





LA INSTITUCIÓN MONETARIA EN LA CREACIÓN DE LA BANCA CENTRAL

LA ORGANIZACIÓN DEL BANCO DE LA REPÚBLICA



OSCAR

RODRÍGUEZ SALAZAR

LA INSTITUCIÓN  
MONETARIA EN LA CREACIÓN  
DE LA BANCA CENTRAL

LA ORGANIZACIÓN DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Rodríguez Salazar, Oscar

*La institución monetaria en la creación de la banca central : la organización del Banco de la República* / Oscar Rodríguez Salazar ; Gonzalo Ordóñez Matamoros, prólogo. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2023.

379 páginas : ilustraciones, gráficos ; 24 cm.

ISBN: 9786287620766 (impreso)

1. Moneda 2. Instituciones financieras 3. Sistemas monetarios 4. Bancos -- Colombia 5. Política monetaria -- Colombia 6. Patrón oro -- Colombia 7. Comercio exterior -- Colombia 8. Colombia -- Política económica I. Universidad Externado de Colombia II. Título

332.1

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MRJ

junio de 2023

ISBN 978-628-7620-76-6

© 2023, OSCAR RODRÍGUEZ SALAZAR  
© 2023, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá  
Teléfono (+57) 601 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Primera edición: julio de 2023

Diseño de cubierta: Alejandra Rodríguez Lozano  
Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.  
Asistente editorial: Adriana León Torres  
Composición: Marco Robayo  
Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.  
Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

Oscar Rodríguez Salazar. Economista y licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes; magíster y doctor en Sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris V; doctor en Economía en Paris XIII. Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia, condecorado con la medalla al mérito universitario de esta institución; profesor Ordinario de la Universidad Externado de Colombia; investigador Emérito de Colciencias; profesor fundador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Exteriores (FIGRI); profesor del doctorado de Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Investigador en temas de historia económica, protección social, historia monetaria comparada, economía institucional. Entre sus publicaciones más recientes se pueden citar: *Soberanía monetaria y ruptura de los lazos coloniales*; *Soberanía y moneda en el siglo XIX en Colombia*; *La moneda y la protección social en sociedades de excluidos. El caso de los lazaretos en Colombia*; *La creación de la Contraloría bajo el lema de moneda sana y presupuestos equilibrados*; *Economía institucional, corriente principal y heterodoxia*; *Programas de investigación y políticas públicas en los sistemas de protección social*; *Rentismo financiero y vulnerabilidad social: el caso de las pensiones en Colombia*; *Las reformas a la seguridad social: transformaciones en el sistema de creencias, el régimen de acumulación y el campo del poder*.





## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	15
INTRODUCCIÓN	17
PRÓLOGO	25
CAPÍTULO 1	
LA MONEDA COMO INSTITUCIÓN	29
La moneda en la escuela francesa de la regulación	37
El institucionalismo de Commons	45
Una aproximación al institucionalismo histórico	54
CAPÍTULO 2	
CAMBIOS DEL RÉGIMEN MONETARIO EN EL CONTEXTO DE LA DEUDA EXTERNA	59
El sistema monetario colombiano bajo las reglas del patrón oro clásico. Instituciones monetarias que antecedieron a la creación de la banca central	64
Kemmerer asesora la organización de la banca central. Banco de la República	80
Ventajas comparativas de la banca central frente a cualquier otra forma de régimen monetario	86
Desenvolvimiento del Banco de la República durante los primeros años de su fundación	90
La “prosperidad al debe” plasma el endeudamiento externo	100
CAPÍTULO 3	
EFFECTOS DE LA POLÍTICA MONETARIA BASADA EN LA ORTODOXIA ECONÓMICA SOBRE LA LEGITIMIDAD DEL BANCO DE LA REPÚBLICA	109
En el sistema de moneda convertible, bajo el patrón oro, las reservas respaldan el billete del Banco de la República y generan confianza a las transacciones mercantiles	110
Las políticas monetaria y crediticia en la órbita de la ortodoxia económica	119
La política procíclica del BR y la presión de la opinión pública condujeron a la primera reforma de la banca central	131

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS PARA SUPERAR LA CRISIS: REGULACIÓN ESTATAL, DEUDA PÚBLICA TUTELADA. EL PAPEL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA	145
El sustento jurídico para la transformación de la política económica	146
La moratoria del servicio de la deuda	154
La deuda pública tutelada	163
El contrato de las salinas como forma de financiación y monitoreo de la deuda pública interna	166
El Banco de la República se comporta como empresario capitalista	174
Las conmemoraciones, otra forma de acceder a la financiación de la deuda pública	179
El crédito público condicionado para la defensa de la soberanía	182

CAPÍTULO 5

SISTEMA DE CREENCIAS	191
Los hacendistas hacedores de políticas económicas orientadas a atenuar la crisis y transitar hacia la recuperación económica: Esteban Jaramillo y Guillermo Torres García	192
Instrumentos para superar la crisis desde una perspectiva liberal intervencionista: Alejandro López	200
El patrón oro como función política	207

CAPÍTULO 6

EL CAPITAL BANCARIO REQUERÍA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA DEUDA	217
Políticas para solucionar el problema de la deuda	222
El crédito y las medidas tomadas para favorecer al gremio cafetero	234
Conflictos redistributivos asociados al manejo de la tasa de cambio.	
El camino hacia el diseño de políticas proteccionistas	244

CAPÍTULO 7

LA CREACIÓN DEL BANCO DE LA REPÚBLICA SE PRODUCE EN EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA REPÚBLICA CONSERVADORA	261
Las redes políticas de las directivas del Banco	261
Exclusivismo político y represión social en los dos últimos gobiernos de la hegemonía conservadora	266
Conflictividad social y respuesta gubernamental a la protesta social	268
Efectos de la crisis sobre los niveles de empleo	278

CAPÍTULO 8	
CONTROVERSIAS POR LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA REVOLUCIÓN EN MARCHA. LA POSTURA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA	283
Las relaciones entre López y la Junta Directiva del Banco de la República	284
El debate a la política económica del primer gobierno de López	291
La meta de equidad en la reforma tributaria	291
Convenio comercial entre Colombia y Estados Unidos	295
La controversia en torno a la reforma constitucional	301
La jerarquía eclesiástica defiende sus privilegios en el campo político	306
La cooptación del movimiento obrero en el contexto de las influencias externas	310
Las transformaciones en el campo jurídico posibilitaron la Revolución en Marcha	318
CAPÍTULO 9	
LA FORMACIÓN DEL ESTADO MODERNO REQUIERE DE UN MODERNO SISTEMA ESTADÍSTICO. UN NUEVO CAMPO BUROCRÁTICO	329
Con la creación de la Contraloría General y el Banco de la República se avanzó en la modernización del aparato estadístico	331
Fortalecer la institución aduanera significó la producción de datos más confiables sobre el volumen del comercio exterior	338
La Ley 82 de 1935: un nuevo marco jurídico tendiente a garantiza la calidad de los datos	341
Un nuevo campo burocrático	343
CONCLUSIONES	347
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	359

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1.	Fuentes de confianza en las sociedades democráticas	42
Figura 1.2.	Programa de investigación del institucionalismo histórico	56
Figura 2.1.	Comportamiento de la inflación, 1924-1938	106
Figura 2.2.	Reservas de oro del Banco de la República, diciembre 1923 a diciembre de 1935	115
Figura 2.3.	Tasa de cobertura de los billetes en circulación	119
Figura 3.1.	Contrato del rector de la Universidad Externado de Colombia, Ricardo Hinestrosa Daza, como asesor de la segunda misión Kemmerer	137
Figura 3.2.	Banco de la República. Préstamos y descuentos a bancos accionistas, 1928-1935	131
Figura 4.1.	Índice del precio externo del café (OIC), año base 1950	150
Figura 6.1.	Cuotas hipotecarias vencidas y no pagadas entre el segundo semestre de 1930 al primer semestre de 1933	220
Figura 6.2.	Participación de los principales productos de exportación en las exportaciones totales, 1923-1940	236
Figura 6.3.	Tasas y términos de intercambio, 1923-1940	251
Figura 8.1.	Distribución de las operaciones de crédito promedio de saldo mensual (miles de pesos)	287
Figura 8.2.	Tasa de cambio nominal, real efectiva con arancel 1930-1939. Año Base 1923 = 100	300
Figura 8.3.	Movimiento de la oficina de compensación (canje de cheques). Monto Anual (miles de pesos)	305

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1.	Monto total de la cantidad de billetes y de moneda de níquel que circulaba en enero 1 de 1910	67
Tabla 2.2.	Ingresos recibidos por la Junta de Conversión desde su creación hasta el 31 de marzo de 1919 (pesos oro)	71
Tabla 2.3.	Recursos entregados por la Junta de Conversión al gobierno, 1919	72
Tabla 2.4.	Acuñaiones de moneda de plata, 1911-1922	74
Tabla 2.5.	Circulación monetaria en especies legales nacionales a junio 30 de 1922 (pesos oro)	74
Tabla 2.6.	Resumen de los empréstitos externos a largo plazo vigentes al 30 de junio de 1930	102
Tabla 3.1.	Tipos de interés en el Banco de la República desde su fundación (julio de 1923) hasta julio de 1933	121
Tabla 3.2.	Presiones a la JDBR para reducir la tasa de descuento y abrir operaciones con el público	124
Tabla 4.1.	Índice de movimiento de precios mundiales de cinco importantes mercaderías de la exportación latinoamericana, 1928-1932	161
Tabla 4.2.	Traslados solicitados por el Ministerio de Obras Públicas en 1932	172
Tabla 4.3.	Deuda pública interna de la nación. Resumen Global, 1922-1932	174
Tabla 4.4.	Comparación del movimiento de las cuatro salinas administradas por el Banco de la República en diez semestres, 1932-1937	177
Tabla 4.5.	Estipulación de gastos del contrato	181
Tabla 4.6.	Estado de los Recursos Especiales y apropiaciones abiertas para la defensa nacional (30 de junio de 1934)	188
Tabla 4.7.	Apropiaciones de los ingresos destinados para la defensa nacional (en 30 de junio de 1934)	189
Tabla 6.1.	Créditos del Banco Central Hipotecario según destinos, 1933-1938	233
Tabla 6.2.	Financiación de los almacenes generales de depósito, 1932-1946	243
Tabla 8.1.	Convenio comercial entre Estados Unidos y Colombia	298
Tabla 8.2.	Arancel promedio, 1930-1939	299



Los aniversarios suelen provocar cierto revuelo de papeles con su comparsa de estantes desempolvados y nuevas fuentes primarias consultadas, también atraen la novedad en las interpretaciones y las preguntas; así, cobran sentido muchos documentos, cartas y remembranzas. Cuando la conmemoración es de un hecho nacional todo ello ocurre con más intensidad, el acontecimiento nos concierne a todos y puede incitar combinaciones un tanto insólitas.

El centenario de la fundación del Banco de la República ampara en este caso una coincidencia impredecible. La Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales quiso sumarse a esta conmemoración, por intermedio de su actual decano Gonzalo Ordóñez Matamoros, quien respaldó esta producción académica, en cuyo proceso de investigación se encontró que personajes claves en la historia de la Universidad Externado de Colombia estuvieron vinculados a la trayectoria del Banco, como el rector Ricardo Hinestrosa Daza, asesor de la misión Kemmerer, y los profesores de la Facultad de Derecho de esta universidad, incluido el propio rector, que hicieron parte de la llamada “Corte de Oro” o “Corte Admirable”.

Por mi parte, ya son varios años de merodear en torno a la historia monetaria de Colombia desde una perspectiva interdisciplinaria, que se refleja en textos como *Soberanía monetaria y ruptura de los lazos coloniales*, *Soberanía y moneda en el siglo XIX en Colombia* y *La moneda y la protección social en sociedades de excluidos. El caso de los lazaretos en Colombia*. Esta experiencia investigativa me planteó el reto de reflexionar sobre las condiciones históricas en que se organizó la institución bancaria, formulando nuevas preguntas acerca de este pasado, obviamente desde la “historización de la teoría” que implica entender cómo los valores, la posición política y el contexto cultural condicionan la forma de conocimiento. El método de investigación utilizado se asocia con lo que en la actualidad se denomina la heterodoxia en ciencias sociales, incluida la economía, en el que los componentes de ciencia política y sociología son fundamentales por cuanto la reflexión se centra en los análisis de economía política en los que, además de los economistas clásicos, como David Ricardo, participan Marx y, más recientemente, la escuela francesa de la regulación (EFR).

Espero que el lector encuentre en este trabajo el estímulo de nuevos desafíos teóricos, pero sobre todo una renovada mirada de los orígenes de la

entidad monetaria que hoy en día juega un papel determinante en el diseño de la política económica.

Solo me resta agradecer a la Universidad Externado de Colombia haberme brindado las condiciones para terminar este libro. A mi compañera-cómplice en estas aventuras académicas, Décsi Arévalo, por los aportes brindados en este trabajo, por el tiempo dedicado a la discusión de cada uno de los capítulos y cuyos comentarios enriquecieron sin lugar a dudas este proceso investigativo; al grupo de Protección Social de la Universidad Nacional donde se debatió un primer borrador de este libro y al Banco de la República por haber puesto en la web tanto las actas de la Junta Directiva del Banco, como la Revista, además de haberme permitido el acceso a su Archivo Histórico, fuentes que se convirtieron en un elemento indispensable para la reconstrucción de este proceso histórico. No está por demás manifestar que soy el único responsable de los errores que se puedan encontrar en este documento.



En una perspectiva teórica heterodoxa, la moneda se concibe como una invención social que se remonta a los albores de la historia de la humanidad, funciona como lazo social, puede ser pensada como una institución que establece la relación de pertenencia social y es un bien público que tiene la particularidad de la ambivalencia, es decir, su uso (demanda por liquidez) es un deseo que le permite a la comunidad desenvolverse en el mundo mercantil, pero que tiene una ambición de apropiación privada que le otorga poder a aquellos que intentan monopolizarla.

Al contrario, en una narrativa ortodoxa, la moneda se entiende como un instrumento puramente económico que cumple con las funciones de unidad de cuenta, medio de cambio y almacén de valor, y su aparición histórica se explica por los altos costos de transacción que implicaban las operaciones de trueque. Aislar la moneda del contexto social les permite a los impulsores de esta corriente de pensamiento esgrimir la neutralidad como rasgo central de la moneda, en lo económico y en lo social. Esa neutralidad es una condición *sine qua non* de existencia de la economía pura que concibe la moneda moderna como de mercado, el cual es cada vez más idealizado.

El programa de investigación que sirvió de “carta de navegación” para reconstruir la historia de la fundación del Banco de la República (BR) y sus tres primeros quinquenios de funcionamiento parte del análisis del trípede de la moneda: deuda, confianza y soberanía. Esta aproximación permite apreciar la moneda simultáneamente como un

... hecho mental y social, individual y colectivo, ideal o material de naturaleza a la vez económica (economía general de la circulación de medios de pago), política (conflicto e instituciones de compromiso alrededor, primero, del poder para intervenir el sistema de cuenta y decidir la unidad de cuenta; segundo, de la regulación jurídica de la emisión/destrucción de medios de pago) y simbólica (que se refiere al sistema de cuenta a la representación de la unidad de cuenta y de ciertos medios de pago como símbolos de la totalidad social y al fundamento ético de las reglas de juego monetario dentro de los valores de pertenencia social). (Théret, 2013, p. 55)

El método de exposición articula la reflexión temática con elementos de tipo cronológico. El texto se compone de nueve capítulos diseñados con la idea de analizar el mayor número de variables que permita, en lo posible, tener un acercamiento de carácter totalizador del fenómeno estudiado, en especial

el referido al contexto en el que se organiza el BR, las relaciones con la estructura de poder que marcaron su devenir, especialmente la manera como se orientó el crédito y las relaciones con los diferentes gobiernos. Nuestro enfoque se centra en considerar la “moneda como un animal político”, en términos de Aglietta, inserta en un conflicto redistributivo entre diversos sectores sociales que quieren apropiarse y beneficiarse de la política.

Parte del proceso de investigación tuvo como fuente a la sociología económica de Pierre Bourdieu, por cuanto su teoría de campos, al igual que la escuela francesa de la regulación (EFR), facilitan los análisis holiindividualistas necesarios para una comprensión de los fenómenos sociales. El campo de poder y las transformaciones en el ámbito jurídico nos permitieron entender las razones por las cuales se hizo posible la continuidad de los gobiernos de la hegemonía conservadora y el andar sin tropiezos jurídicos de la Revolución en Marcha. Esto explica la existencia de algunos capítulos como el dedicado al análisis de la república conservadora (capítulo 7), régimen que marcó el contexto de la organización del (BR), y el dirigido al estudio de la relación entre el BR y la Revolución en Marcha (capítulo 8). En aras de ofrecer al lector una alternativa teórica diferente a la utilizada en la historia “oficial del Banco”, realizada casi siempre de manera teleológica y determinista, es decir, en la que se presume que el BR sigue una ruta de mejoramiento continuo que inevitablemente conduce a la opción de un banco central autónomo e independiente. De esta clase de enfoque, de acuerdo con Veblen (1906/2005), no escapa Marx por cuanto su reflexión histórica se justifica por el advenimiento del socialismo.

El periodo seleccionado en este libro inicia en 1923, año de fundación del BR bajo las leyes del patrón oro, y finaliza en 1938, cuando está en funcionamiento la moneda autorreferencial adoptada luego del abandono del patrón metálico. En este periodo, la economía colombiana se ve afectada por la crisis de los años veinte, por la Gran Depresión de 1929-1933 y por el conflicto bélico con el Perú; igualmente, goza de un periodo de prosperidad económica acompañada por un incremento de la inflación y, posteriormente, enfrenta una caída de los precios, proceso que se revierte al finalizar la década de los treinta.

Como era de esperarse, el capítulo 1, titulado “La moneda como institución”, presenta el programa de investigación, es decir, el método de investigación que sirvió de guía para la consulta de fuentes primarias y secundarias. En el estudio de la historia monetaria, especialmente el enfocado a

reconstruir la historia del Banco de la República, ha predominado el recurso a los trabajos de los economistas que adscriben al enfoque neoinstitucional liderado por Oliver Williamson y Douglas North, de inspiración neoclásica, que han influenciado a los historiadores económicos que tuvieron vínculos con esta institución bancaria ya sea en calidad de codirectores o funcionarios del Banco. Con tal inclinación y a través de diferentes redes, en donde la academia desempeña un papel determinante, se creó una comunidad de discurso que mediante el consenso trata de imponer como verdad científica lo que solo es una interpretación.

Tan peculiar situación, que algunas veces se identifica con el pensamiento único, condujo a que en ese capítulo se presente una alternativa teórica diferente, soportada en el hecho de que la economía hace parte de las ciencias sociales y que la sociología o la ciencia política pueden contribuir de manera sustantiva a la comprensión del fenómeno monetario. La obra de la ERF, que por más de tres décadas ha venido reflexionando sobre la moneda, así como las influencias teóricas que ha recibido, en especial los trabajos de Commons y del institucionalismo histórico, son objeto de presentación allí. Considerar la moneda como institución impone los retos de definir lo que se entiende por institución desde una perspectiva holiindividualista y analizar sus particularidades. En la coyuntura en la cual se organiza el Banco se presenta una *jerarquización* de las instituciones, básicas para el desarrollo del capitalismo, analizadas por la ERF (moneda, relación salarial, modalidades de inserción al mercado mundial, formas de competencia y el Estado), especialmente las tres primeras son sujeto de estudio en este documento. Esta clase de reflexión le permitirá al lector un primer acercamiento sobre esta temática, diametralmente opuesto al que gira en torno a los costos de transacción.

El capítulo 2, titulado “Cambios del régimen monetario en el contexto de la deuda externa”, sitúa el acento en el crédito como un elemento que vincula la expansión del capitalismo, en particular el norteamericano, con los cambios institucionales en Latinoamérica. Poner orden en las finanzas públicas, que supone previamente disponer de sistemas contables y estabilizar la unidad de cuenta mediante el monopolio de la emisión basado en el patrón oro, era una condición indispensable para que la banca norteamericana desembolsara recursos imprescindibles para el desarrollo económico de la región. Los cambios formulados por la misión de expertos internacionales liderada por Edwin W. Kemmerer fueron determinantes y tuvieron cabida no solo “por la fuerza de las ideas”, sino porque contaron con el respaldo del “partido

del orden”, se ajustaron a la hegemonía del capital bancario y fueron materia de discusión y de propuestas similares en periodos legislativos anteriores.

En los capítulos 3 y 4, “Efectos de la política monetaria basada en la ortodoxia económica sobre la legitimidad del Banco de la República” y “Políticas contracíclicas para superar la crisis: regulación estatal, deuda pública tutelada. El papel del Banco de la República”, respectivamente, se desarrollan los objetivos de analizar la forma como el último gobierno de la república conservadora y el de concertación nacional liderado por Enrique Olaya Herrera, junto con los grupos sociales dominantes, percibieron la crisis entre 1929 y 1933. Para salir de la recesión formularon un conjunto de políticas fiscales, de comercio exterior y monetaria, en el que esta última tuvo que enfrentar el desafío de la defensa de la unidad de cuenta por cuanto la Gran Depresión afectó las reservas metálicas del BR poniendo en tela de juicio el principio de convertibilidad tan caro a la ideología del patrón oro. Dado que la regulación del Estado sobre el mercado evitaba los efectos negativos del mercado autorregulador, se puso en el orden del día la necesidad de proteger la sociedad mediante el abandonando el patrón oro, el establecimiento de la moneda autorreferencial, las políticas arancelarias y de control de cambios, la renuncia al discurso del *laissez faire* y la adopción de la intervención de precios, así como la evolución normativa de la regulación del mercado laboral, obtenida no como una concesión gratuita del Estado, sino por medio de un conjunto de huelgas y movilizaciones de sectores sociales.

Con la idea de que las políticas económicas fueron viables por los cambios estructurales del régimen monetario que propiciaron la consolidación del proceso de industrialización en Colombia, el capítulo cuatro se ocupa del estudio de medidas como el control de cambios y las políticas proteccionistas, que de contera condujeron a declarar la moratoria en el servicio de la deuda externa y a estimular el incremento de la deuda interna. Ese activismo económico no hubiese sido posible sin el sustento jurídico que avaló las políticas económicas, en las cuales fue central la intervención del Estado a través del gasto y la participación de BR para su financiamiento. Si bien, gracias al crédito otorgado por el BR al gobierno de Olaya Herrera, se avanzó en la recuperación de la economía mediante un programa de obras públicas, la llamada deuda tutelada reguló las relaciones crediticias entre el BR y el gobierno: el instituto emisor le amplió el cupo de endeudamiento al gobierno, pero a cambio le exigió garantías para asegurarse el pago del crédito, el mejor ejemplo es el otorgamiento de la administración de la renta

de salinas que convirtió al BR en empresario capitalista. Por fuera de ese cupo, las conmemoraciones sirvieron para obtener préstamos: celebración del centenario de la fundación de Bogotá y de la ciudad de Cali, entre otras; circunstancias extraordinarias igualmente permitieron acopiar recursos, como fue el caso del conflicto bélico con el Perú que, además de dar lugar a una política propia de una economía de guerra, permitió que el país cerrara filas en torno a la administración de Olaya Herrera y se incrementara el nivel de deuda para la defensa de la soberanía.

Para tener una aproximación cercana a la historia total, en el capítulo 5, “Sistema de creencias”, se explora el sistema de creencias, es decir, el conjunto de ideas que justificaban determinadas opciones de política económica. En este capítulo se seleccionaron aquellos personajes que, como ministros de Hacienda, fueron responsables de enfrentar la crisis como es el caso de Esteban Jaramillo a quien, junto con Guillermo Torres García, se les puede considerar como “hacendistas hacedores de políticas económicas”. Con un enfoque de “historización de la teoría” tomado del institucionalismo histórico, se estudian las influencias teóricas de estos dos personajes, como elemento que coadyuva a interpretar las razones teóricas que justificaron las decisiones y los programas de los partidos políticos, en los que de manera explícita se registran las políticas por tomar, en especial el liberalismo. En este último ramo se hizo imperativo analizar la obra de Alejandro López, cuyo ensayo *Idearium liberal*—escrito en 1929 y presentado en París en 1931— tuvo repercusiones en dos campos: como programa político del partido liberal y como línea directriz de la organización del Estado colombiano. Este capítulo recalca la idea de que el patrón oro es más que un instrumento económico, pues, como lo señala Polanyi, desempeña una función política al brindar confianza jerárquica a la moneda. Este patrón se basa en la idea de que la libre convertibilidad salvaguarda la autorregulación del mercado, de ahí que los billetes emitidos por el banco central debían ser representativos de oro y cambiables a su presentación.

La depresión, antecedida por la “llamada prosperidad al debe”, generó una voluminosa cartera bancaria e hipotecaria, que amenazaba con una crisis del sector y, en últimas, con la erosión de la unidad de cuenta articulada al volumen de las reservas metálicas del BR. Estudiar la forma como el gobierno y el BR enfrentaron esta problemática es el propósito del capítulo 6, “El capital bancario requería la solución del problema de la deuda”. Entre las soluciones propuestas estuvo la creación de un conjunto de bancos (Central

Hipotecario, Corporación Colombiana de Crédito, Caja Agraria) a través de los cuales, vía el presupuesto nacional, se condonaron las deudas y se redujo la tasa de interés. Esta política nació de un acuerdo suscrito entre los representantes de los bancos tanto nacionales como extranjeros afiliados al BR, y con la representación del sector cafetero en la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) se le dio a ese ramo económico un trato preferencial en el acceso al crédito y el gobierno le delegó el cobro de impuestos. Un escenario de disputa en que participó activamente el gremio cafetero fue el referente la fijación administrativa de la tasa de cambio por debajo de la tasa de mercado, disposición protestada y negociada por Fedecafé con medidas compensatorias en la política económica.

Como se mencionó, la organización del BR se produce en el contexto histórico de la república conservadora. El capítulo 7, “La creación del Banco de la República se produce en el contexto histórico de la república conservadora”, está orientado a la exploración de la manera como, a través de las redes políticas, se garantizó la estabilidad de la organización bancaria, y al análisis del significado social que tuvo el último decenio de la llamada república conservadora. En la medida en que se ampliaba la relación salarial era inevitable que se suscitaran desavenencias entre los patronos y los trabajadores, sin embargo, la solución no pasó por procesos de conciliación, sino por un enfrentamiento directo en el que las fuerzas del orden desempeñaron una labor determinante en acallar la protesta social. La represión fue una de las peculiaridades de la forma como la república conservadora respondió a la protesta social; medidas como las llamadas “Leyes heroicas”, que convirtieron la protesta social en un delito penal, sirvieron de marco jurídico para la represión, la más notoria entre ellas fue el conflicto entre los trabajadores y la United Fruit Company, que terminó en la masacre de las bananeras. El nivel de conflictividad social se reflejó en diversos editoriales de la *Revista del Banco de la República* (RBR) que, en cierta medida, justificaba el quehacer del gobierno de Abadía Méndez. La Gran Depresión, que redujo la tasa de ganancia del capital y llevó a la quiebra y cierre de un buen número de empresas y, por ende, al desempleo, expuso al país a una reducción de los salarios nominales como forma de recuperar la rentabilidad del capital.

En el capítulo 8, que lleva como título “Controversias por la política económica de la Revolución en Marcha. La postura del Banco de la República”, se examinan las cordiales relaciones entre el BR y el presidente López Pumarejo, a cuyo padre, Pedro A. López, le cerraron el Banco López con

ocasión de la apertura del BR. Históricamente no se registró proyecto alguno que estuviese orientado a trastocar la naturaleza jurídica del BR, los cambios se limitaron a los asuntos operativos como la negociación de los contratos, entre ellos el de salinas; incluso, el representante del gobierno en la JDBR estuvo de acuerdo con la continuidad de Julio Caro en la presidencia de la institución. Entre las explicaciones de esta “relativa cordialidad”, no exenta de diferencias, habría que señalar el *Idearium Liberal* redactado por Alejandro López, que se convirtió en el programa del partido liberal, en el que se clama por una moneda sana alejada del “fantasma del papel moneda”. Con miras a reducir el crédito al gobierno otorgado por el BR, el presidente López optó por una reforma tributaria con carácter progresivo y en búsqueda de la equidad social. Otras reformas fueron la constitucional, la agraria (que se plasmó en la Ley 200 de 1936) y la educativa (por medio de la Ley 32 de 1936), en la que se establece la igualdad de condiciones para el ingreso a los establecimientos de educación. El reformismo liberal, muy en el contexto de la dinámica internacional, enfrentó la oposición de la jerarquía católica, de los gremios económicos, de la Acción Patriótica Económica Nacional (APEN), del Partido Conservador y del periódico *El Siglo*. Entre las bases de apoyo a las reformas estaba el naciente sindicalismo que logró ser captado por el partido de gobierno.

En este libro se ha brindado especial atención a las transformaciones del campo jurídico, que permiten articular, de acuerdo con Commons, el derecho, la ética y la economía. En este capítulo se sostiene que la Revolución en Marcha fue viable gracias a los cambios operados en la Corte Suprema de Justicia, que le dio visto bueno al trámite de las diferentes reformas. La modificación del campo jurídico se originó tanto en factores externos como internos, los primeros ligados al Estado, pues las mayorías liberales en el Congreso eligieron magistrados que estaban en sintonía con su programa político, y los segundos articulados a una novedosa interpretación de los textos jurídicos. En este sentido, los aportes de juristas de la talla de Ricardo Hinestrosa Daza y Darío Echandía sentaron las bases jurisprudenciales que avalaron las diferentes reformas e hicieron parte de lo que en la literatura jurídica se conoce con el nombre de “Corte de Oro” o “Corte Admirable”.

Por medio de la historización de las estadísticas, en el capítulo 9, “La formación del Estado moderno requiere de un moderno sistema estadístico. Un nuevo campo burocrático”, se concluye que en el periodo de estudio se avanzó firmemente en la consolidación del Estado moderno, en particular,

con la cualificación de la estadística en el BR y en la Contraloría General de la República (CGR). Otro elemento que apunta en esta dirección lo constituye la formación de un cuerpo burocrático que pone en funcionamiento, según los términos de Théret, el Estado en sí, pues en adelante los funcionarios públicos estarían cobijados por una relación salarial y tendrían, en cierta medida, estabilidad laboral. Un ejemplo de transformación organizativa lo constituyó el progreso en las aduanas, que producía datos más confiables y más ajustados a las directivas de la Sociedad de Naciones, la cual estandarizaba esta clase de información. Tal vez la Ley 82 de 1935 dotó al Estado de un marco jurídico tendiente a garantizar la calidad de los datos, produjo innovaciones tan importantes como imponer a los entes territoriales la obligación de mantener, a cargo de su propio presupuesto, oficinas de estadística que actuaran bajo la dirección técnica de la CGR e incorporar a esta institución las oficinas de estadística de los ministerios y la Dirección de Higiene; además, esta norma habilitó al contralor para pedir informaciones con fines estadísticos, estableció la obligación legal de rendir datos estadísticos y la reserva estadística.



Quienes hemos tenido el privilegio de contar con el profesor Oscar Rodríguez como maestro, o quienes hemos leído sus obras, trabajado con él o escuchado sus reflexiones académicas, nos hemos beneficiado de sus grandes enseñanzas en, al menos, dos temas que lo hacen referente en la academia colombiana: el estatus de las instituciones en las ciencias sociales, y la historia económica —en particular la monetaria— de nuestro país.

En la presente obra se avanza cronológicamente en estas temáticas y se reflexiona, como lo denomina el autor, desde una perspectiva de “historia total” en torno a la creación del Banco de la República que, como lo describe muy bien el libro, modificó sustancialmente la política monetaria en nuestro país.

Este libro es, pues, de la mayor importancia para su lectura en Colombia en la medida en que llena grandes vacíos de la educación media y superior, donde por razones inexplicables hace ya bastante tiempo la cátedra de Historia fue suprimida de los currículos escolares en el país al ser integrada a otras asignaturas.

Las reflexiones que presenta el profesor Rodríguez en esta obra tienen un hilo conductor y es la forma como en Colombia se organizó la banca central basada, en un primer momento, en el patrón oro y, posteriormente, en la moneda autorreferencial, donde los lectores tienen aquí una visión de conjunto de un periodo muy conmovido (1922–1938), lo que les permitirá comprender las estrategias y medidas utilizadas para enfrentar las vicisitudes económicas y las enseñanzas que se pueden extraer para el presente.

Este libro contrasta con obras conmemorativas como *Banco de la República: 90 años de la Banca Central en Colombia*, donde se presenta una “historia oficial” basada en un programa de investigación construido sobre el individualismo metodológico en el que la moneda (dinero) se entiende como un instrumento dotado de una naturaleza “neutral”, creado para superar las dificultades comerciales del trueque y utilizado en tanto unidad de cuenta, medio de cambio y almacén de valor. Mientras que la moneda se concibe allí como una herramienta funcional y por ello se presume exterior a la sociedad, sustentando la idea de que las actuaciones de los directivos del Banco al controlar ese instrumento resultan favorables a la economía, el presente libro opta por un enfoque teórico muy diferente, apoyado en una

visión interdisciplinaria con arraigo en la sociología, la ciencia política, la historia y, obviamente, la economía.

El mismo título de la obra, *La institución monetaria en la creación de la Banca Central*, da una pista al programa de investigación utilizado para la concatenación de la reconstrucción histórica donde, partiendo de un soporte holístico, explica la forma como las ciencias sociales –incluida la economía– han abordado el estudio de las instituciones.

Desde esta perspectiva, el profesor Rodríguez insiste en el determinante político y social de las decisiones monetarias donde, según el autor, la fijación de las normas a través de las cuales debe funcionar una moneda sucede en esos ámbitos. Así, el énfasis otorgado al componente político en la historia de la banca central establece una clara diferencia con la literatura histórica existente sobre los primeros años de funcionamiento del Banco de la República, por lo que al estudio del periodo se aplican dos categorías: campo de poder y campo jurídico, donde a partir del primero se examina el régimen político (los dos últimos gobiernos de la república conservadora y las dos primeras administraciones de la república liberal) auscultando el apoyo brindado por los sectores sociales a estos gobiernos; y en el segundo se establece la manera en que las transformaciones jurídicas, y en especial las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, apoyaron las reformas de este periodo.

Uno de los mayores méritos de la obra es el exhaustivo análisis de fuentes primarias, incluidas el Archivo Histórico del Banco de la República y la página web de esta institución, donde reposan las actas de la Junta Directiva de 1923 a 1939, los informes del gerente a la Junta Directiva, las Actas de la Junta de Conversión que funcionó entre 1910 y 1923, la *Revista del Banco de la República*, entre otras fuentes. También se analizan memorias de diferentes ministerios (Tesoro, Hacienda y Crédito Público), la prensa y los escritos de personajes que desempeñaron un rol importante para el periodo en consideración.

Sin duda este ejercicio, confeccionado con un enfoque teórico y una crítica de fuentes primarias y secundarias, no aplicado por la literatura existente sobre el tema, brinda nuevos resultados. Al relacionar la moneda con la soberanía se resalta “que el dinero es un animal político”, como lo toma el autor de Robert Boyer. Según el profesor Rodríguez, algunos historiadores económicos en Colombia insisten en que parte del éxito del Banco de la República se debe a su carácter apolítico. Sin embargo, como

lo demuestra el autor, el éxito de esta institución se debe en buena parte a las redes políticas de las que hacían parte los primeros directores del Banco, los representantes de los bancos nacionales y extranjeros, así como los funcionarios gubernamentales que hicieron parte de la Junta Directiva de este organismo. Es decir, como lo afirma el autor, ¡la viabilidad del establecimiento bancario se garantizó por las redes políticas de sus directivas y no por la neutralidad política!

Uno de los temas tratados en la investigación es la forma como la economía colombiana sorteó los efectos de la Gran Depresión. Dicha experiencia podría servir de guía o, por lo menos, de enseñanza para superar crisis como la derivada del covid-19, que en la actualidad se ha acentuado por la política procíclica liderada por el Banco de la República, en la que, con base en su sistema de creencias construido a partir de la teoría de la inflación objetivo, pretende disminuir la inflación elevando las tasas de interés.

Reconstruir desde una perspectiva heterodoxa la historia de los primeros años de funcionamiento del Banco de la República es también resaltar el papel desempeñado por la Universidad Externado de Colombia, pues, como es bien sabido, nuestro claustro se organizó como un refugio académico frente a la persecución de los Regeneradores (gobiernos liderados por Núñez y Caro), manifestada en hostigamiento a la prensa y exilio a destacados dirigentes, particularmente del grupo de liberales radicales, y respaldada por la jerarquía católica. Manteniendo esa estirpe, los gobiernos de la república conservadora se caracterizaron por su exclusivismo político y por solucionar los conflictos obrero-patronales haciendo gala de una violenta represión (masacre de las bananeras, huelgas petroleras). Con el advenimiento del gobierno de concertación nacional (Olaya Herrera), en que el liberalismo llega al poder y otorga participación en la administración gubernamental a insignes representantes conservadores (Esteban Jaramillo), se inicia un proceso de cambio en el trato a la oposición y a la protesta popular. El gobierno de partido de la denominada Revolución en Marcha, liderada por Alfonso López Pumarejo y Darío Echandía, materializa un conjunto de reformas, entre las cuales quizá la más importante fue la constitucional, que le atribuye a la propiedad una función social, avanza en la creación de un Estado laico, traslada el control de los programas curriculares al Estado, propende por la equidad social (reformas tributaria y de tierras) y se reconoce el derecho a la protesta y a la organización sindical.

Estas transformaciones, que llevaron al país a la modernidad, fueron posibles gracias al respaldo dado por la Corte Suprema de Justicia que, con una nueva interpretación del derecho, declaró exequibles un conjunto de leyes. A esta Corte, denominada “Corte de Oro” o “Corte Admirable”, llegaron destacados externadistas como el doctor Ricardo Hinestrosa Daza (rector de la Universidad), Antonio Rocha, y catedráticos como Darío Echandía. Igualmente, como lo demuestra el profesor Rodríguez, el ilustre rector fue consultor de la segunda misión Kemmerer que le hizo ajustes al funcionamiento del Banco de la República (Ley 82 de 1931).

Para la facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, contar con un texto como el que se presenta implica varias ventajas. A nivel de pregrado, el estudiante se beneficiará del conocimiento de una experiencia histórica en la que se combinó un conjunto de políticas públicas que acentuaron la crisis (políticas procíclicas) y que a la postre condujeron al derrumbe de la república conservadora, así como la aplicación de otras que favorecieron la recuperación económica (políticas anticíclicas) y dinamizaron el crecimiento económico. A los estudiantes de los posgrados se les pone en contacto con un programa de investigación basado en el holiindividualismo, que reflexiona sobre las instituciones en las ciencias sociales y la manera como se han investigado la moneda, las relaciones salariales y el Estado. Esta especie de “carta de navegación”, sin lugar a dudas, servirá para el desarrollo no solo de nuevos temas de estudio, sino de líneas de investigación, y los pondrá en contacto con la literatura de punta a nivel internacional.

Nuevamente, ¡gracias profesor Oscar Rodríguez por sus enseñanzas!

Gonzalo Ordóñez Matamoros

Decano

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Externado de Colombia

## CAPÍTULO I

### LA MONEDA COMO INSTITUCIÓN

Reflexionar sobre la moneda como institución nos impone el reto de establecer las diferencias entre el programa de investigación del individualismo metodológico sobre instituciones liderado por Oliver Williamson y Douglas North, sistema de creencias que es compartido por un buen número de economistas de la corriente estándar y que predomina en la enseñanza en las facultades de Economía y los departamentos de Gobierno o de Ciencia Política y el construido por la escuela francesa de la regulación (EFR), de carácter holiindividualista<sup>1</sup>.

Dado que el funcionamiento del capitalismo requiere un conjunto de instituciones que garanticen la reproducción del capital y puedan reabsorber o escalonar en el tiempo sus desequilibrios intrínsecos (Boyer, 2003), la EFR se enfoca en responder una pregunta clave: ¿cuáles son las instituciones de base necesarias y suficientes para establecer una economía capitalista? <sup>2</sup> Al ser poco conocido este programa de investigación de carácter heterodoxo, se impone una breve reflexión para que el lector conozca la forma como abordamos el análisis sobre las instituciones y, adicionalmente, explicar por qué se hace énfasis en ciertas variables, que nos guiarán la lectura tanto de fuentes secundarias como de primarias, así como también el énfasis del componente político en la reflexión sobre el Banco de la República (BR).

El mensaje central de la EFR es que una economía reducida a una serie de mercados supone un conjunto de instituciones que no tienen la propiedad de ser generadas por la interacción espontánea de los agentes. En la historia de

- 
- 1 En la visión del individualismo metodológico, los individuos con sus predisposiciones naturales hacen la sociedad; en la concepción holista son las estructuras las que determinan los comportamientos individuales, mientras en la perspectiva holiindividualista o estructuralismo abierto se brinda la posibilidad de que, dentro de un contexto histórico, los grupos puedan modificar la sociedad y el individuo juegue algún papel de significancia dentro del cambio social; desde esta visión, se pueden cambiar las instituciones o crear otras, como forma de regular y reducir el conflicto social (Billaudot, 2001, p. 134).
  - 2 En el programa de investigación de la EFR, el capitalismo está caracterizado por el predominio de las relaciones mercantiles y por los conflictos propios de la relación capital-trabajo, que definen la existencia de un sector de población doblemente libre, que no tiene acceso al capital y cuyo derecho a la vida, en términos de Polanyi (1997), pasa por la venta de su fuerza de trabajo. Para Vilar (1972, p. 33), en el tránsito del feudalismo al capitalismo “uno de sus rasgos centrales es el paso de un sistema de relaciones sociales donde el hecho monetario es secundario y subordinado, a otro sistema de relaciones sociales donde el dinero (en sentido amplio) juega un papel principal”.

los diversos países dominados por el capitalismo se ha observado una amplia variedad de relaciones sociales de producción y de formas de organización de las relaciones mercantiles (Boyer, 2015, p. 41). Esta constatación conduce a elaborar la teoría de las variedades del capitalismo (Bizberg, 2015) determinadas con base en el régimen de acumulación, los modos de regulación, el tipo de Estado, el régimen político, los sistemas de relaciones industriales y las formas de protección social<sup>3</sup>.

Como lo argumenta la EFR, el régimen de acumulación se caracteriza por

... un conjunto de regularidades que garantizan una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, es decir, que permiten reabsorber o proponer distorsiones y desequilibrios que surgen permanentemente del proceso en sí mismo. Estas regularidades conciernen a: un tipo de evolución de la organización de la producción y de la relación de los asalariados con los medios de producción; a un horizonte temporal de valorización del capital del que se pueden desprender los principios de gestión; a una distribución del valor que permite la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales o clases; a una composición de la demanda social que valida la evolución tendencial de las capacidades de producción; a una modalidad de articulación con las formas no capitalistas, ya que estas últimas tienen un lugar importante en la formación económica estudiada. (Boyer, 2015, p. 61)

Por su parte, los modos de regulación permiten la reproducción, de periodo a periodo y sin mayores alteraciones, de la configuración institucional vigente; por ello se los entiende como un conjunto de procedimientos y comportamientos

... individuales y colectivos que tienen la propiedad para: reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; para sostener y “conducir” el régimen de acumulación vigente y para asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que sea necesaria la interiorización, por parte de los actores económicos, de los principios de ajuste del conjunto del sistema. (Boyer, 2015, p. 61)

---

3 Como lo señala Boyer, existe un malentendido que confunde la propuesta de la EFR con la teoría de la regulación de origen anglófono: “la literatura internacional la teoría de la regulación [anglófona] evoca hoy las modalidades según las cuales el Estado debería delegar la gestión de los servicios públicos y colectivos a empresas privadas con la condición de instituir organismos administrativos independientes calificados como agencias de regulación” (2015, p. 9).