniciativas de reforma bancaria en la segunda mitad de los años cuarenta¹⁴. Un evento destacado fue la venida de la Misión del Banco Mundial a Colombia en 1948, primera en su género, la cual propuso reconsiderar las disposiciones provenientes de la Misión Kemmerer que limitaban el crédito bancario al corto plazo. Según aquella misión, “al tratar de asegurar la liquidez bancaria, [...] surgió una completa separación entre el sistema bancario comercial y la formación de capital”¹⁵.

Un denominador común de las discusiones de la época fue el de asignarle al banco central una función primordial en la orientación del crédito. Se creía que las funciones de manejo monetario y asignación del crédito podrían realizarse simultáneamente. En diciembre de 1949 Ralph A. Young, de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, dijo:

Los bancos centrales son instituciones organizadas no solo para regular el flujo monetario y, mediante su influencia sobre la oferta y el costo del dinero, mitigar las fuerzas internas y externas de inestabilidad[...]. Su papel a largo plazo es ayudar a mantener, dentro de una economía de libre empresa, condiciones financieras que favorezcan el mantenimiento de altos niveles de actividad económica y el desarrollo progresivo de todos los recursos disponibles[...] estabilidad y progreso no son necesariamente objetivos incompatibles de una política monetaria. Por el contrario, son objetivos que se complementan. Deben estar siempre presentes, combinados adecuadamente en toda política a seguir por un Banco Central¹⁶.

13 El caso de Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (Villaveces, Carlos. 1950. *Bancos centrales de emisión*, Bogotá: Imprenta del Banco de la República).

14 Franco Holguín, Jorge (1966). *Evolución de las instituciones financieras en Colombia*, México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

15 Currie, Lauchlin (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia* (Informe de una Misión), Bogotá: Imprenta del Banco de la República, p. 397.

16 Intervención de Ralph A. Young del Departamento de Investigaciones Económicas de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal en la clausura de la segunda reunión de técnicos de bancos centrales celebrada en Santiago de Chile en diciembre de 1949 (citado por Villaveces, Carlos. 1950. *Bancos centrales de emisión*, Bogotá: Imprenta del Banco de la República, p. 11).

La experiencia internacional ofrecía ejemplos de porqué la división de competencias entre los gobiernos y los bancos centrales, en relación con el manejo monetario, no estaba resuelta. Las reformas de los bancos centrales de Inglaterra (1946), Francia (1945) y España (1946), los dos primeros nacionalizados, asignaban al gobierno y no al banco central el manejo de la moneda y del crédito¹⁷.

◆ V. Las reformas de 1950 y de 1960

En Colombia la reforma del Banco de la República de 1951 le confió la misión de implementar “una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana”¹⁸. El Banco ganó en autonomía para el manejo de instrumentos de política monetaria y crediticia, pero para sus decisiones más relevantes se exigió el voto favorable del ministro de Hacienda. La continuidad de los representantes gremiales en la Junta preservó el sesgo inflacionario de sus determinaciones.

Las disposiciones citadas tuvieron como antecedente el trabajo de una Comisión de Reformas Bancarias integrada por tres miembros de la Junta del Banco: el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros (quien la presidía), uno de los representantes del gobierno nacional, y uno de los representantes de los bancos nacionales.

La Comisión de Reformas Bancarias abordó el tema de cuáles podrían ser las atribuciones económicas del Banco. El Gerente propuso y logró la aprobación unánime de la Comisión para la siguiente definición del objeto del Banco, muy en el espíritu y en el lenguaje de lo que venía haciéndose en América Latina, a partir de la cual se establecerían aquellas atribuciones:

El objeto primordial que persigue la organización del Banco de la República es el de realizar una política monetaria, de crédito y cambiaria, encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía nacional. Con tal fin, el Estado dará al Banco de la República facultades suficientes para regular la moneda, el crédito y el cambio exterior¹⁹.

En la práctica, dichas *facultades suficientes* estarían relacionadas principalmente con la definición de cupos de crédito a la banca, con la elegibilidad de los documentos presentables al redescuento y sus plazos, con la posible intervención del Banco en la determinación de las tasas bancarias de interés, y con el señalamiento de los encajes a la banca comercial.

El crédito al gobierno nacional también fue objeto de las nuevas autorizaciones. Se dispuso que el Banco podría elevar el cupo correspondiente hasta el 8% de las rentas recaudadas por el fisco en la vigencia anterior, sin superar el 90% de su

17 Exposición de Luis Ángel Arango, gerente del Banco de la República, ante la Comisión de Reformas Bancarias (Recamán, Jaime Mz. 1980. *Historia jurídica del Banco de la República*, Bogotá: Publicaciones del Banco de la República, pp. 45-49).

18 Kalnins, Arvids (1963). *Análisis de la moneda y de la política monetaria colombiana*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, p. 151.

19 Acta de la Comisión de Reformas Bancarias del 16 de enero de 1951 (Recamán, Jaime Mz. 1980. *Historia jurídica del Banco de la República*, Bogotá: Publicaciones del Banco de la República, p. 41).

capital y reserva legal; la utilización del cupo se destinaría exclusivamente a cubrir deficiencias transitorias de la Tesorería, sin que se pudieran abrir contra ella créditos adicionales en el presupuesto. Pero estas disposiciones no constituyeron un obstáculo para que normas posteriores autorizaran la compra de títulos de deuda pública, sin que se redujeran ni el cupo ordinario ni el recién creado del 8% de las rentas fiscales del año anterior²⁰.

El mecanismo prácticamente automático de acceso gubernamental al crédito del Banco, por fuera de las restricciones de los cupos establecidos, fue utilizado como argumento para insistir en una nueva reforma en pro de una mayor independencia del Banco de la República en relación con el Gobierno. En una intervención en el Senado de la República en octubre de 1962, Alfonso Palacio Rudas comentó:

Es frecuente el sistema de legislar como si el Banco de la República perteneciera al Estado. Cualquier auxilio, cualquier gasto, cualquier urgencia de erogación presupuestal, trae el articulo de “se contratará un empréstito con el Banco de la República; y el Banco no es capaz de negarle a los Ministros de Hacienda las peticiones que le hacen, vive doblegado ante el gobierno[...]. Es necesario independizarlo, modificando su Junta, de manera que en ella actúen gentes independientes, [...] que tengan como mira general el bienestar de la economía[...]²¹.

La reforma de la banca central fue un tema sobresaliente en la agenda económica latinoamericana en la segunda mitad de los años cuarenta. En Colombia, la reforma del Banco de la República en 1951 fue la culminación de un proceso al cual contribuyeron numerosas iniciativas desde 1947. Se comprometió al Banco con la puesta en marcha de políticas orientadas al “desarrollo ordenado de la economía nacional”. Para tal efecto se le otorgaron facultades monetarias y crediticias de las cuales no había dispuesto en el pasado. El cupo de crédito al gobierno nacional fue incrementado aunque sin exceder un monto predeterminado del capital y las reservas del Banco. Sin embargo, siguió abierta la posibilidad de aumentar el financiamiento al Gobierno Nacional mediante el mecanismo de autorizar al Banco para adquirir títulos de la deuda pública. Al tiempo que deben destacarse los avances de la institucionalidad monetaria logrados en 1951, también deben reconocerse las limitaciones en cuanto a la autonomía del Banco.

Como hemos visto, un tema invariable en las discusiones históricas acerca de banca central es el de su autonomía para cumplir con sus funciones tradicionales de estabilización monetaria. En esta primera parte de la historia del Banco, las complejas circunstancias vividas desde la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial se tradujeron en reformas de las instituciones monetarias en varios países. Las funciones tradicionales de numerosos bancos centrales fueron revisadas, y el concepto de independencia forjado en los años veinte perdió su vigor original. En la siguiente nota retomaremos este repaso histórico comenzando con la Junta

20 La Ley 36 de 1962 descartó la restricción del 90% sobre el capital y las reservas del Banco establecida en 1951 (Alviar, Óscar. 1972. *Instrumentos de dirección monetaria en Colombia*, Colección manuales universitarios, Bogotá: Tercer Mundo, p. 96).

21 Palacio Rudas, Alfonso (1963). “Variaciones críticas”, en VV. AA., *Devaluación 1962. Historia documental de un proceso económico*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo. Colección “La Tierra”, p. 323).

Monetaria establecida en 1963. Veremos que, así como fue importante la discusión sobre la independencia en 1923, en los años noventa la autonomía del Banco ocupó nuevamente un lugar de privilegio. 🏦

♦ **José Darío Uribe Escobar** ♦
Gerente general*

* Esta nota editorial fue escrita por el autor con base en el artículo de Mauricio Avella Gómez “La independencia de la banca central en Colombia desde 1923: aspectos institucionales”, Bogotá, julio de 2013 (inédito).