

La Banca privada, la legislación bancaria y la centralización bancaria entre 1870 y 1923 en Colombia

Private banking, banking legislation and banking centralization between 1870 and 1923 in Colombia

Autor: Pedro José Lesmes

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v16.n32.2018.9766>

Para citar este artículo:

Lesmes, P. (2018). La Banca privada, la legislación bancaria y la centralización bancaria entre 1870 y 1923 en Colombia. *Derecho y Realidad*, 16 (32), 27-47.



La Banca privada, la legislación bancaria y la centralización bancaria entre 1870 y 1923 en Colombia

Private banking, banking legislation and banking centralization between 1870 and 1923 in Colombia

Pedro José Lesmes

Magister en Historia. Docente ciencias sociales, Institución educativa Santa Helena.
Florián- Santander, Colombia.
pjlesmes@yahoo.es

Fecha de recepción: 4 de junio de 2018

Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2018

Cómo citar este artículo/to reference this article

Lesmes, P. (2018). La Banca privada, la legislación bancaria y la centralización bancaria entre 1870 y 1923 en Colombia. *Derecho y Realidad*, 16 (32),27-47.

RESUMEN: El objetivo de este artículo es mostrar el proceso legal de la banca privada, el cual se originó en Colombia durante el periodo del Radicalismo Liberal (1863-1886). Luego, con el ascenso de la Regeneración en 1886, su avance sobre en el país con el Centralismo presidencialista, de corte católico y autoritario, que afectaría los intereses de los banqueros, comerciantes y productores que utilizaban los beneficios de la banca libre. Posteriormente, con la llegada del gobierno regenerador los banqueros se verán forzados a las leyes impuestas desde la centralización, la imposición de políticas monetarias y de políticas crediticias. La metodología empleada, en este sentido, es de carácter cualitativa y busca realizar el análisis de las regulaciones, problemas y dificultades que se presentaron en Colombia entre 1870 y 1923. Se destaca igualmente el hecho que ante las dificultades para organizar el sistema bancario en Colombia fue necesario establecer con mayor severidad controles a los Bancos Privados, por ejemplo, la Misión Kemmerer en 1922, con la cual se planteó la necesidad de centralizar el sistema bancario del país, dando de esta manera origen al Banco de la República, con funciones de Banco Central y regulando los bancos privados por medio de la Superintendencia Bancaria.

PALABRAS CLAVE: Banco central; política monetari; historia; economía; teoría monetaria.

ABSTRACT: TThe objective of this article is to show the legal process of private banking, which originated in Colombia during the period of Liberal Radicalism (1863-1886). With the rise of the Regeneration in 1886, its advance over the country the Presidential Centralism, of Catholic and authoritarian court, would directly affect the interests of bankers, merchants and producers who used the benefits of free banking. With the arrival of the regenerating government, bankers will be forced into the laws imposed since centralization, the imposition of monetary policies and credit policies. The methodology used is qualitative and seeks to analyze the regulations, problems and difficulties that occurred in Colombia between 1870 and 1923. It was noted that given the difficulties

in organizing the banking system in Colombia, it was necessary to establish controls with greater severity. Private Banks, for example, the Kemmerer Mission in 1922, which raised the need to centralize the country's banking system, thus giving rise to the Bank of the Republic, with functions of the Central Bank and regulating private banks by means of the Banking Superintendence.

KEYWORDS: Central bank; monetary policy; history; economy; monetary theory.

INTRODUCCIÓN

Colombia actualmente posee un Banco Central que se encarga de la emisión de dinero, función que ha desarrollado desde 1923. Pero antes de esto el país inició su sistema financiero mediante la llamada Banca Libre, la cual se fundamentaba en la creación y funcionamiento de bancos de carácter privado, los cuales se encargaban de la emisión de billetes, el giro, depósito y descuento de las actividades financieras y donde cada uno podía emitir sus propios billetes y establecer las tasas de crédito. Este sistema funcionó en su máxima expresión en cada una de las regiones, banca regional, debido a las condiciones sociales, políticas y de infraestructura que tenía el país. Pero a partir de 1880 se realizaron esfuerzos por parte del Estado para realizar una centralización bancaria, situación que llevó al intento de establecer bancos centrales, para el caso de Colombia dos entre 1880 y 1909, los cuales fueron liquidados años después de su creación, ante esta situación, el país vivió un limbo en sus políticas monetarias. Fue solo hasta 1923 cuando se teorizó y se centralizó el sistema bancario mediante el nacimiento del Banco de la República.

El nacimiento del sector bancario privado se desarrolló en Colombia a partir de la década de 1870, la idea de fortalecer este sector bancario implicaba insertar a Colombia en los procesos económicos a nivel mundial, de esta manera los bancos buscarían ser intermediarios de los procesos de integración de los mercados locales, de integrar el sistema de crédito y de generar la búsqueda de mayor flujo económico con respecto al comercio exterior.

Los bancos, por su parte, buscaban participar directamente con las actividades productivas de la época, los negocios de minería, el agro de autoconsumo y de exportación, los negocios de crédito con personas naturales y con el Estado, esta última, generaba relaciones de préstamos entre algunos bancos y el Estado, situación que obligaba a debatir la posibilidad de la implementación de Banca Libre o de Banca Centralizada en el país; de igual forma se daba la discusión acerca de la adopción del papel moneda y sus implicaciones. En términos generales, este artículo se ha dividido en cuatro apartados; el primero aborda un contexto político económico colombiano del período en cuestión. El segundo, sobre el sistema de banca libre en Colombia, el tercero trata sobre la legislación bancaria durante el siglo XIX. El cuarto hace referencia a la llegada de la centralización bancaria a partir de 1923 y finaliza con las respectivas conclusiones.

METODOLOGÍA

La metodología empleada es de carácter cualitativo, esto debido a que busca realizar el análisis de las regulaciones, problemas y dificultades que se presentaron en Colombia entre 1870 y 1923 cuando se dio el proceso de centralización económica y la creación de un nuevo cuerpo legislativo. Este documento busca, además ser de orden descriptivo y de ejemplificación para dar a conocer el proceso vivido en términos legales en Colombia.

CONTEXTO POLÍTICO ECONÓMICO

Desde el proceso de formación de Colombia, como una República independiente, el debate con respecto al sistema financiero estuvo presente en la agenda nacional. Existía la necesidad de fundar entidades crediticias que ayudaran al financiamiento de la industria y al manejo del sistema financiero de la nación; pero la dificultad se presentó a la hora de hacer viable el proyecto, pues

no existía el escenario necesario para iniciar el proyecto debido a la deuda, interna y externa, del proceso de independencia y a las disputas entre los partidos políticos, Liberal y Conservador, que ocasionaron diferentes guerras civiles, arruinando el fisco y la productividad.

Estas condiciones no permitieron que durante los primeros 70 años del siglo XIX se formaran entidades bancarias en el país, lo más cercano a esta función fue ejercida por la iglesia, la cual prestaba dineros bajo hipotecas en los censos (Colmenares, 1975), pero esta forma de funcionamiento del crédito desde la iglesia perdió respaldo debido a las reformas liberales que se presentaron en el país a mediados del siglo. Ante este panorama la respuesta al crédito fue ejercida por las Casas Comerciales, en el caso de Antioquia y Barranquilla se puede afirmar que son un ejemplo de cómo se diversifican para asumir, dentro de sus servicios, el crédito, el caso más conocido es el de la región de Antioquia, en la cual, con expansión de la producción aurífera y el proceso de colonización, expansión de la frontera agrícola, las Casas Comerciales se encargaron de la financiación de estos proyectos junto con las exportaciones de los mismos (Botero, 2011). Se configuraba una nueva forma de orientar las exportaciones que el país estaba realizando a través de las casas comerciales. De este modo, en el país, se conforma una nueva clase de comerciantes- banqueros que logran diversificar sus negocios, transporte, comercio y, posteriormente, fundación de bancos.

Siguiendo los postulados del profesor Meisel existieron algunos factores que permitieron el surgimiento del sistema bancario, 1) las restricciones impuestas a la iglesia por las reformas después de 1850 y la desamortización de bienes de manos muertas, 2) la promulgación de la Constitución de 1863, 3) el auge de las exportaciones que se inició a mediados del siglo y permitió una recuperación y ampliación de la economía nacional (Meisel, 2001). De esta manera, se dan las condiciones para el nacimiento de la banca privada, la cual se originó en Colombia durante el periodo del Radicalismo Liberal (1863-1886) y funcionó como Banca Libre, con el funcionamiento del patrón oro, logrando que en algunas regiones se mantuviera un favorecimiento a grupos sociales y elites regionales, específicamente en aquellas regiones donde la agricultura y los procesos de producción habían aumentado, llevando a tener excedentes que se utilizarían en la exportación. (Ocampo, 1994)

Durante el Radicalismo Liberal se vivieron una serie de características políticas, económicas y sociales que marcaron los destinos del país. Después de promulgada la Constitución de 1863, el Estado se configuró como una República de corte Federal, la cual se llamó Estados Unidos de Colombia; en esta se promulgó la separación de la Iglesia y el Estado, la organización territorial de manera federal y la organización política descentralizada. La carta constitucional de Rionegro de 1863 buscó, de manera directa, resolver los inconvenientes sobre: problemas de naturaleza política (enfrentamientos políticos, partidos políticos Liberal y Conservador, y dificultades entre las elites regionales), problemas económicos (búsqueda de mayor producción, inserción de Colombia en la economía mundial, y búsqueda de un sistema de crédito) y problemáticas a nivel cultural (problemas de identidad derivados de los problemas regionales y de partidos políticos).

Para dar solución a los problemas de naturaleza política se planteó la organización territorial de tipo federal, con esta se buscaba terminar con la supremacía tradicionalista, impuesta desde la época colonial, así entonces la centralización político administrativa, con el modelo federalista, buscó que cada una de las entidades territoriales tuviese una autonomía política, económica y social en el manejo de sus asuntos sin desconocer el contexto nacional.

Desde el punto de vista social, el país había estado envuelto en una serie de enfrentamientos y guerras civiles, los cuales a nivel cultural no habían permitido la elaboración y ejecución de proyecto de identidad nacional, además los gobiernos de corte liberal de mediados de siglo buscaron reformas entorno a la educación: libertad de enseñanza, la educación primaria gratuita y obligatoria, es decir, la ruptura del monopolio de la educación que hasta ese momento ejercía la iglesia. Esto se dio con el fin de posicionar la separación Iglesia- Estado como algo definitivo, así se buscó promover las libertades individuales, los derechos civiles y un cambio en el modelo de sociedad, "que en Colombia

se visualizaron bajo la libertad de culto por medio de la democratización política, la educación laica y la independencia del Estado y la iglesia católica". (Sierra., 2012)

Así las cosas, el modelo de orientación económica que promovían los liberales de la época buscaba la inclusión de capitales privados en el naciente sistema de financiamiento, reafirmando la autonomía individual; la idea central de esta propuesta era estimular el crecimiento económico y político del país, utilizando la economía privada, específicamente de exportación como vehículo de desarrollo y progreso. Así se buscaba incentivar las libertades individuales del pensamiento liberal; la idea de la organización libre y espontánea del mercado y el trabajo en pro de organizar la nación. Desde el punto de vista económico el Estado tenía como problema mayor la insuficiencia de recursos; por ello "se requerían metales preciosos de forma creciente para saldar los pagos de comercio exterior" (Torres., 1980.), cabe recordar en este sentido que para este periodo de tiempo el sistema económico nacional e internacional utilizaba los metales como moneda-mercancía. La dificultad para la acuñación de metales preciosos, aunque la acuñación no se dio de la misma manera en todos los Estados, con la finalidad de realizar actividades de comercio exterior, saldar pagos de deudas y realizar actividades básicas de la economía era otro de los grandes problemas del sistema económico, porque los pocos metales que se mantenían en el país debían ser destinados a las operaciones económicas internas de la nación, comercio y pago de funcionarios estatales. "En este sentido, se muestra la importancia que tenían los ciclos externos sobre la reserva de metálico, para corregir los desequilibrios comerciales y, por lo tanto, la disponibilidad sobre la circulación interna." (Sánchez Torres Fabio., 1994.) En las épocas de crisis internacional se presentaba una fuerte caída de la tasa de cambio y una rápida salida de metales preciosos, pues estos eran destinados al pago de las deudas y obligaciones internacionales (Timoté, 2011), el Estado debía buscar cómo resolver estas dificultades.

Esta situación era evidente para los partidos políticos de la época y tanto los Liberales como los Conservadores entendían las limitaciones del sistema económico y proponían algunas soluciones. Los Conservadores fomentaban la centralización del Estado y la economía, mientras que los liberales planteaban un liberalismo económico muy del estilo manchesteriano (Jaramillo, 1964)¹, en este la necesidad de la creación e implementación de un sistema de pagos es fundamental, de esta manera se generaría un sistema banca y crédito que ayudaría al Estado en el sistema financiero y a cada uno de los Estados, este sistema es llamado Banca Libre, teniendo como base la creación y circulación de billetes convertibles al patrón oro y plata, los bancos serían de corte privado y el Estado solo realizaría algunas regulaciones.

Debido a la dificultad y dependencia del patrón oro en el comercio exterior, se hacía necesario plantear una propuesta económica en tomo a impulsar la creación de bancos privados, los cuales tendrían, dentro de sus facultades, la emisión monetaria, lo cual ayudarían a la regulación y sustitución del patrón monetario de metálico a una moneda de circulación interna, el funcionamiento del sistema de crédito y de soporte de las operaciones de comercio internacional, de tal manera que la escasez de circulación monetaria metálica dejaría de ser un problema para las operaciones económicas internas y una posibilidad para las operaciones externas. (Ocampo, 1994)

La implementación del librecambio estimuló las exportaciones de origen agrícola en el país, el tabaco, el añil, la quina y café, finalizando el siglo, debían ser soportadas en un sistema bancario, pues estaban las bonanzas de exportación, las cuales estaban de igual manera expuestas a los desequilibrios de los precios del comercio internacional. Así mismo, se incrementó la importación de textiles y bienes suntuosos, lo que generó problemas de fondo con los artesanos ante la competencia. La idea de que el mejor gobierno es aquel que gobierna menos se utilizó y se limitó al Estado a desempeñar el papel de garante de las libertades, la propiedad y el comercio; el Estado dejó así de

1. Esta idea está inspirada en la situación económica de la muy industrializada ciudad de Mánchester, surge como una doctrina económica liberal que promueve un libre cambio sin condiciones y una libertad económica ilimitada.

ser un agente activo de las regulaciones y acciones sociales y se quedó con el papel de recaudador fiscal y encargado de las obras de infraestructura y servicios.

LA BANCA LIBRE EN COLOMBIA

La *banca libre* es un régimen en el cual la banca privada se encarga de la emisión de pasivos, los cuales pueden llegar a ser redimidos por moneda en sus bancos, en este tipo de sistema el Estado define esta política económica pero no entra a regular su funcionamiento. Un sistema de banca libre tiene como características la libertad de movilidad del capital y la no existencia de un banco central, lo cual permite que no haya monopolio sobre el patrón monetario y que no exista rigidez en el sistema, permitiendo la libre competencia.

La teoría señala que con el objetivo de mantener la convertibilidad de sus pasivos (billetes y depósitos) en especie o productos reales, se obliga a los bancos a ser conservadores en la emisión de dinero, mediante un mecanismo de autocorrección de libre ejercicio de las fuerzas del mercado, promovido por la búsqueda de confianza por parte del público, con la finalidad de mantener la participación en el mercado. (Timoté, 2011)

De esta manera, se puede entender que durante la banca libre no existían algunas restricciones en el cambio, en las barreras legales o en la entrada y expansión de los bancos según su necesidad y momento, los bancos podían emitir sus propios billetes en las cantidades que necesitarán y requerirán según su actividad, además la contratación dependió del banco y su cliente, liberando toda la actividad comercial.

(...) El principal supuesto es la existencia de un mundo donde la banca libre, hablando genéricamente, denota un sistema monetario sin Banco Central, bajo el cual la emisión y depósitos de dinero están a cargo de bancos privados legalmente establecidos (White, 1999)

De igual manera esta teoría sostiene que la libre asociación bancaria y el momento de madurez de las mismas empresas bancarias permitirían la generación de diversos ejercicios bancarios entre los cuales se podía llegar, dependiendo de la efectividad y administración del sistema, a la generación de sistemas de compensación económica y a la creación de diferentes sucursales bancarias.

Para los gobiernos de corte liberal de Colombia, después de 1850, las experiencias del sistema de banca libre, en otros territorios, eran una posibilidad para establecer el funcionamiento de un régimen bancario ayudado por la banca privada y con un mínimo de intervención estatal, de esta manera se evidenció una idea radical:

(...) el desarrollo del sistema bancario debía ponerse por encima de la capacidad del Estado, de utilizar los recursos de la política monetaria para financiar la inversión pública. (Timoté, 2011)

La idea del liberalismo radical tomó cuerpo con la promulgación de la ley 35 de 1865, así la moneda metálica y los billetes bancarios coexistieron desde ese momento, cabe anotar que esta ley tuvo como principal objetivo el establecimiento de un sistema bancario privado con la finalidad de liberar la deuda pública, puesto que la inversión la realizarían los privados y no el Estado en pleno. De esta manera, con la Ley del 27 de mayo de 1862, se dio la fundación del Banco Nacional, el cual se encargaría de la labor técnica del funcionamiento del sistema bancario y, a su vez, entregaría a los bancos de Londres, México y Sudamérica la emisión de billetes por un periodo de 20 años. Los bancos que se fundaran con este propósito, emisión de billetes, se les extendió la autorización de emisión a partir de esa fecha (Botero., 1985). Las entidades bancarias que se fundaran siguiendo las disposiciones de la ley 35 de 1865 podrían emitir billetes que se admitirían para cualquier tipo de transacción con el Estado, caso de impuestos y demás transacciones en las que el Estado fuera un garante de pago. Esta ley permitía a los bancos ser prestamistas, dar crédito, poseer sumas del tesoro

nacional, de igual manera poseer negocios con los acreedores del Estado, aunque no se permitía una comisión mayor el 1% de la deuda total.

El privilegio de emisión por veinte años estaba sujeto a la obligación de mantener en circulación billetes al portador por un valor que no superara el doble de los fondos en metálico que se mantenían en caja, aceptar la supervisión del gobierno en lo referente a la emisión y convertir en metálico los billetes que presentaran sus tenedores. Esto implicó la creación de un sistema de banca libre en el que los bancos privados podían emitir billetes redimibles en moneda metálica, cuyas características eran definidas por el Estado. (Botero, 1985)

La moneda fiduciaria era o podía ser entendida técnicamente como papel moneda, debe ser entendida como “billete de banco”, los cuales eran una promesa de pago para aquel que tuviera dicho billete, el respaldo de estos debía estar en los depósitos que había en metálico en el banco. Bajo este tipo de sistema, cada uno de los bancos adquiría la responsabilidad de convertir sus billetes en metálico al poseedor del mismo.

La idea de los liberales radicales para la época buscaba dar solución a los problemas más generales los cuales se presentaban, de igual manera, las ideas de este radicalismo liberal buscaban seguir fomentando la limitación del poder del Estado y por medio de ello realizar un reajuste a la economía estatal con ayuda e intervención de bancos privados. La banca libre había tenido acogida solo en algunos países, la idea de tener una banca sin la intervención por parte del Estado era sumamente riesgosa, una estructura monetaria sin una entidad central que la administrara, esta era para los más liberales la muestra más clara de la imposición de sus ideas políticas en el accionar del Estado (Timoté, 2011).

De esta manera, en palabras del profesor Friederich Hayek, se buscaba “una política deliberada por crear un sistema que funcionara bajo las libres fuerzas del mercado, para crear un “orden espontáneo” (Ptsoulas., 2001). Para Hayek, lo que se requería en este tipo de funcionamiento era poder garantizar el funcionamiento auto-regulador, esto era algo similar al sistema de patrón oro -o un sistema de tasas de cambio fijo- y que el Gobierno y el Estado no intervinieran o dejaran de intervenir en el ciclo económico, con ello se disminuirían los efectos del ciclo económico, pero esto apoyaba, en parte, los ciclos de exportaciones e importaciones, caso importante para Colombia en ese momento. Si bien para los más liberales la banca libre era la mejor opción, los detractores plantaban que esa teoría, podría generar engaños y falta de seguridad en el sistema mismo, esto debido a la falta de regulación y soporte, sin un control efectivo sobre la emisión y sin un respaldo claro en “metálico”, por ello podrían generar errores y fallas que darían como resultado la inestabilidad del sistema económico y bancario de una nación.

La Banca Libre sirvió como soporte económico en el momento en que el crédito era una necesidad emergente para el financiamiento del Estado y para la realización de proyectos de inversión de particulares en las diferentes regiones del país. El fortalecimiento del sistema de banca libre le permitió a los particulares encontrar una línea económica más para su economía, al mismo tiempo que servía al Estado como facilitador de procesos económicos sin tener que encargarse de las inversiones y las deudas en diferentes regiones del país, de esta manera se configuró la llamada banca regional la cual, bajo el sistema de banca libre, permitió el nacimiento y fortalecimiento del sistema bancario en cada uno de los Estados de la federación.

LA LEGISLACIÓN BANCARIA DURANTE EL SIGLO XIX.

Si bien existieron unos antecedentes legislativos que tenían como finalidad la construcción del sistema bancario, estos no lograron ser efectivos ni otorgar garantías a las personas ni al Estado. Las dificultades económicas y de organización interna del Estado en temas como la producción, explotación y distribución de recursos se hacían notorios, la nación debía generar un sistema

económico estable y no buscar una solución temporal por leyes y decretos era necesario legislar sobre el sistema financiero.

La primera orientación que se buscó generar desde la legislación contempló la creación, establecimiento y puesta en funcionamiento de la banca nacional a través de la centralización bancaria con la idea de un *Banco Nacional*. Para el año de 1821 se creó una disposición Constitucional en la cual se le permitía al Congreso de la República de Colombia crear una institución que se encargara del sistema bancario de la nación, el resultado sería el llamado *Banco Nacional*, si bien este se organizó en términos legales, su funcionamiento no fue efectivo ni real; en 1834, por medio de la ley 1°, se extendió la facultad de emisión de billetes y se otorgó facultad de emisión de billetes a las cámaras provinciales en sus respectivas jurisdicciones. Durante el año de 1847 se aprobó nuevamente una ley que autorizaba, nuevamente, al Banco Nacional como único emisor de billetes y como prestamista público y privado, con un privilegio de 18 años en la emisión de billetes. Lastimosamente estos proyectos nunca llegaron a concretarse. Para 1855 en el Estado se creó la llamada "ley orgánica de emisión, descuento y depósito" la cual se encargaría de la nueva regulación bancaria por parte del Estado. En esta ley se organizaba y autorizaba la creación y establecimiento de sucursales del Banco Nacionales a nivel regional, los cuales debía tener un mínimo en capital inicial de diez millones de pesos en moneda granadina (10.000.000), esto correspondía a una salvaguarda, o seguro de liquidez, el cual era necesario para poder realizar la emisión de billetes que debían ser redimibles en moneda legal de oro o plata.

Con las llamadas reformas de carácter liberal, realizadas después de mitad del siglo XIX, se buscó dinamizar el comercio, la separación de la Iglesia y el Estado, de esta manera quedaba abierta la posibilidad de que las personas, comerciantes y Casas Comerciales se establezcan como mediadoras en las transacciones de cambio de monedas, de igual manera que se creen y establezcan casas de préstamo o custodia mediante garantías generadas de manera específica por cada una de estas casas de préstamo. Las casas de comercio, de manera inicial, estaban ligadas a las estructuras familiares, de tal manera que las relaciones matrimoniales se convertirían en una forma de alcanzar prestigio económico y social; adicionalmente, cuando estas casas comerciales avanzan en términos de riesgos o inversión, se abren a la asociación con otras familias o inversionistas de capital, de igual forma el avance de estos establecerá técnicas de financiamiento, redes económicas, comerciales y de contacto. El crédito, desde lo privado, surgirá como una alternativa, el Estado se apoyará en el mismo para operaciones de recaudo de rentas, créditos y remate de predios; por otro lado, para los particulares los beneficios se basarán en el crédito y los descuentos en asociación.

El sistema bancario, y especialmente la Banca libre, vivirá su entrada al país con la puesta en marcha de la Constitución Política de 1863, en la cual, bajo el lema de "Federación y Libertad" dando nacimiento a los Estados Unidos de Colombia, en el cual cada una de las divisiones administrativas-territoriales, Estados, contaba con soberanía y plenos poderes en su territorio, esta nueva forma de organización implicaba la soberanía de cada territorio, entre tanto, el gobierno nacional se encargaba de la conducción y el mantenimiento de todas las relaciones diplomáticas y poseía "facultades especiales en tiempos de guerra exterior, y constitucionalmente se reconocieron ilimitados derechos individuales, de comercio y de reunión". (Flechas, 2011)

Si bien existieron antecedentes sobre el sistema bancario, la Ley 35 de 1865 fue la primera en generar un éxito relativo al sistema bancario, dando origen y fundamento a la institución bancaria a nivel nacional y regional; esto debido a que las disposiciones del Congreso otorgaron mecanismos para la generación de confianza y acceso al público al sistema bancario, permitiendo establecer cercanía entre las entidades y las personas, la simplificación de las operaciones bancarias y la utilización de billetes sin importar el banco de referencia, las cuales fueron una ventaja en ese momento. Uno de los grandes avances de esta ley fue la aceptación, por parte de las personas, de billetes desde diferentes entidades sin problema a la hora de realizar su conversión en el patrón oro:

Autorizase al Poder Ejecutivo para conceder al banco establecido en esta ciudad, o a los que en adelante se establezcan en la República, hasta por veinte años, contados desde la fecha de este decreto, las siguientes exenciones y derechos, bajo las condiciones establecidas por esta ley: 1. De emitir billetes al portador admisibles como dinero en pago de los impuestos y derechos nacionales, y en general en todos los negocios propios del Gobierno Nacional, obligándose éste a distribuirlos también a la par. 2. De recibir del Gobierno Nacional la custodia militar que para su seguridad pueda necesitar, siempre que se solicite el respectivo administrador. 3. De ser considerados como establecimientos neutrales, y, por consiguiente, con derecho a que se les proteja por el Gobierno Nacional su propio capital y los fondos depositados en ellos, sin distinción de la nacionalidad de los depositantes. (Congreso de la República de Colombia., 1865)

De igual manera, es necesario recordar que estas concesiones eran necesarias debido al sistema federal con el cual estaba organizado el Estado, la Constitución de 1863 en la cual

se proponía que cada uno de los Estados de la UNION (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima), reglamentaran y administraran, de manera independiente y soberana, las operaciones de los bancos privados en cada Estado, de esta manera cada Estado determinaba su legislación bancaria a nivel local.

Con la llegada de los gobiernos liberales durante década de los sesentas, se debía dar respuesta a tres necesidades generales: 1. Organizar un sistema de pagos, 2. Garantizar el acceso al crédito para el progreso material mediante la estandarización del ejercicio de las operaciones del fisco nacional y 3. El aumento del numerario circulante que era una de las exigencias de los comerciantes.

Por ello, el gobierno en 1865 promulgó la Ley 35, en esta se reconoce la necesidad del Gobierno por generar un sistema bancario plural y se concede la posibilidad de emitir billetes a cada entidad bancaria, de manera simultánea, la cual podría suponerse como un régimen mixto. De igual manera, se intentó instaurar un banco nacional que cubriera las funciones de depósito, giro y descuento, este se debería ubicar en la ciudad de Bogotá. Ante la imposibilidad inicial de poner en marcha una entidad estatal, se recurrió a la posibilidad de traer bancos extranjeros, por esta razón y mediante las leyes 27 de 1864 y la Ley 35 de 1865 se dio el establecimiento del Banco de Londres, México y Sudamérica y la Ley 69 de 1866, la cual establecería la creación del banco Nacional:

... se autorizó al Poder Ejecutivo para otorgar facilidades de excepción a un nuevo grupo extranjero, encabezado por el inglés Señor William Tomas Morrison, para la fundación de con sede en Bogotá, finalmente declinaron de a la oportunidad, por problemas de orden público. Esta respuesta dio lugar a la formulación de una nueva propuesta por parte de los representantes del Banco de Londres, México y Suramérica, quienes, a diferencia de sus compatriotas, se apresuraron a aceptar las disposiciones consignadas en la Ley 27 de 1864. Y, ante la actitud de conformidad con las condiciones nacionales expresadas por el nuevo grupo de banqueros británicos, el ministro de Hacienda, doctor Tomás Cuenca, expidió licencia de funcionamiento a favor del Banco de Londres, México y Suramérica. De acuerdo con los testimonios históricos el banco sólo operó durante dos años... (Congreso de la República de Colombia., 1865)

Si bien el sistema federal le permitía a cada uno de los Estados Soberanos legislar y poder establecer bancos privados de emisión en cada uno de sus territorios, durante este periodo no se evidenció un avance significativo en la creación de bancos.

Plantear el sistema de Banca Libre para el Estado Federal, implicaba la articulación bancaria a los procesos de producción de materias primas, a la agro exportación y a la importación de bienes, muchos de ellos suntuosos, que no se encuentran relacionados con la articulación de los mercados locales. Esta forma de hacer negocios implicaba una doble mirada, por un lado la búsqueda de conexiones en el comercio exterior; con la exportación de materias primas, e importar bienes

de consumo o lujo. Esta doble variante dependía de la capacidad que el banco alcanzaría, en su adaptación, y no estribaba exclusivamente en las leyes y reglas del Estado, además estaba sujeta a los problemas de liquidez, a las variables geográficas, climáticas, de cultivos, a la actividad comercial interna y hasta a la acogida del banco y su sistema en determinado sector, es decir, la banca debía resolver las necesidades particulares de cada región o sector donde se ubicaban. En temidos básicos, el sistema monetario debía servir de intermediación para promover el sistema económico general. La dificultad en este punto era la reputación del banco y la posibilidad de determinar la legalidad de los billetes que se emitían, esto porque para la época ningún banco poseía un marcado poder a nivel nacional y solo en algunos casos estos bancos privados utilizaban privilegios, por nombre o familias, para aumentar su influencia en los mercados locales.

Durante el inicio de la actividad bancaria la tarea era dinamizar el comercio y diversificar la economía, impulsar los sectores como la minería, la ganadería, la agricultura, las pequeñas industrias manufactureras, las manufacturas textiles y, en general, el sistema comercial. Aníbal Galindo define, en su libro sobre "Estudios Económicos i fiscales" de 1880, a los bancos como:

(...) uno de los muchos agentes a que ha dado lugar la separación de ocupaciones, introducido para perfeccionar y facilitar el trabajo del cambio; o en otros términos: son casas de comercio establecidas para traficar o negociar sobre la mercancía dinero; es decir, para comprar, para cambiar, para recibir i para pagar dinero, bien sea en la forma de oro i plata amonedado; i en barras, o en la de sus diversos títulos o signos representativos. De este comercio sobre la moneda, que es el medio usado en todos los países civilizados para representar i para transmitirle el valor de los servicios i de las cosas, resulta necesariamente una inmensa economía de tiempo, de capital i de trabajo en el mecanismo de la circulación i del cambio, es decir, en la operación de transmitirnos recíprocamente los valores de los servicios que compramos i vendemos, o sea de saldar nuestras cuentas en el mercado del mundo (Galindo., 1869.).

La banca libre en este caso sería parte del engranaje general del sistema económico, debía convertirse en un sector económico y este sistema podría ejercerse conforme a las leyes y disposiciones legales, tanto de manera anónima como en asociaciones o compañías. La actividad de la banca libre fundamentaba la competencia entre los bancos privados, en el cual cada billete era convertible en moneda mercancía y, por las casi inexistentes barreras legales, servía para el funcionamiento de entidades bancarias de tipo privado; por otra parte, se dispuso como medida legal la obligación de cada uno de los bancos a tener en su caja un 33% de las emisiones totales en oro, como medida de respaldo. De igual manera, el gobierno enviaría al Director de la casa de Moneda a inspeccionar los bancos, revisar la contabilidad y el cumplimiento de sus normas, aunque los bancos debían respetar las leyes y disposiciones nacionales, en la práctica la dificultad radicaba en los problemas de cada una de las regiones o zonas donde se ubicaban puesto que debía intermediar en las transacciones y las dificultades, escasas o abundancia de metales, oro o plata, problemas locales, enfrentamientos entre liberales y conservadores, y el mismo caso de qué hacer con las notas comerciales.

Debido a la necesidad de regulación en algunos temas, como lo era el caso del encaje bancario y los patrones de conversión en la Constitución de 1863², se plantea una organización básica con respecto a los pesos, medidas, tipos, denominaciones, pesas y medidas oficiales. Para 1870 las discusiones en torno al sistema monetario se daban entorno a qué ajuste monetario era más adecuado para el país, el bimetalismo, el patrón de plata o el patrón oro. En 1867, el Presidente Santos Acosta derogó todas las disposiciones anteriores en torno al tema mediante la Ley 73 de 1867 y estableció el patrón plata: "el peso, unidad monetaria, con 25 gramos a la ley de 0.900, el medio peso con 12.5 gramos rebajado a la ley de 0.835 y el medio décimo, con 1.25 gramos rebajado aún más a la ley de 0.666 como la unidad de medida monetaria nacional" (Sastoraque., 2008). Si bien esta

2. Constitución de 1863 Sección III, artículo 17, parágrafo 12 y parágrafo 13.

ley permitía a todas las personas acudir a cualquier casa de moneda y hacer acuñación de monedas de plata, la dificultad radicaba en que la acuñación no se daría de igual manera en todas partes, en este sentido, el Estado de Antioquia fue uno de los que tuvo dificultades con estas medidas debido a situaciones internas del Estado. Pasados cuatro años, los desórdenes con el sistema económico ya se hacían sentir, la unificación no había sido efectiva y por ello el gobierno de Eustorgio Salgar decretó la Ley 79 de 1871, la cual cambió el patrón monetario de plata al patrón oro “el peso de oro dividido en cien centavos, con 1.612 gramos a la ley de 0.900 y equivalente a un peso de plata de diez décimos” (Sastoraque., 2008). La Ley de 1871 buscó entonces terminar la circulación de monedas de plata y que exclusivamente se utilizaría el oro, pero no se dio como se esperaba, las monedas de plata siguieron circulando. Debido a las crisis económicas internacionales de 1873 en Europa, los Estados Unidos y en América Latina, de manera general, permitieron que mediante el código fiscal de 1873 se establecería el bimetalismo, utilizando como relación “1 a 15 ½ entre el oro y la plata”, a nivel de comercio internacional esta era la medida que se había establecido en el mercado internacional. Este código Fiscal permitió, entre otras cosas, la emisión de monedas de plata y la igualación en monedas de oro.

Durante el inicio de la década de 1880 se hizo visible la necesidad de frenar los ímpetus de guerra en el país, buscar un contexto de paz y establecer el resurgimiento económico e institucional, así como la búsqueda de frenar el regionalismo y los privilegios de algunos sectores por encima de los beneficios del mismo Estado. Debido a esto, surgió la idea del Banco Nacional para equilibrar el poder de la banca libre; el Banco Nacional tendría como detractores los accionistas de los bancos particulares, los cuales ven en este, Banco Nacional, la reducción de sus privilegios y a los comerciantes, quienes se verían afectados por el incremento de las tarifas de aduanas.

Para 1880 se inició el proceso de cierre de la banca libre, pues el Congreso decretaría la creación del llamado Banco Nacional. Con la posesión del Rafael Núñez como presidente de la República, se buscó establecer un banco oficial encargado de facilitar las operaciones fiscales y económicas del país, pero en un primer momento Núñez reconoció que, con la creación de dicho banco, no se debía generar dificultad con los bancos privados ya existentes y mucho menos con el tesoro nacional. El presidente Núñez describía la situación del país para esa época de la siguiente manera:

Nuestra agricultura está apenas en la infancia. Nuestras artes permanecen poco menos que estacionarias. Nuestra vasta extensión territorial solo cuenta unos pocos kilómetros de rieles. Los cuadros estadísticos revelan el hecho desconsolador de que ya hace algunos años que no exportamos lo necesario para pagar todo lo que importamos. Este desnivel económico, si continúa dará aún margen a la alarmante conjetura de que el pueblo colombiano consume más de lo que produce. (Gaceta Oficial., 1880)

Por ello se crearían una serie de medidas para poder promover los sectores de producción doméstica, esto implicaba reformas en la educación, en las tarifas aduaneras, en la inversión de vías férreas para conectar con los puntos de comercio de los ríos importantes del país y hasta la posibilidad de un banco hipotecario para el tema de la propiedad raíz entre otras cosas.

El Banco Nacional respondería a la insuficiencia de circulación para el fisco nacional, de igual manera, en la mayoría de los Estados se presentaba baja circulación para las actividades de comercio y manufacturas. El gobierno buscaría, de esta forma, con el Banco Nacional, regular y aumentar la circulación, combatir la usura, duplicar capitales debido a la reinversión y no permitir ningún tipo de levantamiento, de esta forma se podría evidenciar la llegada de la centralización al país dando por terminada la época de la Banca Libre.

La ley 39 de julio 16 de 1880, aprobaba la constitución del Banco Nacional, en esta ley se establecía que el Tesoro Nacional aportaría dos millones de pesos (\$ 2.000.000) y quinientos mil

pesos (\$500.000) los cuales se ofrecerían al público, es decir un capital mixto. En el artículo 11 de dicha ley se establece además:

(...) que es derecho exclusivo del Banco Nacional la emisión de billetes pagaderos al portador en cualquier forma. Pero el Poder Ejecutivo permitiría dicha emisión a los bancos particulares que se hallen funcionando el día de la sanción de esta ley, y a los que se establezcan en lo sucesivo, siempre que convengan, expresa y terminantemente, en admitir en sus oficinas como dinero sonante los billetes del Banco Nacional. (Gaceta Oficial., 1880, pág. 33.)

Estas disposiciones sobre el Banco Nacional y sus privilegios dividieron las opiniones dentro de los banqueros, comerciantes y demás interesados sobre el tema bancario. Algunos vieron esto como un tema novedoso, mientras el resto consideraba que era perjudicial para sus posibles operaciones económicas. El Banco Nacional quedaba en una posición ventajosa con respecto a los demás bancos, porque poseía el privilegio de emisión, y obligaba a los demás bancos a recibir y redimir sus billetes.

Además, era evidente que la ruptura del sistema de banca libre generaría algunos impactos en la forma y visión sobre el Estado mismo. Indalecio Liévano Aguirre recopiló una de estas visiones:

Los comerciantes ya enfrentados a Núñez por el proyecto de tarifas protectoras que cursaba en el Congreso y los accionistas de los bancos particulares, todos los cuales eran por entonces lógicamente los hombres más acaudalados del país y, por lo tanto, quienes se hallaban capacitados económicamente para suscribir las acciones que la ley orgánica autorizaba para los particulares, resolvieron solidariamente "boicotear" al Banco, en virtud de este propósito hubo general abstención en compra de acciones de la nueva institución bancaria, quedando así su capital reducido a la cantidad inicial aportada por el gobierno, que se convirtió, por lo tanto, en el único accionista. (Aguirre., 1976)

A la hora de la puesta en práctica, el Banco Nacional terminó solo con capital del público y manejado por una Junta Directiva compuesta por cinco miembros nombrados por la presidencia de la República, de esta manera, para muchos se convirtió en una especie de Tesorería Nacional. A la ley que sancionó la creación del Banco Nacional se le hicieron los siguientes cuestionamientos:

a) Cómo iba a ser financiado el banco dado que el Gobierno había modificado la propuesta de hacer un aporte inicial de diez millones de pesos provenientes de las rentas nacionales en un 60%, 30% del crédito de capital aportado y 10% proveniente de la venta de acciones al público y, finalmente, optó por \$2.000.000 de capital nominal aportados por el tesoro nacional; y b) El privilegio que tenía el banco de emitir billetes hasta por el doble de su capital efectivo con el respaldo del Gobierno, quien respondería por la solvencia del banco, pero con la obligación de mantener en caja, en metálico, por lo menos una cuarta parte de los billetes en circulación y el restante en documentos de crédito, cuyo plazo no pasaría de 180 días para su conversión. "La ley mantuvo, en contra de la propuesta inicial, el derecho a emitir billetes, tanto para los bancos creados hasta la fecha de la expedición de la misma, como para aquellos que de allí en adelante se fundaran, con la única condición de recibir en sus transacciones comerciales los billetes del Banco Nacional. (Romero., 1990)

El Banco Nacional entró en funcionamiento en 1881, este tenía privilegios de funcionamiento al ser Banco Oficial. Sin embargo, esto se convirtió en una pugna entre diferentes sectores y visiones, donde se destacan algunos argumentos que se pueden tomar de la época:

A FAVOR	EN CONTRA
<p>a. Concede discrecionalidad al Gobierno sobre la convertibilidad del papel moneda y con esto previene la especulación de metales preciosos en la transición de momentos de paz a momentos de guerra y, asegura el puntual pago de los impuestos y, de esta forma, la posibilidad de cumplir con los gastos públicos requeridos por el gobierno.</p> <p>b. Facilita los pagos de la deuda externa. Así como las transacciones nacionales e internacionales al unificar la tasa de cambio y eliminar la tasa de cada banco privado existente con otras naciones, regiones, e incluso intrarregional.</p> <p>c. Garantiza el respaldo que el Estado debe dar a la sociedad en el caso de una situación de emergencia en el que fuera necesario declarar el curso forzoso; los bancos privados no tendrían el respaldo económico suficiente.</p> <p>d. Se facilita la recolección de los impuestos a través del país y se le reducen los costos a aquellos que tenían sueldos o cuentas con el sector público.</p> <p>e. Se beneficia a los exportadores (productos agrícolas y minería) pues pagaban sus deudas con moneda barata y recibían por el pago de sus productos oro.</p> <p>f. La violencia y la ilegitimidad muestra que, en muchas ocasiones, el Estado no era capaz de defender su autonomía y, por el contrario, los potenciales prestatarios abandonaban los contratos o exigían el pago de una prima de riesgo.</p> <p>g. Estabilidad financiera sobre todo el comportamiento de la tasa de interés para poder planear y ejecutar proyectos de modernización del país: caminos, ferrocarriles y puertos, infraestructura urbana, etc.</p> <p>- En términos políticos:</p> <p>a. Disminuye el riesgo moral de los bancos privados convertidos en instrumentos de persecución política y de cobro de empréstitos forzosos durante los continuos conflictos armados, incluso en contra de la racionalidad económica de los bancos y de los mismos deudores.</p> <p>b. Se acusaba a los banqueros de haber concentrado el crédito en el facilitamiento de la comercialización y mercadeo de bienes importados, lo que disminuyó notablemente el crédito para la agricultura y otros sectores económicos.</p>	<p>Los Prestamistas e importadores, en cuyas manos se había concentrado los ingresos -con la libertad de emisión- sentían que el Banco Nacional amenazaba su poder en las regiones.</p> <p>- Aun cuando el crédito del banco y el Estado sean uno solo, es inconveniente que en algunas ocasiones el Estado tenga que solventar al banco y, en otras, será el crédito del banco el que viene en ayuda del Estado, esta flexibilidad menoscaba del interés social.</p> <p>- Los billetes del banco podrían ponerse al servicio del interés del partido político que se encuentra en el poder de turno.</p> <p>- Como corolario indispensable aparecerá la moneda de curso forzoso, el Gobierno debilitará el respeto a este establecimiento y hará un buen botín de su capital.</p> <p>- Su moneda es moneda falsa (deuda) y es preferible que utilice el instrumento de empréstitos forzosos sobre el papel moneda porque tiene la ventaja de que en él se aprecia la cantidad que se exige a un grupo particular. La desventaja del papel moneda del Gobierno consiste en que se extiende a todas las clases sociales y termina afectando más a los menos favorecidos.</p> <p>- Limita la libre concurrencia y con esto la disciplina de las agencias monetarias y financieras en cuanto al tipo de dinero que emiten y transan, discriminando entre billetes seguros y no seguros. La banca libre aumenta el esfuerzo por conseguir la constancia en su negocio mejor que cualquier monopolista que no corre ningún riesgo. Ningún banco de emisión se atrevería a una expansión indebida del crédito o a practicar competencia desleal por el escrutinio de la prensa y del mercado monetario.</p> <p>- El Banco ayudaría al Gobierno a protegerse de las medidas que éste mismo toma en términos monetarios, dándole un puesto de privilegio en el mercado.</p> <p>- La tarea del Estado no es la de emitir moneda, sino la de certificar peso y calidad de los materiales que se utilizaban universalmente como dinero. Es decir, debe defender el patrón monetario, en este caso el patrón oro, para poder estandarizar el valor de la moneda y su representación en los mercados internacionales.</p> <p>- Lo único que se interpone entre la creación de dinero fiduciario del Banco Nacional y la inflación sin límites, es la presión política de los que saben y temen sus consecuencias.</p>

Fuente: DIARIO OFICIAL 1880-1885; (Sastoraque, 2008)

El avance de la banca privada, diez años después de la formalización del patrón oro (1871), había resultado en una seria de conflictos y desórdenes, desde la opinión del Estado, los bancos estaban obligados a convertir y respaldar los billetes con piezas de oro, aunque no en todos lados se pudo realizar así, en muchas ocasiones, los bancos no contaban con el respaldo, es decir, sobre emitieron. Diversas críticas se dieron para la época con respecto al papel de los bancos en las guerras civiles, con el favorecimiento de bancos y familias de manera particular y con la nula regulación a la existencia de billetes de muchos bancos privados que, a su vez, estaban respaldados con diferentes monedas de oro, plata, cobre y níquel, de varias denominaciones y con requisitos de acuñación que volvían más complejo el sistema de pagos.

En 1880 se sancionó una ley que otorgó al ejecutivo la facultad para crear un banco oficial:

Por medio de la Ley 39 de 1880 el Congreso facultó al Gobierno para establecer, en asocio con capital privado un Banco Nacional al cual se le asignara el derecho exclusivo de emitir billetes pagaderos al portador; sin embargo, éste derecho exclusivo tenía varias excepciones, pues no solo se respetaba la facultad de emisión a los bancos que ya la tuviesen, sino que se advertía que podría otorgarse de nuevo el poder de emisión a otros bancos, con la condición de que unos y otros recibiesen en sus oficinas, como dinero sonante, los billetes del Banco Nacional. (Palacios, 1975)

El negocio bancario dependió de la estabilidad, crecimiento del comercio, del orden público y de las prebendas entregadas a ciertas elites, esto fue otro factor determinante durante el periodo de la banca libre. La actividad bancaria enfrentó entonces el problema monetario, la liquidez, las precarias condiciones económicas y de manufactura que imperaban en el país y la imposibilidad de los bancos de alcanzar un desarrollo más allá de la esfera regional.

De igual forma, la relación de moneda, sea de plata y oro, el billete de banco privado y el billete del banco nacional, no fue igual durante el periodo del Banco Nacional, esta relación estuvo marcada por diferentes situaciones y coyunturas, además cada región, cada Estado Soberano, cada relación entre Estados Soberanos, entre Estados Soberanos y el Estado de la Unión o Estado Central, manifestaron particularidades en el manejo del patrón monetario. Si bien el sistema de banca libre permitió el desarrollo de entidades bancarias y la estimulación de redes comerciales, la dificultad radicó en el orden y la capacidad de acceder a los préstamos necesarios para el respaldo de diversas necesidades, la banca libre terminó operando de manera casi que regional, pues dependía y respondía a las particularidades de cada región.

LA CENTRALIZACIÓN BANCARIA EN COLOMBIA, EL NACIMIENTO DEL BANCO DE LA REPÚBLICA.

Con el ascenso de la Regeneración en 1886 y su avance sobre el país, este paso del Federalismo al Centralismo presidencialista, de corte católico y autoritario, de manera directa, afectó los diversos intereses de los banqueros, comerciantes y productores que utilizaban los beneficios de la banca libre. Con la llegada del gobierno regenerador los banqueros se vieron forzados a las leyes impuestas desde la centralización, la imposición de políticas monetarias y de políticas crediticias.

Si bien es cierto que el país presentó una serie de situaciones difíciles a nivel político y social durante el siglo XIX, es necesario establecer cómo se realizó el paso a la banca central (Mesiel, 1990) en Colombia es importante conocer el periodo de la Regeneración que experimentó el país entre 1880 y 1889, en el cual se dio un cambio definitivo o un colapso total, la banca nacional necesitaba un nuevo impulso para solventar las dificultades propias de un país con conflictos políticos, sociales y económicos de diversos tipo. Una de las tesis entre los estudiosos de este periodo, más aceptadas, es que la Regeneración orientó las reformas más grandes en términos de la modernización y cambio en la mayoría de las instituciones que componían el Estado.

Quizá ningún otro período de nuestra historia económica registre un despliegue tan opulento de inteligencia como el que exhibieron los hombres de la Regeneración presididos por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro para explicar a sus contemporáneos y para aclimatar en el país conceptos que, aunque hoy nos parecen elementales y obvios, en su momento representaron una verdadera revolución en la teoría monetaria. (Hernandez, 1997).

La base del discurso de la Regeneración se fundamentó en el descontento que se había vivido con las instituciones creadas desde la Constitución de 1863, las cuales para ellos, los seguidores de la regeneración, no podían ofrecer un mínimo de garantías suficientes para el buen funcionamiento y el desarrollo del país.

Por su parte, Rafael Núñez como presidente estableció el Banco Nacional bajo la propuesta que este banco funcionaría para resolver los problemas de crédito y préstamo del Gobierno. Como ya se ha explicado, este banco se ideó de una base de capital mixto inicialmente, pero lastimosamente término con capital público únicamente. La ley, en este sentido, obligaba a dos cosas de manera inicial: 1. los bancos privados tendrían que recibir los billetes del Banco Nacional y 2. El 20% del capital el Banco Nacional se vendería al público, aunque esta última no se terminó de realizar debido a la desconfianza en el proceso de ser banco y prestamista del Estado al mismo tiempo, los privados no compraron acciones del banco. Como no se presentó un apoyo de parte del sector privado, el Banco Nacional terminó siendo solo de carácter público.

El 50 % del capital inicial provino del uso parcial de un cupo de crédito obtenido para tal fin con Morton, Blin y Cia., de Nueva York; el monto total del empréstito era de \$2.500.000, garantizados con los derechos de Colombia en la Compañía del Ferrocarril de Panamá, del cual se tomó un millón para financiar el Banco Nacional. El millón restante se pagó, casi por partes iguales, con fondos del gobierno y la entrega de pagarés de tesorería. (Hernandez, 1997)

La idea originaria del Banco Nacional le dio la autonomía sobre la emisión de los billetes respaldados en oro, esto le permitió competir en condiciones similares a las de los demás bancos privados de la época (Hernandez, 1997). El Banco Nacional tenía que igualmente realizar las mismas acciones que los demás bancos, estaba regido por las mismas leyes y, de la misma manera, ser el agente en las operaciones de préstamo y, al mismo tiempo, debía promover el crédito público. Con las dificultades en las rentas del Gobierno, por la poca realidad sobre en las circunstancias de los costos de las mercancías y materias primas que se negociaban en el exterior y conforme al prototipo económico generado por los gobiernos liberales se hizo necesario el cambio de política monetaria y del modelo de exportaciones, las dificultades experimentadas entre los años de 1876 y 1884, las cuales eran evidentes y donde el rumbo de la política económica y del soporte crediticio debían cambiar.

Hasta ese momento el sistema logró sostenerse a pesar de las dificultades propias de su puesta en marcha, entonces el naciente sistema bancario funcionó paralelo a los créditos que la iglesia otorgaba, los conflictos surgieron con la aparición del Banco Nacional en 1880, el cual fue encargado de la emisión de los billetes, situación que no fue bien recibida en los bancos privados los cuales, según la legislación, debían recibir y aceptar esos nuevos billetes de este banco. El grave error del Banco Nacional fue la sobre emisión, lo cual generó que en 1886 se obligara a todos los bancos a no cambiar los billetes al patrón oro, pues las reservas de oro no eran suficientes y, como punta de daga para los bancos en este mismo año, se les retiró el permiso de emisión de sus propios billetes. El sistema centralizado había terminado con la banca libre y ante las medidas impuestas, por el mismo gobierno central, estaba naufragado.

La política monetaria buscó entonces aumentar los ingresos y rentas del Estado mediante el reemplazo de algunos impuestos departamentales, como el impuesto por degüello, que pasaría de ser departamental a nacional; de igual manera se creó el impuesto a las exportaciones, donde el primer producto gravado fue el café, debido a su auge en las exportaciones de 1885, si bien se debe aclarar que este impuesto solo funcionó hasta 1900, pues la caída de los precios obligó a su terminación, otra de estas medidas que se tuvieron que tomar, fueron las de la liberación de la producción y fabricación de fósforos, el cual había sido monopolizado por el Gobierno desde casi que el fin del periodo Colonial.

De esta manera se tuvo que hacer frente a los fracasos anteriores y a los propios, además el gasto de la administración de justicia en el país se elevó con la centralización, y esto hizo que la idea del aumento de las rentas nacionales, por medio de la centralización, no fuera efectivo, las obras públicas y algunas privadas, necesarias, fueron asumidas de igual manera por el Estado; sin mencionar el

enorme gasto de las guerras civiles posteriores, donde la emisión de billetes se convirtió en un dolor de cabeza para todos los sectores de la sociedad, la sobre emisión y falta de reservas para la conversión de los billetes en oro, conllevaron a la búsqueda de acuerdo con antiguas entidades que habían trabajado en los créditos como fue el caso de la iglesia católica.

Es así como los liberales comenzaron a pensar en mejorar la capacidad del Gobierno para mantener la paz, dado que era evidente el clima de intranquilidad que se percibía en el momento, y muchos coincidían en que se debía empezar por el logro de un acuerdo con la Iglesia. (Cárdenas, 2013)

El capital de funcionamiento del Banco Nacional se dedicó, casi que de manera directa, al funcionamiento del Gobierno, para el año de 1884 un millón de pesos (\$ 1.000.000) era la deuda del Gobierno con el Banco; de igual manera la guerra civil de 1885 terminó de colapsar la economía del país, ante esta situación la respuesta institucional fue aumentar la emisión de billetes en dos millones, (\$ 2.000.000) y no obligar a los bancos a realizar cambio de billetes en metálico.

Asimismo, se determinó que los agentes particulares podrían pagar hasta en un 70% y 50% las obligaciones que tenían con el Estado y con los bancos respectivamente, con billetes del Banco Nacional, con el precedente de que los bancos que no aceptaran tal medida quedarían inhabilitados para emitir sus billetes. En las sedes de Bogotá y Barranquilla los resultados de sus operaciones no fueron muy satisfactorios, puesto que fueron muy pocos los créditos colocados y los ahorros captados, pues las tasas de interés que ofrecían no eran muy atractivas; las operaciones del banco cada vez se fueron enfocando más en las actividades del Gobierno, y el desembolso hacía 1880 llegó a ser casi del 70% del acumulado. (Timoté, 2011)

A pesar que el Banco Nacional no era, en términos técnicos Banco Central, dado que no cumplía con las funciones que a este tipo de entidades correspondían, su función específica terminó siendo cubrir las necesidades y préstamos fiscales que el gobierno de la época tenía. El dinero en billetes del Banco Nacional fue considerado como documentos de deuda pública por ello, con la introducción en el país del curso forzoso del papel dinero y la Ley 57 de 1887, la cual prohibía a los bancos privados emitir sus billetes respaldados por metales (Kalmanovitz, 202), las afectaciones a los bancos privados no se hicieron esperar, al punto que algunos bancos iban a cerrar durante esta época.

Si bien el gobierno buscó realizar diversos controles sobre la emisión monetaria, limitando la misma, los límites de estas políticas no fueron respetados y, en algunos momentos, se sobre emitió, llevando al país a una inflación que, en algunos casos superó el 100% mensual durante algunos periodos de tiempo. El límite de emisión era de cinco millones (\$5"000.000) y llegaron a seis millones quinientos noventa y tres mil seiscientos noventa y cinco pesos (\$6"593.695) en 1886; aunque en 1887, el Decreto 124 estableció el "dogma de los doce millones", cuyas emisiones se mantuvieron por debajo de esta cifra hasta 1889 después de esta fecha el gobierno quebrantó la norma sistemáticamente. (Kalmanovitz, 202)

En este sentido, los problemas se hicieron evidentes y el fracaso era más que inminente: sobre emisiones legales, y algunas ilegales, las cuales generaron que fuera insostenible el papel moneda, además el curso forzoso había fracasado rotundamente, por ello el Banco Nacional cerró en 1894 (Colombia, 1894)

porque no tenía autocontroles creíbles, no era un apoyo de un sistema bancario privado, sino, por el contrario, una fuerte competencia para el mismo y justamente abusó de su compromiso de no emitir por encima de los \$12"000.000, que era el presupuesto de la nación en esa época. (Cárdenas, 2013).

Sin embargo, el banco continuó su funcionamiento hasta 1896, el proceso de liquidación del mismo se vio suspendido debido a la guerra civil de 1895; las funciones del Banco Nacional serían asumidas por una de las dependencias del Ministerio del Tesoro Nacional, La Sección Liquidadora, esto evidenció las dificultades que se tenían con el manejo de la política monetaria y el manejo de parte del Estado a sus políticas públicas, y esto mostró que el Banco Nacional siguió emitiendo billetes hasta 1898 aun sin existir legalmente.

Con la llegada de la guerra de los mil días los problemas no se hicieron esperar, ante las dificultades propias de la guerra, pues por la inflación que se presentó, el Gobierno buscó la forma de impulsar la estabilidad económica, este planteamiento se realizó a través de la Ley 33 de 1903, la cual planteaba una nueva reforma al sistema monetario; el peso oro se convertiría en el patrón de moneda que se establecería, [y] junto a esta reforma se crearía la Junta de Amortización. (Cárdenas, 2013)

Para el año de 1905 se creó, bajo la presidencia de Rafael Reyes, el Banco Central, este tendría a su cargo la emisión, giro y depósito; funciones que ya habían sido ejercidas por el Banco Nacional. Su fundación se dio con capital de origen mixto, además se le otorgó privilegio de emisión y de administrador de las rentas nacionales, debía igualmente manejar las cuentas de crédito de la tesorería nacional y dar manejo a la amortización del papel moneda, aunque esta última función jamás se realizó. El Banco Central tuvo, en síntesis, una corta duración; para 1909 se le suspendió el privilegio de emisión y de allí, hasta su liquidación y venta al Banco de Bogotá en 1928, funcionó como banco privado:

[...] se llevó a cabo en 1909 una nueva reforma monetaria que creó la Junta de Conversión, entidad que tenía como funciones principales la organización del sistema monetario y la continuación del proceso de amortización iniciado por el Banco Central con los mismos recursos antes administrados por este. (Correa, 2009)

Después de resumir los acontecimientos que llevaron al fracaso del Banco Nacional y del Banco Central, se puede considerar, al respecto, que dados los fracasos se hizo evidente que se debía crear una entidad la cual debía encargarse de evitar los problemas de emisión y que no tuviera dependencia del Gobierno, pero que sirviera para cumplir con sus objetivos, de igual manera, los problemas inflacionarios, sumados a las dificultades en la recolección de los impuestos sin una entidad que los regulara, implicaban otros problemas necesarios de atender. Este fue el contexto para la necesidad, pensar en la creación de una entidad financiera que se encargara de regular la economía y el sistema bancario, superando las experiencias pasadas.

Para 1922, a nivel internacional, se consideraba conveniente volver al patrón oro" (Alviar, 1988) y a la creación de bancos centrales en aquellos países que no existieran, esto con el propósito de reorganizar el sistema económico, terminada la primera guerra mundial, en el caso Colombiano cabe señalar que es el inicio de la llamada danza de los millones, fue el resultado de la bonanza cafetera y los capitales norteamericanos. Durante esta década muchos de los países regresaron al patrón oro, y se inició la creación de bancos centrales de emisión.

En Colombia, la Ley 30 de 1922, generó la contratación de una comisión internacional, norteamericana, la cual buscaba encontrar una solución a los asuntos económicos que aquejaban al país. La presidencia de Pedro Nel Ospina trajo al país a Edwin Walter Kemmerer, el cual conformaría una comisión que asesoraría al país al igual que asesoraría a otros gobiernos, esta comisión económica, que sería conocida como la Misión Kemmerer, propuso al gobierno la creación de un Banco Central, conocido en el ámbito nacional Banco de Iacamian BANCO DE LA REPÚBLICA, el cual asumiría la regulación y mantendría el patrón oro, como sistema de cambio, favoreciendo el intercambio internacional, especialmente con el gobierno norteamericano.

La misión Kemmerer estableció contacto con las cámaras de comercio locales, con las sociedades de agricultores y con las asociaciones de oficios que existían en el país, la idea era la realización de un estudio claro de las condiciones económicas que se tenían, además propuso revisar las situaciones de provecho y de las dificultades de toda índole que se presentaran y, finalmente, la misión condujo al establecimiento de un soporte legal para la creación de una banca central y un Banco Central.

En la Ley 25 de 1923, seguía las indicaciones dadas por Kemmerer y sus asesores, se daba vía libre para que el Gobierno fundara el Banco de la República, el cual sería el encargado de la emisión, giro, depósito y descuento de las actividades bancarias, a diferencia del periodo bancario anterior el Banco de la República, el cual poseería la exclusividad de emisión de billetes porque ningún banco privado podría emitir:

El Banco sería el prestamista de última instancia, y su instrumento de control monetario sería la tasa de redescuento. Si eventualmente esta última fuera insuficiente para restablecer la estabilidad monetaria, el Banco podría apoyarse en operaciones de mercado abierto para „hacer efectiva la tasa de redescuento. (Kalmanovitz., 2003)

Las características que tenía el Banco de la República en su fundación pueden resumirse así:

1. Sería un sociedad de tipo anónima, con capital de diez millones (\$10.000.000) la mitad de este capital sería aportado por el Estado y la otra mitad por bancos de orden privado, ya fueran nacionales o extranjeros.
2. La ley dispuso que la junta estaría conformada por tres representantes del Gobierno, cuatro de los bancos nacionales, dos de los bancos extranjeros y uno por los accionistas particulares.
3. Los Artículos 16 y 19 establecieron el derecho exclusivo de emitir billetes por 20 años, condiciones que surgieron de las características y funciones con las que se fundaría el nuevo banco central: En primer lugar, el banco sería de ahí en adelante el encargado de las reservas internacionales de la nación, motivo principal por el cual el banco tendría el derecho de emisión; en segundo lugar, el Banco de la República fue creado como un banco de bancos, otro motivo para tener el derecho de emisión, es decir, para el descuento y redescuento de documentos comerciales; por último, el banco fue creado para ser banquero del Estado, es decir, fue una institución creada para recibir los depósitos del Gobierno y así mismo realizar créditos al mismo.
4. Las demás disposiciones de la ley que fundó el Banco hacen referencia a aspectos de las funciones del mismo los pueden considerarse casi rutinarios. [...] como lo eran todos los relativos a la regulación de los créditos determinados por los artículos 11 al 15, en que se estipulaban la clase de préstamos, descuentos e inversiones que el banco estaba capacitado para efectuar; la reglamentación de las relaciones entre el banco y el Gobierno y la forma como habría de procederse para retirar de la circulación los distintos papeles oficiales quien hasta ese momentos servían de moneda (artículos 21 y 24); lo relativo a las utilidades del banco y su repartición (artículos 25 a 27); la ligación de someterse a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, entidad que también había sido producto de las recomendaciones de la misión Kemmerer (artículo 28). (Gaviria, 1990.)

Entre 1923 y 1931, el encaje bancario de los billetes, es decir, el porcentaje de oro que el banco debía tener en reserva era del 60% de cada peso emitido; en otras palabras, por cada \$100 en moneda u oro que tuviera en reserva, solo se podía llegar a emitir hasta \$166,66. De igual forma el Banco de la República tenía limitado su capacidad de emisión, de tal manera que su capacidad de préstamo al Estado y a otros bancos era limitada. Es así que el Banco de la República se constituyó en la entidad de centralización bancaria del país junto con la Superintendencia Bancaria. De esta manera la Banca Libre es absorbida por el Estado, lo cual lleva al cierre de muchas de estas entidades.

CONCLUSIONES

El desarrollo del sistema bancario en Colombia pasó por diferentes etapas y dificultades en sus inicios y desde la independencia hasta 1870 no existió un soporte legal que permitiera el establecimiento de entidades bancarias en el país. Ante esta situación, los gobiernos de corte liberal, desde 1863, incentivaron la idea de la banca privada como forma de incentivar el crecimiento económico y el desarrollo en general del país, de igual forma esta idea respaldaba su ideario político.

La idea de un sistema financiero, soportado en la banca libre, permitió el establecimiento de bancos y casas comerciales que podían emitir sus propios billetes, las cuales tenían funciones de crédito, giro y descuento principalmente, además el sistema federal administrativo otorgaba y favorecía este tipo de instrumentos, sin embargo, los conflictos

políticos, sociales y económicos del país dificultaban el funcionamiento del sistema y las elites regionales y locales fueron de las pocas favorecidas, ya que estas si podían expandir sus dominios mediante el fortalecimiento de bancas locales, aun así, esto no era un aliciente a nivel nacional. El cambio en esta política se logró con la llegada del gobierno Regenerador, el cual propondrá la creación de un Banco Nacional en 1880, que tuvo la dificultad de realizar un cambio con respecto a la emisión de billetes, pero fue liquidado en 1894, debido a la sobre emisión de billetes y, posteriormente, el Banco Central de Colombia en 1905, y aunque este debía subsanar las dificultades de emisión y no caer en las mismas dificultades, la historia se repitió, pero este banco se liquidó en 1909.

Ante las dificultades por organizar el sistema bancario en Colombia se hizo necesario establecer, con mayor severidad, los controles a los Bancos Privados; ya para 1922, junto con la Misión Kemmerer, se planteó la necesidad de centralizar el sistema bancario del país, dando origen al Banco de la República, con funciones de Banco Central y regulando los bancos privados por medio de la Superintendencia Bancaria. Este cambio en el país permitió no solo la centralización y reorganización de la banca en términos de crédito y actividades de comercio en el extranjero, sino la regulación de diversas entidades bancarias que, a nivel regional, no tenían supervisión.

Si bien este es solo un esbozo general de los cambios que se dieron en el sistema bancario entre 1870 y 1923, se hizo necesario profundizar en los estudios regionales de los bancos y de la legislación que cada Estado, en su momento, generó y de cómo luego de la centralización administrativa del país, se buscó realizar una centralización bancaria y financiera que fracasó en dos ocasiones y que solamente se pudo iniciar a mediados de 1923.

REFERENCIAS

Aguirre, I. L. (1976). Estudios Económicos sobre el pensamiento del Doctor Jose Camacho Roldán Carranza. 1903. Bogota. Unilibro.

Alviar, O. (1988). Instrumentos de dirección monetaria en Colombia. Bogotá. Tercer Mundo Editores.

Botero, M. M. (Junio de 2011). Moneda y banca en una economía aurífera. La region de Antioquia 1850-1890. En: *America Latina en la historia Economica*.(35), 53-81.

Botero, M. M. (1985). Instituciones Bancarias en Antioquía 1872-1886. En: *Lecturas Economicas* (17), 35- 55. Disponible en: <https://doi.org/10.18232/alhe.v18i1.459>

Cárdenas, P. J. (2013). Evolución Histórica del Banco de la República en Colombia: Una aproximación. En: *Finanzas y Política Económica*. Vol 5.No. 2, julio-diciembre, 345-564. Bogotá.

Colmenares, G. (1975). Censos y capellanías: formas de crédito en una economía agrícola. Cali: Universidad del Valle.

Colombia, C. d. (de 1894). Ley 70 de 1894. Bogotá. Diario Oficial. N° 496765. Bogotá. p. 15.

Congreso de la República de Colombia. (1865). Ley 35 de 1865. Bogotá. Gaceta del Estado.

Correa, J. S. (2009). Del Realismo a la Regeneracion. La cuestion monetaria. 1880-1890. En: *Revista de Economía Institucional*. Vol. 11. N° 21, 185.

Flechas, C. E. (2011). El Banco de Bogotá: 144 años en la Historia de Colombia. Bogotá. Benjamin Villegas & Asociados.

Gaceta Oficial. (abril de 1880). Gaceta Oficial del Estado. Bogotá. p 24.

Galindo, A. (1869). Teoría Monetaria de los Bancos. Estudio sobre la organización del Banco de Inglaterra. En: *Estudios Economicos y fiscales*. Bogotá: Imprenta hermanos Andrade.

Gaviria, C. F. (1990). Moneda Banca y Teoria Monetaria. Bogotá. Panamericana, formas e impresiones. S.A.

Hernández, G. (1997). El Banco de la República como Banco Central Independiente. Bogota. TM editores. Banco de la República.

Jaramillo, U. J. (1964). El Pensamiento Colombiano en el siglo XIX. Bogotá. Editorial Temis.

Kalmanovitz, S. (Junio. de 202). Banco de la República. En: Publicaciones Banco de la República. Bogotá. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/caro2v.pdf

Kalmanovitz., S. (2003). Ensayos sobre la Banca Central Comportamiento, Independencia e Historia. Bogotá. Grupo Editorial Norma. Banco de la República.

Mesiel, A. (2001). Orígenes de la Banca Comercial en Colombia: La Banca Libre 1870-1886. En: *Credencial Historia*. N° 135. Bogotá. Banco de la República.

Mesiel, A. (1990). Papel moneda, tasa de cambio y reevolución durante la regeneración. En E. A. Roca., *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá. Banco de la República.
Ocampo, I. J. (1994). Colombia y la economía mundial 1830 - 1919. Bogotá. Universidad de los Andes.

Palacios, Hugo. (1975). La Regulación de la moneda y el crédito. En E. e. I, ANIF. Bogotá.: Anif.

Ptsoulas, C. H. (2001). El liberalismo de Hayek y sus orígenes: Su idea de orden espontáneo y la ilustración escocesa. Barcelona.: d. Routledge.

Romero, A. (28 de Febrero. de 1990). Banco de la República. Bogotá. Publicaciones Banco de la República. Disponible en: https://publicaciones.banrepultural.org/index.php/boletin_cultural/article/view/2386

Sánchez Torres, Fabio. (1994). Regímenes monetarios en una economía preindustrial: Colombia, 1850 -1933. En J. A. Campo. *Ensayos de Historia Monetaria y Bancaria de Colombia* (pp. 3- 48). Bogotá. Tercer Mundo Editores - Fedesarrollo – Asobancaria.

Sastoraque, E. C. (2008). *La Regeneración y sus enfrentamientos con los abanqueros-comerciantes en Colombia 1880-1903*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Sierra, R. (2012). *El radicalismo colombiano del siglo XIX*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

Timoté, A. Á. (2011). *La política monetaria de un banco privado durante el período de banca libre en Colombia: El caso del Banco de Bogotá. 1871-1880*. Bogotá. UniAndes.

Torres, G. (1980). *La Moneda en Colombia*. Medellín. Fondo Rotatorio de Publicaciones.

White, L. (1999). *La Banca Libre Británica. Teoría, experiencia, y debate. 1880-1945*. Londres-México. Cambridge.