

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA EMERGENTE BANCA PÚBLICA: LA CAJA COLOMBIANA DE CRÉDITO AGRARIO EN SUS PRIMEROS AÑOS

POLITICAL ECONOMY OF THE EMERGING PUBLIC BANKING:
THE COLOMBIAN AGRARIAN CREDIT BANK IN ITS EARLY YEARS

Carlos Andrés Brando¹

Palabras clave *Resumen*

Banca estatal,
Caja Agraria,
Crédito agrícola,
Economía política,
Colombia

Recibido 3-7-2019
Aceptado 5-10-2020

Fundada durante la Gran Depresión, la Caja de Crédito Agrario se convirtió en el banco más importante de Colombia del siglo xx. Conservando siempre su carácter estatal, el artículo aborda, desde un enfoque de economía política, el surgimiento y el rápido crecimiento del banco durante sus primeros años. El texto analiza los intereses privados involucrados en su creación, así como el papel desempeñado por el Estado y los actores políticos más relevantes en dicho proceso.

Key words *Abstract*

State banking,
Agricultural credit,
Agrarian Bank,
Political economy,
Colombia

Received 3-7-2019
Accepted 5-10-2020

Founded during the Great Depression, the Agrarian Credit Bank became Colombia's most important bank in the twentieth century. Maintaining its state bank status throughout, this article approaches the bank emergence and rapid growth in its early years from a political-economy perspective. The text analyses the private interests involved in its creation, as well as the role played by both the State and the most relevant political actors in that process.

Fundada en 1931, la Caja Colombiana de Crédito Agrario, Industrial y Minero (desde ahora, La Caja) fue la institución financiera más importante de Colombia en el siglo xx. Desde los años 50, rompió todo tipo de récords. Se convirtió en el banco más grande de la nación, sirvió al mayor número de clientes a través de sus casi novecientas oficinas. Su importancia fue tal que, cuando abrían una oficina en un pueblo, sus habitantes reclamaban de inmediato una mejora en la condición territorial y legal del municipio. Desde sus inicios en las postrimerías de la Crisis de 1929 hasta su liquidación en 2007, la Caja fue un banco estatal. Sin embargo, sus albores han sido poco estudiados.

Aunque su lugar en la historia está asegurado, historiadores, economistas y políticos por igual han mostrado poco interés en esta institución. Estudios sobre La Caja

¹ Colegio de Estudios Superiores de Administración. Calle 35, no. 5A-31, Bogotá, Colombia.
C. e.: carlos.brand@cesa.edu.co.

realizados por economistas tienden a evaluar los efectos de determinados programas de crédito sobre la producción agraria y sobre la productividad (Tinnermeier 1972, Vogel y Larson 1984, Fainboim 1986, Ministerio de Agricultura 1977). Otros, interesados en el análisis político-económico, se han enfocado en su capacidad para ofrecer ventajas a los políticos en aprietos (Rodríguez 2001, Fonseca y Robinson 2008, Fonseca 2007). Sin embargo, la mayoría de los trabajos que examinan La Caja lo hacen tangencialmente, como parte de narraciones más amplias sobre historia financiera/económica. En estos contextos, se vuelve un referente del intervencionismo gubernamental, que se inmiscuye en asuntos financieros distorsionando los mercados de dinero y de capital –la mayoría de las veces– con nefastas consecuencias para el funcionamiento de éstos y, por ende, para el crecimiento (Muñoz y Bolívar 2002).

Sólo un puñado de estudios la han examinado desde una perspectiva histórica (Cuellar 2004). Estos suelen explorar fuentes primarias (legales) a la hora de establecer sus bases fundacionales y presentan descripciones de la gama de servicios ofrecidos por el Banco, los términos y condiciones de sus operaciones y estadísticas para variables financieras básicas, permitiendo inferencias e interpretaciones preliminares sobre patrones de asignación de créditos, rentabilidad y apalancamiento; todo lo anterior especialmente concentrado en periodos recientes.

A pesar del valor de esta literatura, el margen para mejorar la comprensión de esta organización, y a través de ella de la economía política de la nación durante el último siglo, es promisorio. Como banco estatal con un peso significativo en el sistema financiero, cualquier análisis exhaustivo de La Caja es una oportunidad para informar y calibrar narrativas sobre la naturaleza y el grado de participación pública en la esfera económica, el proceso de construcción del Estado y las luchas entre los intereses (des)organizados en torno al acceso preferencial a la financiación.

Este ensayo pretende arrojar luz sobre los primeros años de La Caja, teniendo en cuenta factores hasta ahora descuidados subyacentes a su aparición y rápido crecimiento. El estudio considera el rol jugado por la agencia (líderes políticos y sus preferencias sobre el rol y el alcance del Estado en la sociedad), los intereses (la fuerza y la capacidad de organización de los grupos (des)organizados para alcanzar sus objetivos) y las instituciones (las “reglas formales” del juego y las organizaciones que median las interacciones entre líderes e intereses).

El artículo se divide en seis secciones. La primera sitúa al lector, a través de un breve contexto por la integración de Colombia en la economía internacional a finales del siglo XIX y las principales características y cambios experimentados por el sistema bancario antes a la Crisis de 1929. La siguiente sección proporciona evidencia cualitativa sobre el estado de la financiación agraria a principios del siglo XX y el funcionamiento del crédito informal, con el fin de comprender mejor las demandas presentadas por los productores agrícolas a los gobiernos de ese tiempo. El tercer acápite es una introducción a La Caja: su naturaleza, propósito y actividades. Las siguientes secciones constituyen la principal contribución del ensayo. Su propósito es una lectura nueva del

medio institucional y político que preparó el terreno para la fundación de un banco público concebido para atender a los pequeños productores agrícolas (en particular, los cafeteros). Aquí se documenta el rol jugado por la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) en el establecimiento de La Caja y de otras asociaciones de productores de la época. Finalmente, se describe el ambiente institucional en el que se fundó: un sistema político semidemocrático, dominado por el bipartidismo tradicional, con un electorado en rápida expansión; y, sobre todo, un Banco Central que enfrentaba serias pruebas de credibilidad durante la Gran Depresión, y a los límites impuestos por la discrecionalidad monetaria, cortesía de las reglas contempladas en el patrón oro. En la última parte, se presentan las conclusiones.

INTEGRACIÓN A LA ECONOMÍA MUNDIAL DURANTE LA PRIMERA GLOBALIZACIÓN

Aunque la articulación con la economía internacional durante la mayor parte del siglo XIX fue decepcionante, Colombia experimentó episodios de crecimiento exportador desde aproximadamente 1850 hasta principios del siglo XX. Esto ocurrió con diversos productos: desde la corteza de quina, el oro y el algodón hasta el índigo, el tabaco y el caucho. A pesar de que estos episodios hicieron contribuciones significativas a la matriz de exportaciones, generando divisas para las importaciones y rentas para el Estado, ninguno puso a la economía en una senda de crecimiento liderada por el sector. Los auges fueron breves y siempre fueron seguidos de prolongadas caídas. En particular, estos episodios tuvieron impactos limitados en términos de enlaces y multiplicadores.²

Un sector capaz de liderar la economía, generando altas tasas de crecimiento a largo plazo, no fue posible.³ Aunque la experiencia histórica de Colombia distaba mucho de los objetivos del modelo de crecimiento exportador, los incrementos de las exportaciones en el siglo XIX surtieron efectos interesantes. Las más visibles fueron las mejoras en la infraestructura física (como el transporte por barco de vapor, las adecuaciones portuarias y la construcción de pequeñas calzadas individuales y de tramos cortos de ferrocarril). El estímulo a la producción y a las relaciones de mercado y el surgimiento de una clase social que se identificaba con el capitalismo constituyeron las características emergentes de la economía y de la sociedad relacionadas con las experiencias exportadoras de la Primera Globalización. Especialmente, el avance en la acumulación de capital pavimentó el camino al incipiente desarrollo de la banca (Safford y Palacios 2002, pp. 195-97, 232). En resumen, aun si estas experiencias no equivalen a un desarrollo impulsado por las exportaciones, revistieron importancia.

Resultó transformadora la expansión del café después del final de la Guerra de los Mil Días (1899-1902). En esencia, el auge exportador cafetero implicó una ruptura que

2 Otras características de estas experiencias de exportación han sido examinadas por McGreevy (1971) y Ocampo (1984 y 1981).

3 Para Bulmer-Thomas, sólo Argentina y Chile mostraron las tasas de crecimiento exportadoras necesarias para encajar en el modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones (1994).

puso a la Nación en la senda del crecimiento económico. Este proceso permitió la transición de una economía basada la producción de subsistencia sin mucha especialización e intercambio a una agricultura orientada hacia el mercado (Palacios 1978, p. 198). Hay poco desacuerdo en cuanto al rol de la expansión cafetera como el fenómeno decisivo en la historia económica colombiana.

El ascenso de estas exportaciones fue posible gracias a dos procesos: la expansión de la producción en grandes propiedades bien establecidas en haciendas cafeteras en los Santanderes y Cundinamarca, y la emergencia de centros de producción hacia el occidente en Antioquia, Viejo Caldas y Tolima. El punto fundamental es que la expansión del cultivo en las zonas cafeteras existentes y la introducción y la plantación generalizada del cultivo en nuevas regiones subyacen al crecimiento de las exportaciones después de 1905. Esta producción pasó de quinientos mil sacos al final del siglo XIX a más de cinco millones a mediados del siglo XX; y entre 1905 y 1929 –años de mayor dinamismo– el promedio anual se acercó al 7%. Este récord convirtió a Colombia en el segundo exportador mundial.

El café generó el mayor superávit económico conocido hasta entonces; es decir, las exportaciones de café sentaban las bases de la primera experiencia significativa de acumulación de capital (Bejarano 1988, p. 182; Kalmanovitz 2010, p. 122). Se ha señalado que este excedente fue clave en los orígenes de la industrialización y en el desarrollo de la banca moderna (Parsons 1949, Palacios 1980).

BANCOS Y EL SISTEMA BANCARIO, 1870-1929

Aunque relativamente tarde comparada con otros países de América Latina, la integración de Colombia a la economía internacional trajo consigo la banca moderna.⁴ Varios autores sostienen que el crecimiento del comercio exterior y la emergencia de los bancos modernos no fue un fenómeno fortuito. De acuerdo con Palacios y Safford, fue sólo después de la mitad del siglo XIX que el auge comercial despertó interés en lo relacionado con el comercio exterior, en especial el establecimiento de bancos comerciales y el mejoramiento de las comunicaciones (2002, p. 232). Similarmente, McGreevy asevera que no fue hasta el período de las exportaciones cafeteras que se observó el crecimiento de los intermediarios financieros (1971, p. 163). Que existiera una relación causal entre el despegue financiero y crecientes niveles de comercio internacional es lógico si se está dispuesto a aceptar, como Marichal lo ha hecho para un número significativo de naciones latinoamericanas, que a medida que el comercio exterior se expandía se activaba una mayor demanda por instituciones de crédito *formales* (s.f., p. 6).⁵

Bajo un esquema similar al de la banca libre, entre 1887 y 1923 se crearon más de cincuenta bancos. Y bancos extranjeros de la Gran Bretaña, Alemania y Canadá esta-

4 Datos sobre exportaciones per cápita correspondientes a 1913 de Bulmer-Thomas muestran que Colombia siguió siendo una de las economías menos integradas internacionalmente (1994).

5 Cursiva original.

blecieron oficinas en Colombia con el objetivo de financiar el comercio exterior (Albert 1988). En esta época, el sistema bancario se caracterizó por su relativa estabilidad, el dominio del mercado por un puñado de instituciones nacionales de Bogotá y Medellín y, por consiguiente, el papel secundario que desempeñó la banca extranjera (Meisel 1992).

La Misión Kemmerer, a solicitud del gobierno de Pedro N. Ospina (1922-26), visitó Colombia recomendando una gran revisión de las prácticas fiscales, monetarias, bancarias y regulatorias, que tendría profundos efectos en los años siguientes. Aunque el propósito último del impulso reformista es aún discutido (Meisel 1990, pp. 232-38), la opinión de que el gobierno apuntó a hacer la economía más atractiva para el capital extranjero, en particular para los inversores de Estados Unidos, no sólo parece plausible y soportada por la evidencia histórica, sino también encaja con las motivaciones y políticas adoptadas por los países vecinos, que a lo largo de los Andes también recibieron las asesorías del “Doctor Dinero” (Drake 1989). Para lograr ese objetivo, además de la legislación que proponía modernizar la administración pública, centralizar los ingresos fiscales y ajustar el presupuesto, Kemmerer prescribió la adopción del patrón oro anclado al Banco Central actuando como prestamista de última instancia y el establecimiento del principio de autoliquidación para las operaciones de crédito de los bancos comerciales. Además, privilegió el redescuento como instrumento de control monetario y destacó la necesidad de una superintendencia bancaria para supervisar la aplicación del marco normativo que rigiera el sistema financiero.

Las actividades de los bancos fueron reguladas de acuerdo a la naturaleza de su especialización: bancos de depósito, bancos hipotecarios, instituciones de ahorro y los almacenes generales de depósito. Esto, además del uso de tasas de redescuento diferenciales, alentó el surgimiento de un sistema bancario “mixto” que no se ajustaba a ninguno de los modelos clásicos (Avella y Kalmanovitz 1998, pp. 14-15). Como era de esperar, el sesgo intrínseco del sistema hacia la liquidez llevó a los bancos comerciales privados a concentrar sus compromisos de préstamo a corto plazo que financiarían el comercio; mientras que los bancos hipotecarios se centraron en los recursos a largo plazo para atender la agricultura, la ganadería y las empresas urbanas. En el marco del plan diseñado por Kemmerer, las instituciones hipotecarias aprovecharon los mercados internacionales de capital emitiendo cédulas hipotecarias. Mientras tanto, los pequeños productores agrícolas (incluidos los exportadores de café antes de 1932), así como aquellos que producían para el mercado interno, quedaron como excluidos y debieron sentirse inconformes con el nuevo arreglo bancario (Drake 1989, p. 43).

Tres tendencias marcaron el quinquenio entre el establecimiento del nuevo sistema bancario y la Crisis de 1929. Primero, las entradas de capital del extranjero que llegaron para financiar el gobierno nacional, las autoridades regionales y municipales, así como los bancos hipotecarios (Avella 2004).⁶ La “Danza de los Millones”, como se conoce el

6 En cualquier caso, la contratación de préstamos en el extranjero fue exitosa. Datos de Avella muestran que los bancos hipotecarios pasaron de no recaudar nada en la primera mitad de los años 20, a casi 40 millones de dólares durante la segunda mitad. Avella 2004, p. 179.

período en la literatura local, capta la esencia de la época, refiriéndose a la disponibilidad exuberante de recursos financieros. En segundo lugar, una continua concentración del sector, como resultado de un proceso sostenido de fusiones y adquisiciones impulsado por la legislación de Kemmerer, dificultó la supervivencia de los pequeños bancos locales y desvió el crecimiento en favor de organizaciones grandes y sólidas, especialmente de Bogotá y Medellín (Holguín 1966, p. 67).⁷ Para 1929, tres bancos habían consolidado sus posiciones al punto de representar más del 60% de los activos de todos los bancos comerciales.⁸ Entre 1925 y 1929, el número de bancos se redujo de 30 a 16. Por último, el sistema de Kemmerer proporcionó estabilidad bancaria y monetaria, mantuvo a Colombia en el patrón oro hasta después del abandono del estándar por el Reino Unido (1931) y, sobre todo, permitió el desarrollo de las finanzas. Según Drake, los préstamos comerciales, los depósitos de ahorro y los depósitos totales “se dispararon”, mientras que los tipos de interés bajaron y el acceso al crédito se hizo muy fácil (1989, p. 50).⁹

PRÉSTAMOS INFORMALES Y USURA

En el contexto de la consolidación de los bancos comerciales y del fortalecimiento de las instituciones hipotecarias, el crédito institucionalizado para los pequeños y medianos agricultores y ganaderos escaseaba. Como grupo prácticamente excluido del sistema financiero, los términos de los préstamos informales hacían la financiación bastante costosa. Tanto el acervo bibliográfico como la evidencia histórica sobre el crédito informal para la primera mitad del siglo xx son limitados. El material cualitativo derivado de los documentos contemporáneos hechos por los responsables políticos, los organismos oficiales y las novelas populares o folclóricas sirve como prueba histórica para ilustrar las difíciles condiciones que enfrentaban los prestatarios en el campo.

La situación general de los caficultores en relación con las alternativas de financiación a finales de los años 20 era valorada por un informe elaborado por la Oficina de Comercio Exterior del Departamento de Comercio de los Estados Unidos en 1931. El diagnóstico afirmaba que la ausencia de un sistema bien definido de financiación hacía prácticamente imposible la plena rentabilidad para los productores. Reconocía la raíz del problema: “Como la industria está compuesta por un gran número de pequeños productores, es difícil para los bancos hipotecarios y comerciales hacer préstamos directos, excepto al limitado número de grandes productores” (U.S. Department of Commerce 1931, p. 10). También describía las prácticas en curso: “La mayoría de los productores de café no tienen suficiente dinero para financiar sus cosechas cada año. En consecuencia, deben obtener anticipos de los bancos, corredores o grandes com-

7 El Banco de Bogotá adquirió siete bancos: Banco Social del Tolima, Banco Central, Banco de Santander, Banco de Pamplona, Banco Republicano, Banco de Pereira, y Nuevo Banco de Boyacá. El Banco de Colombia constituyó el Banco del Ruiz y el Banco del Pacífico; véase Holguín 1966.

8 Cálculos propios basados en *Asobancaria* 1990.

9 Para los críticos, este último punto era erróneo.

pradores. Con frecuencia, los cultivadores importantes pueden obtener préstamos de los bancos hipotecando sus propiedades [...] Los métodos de financiación varían en diferentes partes del país” (1931, p. 10).¹⁰ En Caldas, la mayoría de los productores vendían a través de un corredor en una pequeña ciudad, quien de vez en cuando anticipaba suficiente dinero para financiar la cosecha y comprar las necesidades vitales. Sin embargo, en Antioquia tenía lugar un sistema similar que era complementado con los servicios proveídos por los recientemente inaugurados almacenes de café de la FNC; mientras que en Cundinamarca los pequeños productores solían vender a agentes de los pueblos pequeños, quienes podían ser representantes de las grandes empresas compradoras de café o compradores independientes (1931, p. 10). Como el informe lo observa, la esencia del sistema consistía en un comerciante (en la zona de colonización de Antioquia, llamado *fondero*) quien adelantaba el crédito al campesino para sus necesidades durante todo el año y recibía más tarde su café con un descuento significativo durante la cosecha. Los tipos de intereses explícitos o implícitos que se cobraban en la transacción tendían a alcanzar niveles de usura.

Esos mecanismos de financiación distaban de ser benignos. En *Problemas Colombianos*, el intelectual y político liberal Alejandro López identificaba el crédito como el principal obstáculo para el progreso en las primeras décadas del siglo xx. López escribía:

Deudas, el fiado. Aquí el gran problema de Colombia; especialmente de Antioquia. Una industria nacional se ha hecho del fiado... porque parece que vender mercancía así es esencial. Lo que importa no es el poder adquisitivo del individuo sino su capacidad de obtener bienes a crédito [] Y efectivamente, se puede decir, que el uso del crédito y la civilización han viajado en paralelo; lo malo es que nada requiere tanta organización como el crédito, y si uno avisa de este medio de transacción, la falta de organización, la situación extrema a la que mi país ha llegado ocurre... [] Entendamos esto bien, por cuanto es el punto fundamental: tomar dinero prestado a un interés alto en el corto plazo, para usarlo en la tierra, aun trabajando día y noche, sin tener certeza absoluta de obtener en el mismo tiempo, capital, interés, y ganancia; hace que uno arriesgue una de dos cosas: o sacrificar el capital acumulado o sacrificar la buena reputación. (López 1927, pp. 70-72)

El crédito informal podría tener consecuencias más perjudiciales que las pérdidas de capital o el menoscabo de la reputación. El labrador de la tierra, continúa López, se ha arruinado, no por la tierra que trabaja, sino por sus métodos de trabajo: préstamos a altas tasas de interés (1927, p. 73). Una profunda injusticia social emergió de los mismos mecanismos de crédito rural, como es descrito por el novelista y crítico literario, José Antonio Lizarazo en su famosa obra *La Cosecha* (1935), ambientada en el occidente del Tolima –zona cafetera en auge colonizada por pequeños productores en el tiempo que escribía su novela–. Lizarazo detalla:

[las] relaciones de producción, de despojo mejor dicho, que predominan indudablemente en todas las zonas cafeteras del país... y en virtud de las cuales el cultivador vive encadenado al comerciante usurero y explotador a cuyas arcas va a parar la riqueza producida por el labriego” (Montes 1964, p. 301).

10 Traducción propia.

La dramatización de esta situación en la novela de Lizarazo se capta en el monólogo sostenido por don Mitridates (el usurero), quien, una vez que ha detectado la solvencia de sus clientes, los aborda de esta manera:

- No importa. Si le gusta. Tómelo [...]

- No, no tengo afán. Me paga cuando llegue la cosecha [...]

Después de un tiempo, él los invita a pasar

- No que yo no confíe [...] pero como todos somos mortales...

Mire: un traguito [...] Bueno: yo creo que podemos hacer un documento para nuestra deuda. Le ponemos un interés pequeño [...]

Unos meses después, el interés sobre la deuda, las nuevas compras en el almacén, y pequeños préstamos, habían elevado el valor de la hipoteca al punto de hacer una transacción amigable, en donde el desposeído recibía especie por su saldo y la propiedad se traspasaba a Mitridates. (Montes, p. 301)

Como puede deducirse de lo anterior, en el núcleo de la cuestión estaba la tasa de interés a la que los prestamistas hacían los anticipos de crédito. Aunque no se dispone de datos sistemáticos, las escasas y aisladas observaciones de los contemporáneos dan una idea. El director general de la FNC, Mariano Ospina Pérez, comparando las tasas de interés urbanas y rurales al dirigirse al Congreso en agosto de 1931, declaraba:

Nuestros filántropos y financieros se alarman por la existencia en nuestras ciudades de prenderías que dan dinero al tres o al cinco por ciento mensual, pero ignoran que el campesino que tiene que vender anticipadamente sus cosechas a mitad de precio, está pagando los intereses fantásticos del diez o del veinte por ciento mensual (Sanín 1994, p. 73).

Alejandro López, por su parte, reportaba tasas del 10% en ciudades capitales y de algunos puntos más en las provincias para la mitad de los años 20 (1927, p. 73). Finalmente, el economista, abogado y político liberal Antonio García, trabajando en un proyecto regional económico-geográfico para la Contraloría Nacional en 1936, escribía sobre “tasas de interés ordinarias del 25% para préstamos a corto plazo” en Caldas, advirtiendo sobre la explotación despiadada del campesinado a manos de los comerciantes-usureros en regiones aisladas, que aseguraban los recibos de café mediante hipotecas agrícolas y registraban ventas anticipadas del grano con subvaloraciones de hasta el 50% y el 55% en municipios como Belalcázar (Arango 1977, p. 195).

Por más ruinosos, explotadores, injustos y discriminatorios que fueran, los préstamos informales para los pequeños agricultores de las zonas rurales durante el primer tercio del siglo xx eran un hecho. Sin embargo, la omnipresencia de prestamistas, en particular en la zona de colonización *antioqueña*, no era un misterio. García explicaba su éxito y sus largas carreras en términos razonables. En primer lugar, los *fonderos* desarrollaban relaciones estrechas con los prestatarios, en gran parte como resultado de su condición de agentes comerciales de grandes casas de compra o como agentes de los mayoristas de provisiones de alimentos y mercancías. En segundo lugar, recibían café húmedo –a diferencia de los almacenes que sólo lo obtenían seco–. Por último, los caficultores necesitaban crédito permanentemente, por lo que el prestamista privado era siempre una fuente de financiación oportuna y directa (1936, pp. 543-44).

LA CAJA AGRARIA: LEVIATÁN PÚBLICO BANCARIO

La Caja nació en este ámbito, en plena depresión. Se creó como sociedad anónima en 1931 con el propósito de hacer operaciones de crédito a los agricultores. Para tal fin se le autorizó a emitir letras agrarias, bonos y otros documentos para dar como garantía de préstamos o vender en el mercado, contratar empréstitos o préstamos bancarios con entidades nacionales o extranjeras, recibir depósitos a término, redescantar en el Banco Central documentos de prenda agraria y otorgar préstamos sobre ésta a ganaderos y agricultores.¹¹ En sus albores, funcionó anexa a la sección de provisión agrícola del Banco Agrícola Hipotecario, aunque prontamente se independizó de éste, y sería la Caja la que pasaría a administrarlo, como también a la Caja Colombiana de Ahorros.

Cuadro n° 1. Democratización del Crédito, Caja Agraria.

| <i>Año</i> | <i>Número de operaciones</i> |
|------------|------------------------------|
| 1932 | 2.837 |
| 1933 | 3.286 |
| 1934 | 5.560 |
| 1935 | 7.711 |
| 1936 | 18.732 |
| 1937 | 38.351 |
| 1938 | 59.468 |
| 1939 | 70.038 |
| 1940 | 79.026 |
| 1941 | 79.288 |
| 1942 | 71.112 |
| 1943 | 69.694 |
| 1944 | 84.460 |
| 1945 | 92.506 |
| 1946 | 104.619 |
| 1947 | 127.156 |
| 1948 | 132.389 |
| 1949 | 132.887 |
| 1950 | 139.094 |
| 1951 | 154.405 |
| 1952 | 170.725 |

Fuente: Caja Agraria. Informe Anual, varios años.

¹¹ Ley 57 de 1931, artículo 30.

En principio, La Caja contaría con cuatro tipos de accionistas: gobierno, bancos comerciales, el gremio cafetero, a través de la Federación Nacional de Cafeteros, y el público general que estuviera interesado en suscribir sus acciones. En la práctica, el gobierno resultó el principal accionista desde sus inicios hasta su liquidación. La FNC, que activamente promovió su fundación y se comprometió a suscribir cerca del 20% del capital inicial, solamente llegó a poseer el 2,3% del total del capital pagado; mientras que los particulares mostraron cierto entusiasmo en los primeros años, llegando a suscribir hasta el 2,2% en 1933, para luego perder interés definitivamente (Revisoría Fiscal de Instituciones Oficiales de Crédito 1947, p. 177). La participación accionaria de la banca comercial privada, que se consideraba fundamental, finalmente fue nula.

La Caja empezó concentrando sus labores en la realización de operaciones de corto plazo (máximo hasta dos años), casi siempre con el debido respaldo de una prenda que podría ser de tipo agrario, pecuario o mixto. La prenda contemplaba un rango diverso de cosas para servir de garantía: instrumentos de labranza, cosechas, aperos, animales de cualquier especie y maquinaria en general. Con el paso de los años, la entidad amplió su portafolio crediticio habilitando la posibilidad de otorgar préstamos de mediano y largo plazo. Para comienzos de los años 50, ofrecía más de veinte modalidades de crédito: de hasta un año para cosechas de pronto rendimiento, como banano y arroz; de uno a cinco años para cosechas de rendimiento anual mayores, tales como caña de azúcar, café y yuca; de hasta diez años de plazo para cosechas de rendimiento tardío, como cacao y coco. Además, prestaba para la cría, levante y ceba de ganado, así como para la construcción de bañaderas garrapaticidas y para la importación de ganados de raza.¹²

Sin duda, uno de los logros más importantes fue la democratización del crédito que propendió para el campo. Desde su creación, fijó topes a los valores que podía otorgar por operación, previniendo que sus recursos fueran distribuidos entre unos pocos. De hecho, durante los años 30 y 40 las más de ochenta sociedades seccionales de crédito con las cuales la Caja se asoció para irrigar recursos crediticios a lo largo y ancho del territorio nacional ayuda a explicar el crecimiento acelerado del número de préstamos otorgados por la entidad, pasando de cerca de 5.000 en 1934 a casi 80.000 en 1940, y alrededor de 150.000 en 1950 (ver cuadro n° 1).

Los esfuerzos que las directivas encaminaron para que el crédito llegara a todo el territorio se materializaron rápido. En 1951, la distribución geográfica de préstamos nuevos extendidos no solamente beneficiaba a todos los departamentos, sino que en siete de éstos los créditos llegaban a todos los municipios (Atlántico, Bolívar, Caldas, Cundinamarca, Huila, Magdalena y Norte de Santander); mientras que en Antioquia, Tolima y Valle solo un municipio en cada caso había quedado descubierto. Puesto de otra forma,

12 Síntesis tomada de Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, Antecedentes Actas de la Junta Directiva, agosto 9 de 1948, Informe Rendido por el Gerente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero al Excelentísimo Señor Presidente de la República, Sobre las Labores de la Misma Institución y de las Que Ella Administra, Acta número 722, pp. 7-9, 12-13. Más tarde prestaría hasta a veinte años para adquisición de pequeña propiedad y construcción y mejora de vivienda rural (Caja Agraria 1967, Departamento Nacional de Planeación 1974).

de un total de 820 municipios existentes para ese año, el crédito de la Caja fluía a 791 –equivalente al 96,4% del total de municipios (Ministerio de Agricultura 1951, p. 56).¹³

Cuadro n° 2. Expansión de la Caja Agraria, 1932-1999.

| Año | Casa matriz | Sucursales | Agencias y subagencias | Otras | Total |
|------|-------------|------------|------------------------|-------|-------|
| 1932 | 1 | 11 | 9 | | 21 |
| 1938 | 1 | 14 | 13 | 36 | 64 |
| 1947 | 1 | 14 | 85 | 89 | 189 |
| 1950 | 1 | 14 | 97 | 120 | 232 |
| 1967 | 1 | 15 | 594 | | 610 |
| 1999 | 1 | 34 | 821 | | 856 |

Fuentes: Caja de Crédito Agrario 1933, 1938,1947, 1950,1967; Almanaque creditario 1950; *El Tiempo* 1999.

La expansión a través de las sucursales fue modesta, pues su número se detuvo al alcanzar catorce en 1938, cifra de las capitales departamentales del país en el momento (cuadro n° 2). Más tarde, éstas crecieron al ritmo del reconocimiento legal de nuevos departamentos. El verdadero motor de la expansión y el alcance geográfico desde mediados de los años 40 se basó en la incesante creación de agencias y subagencias en los territorios. El total de puntos de atención por esta ruta prácticamente se multiplicó por un factor de tres entre 1938 y 1950 (de 64 a 189) y casi se repitió entre este año y 1967 (de 232 a 610). Para 1999, año en el que se ordenó la liquidación de La Caja, contaba ésta con 856 oficinas por toda Colombia.

El crédito de La Caja llegó en grandes y crecientes cantidades. La evolución del valor de los préstamos nuevos otorgados con relación al PIB indica que sus operaciones pasaron de representar el 0,2% del PIB en 1932 al 1,55% en 1942 y al 2,29% en 1952. En este año, el valor en saldos de la cartera rivalizaba solamente con los del Banco de Bogotá (otrora el banco más grande de Colombia) en cuanto al aporte individual más importante dentro de la cartera del sistema financiero (ASOBANCARIA 1990).¹⁴

Recapitulando, la Caja se fundó en medio de la Gran Depresión como banco estatal para atender a los pequeños productores del campo. Se preocupó por irrigar crédito a todos los municipios y logró esto lo inicialmente a través de alianzas con cooperativas de crédito y posteriormente de forma directa gracias a la expansión de sus propias agencias y subagencias. Si bien en los primeros años su principal actividad se concentró

13 Las cifras corresponden a la distribución por departamentos y municipios de los préstamos nuevos otorgados entre julio de 1950 y junio de 1951.

14 Para comienzos de los años 70, la cartera de La Caja había sobrepasado el 3% del PIB. Cálculos propios a partir de la serie de PIB nominal de Cárdenas 1997, p. 176 y DNP 1974.

en el otorgamiento de préstamos a corto plazo con garantía prendaria, especialmente dirigida al sector cafetero, con el paso del tiempo su portafolio se diversificó, cobijando operaciones de mediano y de largo plazo. En términos financieros, La Caja se convirtió en el banco más importante de la economía desde mediados de los años 50 –posición que detentó hasta su liquidación–.

BANCA PÚBLICA - DEMANDA (INTERESES)

Para explicar el auge de la banca pública representada por La Caja se examina ahora el rol jugado por los diferentes intereses sectoriales de la economía colombiana en los años 20 y comienzos de los años 30 –la constitución de la demanda por bancos de este tipo–.¹⁵ Conviene empezar ubicando los perfiles de producción de los actores económicos que en la Gran Crisis clamaban al gobierno recursos crediticios para sus negocios. Siguiendo el enfoque de Gourevitch, ubicamos los perfiles de los productores más importantes (1986, pp. 55-60).

La base de la economía era rural, por supuesto –más rural que la de otras naciones suramericanas (Grindle 1985)–. Urrutia y Posada acogen estimaciones del Banco de la República señalando que, en los años 20, el producto agropecuario representaba el 60% del PIB, mientras que el aporte industrial rondaba el 10% (2007, p. 18). La minería no llegaba al 5%. Dentro del sector agropecuario, la ganadería daba cuenta del 43%, el café del 25% y el resto de la agricultura del 32% (Kalmanovitz *et al.* 1999).¹⁶ Si bien estas cifras ofrecen una idea aproximada de la correlación de las fuerzas sectoriales, la importancia de ellas se magnificaba si los bienes o *commodities* producidos eran exportados. La matriz exportadora lucía muy diferente.

Entre 1925 y 1929, el café representó el renglón más importante de las exportaciones, 69,4% en promedio; seguido del petróleo, 17,3%, y del banano, 5,9%.¹⁷ Esto indica que los cafeteros generaban la mayor parte de las divisas requerida para pagar sus importaciones y así, de manera indirecta, también contribuían sustancialmente al sostenimiento del Estado, pues las arcas fiscales dependían sobremanera de los impuestos aduaneros externos (Junguito y Rincón 2004).¹⁸

Es necesario precisar las diferencias en el interior del sector exportador. Mientras que la industria petrolera era de propiedad extranjera (Standard Oil) y operaba como un enclave foráneo con generación de empleo limitada y una constante repatria-

15 El abordaje político-económico en el estudio de la banca pública en países de la OECD es privilegiado por Verdier 2000; mientras que para el caso del mundo en desarrollo los análisis sobre la asignación preferencial de crédito por parte de bancos comerciales o de desarrollo (públicos o privados) se encuentran en Haggard *et al.* 1993. Esta sección replica parcialmente tanto los enfoques de estos estudios como el de Gourevitch 1986.

16 Promedios calculados por el autor sobre las series de Kalmanovitz para el período 1925-28.

17 Promedios calculados por el autor sobre las series de Buchelli y Sáenz 2014, p. 135.

18 Según Sánchez y Bedoya 2016, los ingresos cafeteros representaban el 75% de las exportaciones.

ción de los beneficios de la explotación; el café era cultivado por decenas de miles de productores nacionales dispersos entre más de cuatrocientos municipios en trece departamentos (Monsalve 1927). La industria bananera de exportación era un caso intermedio, pues una firma extranjera (United Fruit Company) era la propietaria de las plantaciones más importantes en el Magdalena y también operaba el ferrocarril para transportar los racimos de las zonas de producción al puerto de embarque. Sin embargo, de manera creciente desde 1910, los productores locales se habían convertido en importantes proveedores del banano que exportaba la United (Buchelli y Sáenz, p. 143). Las disímiles características de estas tres industrias implicaban que perseguían diferentes intereses al plantear exigencias al gobierno. Para la Standard Oil la búsqueda de financiación en Colombia no figuraba como un asunto corporativo. Para la United las prioridades eran las exenciones tributarias y la administración del ferrocarril, aunque para sus proveedores magdalenenses el acceso al crédito con tasas de intereses más bajas y en condiciones más favorables de las prevalecientes era una exigencia notable e iterada (Buchelli 2004). Para los cafeteros las preocupaciones giraban en torno a la tasa de cambio, la comercialización externa del grano, la realización de campañas de mercadeo y publicidad en los países consumidores y el crédito (Palacios 1980, Koffman 1968). Con respecto a este último, las peticiones buscaban la reducción y condonación parcial de las deudas contraídas con la banca antes de la crisis (tanto comerciales como hipotecarias), pues el ajuste ortodoxo bajo el patrón oro provocaba una depresión de los precios que escalaba los términos reales de las obligaciones, y el acceso al crédito para la creciente masa de pequeños productores campesinos que no eran atendidos por la banca comercial privada.

La capacidad de traducir las necesidades de crédito sectoriales en medidas gubernamentales que efectivamente las atendieran eran caminos con mayores posibilidades de concretarse si el grupo interesado estaba organizado formalmente y presionaba por este tipo de acciones de manera colectiva.¹⁹ Las asociaciones formales de productores o grupos de interés, al agregar los recursos y las preferencias de sus miembros, adquirirían una voz y un poder que de manera desorganizada y dispersa se diseminaba y tendía a fracasar en sus intentos por influir en las políticas decretadas por las autoridades públicas.

Para 1930, los gremios organizados eran pocos. El más antiguo era el los grandes agricultores, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), fundado en 1871. La SAC integró inicialmente a los productores de café, sobre todo aquellos de las zonas centrales y orientales del país, y en menor medida de las emergentes haciendas del occidente. La ascendencia de los caficultores llegó a ser tal que, en 1906, la asociación pasó a llamarse (temporalmente) Sociedad de Productores de Café.²⁰ Según reseña de la Sociedad

19 Para un repaso de los canales de influencia de las organizaciones colectivas y los grupos de interés sobre la política económica en países en desarrollo, tanto teórica como práctica, ver Schneider (2004) y Maxfield y Schneider (1992).

20 Ver página electrónica institucional de la SAC; <https://sac.org.co/nuestra-historia>.

misma, durante los años 20 sus esfuerzos giraron alrededor del debate arancelario, las necesidades de sacar del atraso técnico a la agricultura y la defensa de los intereses de los grandes propietarios rurales (Palacios 2011). A través de su órgano divulgativo, la *Revista Nacional de Agricultura*, la SAC registraba que, como cuerpo consultivo del gobierno en 1924, ésta también asesoraba al Ministerio de Industrias en el estudio del proyecto sobre la fundación del Banco Agrícola Hipotecario (BAH) y de la creación de los almacenes generales de depósito –que eventualmente actuarían como entes auxiliares de crédito emitiendo certificados de depósito y descontando bonos de prenda–.²¹

La Sociedad tenía puestas esperanzas importantes en las funciones que el BAH desempeñara como entidad de fomento y particularmente en la consecución de dineros a intereses bajos sobre préstamos a largo plazo para la adquisición de herramientas, maquinarias, semillas y abonos.²² Probablemente por estas razones presionaba para que el gobierno capitalizara la institución y se asegurara que sus fondos se destinaran exclusivamente a las empresas agrarias –evitando las aventuras especulativas–.²³

Más allá de sus intereses y preocupaciones por el BAH, por estos años la SAC también animó y comisionó estudios sobre el crédito cooperativo, el crédito con prenda agraria y fue particularmente vocal en recomendar al Congreso Nacional y al Ministerio de Industrias la expedición de leyes que crearan bancos de fomento que atendieran al campesino.²⁴ Al respecto, vale la pena citar al presidente de la Sociedad en su exposición ante el II Congreso Agrario Nacional, en julio de 1929:

Crédito agrícola. No podría retardarse por más tiempo sin gravísimo perjuicio para nuestra producción agraria el establecimiento de institutos bancarios de esta índole. La industria bancaria colombiana ha alcanzado en los últimos tiempos progresos notables... [] pero se echa de menos la gran institución del crédito agrario que hace prodigios en donde quiera que florece, ofreciendo al agricultor a bajo interés y a corto plazo los capitales para el cultivo de la tierra, para el beneficio del fruto y para precaver al cultivador de las asechanzas del especulador que dando a caza de las oportunidades que le brinda para comprar las cosechas a bajo precio, la precaria situación del campesino que no tiene reservas de dinero para defender el producto de su trabajo de las constantes crisis de los precios y que al mismo tiempo necesita proveerse de dinero para volver a sembrar. La Sociedad confía en el interés que habréis de poner para recomendar ante el Congreso Nacional la pronta expedición de leyes que llenen este vacío con la creación de Bancos de Crédito Agrario que atiendan esa necesidad, no como negocio, sino como servicio de la Agricultura.²⁵

Si bien la SAC era un cuerpo consultivo gubernamental, su interés primordial en los años 20 se enfocó en la tenencia y la propiedad de la tierra. Éste y el asunto de la escasez de brazos eran los problemas que más apremiaban a sus miembros, que, como Saether ha notado, eran en su mayoría terratenientes de Cundinamarca, Tolima y los

21 *Revista Nacional de Agricultura* (RNA), 1924, No. 245 y 246, p. 116.

22 RNA, 1923, No. 233 y 234, pp. 116-17; RNA, 1924, No. 235 y 236, pp. 171-72.

23 RNA, 1928, No. 287 y 288, p. 298; RNA, 1930, No. 313 y 314, p. 152.

24 RNA, 1928, No. XX y XX, p. 322; RNA, 1929, No. 303 y 304, p. 139.

25 RNA, 1929, No. 301 y 302, pp. 24-25

Santanderes (1999, pp. 141-44). También es razonable argumentar que la SAC no era políticamente tan poderosa como lo habría sido antaño o, mejor aún, que su poder e influencia frente al gobierno de Olaya habrían mermado. Primero, porque los liberales retornaban al poder en 1930, y las afinidades y contactos de la SAC se acercaban más al partido conservador. Segundo, porque en medio de un electorado creciente, la Sociedad lucía como un reducto oligárquico con poca representatividad nacional, con una membresía que apenas alcanzaba 174 productores en 1927 (Saether 1999, p. 143). Finalmente, porque ante otras asociaciones que competían por influencia y recursos, y frente a grupos que ejercían potencial oposición a sus aspiraciones en el campo crediticio, la SAC era opacada y superada.

El principal competidor lo encontró en la recientemente creada federación cafetera. Según Schneider, la FNC no evolucionó para convertirse en un jugador central de la economía política colombiana, sino que nació fuerte y prosperó desde entonces (2004, p. 132).²⁶ En cuanto a su composición, tan solo un año después de fundada, contaba con 2.000 miembros, a diciembre de 1930 llegaba a 4.000, y para junio de 1932 se aproximaba a los 30.000 federados (Schneider 2004, p. 134, Sanín, p. 65). De manera similar a la SAC, y aún con más prominencia, la Federación contaba, entre sus directivos y fundadores, con algunas de las personalidades más influyentes de la época. Figuraban entre éstos el expresidente de la República, el conservador Carlos E. Restrepo, y el gobernador de Antioquia, Nicanor Restrepo; y empresarios de la talla de Carlos López, Germán del Corral, Ricardo Greiffenstein y Gabriel Ortiz, entre otros (Saether 1999, pp. 150-152).

La FNC se ocupó de los asuntos crediticios desde sus inicios, e incluso antes de ser formalizada, durante el 1^{er} Congreso Nacional Cafetero (1920); los dos primeros problemas sometidos a estudio versaron sobre estos asuntos. El delegado Luis Montoya Santamaría presentó un proyecto sobre prenda agraria, mientras que su colega Julio Gaitán trató otro sobre los bancos agrícolas.²⁷ Igualmente, en el 2^o Congreso Nacional (1927), la Comisión de Transportes y Problemas Varios instó a los bancos comerciales a organizar secciones de exportación, como lo habían hecho los bancos de Bogotá y de Colombia, y también solicitó al Ministerio de Hacienda presentar un proyecto al Congreso que reformara la ley orgánica del BAH, para que éste pudiera otorgar préstamos a corto plazo sobre prenda agraria (FNC 1939, p. 32).

Fue, sin embargo, en el 4^o Congreso del gremio, y en medio de la Gran Crisis, que la Federación adoptó una proposición que tenía por objeto solicitar al Congreso de la República autorizar al poder ejecutivo a que promoviera la creación de un banco de crédito agrario. Es difícil disputar la íntima asociación que existió en la gestión intelectual y material de la fundación del banco que se proyectaba, La Caja, y la Federación

26 Palacios sugiere que la FNC fue “débil e incierta” en sus tres primeros años, pero la Crisis del 29 transformó su relación con el gobierno y por ende su naturaleza y poder; ver (1980).

27 Ver *Revista Cafetera*, (*sine die*), Organización Cafetera, p. 22.

(FNC 1939, pp. 105-06). El proyecto fue acogido directamente por el entonces gerente general de la FNC, Mariano Ospina Pérez, quien, actuando bajo su doble designio de máximo representante del gremio, pero también como congresista de la república por el partido conservador, “preparó el proyecto, escribió su exposición de motivos, y luchó hasta convertirlo en la ley 52 de 1931” (Sanín, pp. 221-22). En dicha exposición ante la Cámara, Ospina y otros tres representantes sostuvieron:

El proyecto de ley sobre creación de la Caja de Crédito Agrario está encaminado a llenar la primera y más apremiante necesidad del país...[] en nuestro concepto...[] sin el complemento de una institución bancaria que venga a ayudar en forma eficaz e inmediata a los verdaderos creadores de la riqueza pública y por ende de la holgura fiscal, que son los agricultores [las preocupaciones fundamentales del gobierno y del Congreso, a saber, siendo el equilibrio fiscal y el fomento de la agricultura]... quedarán sin realización efectiva...[] Llamamos especialmente la atención hacia el hecho de que los representantes de la industria cafetera, base insustituible hoy por hoy, de la economía nacional, no quisieron limitar sus aspiraciones a la defensa de su gremio, sino que, inspirados en el propósito de hacer que la Federación Nacional de Cafeteros de hoy en adelante sea factor principalísimo en el progreso del país, ampliaron el primitivo proyecto de un banco cafetero y lo convirtieron en uno de más vastas proyecciones, encaminado a servir y respaldar las actividades de todos los agricultores colombianos...[] ni los bancos comerciales, ni el Banco Agrícola Hipotecario pueden proveer a la necesidad cuya solución se contempla en nuestro proyecto, por razones ...[] que no es el caso de entrar a analizar en esta exposición de motivos, ya que ellas obedecen principalmente a la índole y orientación de las instituciones dichas.²⁸

Sin duda, La Caja fue, en buena medida, fruto de la labor del gremio cafetero liderado por el hábil empresario, político y cafetero Mariano Ospina. Aun así, el mérito de esta fundación no puede recaer sobre un solo agente, como él mismo lo reconocería años después: “Eminentes parlamentarios liberales” tomaron parte y colaboraron en ésta y en otros proyectos sobre legislación bancaria, así como lo hizo el “Congreso Nacional de mayoría conservadora en ambas Cámaras, que aprobó la ley respectiva” y el presidente liberal Olaya Herrera y sus ministros, al firmar el decreto extraordinario que daría vida a la institución (Ospina 1982, pp. 156-57, 198-99). La Caja, como entidad bancaria de origen estatal, fue posible gracias a la política de coalición que concibió y ejecutó el presidente Olaya Herrera al destronar del poder, tras casi cincuenta años de hegemonía, al partido conservador.

Otra aparente instancia de coalición de intereses se recoge de la revista de divulgación de la SAC, que en 1931 celebraba las coincidencias con la FNC. Éstas se daban en las labores que ella acometía en la creación de La Caja, en la reducción de los intereses para las deudas hipotecarias y en el apoyo que intentaba dar a los pequeños productores de café para evitar vender sus cosechas anticipadas a los especuladores por “sumas insignificantes”. Según la SAC, los aportes habrían quedado consignados en los contenidos del 4º Congreso Cafetero, y la Sociedad vaticinaba la adhesión a los propósitos de la FNC en futuros emprendimientos.²⁹

28 Anales de la Cámara de Representantes, 1930-31, No. 121 a 239, p. 1077.

29 RNA, 1931, 340-42.

En medio de la Gran Depresión, no eran solamente los agricultores exportadores los que requerían algún tipo de financiación crediticia –y la solicitaban–. Los productores industriales y los ganaderos también hicieron saber sus necesidades. El Banco de la República, por ejemplo, recibió, y prometió examinar, un memorial que le hizo llegar la Federación Nacional de Industriales con el propósito de explorar la fundación de un banco de crédito industrial, para lo cual la Junta Directiva del Emisor solicitó los estatutos de este tipo de banco, como había sido recientemente fundado con aparente éxito en Chile.³⁰ La trazabilidad de esta solicitud se pierde en las actas de la Junta Directiva de ese año y los siguientes, sin embargo. De cualquier modo, es claro que un Banco Industrial en Colombia no existiría al menos hasta mediados de los años 60, al menos con las características anticipadas por la Federación.³¹ También es cierto que el sector industrial manufacturero en los años 30 estaba pobremente organizado, era relativamente pequeño y se encontraba dividido en dos asociaciones –una con base en Medellín y otra afincada en Bogotá–, lo cual no auguraba mayores logros como actor colectivo. Ocurriría que tanto la Federación de Industriales como la Industria Nacional Colombiana se disolvieron en esa misma década (Schneider 2004, p. 139). Para que llegara una asociación de industriales que perdurara en el tiempo y que adquiriera peso político habría que esperar hasta los años 40. Algo parecido sucedió con la asociación ganadera, que tardó aún más en consolidarse como grupo de interés institucionalizado.

BANCA PÚBLICA - OFERTA (INSTITUCIONES Y POLÍTICOS)

El presidente Olaya Herrera y sus preferencias

Retomando el esquema de Haggard *et al.*, del lado de la oferta por la asignación preferencial de crédito hay que tener en cuenta dos grandes factores: las preferencias e intereses de los políticos gobernantes, en particular de la cabeza del poder ejecutivo; y la estructura de las instituciones monetarias estratégicas, necesariamente involucradas en la toma de decisiones que conciernen recursos financieros, *i.e.*, el Banco Central.³²

La elección presidencial de 1930 revistió particular importancia, pues el elegido tendría que implementar políticas económicas que enfrentaran la recesión en que se encontraba sumida la nación. Entre los problemas más agudos, figuraban la restricción del crédito, la caída de los precios, la crisis fiscal y el asunto de los deudores.

30 AJDBR, Oficina Principal, No. 499 al 612, 1929/1930, Acta No. 575 bis, 20 de mayo de 1930, p. 1645; y Acta No. 580, 24 de junio de 1930, pp. 1655-56.

31 El Instituto de Fomento Industrial (1940) no fue un banco, sino una agencia de promoción directa. Su principal labor entre 1940 y 1965 fue suscribir capital de riesgo en compañías industriales; ver Brando 2011.

32 Esto no quiere decir que estos autores y otros citados en esta investigación, como Maxfield (1991), no integren más instituciones o actores en la ecuación. Por razones de espacio nos limitaremos a examinar los dos factores arriba mencionados.

Patiño Rosselli ha examinado las plataformas electorales de los tres candidatos a la presidencia: los conservadores Alfredo Vásquez Cobo y Guillermo Valencia y, por el partido liberal, Enrique Olaya Herrera. El autor resalta la concreción en fórmulas pragmáticas y claramente enumeradas de la plataforma de Olaya, destacando sin reservas la conveniencia de restablecer el crédito externo y de atraer inversión extranjera a la industria petrolera. Por el contrario, Vásquez Cobo recetaba optimismo, energía y patriotismo en “excesiva amplitud”. Igualmente hacía Valencia, poniendo el acento en la “integridad, la seguridad, y el decoro” (Patiño Rosselli 1981, pp. 254-69). Los tres candidatos coincidían en la “conveniencia e inevitabilidad” de “regresar al campo” y, más aún notablemente, ninguno señalaba la implementación de políticas expansivas en los campos monetarios o fiscales (pp. 268-69). Este último punto, en el contexto del orden monetario al cual Colombia se había integrado a comienzos de siglo, el del patrón oro, implicaba grandes dosis de pensamientos y opciones heterodoxas para la coyuntura.

Olaya Herrera fue el vencedor en los comicios, en parte gracias a la escisión conservadora. Su estrategia económica lucía clara. En su discurso de posesión, el 7 de agosto, proclamó:

Lo relativo a la situación económica de la República y por obligada e inevitable repercusión a la situación financiera, es el punto que demanda más urgente estudio y que necesita la inmediata atención del Congreso y del Gobierno Nacional. Después de un periodo de prosperidad que alcanzó cerca de un lustro (1923 a 1928) ha venido por adversas circunstancias y por errores que han coincidido con ellos, un periodo de depresión que mantiene a las clases empresarias y trabajadoras en continuo riesgo de pérdidas y fracasos en los negocios, creando, además una situación de inquietud para las masas obreras... [] Esos problemas principales... [] son, en orden de urgencia: Primero. La presente situación fiscal de la Nación, los Departamentos y los municipios. Segundo. El problema del petróleo o en un sentido más amplio, el problema que entraña el aprovechamiento de los recursos del subsuelo del país. Tercero. La situación del café que por la caída de los precios de este artículo en los mercados mundiales, ha venido a afectar en forma muy seria nuestra balanza de cuentas en el Exterior. Cuarto. El desarrollo de las obras públicas y especialmente de las vías de comunicación y medios de transporte. (Valencia 1983, pp. 89-90).

Para los propósitos de este análisis, las preferencias expuestas por el presidente señalaban, en primer lugar, que su estrategia económica para la reactivación sería ortodoxa, y esto lo haría para restablecer el crédito externo. La ortodoxia entonces implicaba sostener un ajuste recesivo y deflacionario, en el que los procesos monetarios operarían automáticamente (Meisel 1990). En el plan de Olaya, no se avizoraba un gran empuje al sector industrial o al agrario con un rol prominente para el Estado. Esto tampoco aplicaba para su apuesta por el desarrollo del sector minero, pues más bien apuntaba a la empresa privada y, realmente, a la extranjera. Nada en este mensaje indicaba que el gobierno esperaba convertir el Banco Central en una agencia desarrollista a la que se le ordenaría prender la máquina de imprimir billetes para entrar a financiar una empresa, sector o actividad en particular. Y no sucedería así.

Que haya sido precisamente un gobierno que se comprometía con la ortodoxia económica y monetaria el que haya terminado por fundar la Caja Agraria, rescatar la banca hipotecaria, fundar un banco especial (semipúblico) para transferir sus activos

liquidables y morosos, y crear otra corporación (la Colombiana de Crédito) para hacer lo propio con los bancos comerciales, sugiere que la fuerza de los acontecimientos impusieron perentoriamente estas decisiones –más que las voluntades y convicciones anteriores del presidente y su coalición. Olaya estaba dispuesto a incursionar en la política monetaria y crediticia, tan lejos como se lo permitiera la búsqueda de su objetivo principal: reabrir las compuertas del capital extranjero. Las distancias que podía recorrer el presidente en estos campos serían limitadas por el ancla institucional del patrón oro y del sistema bancario: el Banco de la República.

EL BANCO CENTRAL

A finales de 1930 y por invitación del presidente Olaya, visitó el país por segunda vez el afamado profesor estadounidense Edwin Kemmerer, con el propósito de aconsejar al gobierno en medio de la crisis. Escalonadamente, el gobierno presentó ante el Congreso un paquete de reformas elaboradas por la misión financiera –discutidas con banqueros y congresistas–, entre las cuales se priorizó el proyecto del Emisor. Como lo ha señalado Meisel, la filosofía del Banco continuó siendo la misma: mantenimiento del patrón oro y automatismo en los procesos monetarios (1990, p. 330). Se aprobaron varias medidas, entre las cuales es pertinente destacar la reducción del encaje del Banco del 60% al 50% de los billetes en circulación y de los depósitos, la recomposición de la Junta Directiva (sumando un representante de la FNC y otro de las Cámaras de Comercio y la SAC) y el aumento del cupo de préstamos al gobierno central.³³

Previamente, Kemmerer había hecho recomendaciones técnicas a los directores del Banco, como rebajar la tasa de descuento, no redescantar las operaciones con garantía prendaria y realizar operaciones con el público en el mercado abierto –como lo hacían todas las instituciones similares en el mundo–.³⁴ Sobre asuntos menos técnicos pero igualmente importantes, dijo: “que en los bancos centrales hay dos peligros, que deben evitarse: la preponderancia del Gobierno y la de los bancos”, y preguntado sobre la conveniencia de proponer una reforma a las leyes bancarias, respondió que era un asunto delicado, del resorte del gobierno, “pero que quizá un proyecto prudente que se presente al Congreso puede evitar que surjan otros radicales y nocivos.”³⁵

El Banco no fue ajeno a los apuros financieros que trajo la Depresión al sector privado. Sí fue, en cambio, selectivo. A fines de 1930, la junta directiva decidió autorizar operaciones directas con ciertos grupos. El entonces gerente del Banco presentó a consideración la siguiente proposición, que fue aprobada:

33 Drake observa que en Colombia, como en otros países, se hacían fuertes críticas al Banco Central y a sus directivas, de quienes se decía que actuaban en contra de los productores nacionales y a favor de los banqueros extranjeros (1989, pp. 69-70).

34 Actas de la Junta Directiva del Banco de la República (AJDBR) 1929-1930. Oficina Principal, 3 de septiembre de 1930. No. 591, folios. 1673-1674.

35 AJDBR 1929-1930. Oficina Principal, 9 de septiembre de 1930. No. 592, folios. 1675-1676.

Autorízase [sic] a la Gerencia del banco para que, de acuerdo con el artículo 14 de la ley orgánica de la institución, haga directamente con el público operaciones garantizadas con certificados o bonos de prenda emitidos por los almacenes generales de depósito sobre productos agrícolas, especialmente café y tabaco. Estas operaciones pueden hacerse hasta por el 70% del valor de los bonos de prenda; o, cuando se trate de tabaco y estén garantizadas únicamente por el certificado, hasta por el 70% de la diferencia entre el valor de los productos y el del bono o sea la parte libre. El interés será del 8% anual. El plazo no debe ser mayor de 90 días y no podrá renovarse.³⁶

Esta política de otorgamiento de créditos con el público, a través de los bonos de prenda, demuestra que el Banco adoptó posiciones menos estrictas en la crisis con el doble propósito de elevar el circulante y proveer alivio al sector agrícola, según Hernández (2001, pp. 139-140). Debe anotarse que la facultad en mención databa de la ley orgánica del Banco de 1925; simplemente el Emisor no había efectuado este tipo de operaciones hasta entonces.

En cambio, el Banco de la República fue efectivamente heterodoxo y creativo en negociar con el gobierno un contrato por el cual el primero recibía en concesión la explotación de las salinas terrestres, entregando a cambio al segundo un anticipo sobre las utilidades futuras de aquéllas. Este arreglo daría cuenta del 75% de los préstamos que el Emisor otorgó al gobierno en los años más críticos de la crisis. El rol contracíclico del gobierno en la Depresión se hizo posible gracias a este contrato, pues los recursos girados se constituyeron en la fuente principal de expansión de la base monetaria. Más allá de los efectos monetarios, por un lado, este contrato dejaba en claro que el acceso al crédito del Emisor no sería libre ni ilimitado y, por otro lado, que los mismos préstamos que respaldaba la concesión, y que eran de largo plazo, significaban un cambio profundo en la orientación del Banco Central, concebido para enfocarse en préstamos a corto plazo (Avella 2004, p. 25; Meisel 1990, pp. 292-293).

CONCLUSIONES

Este artículo busca ofrecer una mirada novedosa a la emergencia de la banca pública en Colombia alrededor de los años de la Gran Depresión. El enfoque de economía política provisto enfatiza los intereses y las instituciones como factores determinantes de la organización que representa el epítome de dicha banca: la Caja de Crédito Agrario. Su aparición se interpreta como el fruto de un equilibrio político en el que se encuentran la demanda, es decir, los intereses políticos y organizados por los grupos de presión, especialmente (aunque no exclusivamente) del gremio cafetero, de la interacción de éste con otros intereses rivales y opositores, y de la oferta política que permitió mediar entre los intereses referidos. Se examinaron dos elementos de ésta. Primero, las preferencias del poder ejecutivo, capturadas por medio de sus declaraciones públicas; y segundo, la naturaleza y las acciones que en medio de la crisis tomó el Banco Central.

36 AJDBR 1929-1930. Oficina Principal, 1 de octubre de 1930. No. 506, folios. 1682-1683.

El análisis de la experiencia colombiana señala que el grupo de interés determinante en la emergencia de La Caja fue la FNC. Este gremio representaba miles de pequeños productores dispersos por buena parte de la geografía nacional, daba cuenta de cerca de dos terceras partes de las exportaciones, generaba la mayoría de las divisas y, además, se había organizado colectivamente de manera tal que sus opiniones eran críticas para el gobierno. La FNC no encontró rival alguno que competiera con ella por la influencia, recursos o el prestigio que comenzó a detentar el café en la Colombia del segundo tercio del siglo xx. Ni los agricultores representantes de la agricultura no cafetera (SAC) ni los ganaderos ni los industriales adquirieron la estatura política de la FNC –al menos hasta los años 50–. Las preferencias del presidente Olaya Herrera marcaron el derrotero por el cual transitarían las aspiraciones financieras de la FNC. En medio de una transición de regímenes de política monetaria (el abandono del patrón oro tras haber resistido por un año el ajuste deflacionario que prescribía el patrón oro), el Banco Central objetó, pero logró acomodar, la llegada de instituciones oficiales de crédito como La Caja al sistema bancario del cual era rector.

El enfoque de este artículo ha procurado demostrar que la economía política de la fundación de La Caja, como proceso clave en el auge y la consolidación de la banca pública, permite mejorar la comprensión de un fenómeno tan amplio y complejo como lo es aquel del intervencionismo estatal. La banca pública, emergente en los años de crisis examinados, se tornaría fundamental dentro del sistema financiero en décadas venideras.

ARCHIVOS CONSULTADOS

Anales de la Cámara de Representantes, 1930-1931.
Banco de la República. Actas de la Junta Directiva, Oficina Principal. 1929-1931.
Caja Colombiana de Crédito Agrario, Industrial y Minero, Archivo General de la Nación.
Revista Nacional de Agricultura, 1923, 1924, 1925, 1928, 1929, 1930, 1931.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERT, B., 1988. *South America and the First World War*. Cambridge: Cambridge University Press.
ARANGO, M., 1977. *Café e Industria en Colombia, 1850-1930*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
ASOBANCARIA, 1990. *Series Estadísticas del Sector Financiero Colombiano*. Bogotá: Asobancaria.
AVELLA, M., 2004. Antecedentes Históricos de la Deuda Externa Colombiana: De la Paz Británica a la Paz Americana. *Revista de Economía Institucional*, 6 (11), pp. 157-209.
AVELLA, M. & KALMANOVITZ, S., 1998. Barreras del Desarrollo Financiero: Las Instituciones Monetarias Colombianas en la Década de 1950. *Borradores de Economía*. 104.
BUCHELI, M. & SAÉZ, L.F., 2014. Export Protectionism and the Great Depression: Multinational Corporations, Domestic Elite, and Export Policies in Colombia. En DRINOT, P. & KNIGHT, A. (eds.), *The Great Depression in Latin America*. Durham & London: Duke University Press.
BEJARANO, J. A., 1988. El Despegue Cafetero. En OCAMPO, J. A. (comp.), *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

- BRANDO, C. A., 2011. Economía Política de la Promoción Industrial en Colombia: El Instituto de Fomento Industrial, 1940-64. En ROUGIER, M. (ed.), *La Banca de Desarrollo en América Latina: Luces y Sombras en la Industrialización de la Región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BULMER-THOMAS, V., 1994. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAJA COLOMBIANA DE CRÉDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO, 1967. *Su Origen, Su Organización, Su Obra*. Bogotá: Caja Agraria.
- CUELLAR, F., 2004. *El crédito cafetero en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1974. Bases para Solucionar la Crisis de la Caja Agraria. *Documento DNP*. 1236.
- DRAKE, P., 1989. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham & London: Duke University Press.
- FAINBOIM, I., 1986. El Riesgo y la Política de Crédito de Fomento Agropecuario. *Ensayos sobre Política Económica*, 5 (9), pp. 101-136.
- FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS, 1939. Acuerdos, Resoluciones y Proposiciones de los Congresos Cafeteros.
- FONSECA, A., 2007. Clientelismo en la Caja Agraria: "La Caja Menor de los Políticos". Monografía sin publicar.
- FONSECA, A. & ROBINSON, J., 2008. El Elefante en la Caja Agraria. Tesis sin publicar.
- GARCÍA, A., 1936. *Geografía Económica de Caldas*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- GOUREVITCH, P., 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- GRINDLE, M., 1985. *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- HAGGARD, S., 1990. *Pathways from the Periphery*. Ithaca: Cornell University Press.
- HOLGUÍN, J., 1966. *Evolución de las Instituciones Financieras en Colombia*. Ciudad de México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- JUNGUITO, R. & RINCÓN, H., 2004. La Política Fiscal en el S.XX en Colombia. *Borradores de Economía*, 003052.
- KALMANOVITZ, S., 2003. *Economía y Nación*. Bogotá: Norma.
- KALMANOVITZ, S., LÓPEZ, E. & ROMERO, C., 1999. La Producción Agropecuaria Colombiana, 1915-1950. *Borradores de Economía*, 116.
- KOFFMAN, G., 1968. The National Federation of Coffee Growers in Colombia. Sin publicar.
- LIZARAZO, J. A., 1935. *La Cosecha*. Manizales: A. Zapata.
- LÓPEZ, A., 1927. 1973. *Problemas Colombianos*. Medellín: La Carreta.
- MARICHAL, C., s.f. The Political Economy of Early Banking in Latin America (1850-1873): Reflections on the Dominant Role of Domestic Banks Linked to the State. Inédito.
- MCGREEVY, W., P., 1971. *An Economic History of Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEISEL, A., 1992. Free Banking in Colombia. En KOWD, D. (ed.) *The Experience of Free Banking*. London: Routledge.
- MEISEL, A., 1990. Los Bancos Comerciales en la Era de la Banca Libre, 1871-1923. En Banco de la República, *El Banco de la República: Antecedentes, Evolución y Estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1977. El Crédito y la Productividad Agrícola en Colombia. Material inédito.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1951. Memoria del Congreso Nacional. Bogotá.
- MONSALVE, D., 1927. 2017. *Colombia Cafetera*. Bogotá: Banco de la República.
- MONTES, J., 1964. Apuntes sobre el Café y su Cultivo en la Literatura Colombiana. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, XIX, pp. 300-309.
- MUÑOZ, C. & BOLÍVAR, A., *Una Visión Historiográfica del Sistema Financiero Colombiano, 1923-2001*. Bogotá: ANIF.

- OCAMPO, J. A., 1981. Export Growth and Capitalist Development in Colombia in the Nineteenth Century. En BAIROCH, P. & LEVY-LEBOYER, M. (eds), *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- OCAMPO, J. A., 1984. *Colombia y la Economía Mundial, 1830-1910*. Bogotá: Tercer Mundo.
- PALACIOS, M., 1980. *Coffee in Colombia, 1850-1970*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PALACIOS, M., 2011. *¿De Quién es la Tierra? Uniandes/FCE*: Bogotá.
- PALACIOS, M. & SAFFORD, F., 2002. *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*. New York: Oxford University Press.
- PARSONS, J., 1949. *The Antioqueño Colonization in Western Colombia*. Berkeley: University of California Press.
- PATIÑO, A., 1981. *La Prosperidad a Debe y La Gran Crisis, 1925-1935*. Bogotá: Banco de la República.
- PLATA, F. (comp.), 1978. *Obras Selectas. Mariano Ospina Pérez*. Medellín: Bedout.
- REVISORÍA FISCAL DE INSTITUCIONES OFICIALES DE CRÉDITO, 1957. Bogotá: Revisoría Fiscal de Instituciones Oficiales de Crédito.
- RODRÍGUEZ, H., 2001. *La Caja de los Amigos: Autopsia de la Caja Agraria*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- URRUTIA, M. & POSADA, C. E., 2007. Un Siglo de Crecimiento Económico. En ROBINSON, J. & URRUTIA, M. *Economía Colombiana en el Siglo xx: Una Historia Cuantitativa*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica de México.
- SAETHER, S., 1999. Café, Conflicto y Corporativismo: Una Hipótesis sobre la Creación de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en 1927. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 26, pp. 134-163.
- SANÍN, J., 1994. *La Vida Ejemplar de Mariano Ospina Pérez*. Bogotá: FMOP.
- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 1931. *The Coffee Industry in Colombia*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- TINNERMEIER, R., 1972. Small Farmer Credit Activities of the Colombian Agricultural Bank. *AID Spring Review of Small Farmer Credit*. 5 (105), pp. 118-200.
- VOGEL, R., & LARSON, D., 1984. Illusion and Reality in Allocating Agricultural Credit: The Example of Colombia. En ADAMS, D., GRAHAM, D. & VON PISCHKE, J. *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Washington, D.C.: Avalon Publishing.