

La misión Kemmerer en Colombia (1923 y 1930)

The Kemmerer mission in Colombia (1923 y 1930)

Edgar Alonso Vera Castellanos¹

Resumen

El desorden económico que presentaba en las diferentes variables la economía colombiana significaba un riesgo enorme para la consecución de niveles altos de crecimiento económico y desarrollo social. A esto se sumaba la inestabilidad política generada por las guerras civiles, desde mediados del siglo XIX, que hacía aún más oscuro el panorama del país a comienzos del siglo XX. Esta situación llevó al gobierno nacional, en 1923 y 1930, a traer una misión de expertos estadounidenses en temas bancarios, monetarios, fiscales y contables para darle orden y estabilidad económica a Colombia; y a su vez para garantizar el ingreso de cuantiosos créditos y de muy importantes empresas extranjeras, lo que significó un cambio de rumbo en nuestras relaciones internacionales. Es así como arribaron al país dos misiones encabezadas por Edwin Walter Kemmerer, cuyas realizaciones más destacadas fueron la creación del Banco de la República, de la Contraloría General y de la Superintendencia Bancaria. Acontecimientos que, sin ninguna duda, iban a ser sustanciales para Colombia desde esa época hasta la actual.

Palabras clave: inestabilidad económica, Estados Unidos, Kemmerer, Banco de la República, préstamos.

Abstract

The economic disorder that the Colombian economy presented in the different variables meant an enormous risk for the achievement of high levels of economic growth and social development. Added to this was the political instability generated by the civil wars, since the mid-nineteenth century, which made the country's outlook even darker at the beginning of the twentieth century. This situation led the national government, in 1923 and

¹ Economista, Especialista en Derecho Público, Maestría en Ciencias Política, docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas – UNISANGIL, evera@unisangil.edu.co

1930, to bring a mission of American experts in banking, monetary, fiscal and accounting matters to give order and economic stability to Colombia; and in turn to guarantee the entry of substantial credits and very important foreign companies, which meant a change of direction in our international relations. This is how two missions headed by Edwin Walter Kemmerer arrived in the country, whose most notable achievements were the creation of the Bank of the Republic, the General Comptroller's Office and the Banking Superintendence. Events that, without a doubt, were going to be substantial for Colombia from that time until the present.

Keywords: economic instability, United States, Kemmerer, Banco de la República, loans.

Contexto

El país inició el siglo XX con una serie de hechos que marcarían su destino durante toda la centuria. La guerra de los mil días (1899-1902), sin duda el más sangriento de los conflictos hasta ese momento; la pérdida del departamento de Panamá en 1903, el más estratégico que tenía Colombia; una inflación elevada que seguía amenazando el poder adquisitivo de los habitantes; y, una desconexión evidente del mercado mundial de capitales, producto del desorden monetario, financiero, fiscal y contable.

Puntualmente, en lo relacionado con el aspecto económico, se sostenía que el desorden monetario era la razón más importante de los trastornos fiscales y en general de la anarquía económica que imperaba en el país. Es así como el mandatario Carlos E. Restrepo, en agosto de 1913, contrata la asesoría de la casa Dreyfus y Cía., de París, para la creación de una entidad bancaria que tuviera la facultad de emitir dinero y cuyo nombre fuera Banco de la República (Arenales, 2023).

No obstante, como suele suceder con decisiones de tal magnitud, las oligarquías financiera y comercial de Colombia se opusieron a tan necesaria y urgente medida, que la calificaron como “peligrosa” a pesar de que las evidencias mostraban que la ausencia de un Banco Emisor era la causa más relevante de los niveles de usura que corroían al país. Posteriormente, la presión de los prestamistas del país, así como de los bancos más importantes de Bogotá y Medellín, llevaron al gobierno “a rescindir los contratos con la Casa

Dreyfus y se archivó la creación del Banco de la República a comienzos de 1914” (Santos, 2017, p. 2).

Igualmente, años atrás, la creación del Banco Nacional en 1880, bajo la presidencia de Rafael Núñez, no fue positiva para la nación ni para la consolidación del sistema financiero. Pues en verdad la única función de este Banco fue la de costear gratuitamente al gobierno central, en particular para sus enormes gastos destinados a la guerra lo que produjo el incremento del nivel de precios en un 300% en el año 1902; liquidando de esta manera la modesta riqueza que los particulares habían acumulado durante todo el siglo XIX (Kalmanovitz, 2004).

Sin embargo, la historia de los bancos no comienza en 1880 ni en 1923 con la creación del Banco de la República. Para 1854 se creó Restrepo y Cía. y en 1859 se da apertura a Botero Arango e Hijos, ambas en Medellín como entidades bancarias, y como resultado de la explotación de las minas de oro en Antioquia que habían generado un considerable ahorro que “podía prestarse a otros negocios por medio de casas bancarias” (Dinero, 2004, p. 130). Estos nacientes bancos ofrecían créditos respaldados por una factura de venta que se desembolsaría más adelante. Debido a ello se constituyeron en un instrumento financiero clave para los comerciantes, que a su vez se transformaron en clientes y fundadores de las iniciales sociedades bancarias antioqueñas. Estas organizaciones tenían la facultad de emitir sus propios billetes con el respaldo del oro y sin ningún tipo de limitación diferente a la que le imponía la confianza de sus primeros clientes (La República, 2019).

En este escenario cerca de 90 bancos de carácter regional iniciaron operaciones entre 1871 y 1922, en regiones disimiles como Jericó (Antioquia), El Socorro y San Gil (Santander), Popayán (Cauca) y Salamina (Caldas). Pese a ello y como ha sido regla en la banca del país, “dos entidades bogotanas y una de Medellín fueron las mas poderosas de la época: en la capital los bancos de Bogotá y de Colombia y en Medellín, el Banco Alemán Antioqueño, que había sido fundado en Bremen (Alemania). En 1888, los dos primeros tenían el 53% de las existencias de oro monetario de todo el país” (Dinero, 2004, p. 130).

Un rasgo interesante de estos primeros bancos fue el hecho que no tenían sucursales. Esto les permitió una notable reputación entre los clientes, pero de otro lado los hacia muy frágiles a cualquier temor financiero de tipo local. Como lo era el caso de las frecuentes guerras civiles

de finales del siglo XIX, en cuya situación los clientes consideraban que había un alto riesgo de que sus depósitos se perdieran (Tirado, 1988).

Para evitar los recurrentes problemas asociados a la temprana desaparición de varios bancos en el país, en virtud de la ausencia de un banco central y acentuados por las continuas guerras civiles entre los partidos tradicionales, así como por la ausencia de vías de comunicación que conectaran internamente a Colombia, en 1923 la misión Kemmerer creó el Banco de la República. Empero, el asunto de dicha misión implica varios aspectos igual de relevantes a los mencionados.

Los países que en las primeras décadas del siglo XX contrataron misiones de expertos en el área financiera, monetaria y fiscal encabezadas por Edwin Walter Kemmerer, consiguieron uno de los propósitos más importantes que buscaban al traer esta clase de asesoría: el acceso a los mercados de capital de Estados Unidos (Meisel, 1994). Situación está que años más adelante se volvió frecuente en el país como fueron los casos de otras misiones técnicas como la misión Currie, la misión Musgrave, la misión Chenery, la misión Bird-Wiesner, entre otras; las cuales, como sucedió, aunque en menor medida, con la misión Kemmerer, contaron con el concurso de técnicos colombianos (Perry, 2019).

Así entonces, los inversionistas del norte una vez que un país había implementado las directrices e instituciones sugeridas por Kemmerer, se mostraron más proclives a extender sus créditos. Para este fin también fue clave la intervención del profesor Kemmerer, debido a sus cercanos vínculos con varias de las casas bancarias de New York (Meisel, 1994). Aspecto que siempre fue objeto de críticas en virtud que para esa época los Estados Unidos estaban expandiendo su poder, no solo financiero, sino político y militar en Latinoamérica (Gallego, 2007).

En la región, Colombia se constituyó en el país que tuvo más alto crecimiento de la inversión por parte de Estados Unidos en los años 20 del siglo pasado; y, si ningún tipo de duda, la misión Kemmerer jugó un papel protagónico en este objetivo (Tirado, 2004). Pero además fue crucial para este desarrollo la existencia de un excedente de dólares que los banqueros del norte deseaban invertir, pero solo en aquellos países que, como lo indica Meisel (1994), “ofrecieran unas condiciones mínimas de estabilidad fiscal y monetaria (...) todo ello cambió radicalmente con el advenimiento de la Gran Depresión en 1929” (p. 7).

De tal manera que este incremento en el flujo de capitales y en el financiamiento externo fue el fundamento para que los Estados Unidos viera a Colombia como un socio de confianza, el cual debería tenerse en cuenta para futuros escenarios como lo fue la creación, en julio de 1944, del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; con el fin de diseñar un mecanismo monetario global que pudiera ser gestionado por un órgano internacional (Steil, 2016).

Otro factor digno de resaltar para entender la llegada de la misión Kemmerer a Colombia, fueron los 25 millones de dólares que empezó a recibir el país a partir de 1922 como indemnización por parte de Estados Unidos por la pérdida del departamento de Panamá. Indemnización que incluyó la apertura al mercado internacional de capitales y a las inversiones petroleras en el país.

Estos recursos fueron recibidos durante el gobierno del empresario Pedro Nel Ospina (1922-1926), quien pudo sacar partido de esta avalancha de dólares para reanimar la construcción de vías de comunicación (Melo, 2021; Pernet, 2022). Este periodo conocido como la “prosperidad a debe” o la “danza de los millones” no fue fácil de administrarlo, pues “(...) el carácter provincial y excesivamente conservador del país, la pugna regional por los recursos, la falta de idoneidad técnica y el despilfarro, impidieron que dichas inversiones contribuyeran a la integración territorial y económica del país” (Orjuela, 2008, p. 206).

De esta manera, el dinero proveniente de la indemnización por Panamá, así como los cuantiosos créditos que el país estaba recibiendo por parte de Estados Unidos, generaron un estado de cosas muy propias de naciones atrasadas y dependientes. Como lo apunta Pernet (2022) “(...) en el gobierno de Ospina se siguió bailando con furor la danza de los millones, (...) los bailarines que mejor la pasaron en la fiesta de las finanzas de esa década fueron los comisionistas, banqueros e intermediarios que manejaron las inversiones en infraestructura y los muchos dineros que se perdieron en el proceso” (p. 180).

De otro lado, otro factor adjunto a lo expuesto consistió en los temores, a nivel social y económico, que producía la construcción de obras públicas (particularmente ferrocarriles) fruto de esta marea de dólares que recibía Colombia. Por ejemplo, se sostiene que algunos clérigos de la época manifestaban que nada bueno había en sacar a los labriegos de sus parcelas para transformarlos en obreros de vías públicas y centros urbanos. Estos religiosos veían que era un disparate abandonar los cultivos con el aparente buen propósito de cruzar el

país con carreteras y ferrocarriles, gastando de forma irresponsable los cuantiosos créditos ofrecidos por banqueros norteamericanos. Eran reflexiones acertadas y francas que le temían a los peligros surgidos por la transformación sin una planeación ordenada. Esta situación fue, quizá, “un cambio no superado en impacto ni siquiera por la independencia de España” (Arenas, 2000, p. 10).

De tal suerte que, a pesar de todas las circunstancias que rodearon la venida de la misión Kemmerer, algunos factores puramente macroeconómicos explican directamente el papel que debería cumplir esta misión dentro de la economía colombiana.

La idea de la primera misión en 1923 nació del interés que el gobierno nacional tenía por conseguir asesoría, entre otros asuntos económicos, para el uso de los dineros que irían a llegar de la indemnización de Estados Unidos por la toma de Panamá; cuyo primer desembolso se realizaría en septiembre de 1922, por un valor de cinco millones de dólares (Meisel, 1994). Sobre este asunto el profesor Kemmerer aseguraba que el gobierno colombiano demandaba que estos recursos se utilizaran exclusivamente para la construcción de ferrocarriles y para la creación de un banco central (La República, 2019).

Se hizo necesario, entonces, crear instituciones para administrar la liquidez de manera racional, supervisar óptimamente el sistema bancario y organizar las cuentas fiscales para supervisar la deuda pública externa. Sin embargo, como los partidos políticos no se pusieron de acuerdo acerca de la manera de proceder, “se requirió de un árbitro extranjero, el profesor de Harvard Edwin Kemmerer, tildado como *el médico internacional de la moneda*, quien llegó al país en 1922 con la misión de sentar los cimientos de un Banco Central, de la Contraloría General de la República y de la Superintendencia Bancaria” (Kalmanovitz, 2004, p. 142).

En cuanto a la filosofía de la misión, como señala Santos (2017), “se basaba en el control del crédito como la disciplina indicada para educar la inflación y garantizar la estabilidad de la moneda, y, en consecuencia, su protección contra la pérdida de poder adquisitivo” (p. 6). Y en cuanto a su carácter, se dejó claro que la misión Kemmerer tendría un carácter exclusivamente consultivo, y no tenía poder para comprometer al gobierno nacional en la decisión de ningún asunto. De tal forma que la responsabilidad terminaría al dar al ejecutivo el consejo más pertinente y adecuado, en relación sobre aquellos temas que éste someta a consideración de la misión. Así mismo, se dejó claro que ésta tendrá la libertad

necesaria para realizar al gobierno nacional las indicaciones más acertadas; y que el ejecutivo tendrá, igualmente, toda la libertad para rechazar o aceptar, total o parcialmente, las indicaciones que se realicen (Dinero, 2004).

Organización

Ningún acontecimiento, después de la renuncia del presidente conservador Marco Fidel Suarez en 1921, había despertado tanta expectativa en el país como la llegada de la misión Kemmerer. Diarios de Estados Unidos afirmaban que el profesor Kemmerer era el académico de mejores conocimientos en el área monetaria y financiera en ese país; y que la decisión del gobierno colombiano de buscar asesoría en él era un avance sustancial para la economía nacional.

El 14 de febrero de 1923 Kemmerer y sus colaboradores partieron de New York y llegaron a la capital del país el 10 de marzo del mismo año. Por esos días, amigos y detractores de la misión dieron sus apreciaciones; unos abrigando la esperanza de que con ella se enderezara la economía y otros negando cualquier posibilidad de que ese milagro se realizara. Sea cual fuere la opinión lo cierto era que el educador norteamericano iba a realizar en Colombia una tarea sustancial que sería determinante para el rumbo de la economía colombiana (Rodríguez, 2022).

La misión estaba integrada, además de Edwin Walter Kemmerer (especialista en economía y finanzas), por Howard M. Jefferson (especialista en Banca); Fred Rogers Fairchild (especialista en impuestos); Thomas Russell Lill (especialista en asuntos contables); y, Frederick Bliss Luquiens (profesor de español, traductor y secretario de la misión) (Revista Credencial, 2016). Con la misión prestaron sus servicios dos colombianos. El ex ministro de Hacienda Esteban Jaramillo (asesor jurídico) y Vicente Villa (un destacado empresario colombiano radicado en New York y quien participó voluntariamente y sin ningún tipo de remuneración) (Meisel, 1994).

El hacendista Esteban Jaramillo desempeñó un papel relevante en las realizaciones de la misión Kemmerer. Pero como lo expone Santos (2017) “él solo hubiera podido hacer lo mismo que hizo el quinteto financiero norteamericano; pero como ningún profeta lo es en su tierra, y Esteban Jaramillo era colombiano, no les merecía a sus compatriotas la credibilidad, ni el prestigio que se les otorgaba a los técnicos extranjeros” (p. 5).

Un elemento interesante que no se puede obviar de la misión fue el hecho de que sus cinco integrantes, en pocas semanas, lograron sacar adelante un conjunto de normas de tanta importancia para los aspectos fiscal, financiero y monetario de Colombia. La razón obedece a que “(...) en gran medida, sus integrantes traían un esquema bastante fijo de lo que debería ser la estructura institucional de Colombia en estos campos y su estada en el país solo sirvió para darle legitimidad a su propuesta y para hacer algunos ajustes de acuerdo con las particularidades de la legislación nacional. (...) En términos estrictamente técnicos él (Kemmerer) hubiera podido enviar la mayoría de las leyes por correo” (Meisel, 1994, p. 118).

Entretanto, la misión Kemmerer tuvo que desarrollar una intensa actividad social y laboral en el país con el fin de darle toda la legitimidad posible a sus recomendaciones. Así entonces, buscó el apoyo entre la elite comercial y financiera, y para ello Kemmerer realizó extensas entrevistas con los principales banqueros y hombres de negocios de Colombia. Estas entrevistas, desde la óptica de las leyes que redactó la misión no tenían importancia; por tanto, se realizaron principalmente para “crear un clima favorable para las reformas entre la elite empresarial y comercial” (Meisel, 1994, p. 119).

Debido al poco tiempo con que contaba la misión y a las enormes dificultades en materia de transporte que tenía el país, las diferentes reuniones con los integrantes de la empresa privada se realizaron, casi todas, en la capital de Colombia. Medellín fue la única ciudad que Kemmerer visitó durante su asesoría, debido a que un importante grupo de empresarios manufactureros de la capital antioqueña sentía desconfianza en relación con las propuestas del especialista estadounidense.

Logros o realizaciones

El 20 de marzo de 1923 la misión Kemmerer inició actividades, y dos meses después presentó al Ejecutivo diez proyectos de ley de los cuales el Congreso de la República dio vía libre, es decir aprobó, ocho de ellos (Tirado, 2004).

En estricto orden cronológico las leyes aprobadas fueron las siguientes: Ley 20 del 4 de julio de 1923 “Orgánica del papel sellado y timbre nacional”; Ley 25 del 11 de julio de 1923 “Orgánica del Banco de la República; Ley 31 del 17 de julio de 1923 “Por la cual se fija el número de nomenclatura de los ministerios; Ley 34 del 18 de julio de 1923 “Sobre formación y fuerza restrictiva del presupuesto nacional; Ley 36 del 19 de julio de 1923

“Sobre administración y recaudación de rentas nacionales”; Ley 42 del 19 de julio de 1923 “Sobre organización de la contabilidad nacional y creación del departamento de contraloría; Ley 45 del 19 de julio de 1923 “Sobre establecimientos bancarios”; y, Ley 46 del 19 de julio de 1923 “Sobre instrumentos negociables” (Meisel, 1994).

Así pues, dentro de ese paquete legislativo la realización más importante de Kemmerer y sus asesores, sin duda alguna, fue la creación del Banco de la República. Con este logro la misión erigió los principios de la banca central en el país, una banca moderna que cumplió las funciones de dar estabilidad y solidez a la moneda y al crédito, a través de políticas cautelosas de emisión y de inspección de la consistencia de la banca nacional (Arenales, 2023).

El Banco de la República fue instituido como una entidad semipública; de tal forma que el gobierno nacional aportaría la mitad de su capital, teniendo una representación de tres miembros con derecho a voz pero sin voto, en una junta directiva de diez integrantes. Los restantes siete eran tres banqueros y el resto eran reconocidos agricultores y comerciantes del país (Kalmanovitz, 2004). Si se presentase una situación de graves problemas fiscales el banco estaba autorizado a prestarle al gobierno nacional máximo un 30% de su capital. Se trataba pues, según Kalmanovitz (2004), “(...) de un banco de bancos, prestamista de última instancia que alimentaba la liquidez del sistema financiero mediante préstamos de corto plazo” (p. 144).

Se había constituido, entonces, el primer banco de emisión, depósito, descuento y giro del país, cuyo prototipo de entidad fue tomado, en su organización y funciones, del Banco Central Norteamericano (La República, 2019).

De otra parte, el naciente Banco de la República tuvo que iniciar labores antes de lo que estaba previsto, pues se generó una crisis financiera mundial que terminó acabando con la entidad bancaria privada más importante y representativa de la época: el Banco López.

El profesor Kemmerer se enteró de la situación, que había llegado al extremo debido a que varias de las sucursales del mencionado banco habían suspendido pagos, proponiendo, al Comité Organizador del Banco de la República, “la necesidad de hacer la apertura inmediata de dicho banco central, que estaba programada para enero de 1924” (Meisel, 1994, p. 120). Fue así como se afrontó la crisis bancaria que amenazaba con extenderse a todo Bogotá, y el lunes 23 de julio el banco abrió sus oficinas en el recién adquirido edificio donde

funcionaba el Banco López. Adquisición que el Banco de la República obtuvo por 750 mil pesos, dinero con el cual el banco en quiebra le fue posible cumplir con sus obligaciones, razón por la cual la crisis empezó a disiparse. Poniéndose, por tanto, de presente una de las funciones clave que debía cumplir el nuevo Banco Central: salvar el país de crisis financieras (Dinero, 2004).

Críticas

En los medios de comunicación de la época, particularmente en los periódicos, se encuentra una gran cantidad de opiniones, ideas y planteamientos acerca de la inconveniencia y desventajas que, según varios políticos, concedores del tema y periodistas, traería para Colombia las recomendaciones de Edwin Walter Kemmerer.

Por ejemplo, Eduardo Santos, en el periódico *El Tiempo*, manifiesta que hay que recibir con optimismo a los especialistas estadounidenses; pero sin llegar al error de considerar que la misión Kemmerer “es la panacea que va a curar nuestros centenarios males económicos” (Santos, 2017, p. 4); y, que en lugar de recomendar altos principios en temas financieros, recomiende saludables métodos de administración, pues, en su criterio, los males económicos del país no se originan en la carencia de conocimientos, sino en los malos hábitos y la falta de voluntad para hacer frente a los vicios que se imponen a escondidas (Santos, 2017).

En la misma dirección opinaba el intelectual Luis del Corral quien afirmaba que los males de Colombia son de carácter moral, y por tanto la misión estaba condenada al fracaso. A su vez, Luis Cano, de el periódico *El Espectador*, esperaba los mejores resultados para el país, pero también sostenía que era inaplazable corregir la improvisación y la desorganización histórica que había caracterizado las finanzas públicas en Colombia. Por el lado más extremo de los planteamientos se encontraban los expresidentes Carlos E. Restrepo y Jorge Holguín, quienes reiteraban que la misión Kemmerer atentaba contra la soberanía nacional y era el preludio de la conquista del imperialismo norteamericano (Cepeda & Pardo, 2001).

Lo anterior se fundamentaba en que estos críticos radicales, entre los que también se contaban los exministros Tomas Eastman y Simón Araujo, sostenían que las leyes promulgadas por recomendación de Kemmerer eran “una copia servil de las instituciones

norteamericanas, de donde resultaría difícil, si no imposible, que se aclimataran en la idiosincrasia colombiana” (Santos, 2017, p. 6).

Uno de los proyectos de ley que más controversia y debates suscito fue sobre Establecimientos Bancarios, que produjo el nacimiento de la Superintendencia Bancaria, que había sido propuesta en 1901 durante el mandato de José Manuel Marroquín.

Los banqueros de la época consideraron como un agravio para sus valores la argumentación de tal proyecto, en cuya Superintendencia existía una garantía de la buena administración de los dineros que el público depositaría en los bancos (Pernett, 2022). Estos se defendieron afirmando que “en más de cincuenta años, y en medio de los peores conflictos sociales, económicos, políticos y militares ocurridos en ese periodo, jamás se había presentado por parte de la clientela la menor queja respecto al manejo de los depósitos confiados al cuidado de la banca” (Santos, 2017, p. 6).

Por su parte, el gobierno nacional se defendía sosteniendo que una persona que realiza un depósito desconoce el destino que de ese dinero le vaya a dar el banco; y que por tanto, el ciudadano puede ser objeto de un uso indebido de sus recursos por parte del banquero, en su afán por la ganancia. Así entonces, continuaba el gobierno, es obligatorio que el Estado elija un representante para que constantemente supervise los depósitos en los bancos, y si llegara el caso evite los posibles perjuicios a que se puedan someter los clientes (Meisel, 1994).

Igual argumento daba el hacendista publico Esteban Jaramillo, asesor del presidente Pedro Nel Ospina, en relación con la críticas por la creación de la Contraloría. Defendía el nacimiento de esa entidad arguyendo que el pueblo que paga impuestos al Estado para que este solvente los gastos, en muchas ocasiones incurriendo en urgentes privaciones, “tiene el derecho de saber en todo momento cómo se recauda, maneja y administra ese dinero, que garantía de honorabilidad y competencia dan los empleados responsables el Erario y cómo se hacen efectivas las disposiciones fiscales dictadas por el Congreso para garantizar esos fondos” (Santos, 2017, p. 8).

Finalmente, la oposición a las recomendaciones de Edwin Walter Kemmerer, siendo fuerte y constante, no hizo renunciar al gobierno de ese proyecto de gran envergadura para la economía colombiana, y las ocho leyes empezaron a materializarse en un ambiente, en unos casos de optimismo y en otros de escepticismo.

Efectos

Las reformas propiciadas por la misión Kemmerer en Colombia determinaron un cambio de rumbo en la política exterior del país. Es así como en esta materia se impone la famosa doctrina “Respice Polum” (“Mirar hacia el norte), en la presidencia de Marco Fidel Suarez (1918-1921). Esta se fundamentaba en que el país debería orientar su política exterior hacia Estados Unidos, situación que nos llevó a tener un muy bajo perfil en cuanto a las relaciones con la comunidad internacional.

De esta forma, los empréstitos que empiezan a llegar del norte relegan casi que en su totalidad a los de la banca inglesa. Así mismo, el comercio se incrementa con Estados Unidos y las recomendaciones dadas por Kemmerer llevaron a que su país se convirtiera en el proveedor más importante de capital extranjero para Colombia (La Rosa, 2000).

Igualmente, el rol desempeñado por el asesor norteamericano equivale al que en épocas más adelante tuvieron los organismos multilaterales de crédito, en donde, como lo señalan Cepeda & Pardo (2001), “(...) Unos y otros recomendaron medidas de política económica y de organización de las instituciones ejecutoras de las mismas; a cambio de lo cual prácticamente se aseguraba que Colombia recibiría nuevos recursos de crédito” (p. 14).

De otra parte, el efecto sobre las tasas de interés de una segura y mayor liquidez fue casi que inmediato. Estas descendieron de niveles que superaban el 15% a 8 y 9%, donde se ubicaron hasta la crisis de octubre de 1929 (Kalmanovitz, 2004). Análogamente, las recién creadas organizaciones e instituciones entraron a funcionar en el contexto de una economía en franco y rápido crecimiento: entre 1920 y 1929 la economía creció a una tasa promedio de 6.6%, los activos de los bancos que en 1925 eran del 12.7% del PIB, para 1929 eran de 22.1% del PIB. Situación que ayudó aún más a apalancar la acumulación de capital, la construcción y el consumo (La República, 2019).

Junto a la modernización de la economía nacional con la creación del Banco de la República se contribuyó a la tan anhelada estabilidad macroeconómica. En la misma dirección, el régimen monetario correspondía al de un patrón oro que era regulado, a través del cual el Banco Central podía intervenir en el mercado cambiario con el fin de estabilizar el precio de la moneda local (Rodríguez, 2022).

A la necesaria estabilidad de la tasa de interés y de los precios se agregaba, de esta manera, un peso que sostenía su valor frente a la moneda norteamericana; permitiendo así

una fluidez importante de los capitales que entraban y salían de Colombia, lo que llevaba a “prever razonablemente el curso futuro de cada una de las variables monetarias y cambiarias” (Kalmanovitz, 2004, p. 144).

Esta estructura basada en el libre mercado y en el patrón oro, que años atrás ya tenía muchos promotores en el país como el liberal Antonio José Restrepo, se fundamentaba en la idea que el libre cambio era la solución para mejorar la salud económica de países como Colombia. De tal forma que en cuanto al comercio internacional este se regiría por la mayor libertad posible; así que, si el país es rico en recursos naturales pero pobre en capital para su progreso, su bienestar futuro descansa en el fortalecimiento de esos recursos. Según esa visión “el país tendría como vocación la agricultura, la ganadería y la minería, pero siendo un país pobre la única manera de lograr el progreso sería obteniendo recursos externos” (Rodríguez, 2022, p. 89). Sin embargo, la anterior estructura que generó la misión Kemmerer se modificaría con la gran depresión económica de 1929, que llevó a replantear cada una de las herramientas de intervención del Banco de la República.

En la misma dirección, en este entorno más certero y fiable, ingresaron al país bancos extranjeros como el National City Bank of New York, el Royal Bank of Canadá, el Banco Frances e Italiano y el Banco de Londres y de América del Sur; motivados por la posibilidad de “financiar la expansión industrial y de infraestructura de colombianas” (Dinero, 2004, p. 131). Al Banco de la República, en su papel más ortodoxo, se le habían puesto límites inflexibles para emitir dinero, por ello los diferentes proyectos de infraestructura tuvieron que financiarse con préstamos externos.

Entre tanto, si bien se presentó una reducción en la cantidad de bancos hubo un incremento considerable en la apertura de sucursales, permitiendo un crecimiento de la cartera de crédito anualmente de 60%, entre los años 1926 y 1929. Además, los banqueros trabajaban con una regla de liquidez que era usada por sus pares ingleses, que realizaba préstamos solo para operaciones de corto plazo, situación que era favorable a los comerciantes mas no a los industriales (Dinero, 2004).

La actividad de los bancos, de esta manera, era limitada, lo que llevó al gobierno nacional a ofrecer financiación a aquellas actividades que consideraba estratégicas. Es así como en 1924 crea el Banco Agrícola Hipotecario (para el sector rural), en 1932 el Banco Central Hipotecario (para auxiliar el crédito hipotecario), en 1939 el Instituto de Crédito

Territorial (para financiar vivienda de los estratos populares) y, en 1940, el Instituto de Fomento Industrial (para invertir y financiar industria). Vale decir, el gobierno creaba una entidad financiera para cada necesidad (Meisel, 1994).

El jueves 24 de octubre de 1929, con la gran depresión económica en los Estados Unidos, que en cuestión de meses se hizo mundial, el esquema económico de la época de la “prosperidad a debe” empieza a colapsar.

La segunda misión Kemmerer (1930)

Con la crisis de 1929 la economía colombiana presenta indicadores altamente preocupantes: el precio del café, principal producto de exportación cayó un 50% en el mercado mundial; las exportaciones disminuyeron en volumen en 25%; y, los créditos externos se suspendieron lo que conllevó a un déficit de la balanza de pagos, que a su vez produjo una disminución de las reservas de oro (Cepeda & Pardo, 2001).

El presidente liberal Enrique Olaya Herrera (1930-1934) toma, entonces, quizá la medida más drástica ante este escenario: “(...) la declaración de moratoria para el pago de la deuda externa que afectaba a nuestro principal acreedor, precisamente Estados Unidos, no solo por créditos gubernamentales contraídos antes de la crisis mundial, sino comerciales, que el ahora presidente Roosevelt aceptó como acto de fe en Colombia” (Valencia, 2013, p.42).

En este sentido la llegada al país de la segunda asesoría de Kemmerer, mucho más que la primera, se veía como “el paso principal para obtener unos préstamos norteamericanos que cada vez se volvían más difíciles (...) Además, se consideraba como un factor legitimador de los recortes presupuestales y del aumento de impuesto que se quería adelantar” (Meisel, 1994, p. 273). Por esa razón se considera que el propósito fundamental que buscaba el gobierno nacional al volver a invitar a Kemmerer consistía en generar confianza entre los banqueros estadounidenses en que el país está realizando todas las reformas del caso para sanear sus finanzas. Es decir, la causa fundamental de la nueva visita de los especialistas era política (Tirado, 2004).

Igualmente, además del objetivo político a nivel externo el gobierno de Olaya también buscaba objetivos políticos internos. Esto era así en virtud de que uno de los problemas más complejos era el déficit fiscal, y el manejo conservador de la economía ordenaba reducir

gastos, lo que significaba reducir personal. De tal manera que en plena depresión económica sumada a un alto desempleo el remedio era, desde el punto de vista político, muy difícil de realizar. Por eso, “la legitimidad que les brindaba a esas medidas Kemmerer, experto que gozaba del prestigio académico, representaba un logro muy valioso” (Meisel, 1994, p. 275). Lo anterior era más contundente cuando el equipo asesor de esta segunda misión estaba integrado por profesionales de un altísimo nivel, algo imposible de conseguir en la Colombia de esa época. En efecto, cuatro de ellos tenían título de PhD, con una trayectoria académica y profesional tanto en Estados Unidos como en el exterior; contrariamente, entre los nacionales el de más conocimiento en asuntos financieros, que era Esteban Jaramillo, no tenía educación formal en economía, pues era abogado (Cepeda & Pardo, 2001).

Desde el comienzo de la depresión económica de 1929 varios académicos, políticos y periodistas reclamaban la asesoría, por segunda ocasión, de especialistas financieros liderados por Edwin Walter Kemmerer, pues el estado de postración de la economía colombiana era visible. Frente a esta petición Olaya Herrera no abandona la idea de volver a traer al académico norteamericano y además recorrió, en el tiempo transcurrido entre su elección y su posesión presidencial, importantes centros financieros internacionales con el objetivo de indagar la probabilidad de contratar nuevos préstamos. Gestiones que resultaron muy productivas en la medida que algunos bancos habían ofrecido un empréstito por 20 millones dólares (Posada, 2008).

Ya en el ejercicio de la presidencia, y con el fin de dar muestras a Estados Unidos de su interés por mostrar a Colombia como un socio fiable para ese país, y por tanto conseguir nuevos créditos para resolver el problema de la balanza cambiaria, Olaya se dio a la tarea de cooperar estrechamente con varias empresas norteamericanas. Es así como aceptó las recomendaciones del embajador norteamericano relacionadas con políticas comerciales, tales como una disminución de impuestos arancelarios para importaciones de ese país (Posada, 2008).

Varias compañías de Estados Unidos se vieron favorecidas con estas medidas. Las cuales no estuvieron exentas de críticas, dirigidas a golpear al gobierno “por convertirse en una colonia yankee (...) Entre tales empresas se beneficiaron en forma singular la United Fruit Company y algunas compañías petroleras” (Cepeda & Pardo, 2001, p. 17). Estas compañías norteamericanas fueron, a su vez, protagonistas de intensos conflictos sociales en

el país; entre ellos, el más emblemático, la masacre de las bananeras ocurrida el 6 de diciembre de 1928 (Melo, 2021).

De esta manera el presidente Olaya vuelve a contratar la misión Kemmerer, que inició labores al mismo tiempo de su posesión y durante cuatro meses; y crea por medio de la ley 122 de 1931 el Consejo de Economía Nacional, que fue el primer intento para hacer planificación en el país (Tirado, 2004).

En esta oportunidad la misión estaba integrada por los siguientes profesionales y académicos estadounidenses: Joseph T. Byrne (especialista en contabilidad); William W. Renwich (especialista en contabilidad); K.M. Williamson (especialista en impuestos); Walter E. Lagerquist (especialista en crédito público); William E. Dunn (especialista en historia y cultura latinoamericana); y, obviamente, Edwin Walter Kemmerer (Meisel, 1994).

Los logros de esta segunda misión, si se comparan con los de la primera, fueron muy modestos, pues en general fueron cambios marginales principalmente a las instituciones creadas en 1923.

Por ejemplo, en cuanto al Banco de la República de ninguna manera se modificó su filosofía, vale decir, el mantenimiento del patrón oro. No obstante, hubo algunas reformas como el cambio en los integrantes de la junta directiva; el aumento en el cupo de los créditos al Gobierno Central, que pasó del 30% al 45% del capital y reservas del Banco de la República; y, la reducción, del 60% al 50%, en el encaje a los billetes. En relación con los integrantes de la Junta del Emisor ésta quedó compuesta por doce miembros: tres en representación del gobierno nacional; tres representantes de los bancos; cinco del sector empresarial (tres banqueros, uno por la Federación Nacional de Cafeteros y otro por la Cámara de Comercio) y, uno en representación de los accionistas privados (Meisel, 1994).

En el campo fiscal el objetivo se centró en la obtención de nuevas fuentes de ingresos para el Estado, con el fin de corregir el déficit en las finanzas públicas, que era sustancial en la política económica durante el gobierno de Olaya. Asimismo, temas como la deuda pública, los impuestos a las exportaciones, la tierra, la aduana, la renta, la valorización municipal, las donaciones, las sucesiones y los certificados de tesorería, componían el abanico de tópicos tratados durante la segunda asesoría (Rodríguez, 2022).

Cabe resaltar que la segunda misión Kemmerer en Colombia, durante el mandato de Olaya Herrera, se enmarca a nivel global dentro los nacientes planteamientos liberales acerca

del papel que debería jugar el Estado en la actividad económica. Estos planteamientos que venían siendo expuestos por el economista inglés John Maynard Keynes, como resultado de la economía de postguerra y la depresión económica de 1929, condujeron a una profunda revisión del liberalismo económico clásico (librecambismo) imperante en esa época.

Keynes, en su libro *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, abogaba por una intervención activa del Estado en la economía en el corto plazo, estimulando la demanda a través de una política fiscal expansionista, en donde las obras públicas, los subsidios y las empresas estatales fueran las grandes dinamizadoras de la actividad productiva.

Y es bajo esa nueva directriz como Estados Unidos, en la presidencia de Franklin Delano Roosevelt, decide salir de las graves consecuencias que le dejó la depresión económica de 1929. Enrique Olaya hizo lo propio, como lo señala Posada (2008), “con unos primeros y afortunados sondeos intervencionistas (...) Olaya Herrera fue, pues, el gestor del intervencionismo estatal en Colombia” (p.34).

Es de esta manera como el país en 1923 y 1930 decide, para enderezarle el rumbo a la economía y lograr el anhelado progreso, buscar asesoría externa de importantes expertos en materia financiera, fiscal, tributaria y contable. No obstante, si bien se consiguieron buenos resultados en términos de modernización de la administración y las finanzas públicas, así como en el aumento de la inversión extranjera y crecimiento económico, los retos continuaron. Pues un país como la Colombia de comienzos del siglo XX presentaba, además de los problemas económicos esbozados, otros igual o más complejos que hubieran requerido la misma atención y compromiso tanto de los más importantes líderes económicos como de los mandatarios de turno.

Referencias

- Arenales, Julia. (2023). Se cumplen 100 años de la misión Kemmerer que dio origen al Banco de la República. Disponible en: <https://www.laRepública.co/economia/se-cumplen-100-anos-de-la-mision-kemmerer-3619577>
- Arenas, Emilio. (2000). Historia. La primera piedra (sección dominical). Bucaramanga: Vanguardia Liberal.
- Cepeda Ulloa, Fernando & Pardo García-Peña, Rodrigo. (2001). La política exterior colombiana 1930-1946. En: Nueva Historia de Colombia. Tomo III. Relaciones Internacionales/Movimientos Sociales. Bogotá: Planeta.
- Dinero. (2004). Bancos un negocio de interés. En: Historia empresarial de Colombia. Bogotá: Dinero.
- Gallego, Marisa y otras. (2007). Historia latinoamericana 1700-2005. Buenos Aires: Maipue.
- Kalmanovitz, Salomón. (2004). Nace la Banca Central. El banco de los bancos. En: Semana. 50 días que cambiaron la historia de Colombia. Bogotá: Semana.
- La República. (2019). Inician las operaciones del Banco de la República. En: Bicentenario económico 1819-2019. Bogotá: La República.
- La Rosa, Michael J. (2000). De la derecha a la izquierda. La iglesia católica en la Colombia contemporánea. Bogotá: Planeta.
- Meisel Roca, Adolfo. (1994). Capítulo III. Diarios de E.W. Kemmerer en su segunda misión. En: Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y documentos. Bogotá: Banco de la República.
- Melo, Jorge Orlando. (2021). Colombia: las razones de la guerra. Bogotá: Crítica.
- Orjuela E, Luis Javier. (2008). Tensión entre tradición y modernidad (1904-1945). En: Historia de las ideas políticas en Colombia. Bogotá: Taurus.
- Pernett, Nicolas. (2022). Presidentes sin pedestal. Una historia cínica de los gobernantes de Colombia. Bogotá: Ediciones B.
- Perry, Guillermo. (2019). Decidí contarle. Bogotá. Debate.
- Posada, Jaime. (2008). La República Liberal 1930- 1946. Bogotá: Ediciones Universidad de América.
- Revista Credencial. (2016). Los cinco de la misión extranjera. Disponible en: <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/los-cinco-de-la-mision-extranjera>
- Rodríguez Salazar, Oscar. (2022). Reformas institucionales propuestas por la misión Kemmerer. En: Revista Economía colombiana. Año LXVIII / agosto-octubre de 2022. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Santos Molano, Enrique. (2017). La misión Kemmerer. Disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-184/la-mision-kemmerer>
- Steil, Benn. (2016). La batalla de Bretton Woods. Bogotá: Deusto.
- Tirado Mejía, Álvaro. (1988). Introducción a la historia económica de Colombia. Bogotá: El Ancora editores.
- Tirado Mejía, Álvaro. (2004). Capítulo 3. Colombia: Siglo y medio de bipartidismo. En: Colombia hoy. 13 edición. Bogotá: Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Valencia Tovar, Álvaro. (2013). Los presidentes que yo conocí. Bogotá: Planeta.