

Capítulo 1

Fundación y objeto del

Banco

La necesidad de establecer entre nosotros un banco de emisión se había hecho axiomática. Las crisis continuas a que la economía nacional se veía expuesta por falta de aquel elemento regulador, habían determinado que los estadistas y banqueros, agricultores e industriales se preocuparan por buscar alguna solución acertada para un problema de tanta magnitud como ese, aunque, a decir verdad, ninguna fórmula práctica llevaba trazas de adoptarse, pues el mismo proyecto de fundación del Banco Central de Colombia, al que se concedió el privilegio exclusivo, por treinta años, para emitir billetes bancarios cambiables a su presentación por oro “o su equivalente en cualquiera moneda legal”, iniciado por el gobierno en 1905, no había tenido efecto tampoco en esa parte.

Sin duda la experiencia de lo sucedido con el Banco Nacional había influido poderosamente en la demora para afrontar el problema y en las resistencias y los recelos que hallaba en la opinión pública toda iniciativa a ese respecto. Porque es lo cierto que la vida de aquel establecimiento, al que se otorgó también el derecho exclusivo de emitir billetes “pagaderos al portador en cualquier forma”, según la gráfica expresión de la ley orgánica, y que por no haber obtenido el aporte del capital privado que se preveía, quedó convertido desde su fundación en un banco de Estado, sufrió por mucho tiempo las vicisitudes de la política; y al liquidarse, en condiciones que pudiéramos llamar trágicas, dejó grabado en la conciencia popular el triste recuerdo de haber servido como instrumento eficaz para implantar en el país el régimen del papel moneda, cuya emisión directa e ilimitada asumió desde entonces el gobierno.

En los diez años anteriores a 1923 fueron varios los proyectos que se esbozaron, tendientes a obtener la fundación del Banco, algunos de los cuales se sometieron al estudio del Congreso. Puede decirse que desde un principio se marcaron dos corrientes en relación con el asunto. La de quienes sostenían la conveniencia de establecer un banco de Estado, con todas las características de la dependencia oficial y los privilegios que le son propios; y la opuesta, que deseaba la constitución de una entidad privada, desligada del mecanismo oficial en su funcionamiento, pero a la que el Estado le otorgara la facultad de emisión.

Tanto porque la experiencia no era favorable al primer sistema, según antes vimos, como porque las razones científicas en favor del segundo se juzgaron poderosas, prevaleció este en la opinión general y fue la base de determinaciones posteriores del Legislador.

También fue objeto de interesantes estudios de las juntas de banqueros y del Congreso, como lo hace notar el gerente del Banco de la República en su primer informe a la Junta Directiva, lo concerniente a si se adoptaba el sistema plural de emisión, que autoriza a los bancos que llenen determinados requisitos para emitir billetes convertibles a su presentación, o el que concede ese privilegio a un banco único, sujeto en su constitución también a reglamentaciones precisas. La opinión fue favorable durante mucho tiempo a la multiplicidad de bancos emisores, que aún el mismo Banco Nacional había tolerado a cambio únicamente de que los otros bancos le recibieran sus billetes “como dinero sonante”, y de acuerdo con ese principio se formularon los primeros proyectos de ley; pero después prevaleció la idea del banco único, y poco a poco fue imponiéndose, hasta quedar consignada en las tres leyes que fueron la base de nuestro organismo actual.

Puede decirse que ya en 1922 existían la preparación y el ambiente necesarios para traducir en fórmulas legislativas las principales normas a que se ajustaría en su mecanismo el Banco de Emisión. La Ley 30 de aquel año y la 117 que la adicionó, siguiendo las líneas generales del sistema americano de los bancos de las Reservas Federales, determinaron el capital del Banco de la República y la forma de suscripción de él; la composición de la Junta Directiva, en la que siempre el gobierno tenía el menor número de representantes; las concesiones que la nación haría al establecimiento, empezando por la facultad de emitir billetes cambiables por oro a su presentación; las operaciones permitidas al Banco y las prohibidas, y, en general, los detalles de organización que se estimaron pertinentes.

Decidió entonces el gobierno contratar los servicios de la misión de consejeros financieros, que vino al país al comenzar el año de 1923, y, como era natural, quedó en suspenso el uso que debiera hacerse de las autorizaciones expedidas por el Congreso de 1922 para promover la fundación del Banco, en espera de que la misión verificara un estudio cuidadoso de la materia. Con laboriosidad ejemplar, con sagaz espíritu de investigación trabajaron los consejeros y presentaron, como resultado de sus labores, un cuerpo de leyes que el Congreso adoptó en su conjunto, y una de las cuales, la 25 de 1923, perfeccionó las ya existentes sobre el Banco de la República.

Apenas sancionada esta última ley por el Poder Ejecutivo, se vio el país abocado a una situación en extremo difícil, originada por la suspensión de pagos de un establecimiento bancario de la capital. Las noticias exageradas por el pánico o forjadas por la malevolencia sobre la situación insegura de los esta-

blecimientos de crédito, determinaron un movimiento general de desconfianza, y en un momento, como había sucedido en ocasiones anteriores, se precipitaron las multitudes sobre los bancos en demanda de sus depósitos. El desastre se hubiera generalizado si el gobierno, con prontitud y energía dignas de todo encomio, no hubiera procedido en el acto a dar existencia al Banco de Emisión, con la ayuda muy eficaz de los consejeros de la misión y de los banqueros de la ciudad. En un término de cuatro días quedó organizado el Instituto, se llevaron a cabo las primeras operaciones para respaldar a los bancos afiliados y se puso en movimiento todo este mecanismo admirable que constituye hoy la base de nuestro sistema de crédito. El Banco de la República demostró así desde el primer momento su eficacia y desarmó a quienes, en una situación normal, hubieran dispuesto de argumentos innumerables para demorar por largo tiempo la fundación del Instituto Central.

Todavía en el año de 1923 era sumamente defectuoso el sistema bancario del país. La misión financiera, en la exposición correspondiente a la Ley 45, indicó con toda claridad los principales reparos que aquel le merecía, los que podemos sintetizar así:

- a) Las facultades concedidas a los bancos eran excesivas, porque les permitían comprar y poseer, sin limitación efectiva, acciones de toda clase de negocios; participar en todo género de empresas industriales y de utilidad pública; celebrar contratos con las entidades oficiales para la administración de servicios públicos; servir de intermediarios para la emisión de acciones, bonos, etc.
- b) La supervigilancia bancaria era defectuosa, porque los sueldos asignados al personal encargado de ella no permitían encomendarla a individuos suficientemente idóneos; porque la organización del servicio era muy restringida y las facultades señaladas al cuerpo de supervigilancia insuficientes; y ninguna atención se prestaba al examen de los préstamos e inversiones.
- c) Las estadísticas bancarias no eran adecuadas a su objeto, porque los informes cuya presentación exigía la ley debían rendirse en fechas precisas, lo que los hacía ineficaces y podía dar lugar a la preparación de “informes de mera apariencia”; porque los datos se rendían siempre en forma incompleta y con notable retardo, por lo cual resultaban inútiles, y porque los informes bancarios no eran cotejados con los libros del establecimiento por los encargados de la supervigilancia, ni sus cifras analizadas con el criterio de imponer el uso de sanas prácticas bancarias.

d) La mayor parte de los bancos no mantenían sus activos en las condiciones de liquidez deseable, porque eran pocos los préstamos que se basaban en operaciones realmente comerciales y a corto vencimiento; porque la prórroga del total de las obligaciones al vencimiento del plazo era sistemática y no existían restricciones adecuadas en relación con la naturaleza ni el monto de los préstamos que pudieran hacer los bancos, ni respecto del género y cuantía de las inversiones que les estaban permitidas; a todo lo cual había que agregar que eran inconvenientes las disposiciones reglamentarias del capital requerido para los bancos y muchas las trabas legales establecidas para los negocios de esta índole.

Por otra parte, varios de los vicios que el profesor Kemmerer anota al sistema bancario que regía en los Estados Unidos en el período inmediatamente anterior al establecimiento de los Bancos de las Reservas Federales eran comunes al nuestro, como lo demuestra una ligera ojeada sobre la materia.

Dentro de la lógica y las necesidades del régimen bancario anterior a 1923, cada establecimiento de crédito obraba como una entidad independiente, para la cual solo representaba un competidor todo instituto de los de su clase. La unidad de dirección en la política bancaria era imposible desde que no existía una entidad que sirviera de vínculo de unión entre ellos y que, teniendo en mira por sobre todo los intereses generales, pudiera coordinar la acción en forma que garantizara la seguridad de los bancos y el funcionamiento normal de la gran máquina del crédito. Cada banco cuidaba por sí y debía proveer a sus necesidades almacenando sus propias reservas, lo que imponía una completa y metódica dispersión de ellas.

Semejante procedimiento, que ofrecía inconvenientes en épocas de normalidad, resultaba desastroso en los momentos de emergencia y en las situaciones de crisis, porque estando los haberes de los bancos invertidos, en proporción considerable, en bienes inmuebles y en acciones y papeles de crédito, cuya realización en todas partes, y especialmente entre nosotros, es difícil en tales circunstancias, tenían que acudir a retirar sus depósitos disponibles en los otros bancos, con lo que, a su vez, comprometían la situación de estos; y a cobrar precipitadamente la cartera a clientes que, por razón de la costumbre establecida, confiaban demasiado en la prórroga indefinida de sus obligaciones, con lo que entonces se generalizaba la crisis, pues de los bancos se extendía al comercio y a la industria, donde residía el mayor núcleo de deudores. Por razón de la dispersión de las reservas, ningún banco podía atender de ordinario a sus propias necesidades en los momentos de peligro, y mucho menos prestar cualquier ayuda, por insignificante que fuera, a los demás. El pánico podía así, con eficacia aterradora, azotar aisladamente unidades que, obrando de consumo, representarían una fuerza incontrastable. Era entonces cuando

más palpable se presentaba la necesidad de un instituto que centralizara en lo posible esas reservas y fuera apto para movilizarlas a cualquier sitio donde lo requiriera la amenaza de la crisis. Al criterio de egoísmo, impuesto por las circunstancias, debía suceder el de la mutua y cordial cooperación.

Y si esto acontecía respecto de la situación especial de los bancos, no era menos notoria la falta de una entidad que controlara el mercado monetario del país y asegurara la elasticidad del numerario. Sabido es que el medio circulante no constituye en sí una cantidad fija e inalterable, sino que, por el contrario, representa él un factor sujeto a continuas oscilaciones impuestas por las necesidades de la producción y de los negocios.

Una cantidad invariable de numerario en un país dado produciría alteraciones sensibles y perjudiciales. La característica de un buen mecanismo de crédito debe ser por tanto, como lo observa el profesor Kemmerer, su capacidad para acrecentar el medio circulante cuando la actividad de los negocios o ciertas circunstancias, como la recolección de las cosechas, lo requieran; y para contraerlo proporcionalmente en los períodos de depresión comercial o agrícola.

El medio circulante del país en aquella época carecía en absoluto de la elasticidad requerida y su rápida circulación se resentía, además, de la cantidad excesiva de monedas de plata y níquel emitidas, que representaban algo más del 30 % del numerario total. Y si a esto se agrega el ser varios los elementos que desempeñaban la función de moneda, diversos en su origen y prácticamente inconvertibles, tales como los billetes llamados “representativos de oro” y los no cambiados de antiguas ediciones, que constituían el papel moneda emitido por el gobierno; las cédulas de Tesorería y los bonos del Tesoro, puestos también por él en circulación en forma contractual, pero cuyas condiciones intrínsecas de moneda y cuyo respaldo eran bastante discutibles; los bonos bancarios y las cédulas del mismo origen, que por su valor y tamaño reducidos ingresaron en la circulación monetaria, sin que por su misma naturaleza debieran servir para tal fin, se comprenderán fácilmente las anomalías que en ese campo solían presentarse con frecuencia y la importancia trascendental de las funciones atribuidas a la entidad reguladora.

La Ley 45 proveyó ampliamente a la reforma de los métodos bancarios al limitar la naturaleza y la cuantía de las inversiones permitidas a los establecimientos comerciales, y ordenó la supervigilancia de ellos en forma estricta y eficaz, que aceptada de buen grado por los bancos respetables y serios, impuso la liquidación de los que no se hallaban en situación de subsistir dentro de la reglamentación establecida, con evidente beneficio del público y prestigio de la industria bancaria; a tal punto, que la comparación de las cifras que aparecen en los balances del 30 de junio de 1923 y 30 de junio de 1927 demuestra un desarrollo extraordinario y progresivo. De la solidez de la actual situación

bancaria puede juzgarse, además, por la relación que resulta, según el último balance citado, entre los activos y pasivos de los diversos establecimientos, la cual se ha mantenido todavía por debajo de la proporción bastante rígida que estableció la ley.

A esto ha de agregarse que la posibilidad de un pánico, como los que se presentaron en ocasiones anteriores, ha de considerarse casi descartada, porque el Banco de la República está en condiciones de prestar ayuda poco menos que ilimitada a los bancos accionistas, y aunque la centralización de las reservas no es todavía completa, puede decirse que sí forman ellas ya núcleos poderosos. En corto tiempo se ha llevado a cabo, por otra parte, el saneamiento de la moneda, se la ha dotado de completa elasticidad, y el cambio internacional se ha normalizado. El Banco de la República aparece así como centro de un nuevo organismo lleno de vitalidad.

Expuestos a grandes rasgos los motivos que determinaron su fundación, veremos en las páginas siguientes la manera como el Banco ha cumplido sus funciones esenciales.