

El desarrollo de la banca central en Inglaterra y el sistema escocés

Vera Smith

En términos generales debe haber sido cierto que, cronológicamente, los depósitos bancarios precedieron a la emisión de papel moneda; por lo menos, así fue en Inglaterra y en las primeras bancas que aparecieron en Hamburgo y en Amsterdam. Pero en general la banca únicamente adquirió importancia con el desarrollo de la emisión de billetes. La gente se sentía más dispuesta a depositar monedas y barras cuando el banquero le entregaba algo a cambio, como un billete, que primitivamente era apenas un recibo que podía ir pasando de mano en mano. Sólo cuando el público empezó a confiar en los bancos, gracias a la circulación de papel moneda, los banqueros pudieron persuadir a la gente de que dejara en depósito grandes sumas con la única garantía de una entrada en los libros. Más aun, los banqueros sólo podían prestar partes considerables de los fondos que tenían en depósito si podían entregar billetes a los depositantes en caso de que éstos necesitasen súbitamente más efectivo. De este modo, cuando las ventajas de los depósitos bancarios alcanzaron el reconocimiento general, los países que avanzaron más rápidamente fueron aquellos en los cuales el uso de dinero emitido por el banco estaba más difundido.

Con la emisión de papel moneda comenzaron, pues, los primeros problemas de la banca, y sobre ella recayeron las mayores amenazas de los gobiernos en el sentido de establecer monopolios bajo el sistema de concesión mediante cartas constitutivas. Indudablemente, se cometieron muchos errores cuando la banca estaba en sus comienzos,¹ y la interferencia gubernamental, al menos para evitar operaciones fraudulentas, tenía cierta justificación. Es muy importante destacar que cuando la banca hacía sus primeras experiencias, la industria y el comercio recién estaban saliendo del proteccionismo medieval, y tuvo que pasar por lo menos un siglo para que el nuevo sistema pudiera organizar un código comercial para la empresa en gran escala. Antes del siglo XIX, en general, prácticamente no existía el derecho mercantil; esta carencia era especialmente grave en las esferas relacionadas con el dinero de un país: puesto que toda la población manejaba dinero, los efectos de los posibles perjuicios podían alcanzar gran amplitud. Pero es preciso aceptar que, casi con certeza, la razón más poderosa para que el gobierno siguiera interviniendo en la esfera de la banca en tiempos en los cuales su ingerencia en otras industrias declinaba, fue el hecho de que el poder, directo o indirecto, sobre la industria del papel moneda es un arma extraordinariamente valorada en el arsenal de las finanzas estatales.

A medida que los depósitos bancarios fueron aumentando, aproximadamente a partir de 1830, en relación con la emisión de papel moneda, empezó a perder importancia la disputa acerca de los monopolios en el negocio de emisión, si bien la discusión no

terminó del todo a causa de la íntima conexión entre ambas ramas de los negocios bancarios. Como los depósitos siempre debían estar respaldados por una reserva suficiente de metálico, la cantidad total de dinero circulante debía ser un factor fundamental en la determinación del volumen de depósitos que podía crearse mediante las operaciones de préstamo de los bancos. De este modo, si una banca central controla la emisión de billetes, también controlará, aunque con menor rigidez, el volumen del crédito.

Si partimos de la base de que para el desarrollo comercial de un país es conveniente la existencia de papel moneda, hay tres opciones posibles para su emisión:

- a) puede estar sometido al control exclusivo del estado;
- b) este control puede ser delegado a una única institución privada;
- c) puede ser resultado de la libre competencia de un gran número de bancos emisores.

El sistema de una única institución privada puede asumir varias formas. Puede ser totalmente independiente del estado o bien éste puede ejercer control sobre ella, o mediante una participación en su capital, con lo cual impone su voluntad a través de sus representantes en el directorio, o sometiéndola a los dictados de un ministro de Hacienda en los asuntos de política general. La historia demuestra que, aun cuando el sistema esté libre, nominalmente, del control estatal, virtualmente es muy difícil para el banco conservar este derecho.

También en el sistema plural puede variar la índole del marco legal dentro del cual funciona. Algunos de los que propugnaron un sistema libre estaban de acuerdo con la existencia de ciertas regulaciones especiales; para otros era suficiente con las cláusulas generales de un buen sistema de derecho mercantil.

Nuevamente debemos distinguir entre el caso en el que una compañía única ejerce el monopolio absoluto del control y aquel en el cual es el centro de lo que se denomina un sistema mixto en el que, si bien es cierto que conserva la mayor parte del poder, su monopolio está hasta cierto punto calificado por la existencia de otras instituciones que tienen funciones similares aunque las desempeñan dentro de límites más estrechos.

A grandes rasgos, podemos resumir en cuatro fases el curso de los acontecimientos y de los vaivenes de la política en la evolución de los bancos emisores antes de 1875. La primera de ellas es el período preliminar en el cual los bancos comenzaban a surgir y tenían, por lo menos en teoría, la libertad de formarse sin restricciones, aunque sólo fuese porque todavía no constituían un obstáculo que captara la atención de la autoridad legislativa. En la segunda fase predominó el monopolio, absoluto o

con cierto grado de calificación. La tercera estuvo caracterizada por la pluralidad y por una creciente libertad, que de ningún modo fue completa. En la cuarta fase se asiste al retorno de las restricciones y del monopolio, absoluto o siguiendo los lineamientos de un sistema mixto en el cual el control está centralizado.

Con algunas diferencias en las fechas, este esquema es más o menos representativo del curso de los acontecimientos en Inglaterra, Francia y Prusia. Escocia y los Estados Unidos no se ajustan a él.

Hagamos ahora un relato más detallado de los hechos históricos relacionados con el desarrollo de la banca que son significativos para nuestros propósitos. Comencemos con Inglaterra, que produjo lo que más tarde llegó a ser un modelo para muchos otros países.

Los orígenes de la banca tal como hoy la conocemos deben buscarse aproximadamente a mediados del siglo XVII; entonces los comerciantes tomaron la costumbre de entregar en depósito a los orfebres sus saldos en moneda y en barras. Los orfebres empezaron a ofrecer intereses sobre los depósitos, dado que podían prestarlos a su vez a tasas más elevadas, y los recibos que entregaban en reconocimiento de esos depósitos comenzaron a circular como dinero. De esta manera surgieron pequeñas firmas privadas, todas con los mismos derechos y emitiendo billetes sin restricciones y libres del control gubernamental.

El segundo período de la banca inglesa, que data de la fundación del Banco de Inglaterra en 1694, se inició por un suceso de índole política más bien fortuita. El rey Carlos II había tenido que recurrir en gran medida a los préstamos de los banqueros de Londres para cubrir sus necesidades financieras. Fuertemente endeudado, en 1672 suspendió los pagos de la Real Hacienda y, en consecuencia, la devolución de las sumas adelantadas por los banqueros. Esto arruinó el crédito real en las décadas venideras, por lo cual Guillermo III y su gobierno, con el propósito de proveer un sustituto para las fuentes de financiación destruidas de este modo, aceptaron el esquema de un financista llamado Patterson para la fundación de una institución que se denominaría Presidente y Compañía del Banco de Inglaterra. Su establecimiento fue descrito por la *Tunnage Act*, y entre sus muchas cláusulas su incorporación parece un hecho absurdamente insignificante, destinada a la “mejor recaudación y pago a la Real Hacienda de la suma de £1.200.000”.

La historia de las primeras épocas del Banco registra una serie de intercambios de favores entre un gobierno pobre y una corporación financiera. El Banco fue fundado con un capital de £1.200.000, suma que inmediatamente prestó al gobierno recibiendo a cambio la autorización de emitir papel moneda por la misma cantidad.² La emisión súbita de tantos billetes produjo las circunstancias que habitualmente acompañan a una inflación monetaria. En 1697 el gobierno renovó y amplió los

privilegios del Banco, permitiéndole incrementar su capital y, por ende, su emisión de billetes; también le otorgó el monopolio sobre la posesión de los saldos de propiedad del gobierno, ordenando que en lo sucesivo todas las sumas adeudadas al gobierno fueran pagadas a través del Banco, lo que aumentó considerablemente su prestigio. También se tomaron medidas para que ningún otro banco pudiera fundarse nunca mediante una ley especial del parlamento. Por último, la ley establecía que ningún acto del Presidente y Compañía del Banco de Inglaterra podía ser causa de que la propiedad privada particular y personal de cualquier miembro de la corporación quedara sujeta a decomiso, cláusula que les confería el privilegio de la responsabilidad limitada. Este favor habría de ser negado a todas las demás asociaciones bancarias por otros ciento cincuenta años.

Por esa época empezó a adquirir importancia un nuevo tipo de entidad comercial conocida como sociedad anónima; la ya privilegiada posición del Banco se vio evidentemente reforzada cuando se le otorgó una suerte de monopolio sobre este tipo particular de organización, que en muchos aspectos era superior a las antiguas formas de asociación comercial. De acuerdo con esto, en 1709, cuando la carta constitutiva del Banco fue renovada, lo cual le permitió, además, aumentar su capital a cambio de un préstamo al gobierno, la ley correspondiente especificaba que ninguna firma que tuviera más de seis socios podía emitir billetes pagaderos a la vista o en cualquier plazo menor de seis meses. Esta disposición excluía efectivamente a las sociedades anónimas del negocio de la emisión de billetes, y también del negocio de la banca, dado que en esos días ambos se consideraban prácticamente sinónimos. Debería pasar más de un siglo antes de que se cuestionara la aplicación de la prohibición a otros negocios de la banca además de la emisión de billetes.

La carta volvió a renovarse en 1713, otra vez a cambio de un préstamo al gobierno, y como hacía falta capital adicional para cubrir la suma necesaria para el préstamo, el Banco obtuvo al mismo tiempo el derecho de aumentar su emisión de papel moneda. La renovación de la carta en 1742 reafirmó los privilegios del banco respecto de “la exclusividad de los negocios bancarios” y fue acompañada por el consabido préstamo, esta vez sin intereses. Después de 1751 el Banco fue encargado de la administración de la deuda nacional. A cambio de la renovación de su carta en 1764 el Banco pagó al gobierno una suma de £110.000. En 1781 hubo otra renovación y otro préstamo, y lo mismo ocurrió en 1800. En resumen, entre 1694 y el comienzo del siglo XIX el Tesoro se benefició no menos de siete veces por las sucesivas renovaciones de la carta constitutiva del Banco de Inglaterra,³ y esto, sin contar la financiación de corto plazo proporcionada por la entidad en el curso ordinario de sus transacciones diarias.

El prestigio y la influencia del Banco como consecuencia del conjunto de privilegios acumulados alcanzaron tal magnitud en el mundo financiero que a los pequeños

bancos privados les resultaba cada vez más difícil competir en las mismas líneas de negocios; hacia 1780 habían desaparecido la mayoría de las emisiones de papel moneda privadas. Hubo otro efecto secundario: los bancos pequeños comenzaron a poner sus saldos en custodia en el Banco de Inglaterra que, de este modo, empezó a adquirir las características de un banco central.

El período 1797-1819 es interesante para nosotros no sólo porque constituye un ejemplo notable de la fuerza de la presión ejercida por el gobierno sobre el Banco sino porque la política gubernamental en relación con él tuvo como consecuencia un aumento de su influencia en el sistema bancario del país. Poco después del comienzo de la guerra con Francia, Pitt tuvo que pedir adelantos al Banco. La *Bank Act* de 1694 le había prohibido a éste hacer adelantos al gobierno sin la autorización expresa del parlamento, no obstante lo cual, durante mucho tiempo se habían adelantado pequeñas sumas sobre letras del Tesoro pagaderas al Banco. Como la legalidad de esta práctica se consideraba dudosa, en 1793 el Banco solicitó al gobierno una ley que lo resarciera de las responsabilidades por los préstamos que había hecho en el pasado y lo autorizara legalmente a continuar con esas transacciones en el futuro, aunque con la condición de que no debían sobrepasar determinada cifra. Pitt se apresuró a conseguir del parlamento la aprobación de la ley pero, muy convenientemente, olvidó incluir la cláusula de limitación, por lo cual el Banco quedó, en lo sucesivo, virtualmente obligado a satisfacer los requerimientos del gobierno, cualquiera que fuese su monto. Hacia 1795 esos préstamos habían llegado a ser tan excesivos que afectaron los intercambios con el extranjero y pusieron en serio riesgo las reservas del Banco; ante esta situación, sus directores apelaron al gobierno, pidiendo a Pitt que no se excediera en sus demandas, a la vez que contrataban descuentos con clientes privados. Pero lo que hizo Pitt fue tomar todas las medidas posibles para facilitar los préstamos del Banco al gobierno. Desapareció la antigua aversión por los billetes de pequeñas denominaciones:⁴ en 1795 tuvo lugar la primera emisión de billetes de £5 y en 1797, la de billetes de £1 y £2; el propósito era proveer dinero de baja denominación, lo que se conjugaba con otra disposición tomada en el mismo año, a saber, la suspensión de los pagos al contado de los billetes del Banco. El gobierno instrumentó esta decisión mediante una ley del parlamento para solucionar una situación crítica, ya que el Banco enfrentaba una “corrida” en un momento en el que sus reservas estaban ya muy disminuidas. La acción gubernamental, que equivalía a legalizar la bancarrota del Banco, sentó un precedente que llevó a la gente a esperar que, en el futuro, el gobierno siempre acudiera en ayuda del Banco cuando éste estuviera en dificultades.

No analizaremos aquí las otras causas, fuera de los préstamos otorgados al gobierno, que pudieron haber contribuido a los problemas del Banco en 1797. Basta con destacar que la expansión del crédito a que la entidad se vio forzada bajo la presión del gobierno, además de haber sido en sí misma una causa, debilitó su capacidad

para solucionar las otras causas, dado que el método para poner freno a un flujo de metálico, cualquiera que sea su origen, debe ser una contracción del crédito.

Durante el período de rápida depreciación de la libra, después de 1800, en el cual hubo enormes aumentos en los créditos bancarios para financiar los gastos de guerra, los billetes del Banco de Inglaterra tenían, para todos los propósitos prácticos, el carácter de dinero de curso legal. Aunque oficialmente no fueron declarados como tales hasta 1812, como se los usaba en todos los pagos del gobierno (y tal vez también, en parte, por motivos patrióticos) por lo general eran aceptados a la par. Por último, en 1812 el gobierno los declaró de curso legal para todos los pagos. Todo esto tuvo importantes consecuencias sobre la posición que ocuparon los billetes del Banco de Inglaterra en todo el país. Los bancos provinciales empezaron a considerarlos como respaldo para sus propios billetes, y en muchos lugares de Inglaterra reemplazaron por primera vez a aquéllos en la circulación local. Las experiencias de la guerra dieron impulso, además, al primer análisis pormenorizado acerca de la banca y del dinero, introducido por el informe de la comisión que se ocupaba de las reservas de oro y que continuó con pareja intensidad hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo.

Para el Banco fue muy provechoso, sin duda, que se lo liberara de su obligación de pagar al contado. Diversos observadores posteriores hicieron hincapié en el interés de la entidad en esa suspensión. Gallatin⁵ observa que sus dividendos declarados subieron del 7% al 10%, sin contar £13.000.000 de ganancias extraordinarias, y Horn⁶ dice que en la mañana del día en que reasumió los pagos al contado sus acciones cayeron un 16%.

En 1819 la situación volvió a ser más o menos normal, lo cual trajo ya aparejada una tendencia a considerar al Banco de Inglaterra como un ente regulador que ocupaba una posición de especial responsabilidad en el sistema de moneda y crédito del país; y, en verdad, los directores del Banco enviaron una representación al parlamento para protestar por lo que juzgaban como una tentativa de establecer un sistema que hacía recaer sobre ellos la responsabilidad de “sostener la totalidad del Dinero de la Nación”.⁷

Pese a que el papel moneda del Banco de Inglaterra dejó de tener curso legal, los bancos provinciales trataron de que sus clientes conservaran la costumbre de aceptarlo en lugar de oro, y por esta época las provincias poseían muy poco oro. Estos bancos todavía necesitaban oro para pagar al contado sus propios billetes de denominaciones pequeñas, porque el Banco de Inglaterra no emitía billetes menores de £5, pero en caso de que se presentaran dificultades adicionales, la reserva de oro del Banco en Londres había llegado a ser prácticamente la única fuente de aprovisionamiento. Además, los bancos provinciales tenían la expectativa de que aquél les otorgaría préstamos en períodos difíciles. En esos momentos, en los cuales

los billetes emitidos por esos bancos no eran aceptados, la gente no vacilaba en aceptar los del Banco de Inglaterra, que servían tan bien como las monedas de oro para hacer frente a un drenaje interno de dinero en efectivo. Al producirse la crisis de 1825 el Banco, que en un primer momento había vacilado en cuanto a prestar asistencia a los bancos provinciales, después de una o dos semanas empezó a concederles préstamos libremente. No sólo los ayudó con oro, sino que volvió a emitir los billetes de £1 que habían circulado en el período de restricción, porque los billetes de £5 eran inadecuados para las pequeñas transacciones diarias.

La responsabilidad por la crisis de 1825 recayó sobre los bancos provinciales y sus emisiones de papel moneda de pequeñas denominaciones. En esa época había entre setecientos y ochocientos de estos bancos, y aproximadamente ciento cincuenta de ellos quebraron entre 1810 y 1825. Se produjo una agitación para que se permitiera el establecimiento de otros bancos conformados con capital accionario, además del Banco de Inglaterra, con el argumento de que las sociedades privadas existentes, de no más de seis socios, eran demasiado pequeñas para ser sólidas y de que las sociedades anónimas tendrían mayor fuerza y estabilidad. Se recalca que no sólo se permitía ejercer el negocio de la banca a pequeños grupos de comerciantes sin experiencia, sino que bajo la ley vigente *sólo* ellos podían hacerlo, y que si se establecieran compañías que contaran con mayor respaldo financiero, eliminarían a las firmas ineficientes. Thomas Joplin, cuyo opúsculo aparecido en 1822⁸ hizo que la atención se centrara en el gran éxito del sistema escocés, y que más tarde desempeñó un papel decisivo en la fundación del Nacional Provincial, fue el iniciador de la campaña en favor de los bancos constituidos con capital accionario. El Banco de Inglaterra se opuso tenazmente a estas propuestas, sugiriendo que podría establecer sus propias sucursales en las provincias. Lord Liverpool y sus colegas replicaron que esto no sería suficiente para satisfacer las necesidades del interior del país. Al tratar de persuadir al Banco de que un aumento de la circulación en las provincias redundaría en su propio beneficio, Liverpool⁹ aludía a su creciente tendencia a convertirse en el depositario exclusivo de una única reserva de oro en épocas de intercambios favorables y en el único recurso para obtenerlo en circunstancias adversas.

El éxito de esta campaña marca el comienzo de un tercer período en la historia de la banca de Inglaterra, período que se caracteriza por un aumento del liberalismo. La ley de 1826 autoriza a los bancos constituidos con capital accionario a establecerse fuera de un radio de sesenta y cinco millas de Londres (aproximadamente, unos ciento cinco kilómetros), y al Banco de Inglaterra a instalar sucursales. Una ley del mismo año prohíbe la emisión de billetes de menos de £5, para evitar el problema que podría derivarse de la existencia de denominaciones muy pequeñas.

Por entonces ya resultaba obvio que la emisión de papel moneda no era el único negocio de la banca, ni constituía necesariamente su actividad principal. Otra rama

de los negocios bancarios había echado raíces y empezaría a crecer en el futuro: los depósitos que podían extraerse mediante cheques ya habían adquirido importancia en el ámbito del comercio. Por lo tanto, la demanda urgente del libre derecho a emitir billetes quedó subordinada a la necesidad, ahora más importante, de una mayor libertad para instituir bancos de depósito. Se resolvió que los derechos asignados por la carta de fundación del Banco de Inglaterra no incluían ningún tipo de monopolio sobre los depósitos bancarios, y la ley para su renovación, sancionada en 1833, autorizaba a establecerse en Londres a bancos con capital accionario que no emitieran billetes pagaderos al portador y a la vista. El primer banco fundado de acuerdo con las nuevas disposiciones fue el de Londres y Westminster, y más tarde, el Banco Accionario de Londres, el Banco Colectivo de Londres y el Banco de Londres y del Condado.¹⁰

La ley de 1833 también otorgó curso legal a los billetes emitidos por el Banco de Inglaterra por sumas mayores de £5 mientras pudieran mantener su convertibilidad.¹¹ Como consecuencia de esto, se reforzó la tendencia a instituir un sistema de reserva única en metálico manejada por el Banco de Inglaterra. En circunstancias normales, el oro todavía debía estar disponible para los pagos menores de £5, pero en épocas de gran demanda, especialmente en momentos de pánico, los bancos provinciales pagaban con billetes del Banco de Inglaterra ante la presentación de sus propios billetes o ante la solicitud de retiro de sus depósitos, y en última instancia la demanda de oro recaía sobre el Banco de Inglaterra. A partir de entonces, no era raro ni anormal que los bancos provinciales adoptaran la costumbre de mantener la mayor parte de sus reservas en forma de saldos en el Banco de Inglaterra, al cual acudían en procura de billetes cuando era necesario. Así, el Banco no sólo se convirtió en el custodio de la reserva de *oro* de todo el país sino también de la reserva (en efectivo) de los *bancos*.

Entre 1826 y 1836 se fundó casi un centenar de bancos emisores con capital accionario, de los cuales aproximadamente setenta fueron constituidos en los tres últimos años del período; aquellos que se oponían a un sistema bancario más libre responsabilizaron a estos bancos por las crisis de 1836 y 1839. La crítica más acerba fue la de Horsley Palmer, entonces director del Banco de Inglaterra,¹² y volvió a plantearse la cuestión de las relaciones entre los movimientos en la circulación de los billetes de los bancos provinciales y en la de los del Banco de Inglaterra. La comisión parlamentaria creada en 1832 no había podido llegar a una conclusión definitiva respecto de si las emisiones de los bancos provinciales solían seguir o no a los movimientos en las emisiones del Banco de Inglaterra. Palmer sostenía que hasta 1836 el Banco de Inglaterra había respondido con una contracción de su circulación a cualquier tendencia al flujo de numerario, pero que la influencia que pudo haber tenido esta política había sido anulada por las imprudentes facilidades de crédito y las bajas tasas de interés debidas a las emisiones de los bancos con capital

accionario. Afirmaba que entre 1834 y 1836 las emisiones de los bancos provinciales privados y de capital accionario habían aumentado, en conjunto, a un 25%, lo que había llevado a una salida constante de oro en barras hasta que el Banco se vio obligado, por fin, a elevar su tasa de descuento, hecho que produjo, en 1836, la escasez del mercado monetario.

En su opinión, bajo el sistema de banca privada existente antes de 1826 la provisión de servicios bancarios había sido adecuada, en vista de lo cual era riesgoso alentar la formación de otros bancos de capital accionario. Consideraba que se había subestimado excesivamente el valor de los bancos privados. “Casi ochenta bancos privados suspendieron sus pagos en 1825”, dijo. “Sin embargo, la mejor prueba que puede ofrecerse de la solidez de los bancos provinciales en ese período es que sólo una pequeña proporción de ellos (se cree que menos de diez) presentaron quiebra.” Los argumentos de Palmer provocaron la respuesta un tanto irónica de Loyd,¹⁴ quien dijo que no había encontrado en las cuentas del Banco evidencia suficiente de que en el período estudiado la entidad hubiese mantenido, según afirmaba Palmer, sus valores constantes y hubiese reducido su circulación cuando disminuía la cantidad de metálico. Más bien pensaba que había ocurrido lo contrario y dudaba mucho de que los bancos con capital accionario hubieran podido ampliar sus emisiones durante un período cualquiera si el Banco de Inglaterra hubiese implementado “una política de contracción regular, firme y constante”. Loyd sostenía que el emisor central, cuyos billetes eran considerados ahora como reserva monetaria por los bancos de capital accionario, tenía el poder y el deber de controlar el accionar de esos bancos, pero los directores del Banco se negaban a aceptar esa responsabilidad. Al mismo tiempo, Loyd y sus seguidores consideraban que la capacidad de control indirecta del Banco de Inglaterra era insuficiente porque los bancos emisores provinciales tardaban en acatar las políticas de contracción dictadas por él.¹⁵

Después de esta época, los temas principales de la mayor parte de las discusiones en Inglaterra fueron la política del banco central y la efectividad de su control sobre la circulación total, y la necesidad o no de limitar la emisión de billetes a una cifra prefijada. La controversia acerca del dinero circulante y los bancos tendió a eclipsar un tema de alcance mucho más amplio, el de la banca libre; ambos problemas no son, por supuesto, totalmente independientes, y en un trabajo posterior consideraremos sus interconexiones. Lo que nos interesa aquí es que la escuela monetarista triunfó por fin en 1844, con lo cual llegamos al cuarto período y a una decisión que favoreció, por lo menos en la práctica, a un sistema de reserva única manejada por una banca central. La ley de 1844 concedió al Banco de Inglaterra el monopolio último de la emisión de papel moneda. La ley estipulaba, en primera instancia, que la emisión fiduciaria del Banco de Inglaterra no sobrepasaría la cifra de £14.000.000. Los demás bancos emisores existentes en ese momento conservaban

el derecho de emisión, pero el límite máximo de las cantidades a emitir estaba dado, en cada caso, por la cifra promedio de sus emisiones en el período inmediatamente anterior a la sanción de la ley; sus derechos caducarían totalmente en el caso de que se fusionaran o fueran absorbidos por otro banco o de que renunciaran a ellos voluntariamente, y el Banco de Inglaterra adquiriría esos derechos hasta los dos tercios de las emisiones autorizadas a esos bancos. Los bancos que se fundaran en adelante no tendrían derecho de emisión.

Horsley Palmer se opuso a la ley de Peel¹⁶ argumentando ahora que se había colocado al Banco en la posición de un “prestamista de último recurso”, como lo llamó más tarde Bagehot. Dijo que su situación sería muy difícil si tuviera que prestar ayuda al mercado en épocas como las de 1825, 1836 y 1839. Peel esperaba que su disposición tornaría mucho menos probables ese tipo de situaciones, pero los hechos habrían de demostrar que sus esperanzas eran infundadas. En las crisis de 1847, 1857 y 1866 el gobierno siempre estuvo dispuesto, sólo cuando esto fue necesario, a eximir al Banco de Inglaterra de las disposiciones de la *Bank Act*, y algunos expresaban naturalmente que la cláusula que limitaba la emisión fiduciaria del Banco carecía de aplicación en la práctica, ya que éste podía siempre recurrir al gobierno para que legalizara su infracción toda vez que se encontrase en una situación difícil. De hecho, las relaciones entre el Banco y el gobierno tenían una tradición de tan larga data que ni el Banco, ni el pueblo, ni el gobierno podían pensar en otra cosa que no fuese el pleno apoyo del gobierno al Banco en tiempos de crisis. Siempre había sido una institución privilegiada y protegida y debería seguir siéndolo, no sólo por su propio interés sino también por el del gobierno.

Los directores del Banco se mostraban extremadamente reacios a reconocer que éste se hallaba en situación muy delicada en un sistema que, como consecuencia de una larga serie de manipulaciones gubernamentales, había hecho de él el elemento de control en la estructura de crédito del país. Bagehot analiza la naturaleza de esta responsabilidad en su obra “Lombard Street”.

Cuando consideramos la ley de 1844 con nuestro conocimiento de las características que tuvo posteriormente el desarrollo de la banca, en particular las fusiones de los últimos veinticinco años del siglo XIX, no podemos dejar de advertir lo anómalo de la situación en que colocó a los bancos emisores provinciales. Puesto que se les había prohibido adquirir, por compra o absorción, el circulante de otros bancos emisores, se tendió a preservar los bancos más pequeños, aun cuando para ellos habría sido más rentable fusionarse, porque podía darse el caso de que las ganancias procedentes de la emisión de papel moneda fueran mayores que las derivadas de la fusión con un banco más importante. En segundo lugar, los bancos de capital accionario que emitían papel moneda fueron excluidos del mercado londinense y se vieron precisados a pagar a corresponsales para que sus billetes pudieran circular en Londres. Un caso muy notable es el del Banco Nacional Provincial. A diferencia del

Banco de Londres y Westminster, fundado en Londres como banco sin derecho a emisión, de acuerdo con las previsiones de la ley de 1833, éste fue establecido como banco emisor con capital accionario, según la ley de 1825. Así, aunque tenía su casa matriz en Londres, en la que se encontraba la administración general de todas sus sucursales, quedó excluido de cualquier negocio bancario en la metrópoli. El proyecto de ley presentado por Gladstone en 1865, sobre emisiones provinciales, tenía el propósito de eliminar estas anomalías. A cambio de la supresión de las desventajas que hemos mencionado, los bancos que decidieran acogerse a las disposiciones de esta ley (que era únicamente permisiva) tenían que pagar un gravamen de £1 por ciento sobre su circulante autorizado; además, el gobierno se reservaría el derecho de dar por terminadas totalmente sus emisiones después de un período de quince años. Hankey y Goschen hicieron una enmienda de esta cláusula de modo que no sólo facultara al gobierno para poner fin a las emisiones de esos bancos sino que lo obligara a hacerlo. De este modo se convertiría en un instrumento para librarse completamente del circulante provincial, pero Gladstone redactó el preámbulo de tal modo que no excluía del todo las negociaciones por una renovación del plazo. No obstante, el proyecto no fue aprobado y en 1866 el Nacional Provincial, probablemente el banco más afectado, inició sus actividades en Londres renunciando para ello a su derecho a emitir papel moneda. A partir de entonces, los bancos de capital accionario se dedicaron al negocio de los depósitos.

La discusión teórica persistió aún durante algunos años, mayormente como reflejo del desarrollo de los acontecimientos en otros países.

El sistema escocés

La sanción de la Ley de Unión demoró aún una década; de no haber sido así, el Banco de Inglaterra podría haber sido el Banco de Inglaterra y Escocia. Pero, tal como fueron las cosas, la banca escocesa se desarrolló en forma independiente. Al comienzo se llevó a cabo la práctica de otorgar concesiones por medio de una carta. Al Banco de Escocia, fundado por un grupo de comerciantes escoceses en 1695, sólo un año después del establecimiento del Banco de Inglaterra, le fue otorgado un monopolio por veintiún años mediante una carta del parlamento escocés. Casi inmediatamente comenzó a establecer sucursales y a emitir billetes de bajas denominaciones, hasta de £1. En 1716, al expirar el plazo del monopolio, el Banco protestó firmemente contra las amenazas de competencia, pero no tuvo éxito y en 1727 el parlamento otorgó una segunda carta, ahora al Banco Real de Escocia.

La constitución por medio de una carta especial tenía como objetivo fundamental obtener el derecho a la responsabilidad limitada, pero en Escocia las sociedades anónimas podían dedicarse con plena libertad al negocio de la banca si sus accionistas estaban dispuestos a aceptar la responsabilidad ilimitada por las deudas de la asociación, y muy pronto se establecieron en todo el país bancos con estas características.

Sólo se otorgó una carta más, a la British Linen Company, en 1746. Todos los demás bancos se constituyeron de acuerdo con el derecho ordinario. No existían restricciones respecto de la cantidad de socios y después de un breve período de prácticas abusivas, en la etapa experimental, la banca quedó en manos de cierto número de importantes sociedades anónimas, de gran envergadura y considerable solidez financiera. El colapso del Banco Ayr, en 1772, a causa de una emisión excesiva de billetes, fue muy perjudicial para el crédito de los bancos más pequeños; la mayoría de los pequeños bancos privados desaparecieron y su lugar fue ocupado por bancos de capital accionario o por bancos privados con grandes capitales.

El desarrollo del sistema escocés tuvo ciertas características que muy pronto lo distinguieron de los sistemas imperantes en otros países. La competencia era muy fuerte y los bancos se atenían estrictamente a la práctica de compensar mutuamente sus billetes; los intercambios se llevaban a cabo con regularidad, dos veces por semana, y los saldos se liquidaban en forma inmediata. Casi desde el principio organizaron sucursales, y los depósitos y el sistema de préstamos evolucionaron con mucha rapidez, en comparación con otros países.

En 1826 había, además de los tres bancos fundados mediante cartas constitutivas (con veinticuatro sucursales), veintidós bancos de capital accionario (con noventa y siete sucursales) y once bancos privados, mientras que en Inglaterra apenas acababa de sancionarse una legislación que permitía el establecimiento de bancos con capital accionario y ni siquiera el Banco de Inglaterra tenía sucursales. Hasta este momento sólo se había producido una seria bancarrota en la historia de la banca escocesa -el desastre del Ayr-, y se calculaba que la pérdida total sufrida por el público no excedía la cifra de £36.000.

La red de sólidas instituciones existentes en Escocia, libres de la interferencia legislativa y en las cuales el negocio de los depósitos se encontraba ya muy desarrollado -por su notable éxito y por estar libre de los excesos que acarrear suspensiones- no podía dejar de impresionar a los ingleses en una época que asistía al hundimiento de un elevado número de pequeños bancos provinciales en toda Inglaterra. Y tal vez fue mayor el impacto que ejerció sobre los protagonistas del sistema bancario libre en la Europa continental.

Las investigaciones realizadas en 1825 por comisiones de ambas cámaras del parlamento acerca de la práctica supuestamente perjudicial de emitir billetes de £1 y la sugerencia de que debería prohibírsela en Escocia, así como estaba prohibida en Inglaterra, despertó profunda indignación. La gente se había acostumbrado, después de mucho tiempo de usarlos, a manejar billetes de £1 en lugar de oro en sus transacciones diarias, y en consecuencia las protestas no se originaban exclusivamente en los medios bancarios. Uno de los antagonistas más notables fue Sir Walter Scott. Por cierto, a los promotores de la legislación de 1826 les resultó muy difícil sostener, sobre la base de la experiencia de la banca escocesa, que la emisión de billetes de £1 había tenido resultados catastróficos.

Si bien Escocia pudo escapar a la censura de sus billetes de £1, tuvo que someterse a las reglamentaciones de Peel en 1845, por las cuales se confería el monopolio de las emisiones de papel moneda a los bancos escoceses entonces existentes. La emisión fiduciaria de cada banco estaba limitada a un máximo fijado sobre la base de un promedio tomado del año precedente, pero, a diferencia de los bancos ingleses, los escoceses podían emitir papel moneda por encima del límite establecido siempre que los billetes adicionales tuvieran un respaldo de oro del 100%; además, si dos bancos se fusionaban podían conservar el derecho a una emisión fiduciaria equivalente a las emisiones combinadas de ambos.

La reglamentación impuesta por la ley de 1845 todavía seguía provocando descontento muchos años después. En 1864 hubo quejas provenientes de algunos distritos escoceses según las cuales, debido a la desaparición de bancos los billetes escoceses habían disminuido, y los del Banco de Inglaterra no eran adecuados para sustituirlos, porque su denominación más baja era de £5. Y para solaz de quienes se oponían a la legislación de Peel, durante los treinta años siguientes se produjeron dos de las peores bancarrotas que el sistema bancario escocés hubiera experimentado nunca, sólo comparables con la del Banco Ayr un siglo antes: éstas fueron el colapso del Banco Occidental en 1857 y el del Banco de Glasgow en 1878.

NOTAS

¹En condiciones de plena libertad, una buena banca depende no sólo de la habilidad de los banqueros sino de que la gente tenga el conocimiento y la experiencia suficientes como para distinguir lo bueno de lo malo, lo auténtico de lo fraudulento.

²En la práctica, la responsabilidad sobre la emisión de papel moneda no estaba limitada a esa suma. Véase Feavearyear, "The Pound Sterling", p. 118.

³Véase MacCulloch, “A Treatise on Metallic and Paper Money and Banks”, p. 42.

⁴En 1775 se había prohibido la emisión de billetes por sumas menores de £1, y en 1777, la emisión de billetes de menos de £5.

⁵“Considerations on the Currency and Banking System of the United States”, 1831, p. 47.

⁶“La Liberté des Banques”, 1866, p. 301.

⁷Véase “Parliamentary Papers, Reports from Committees, 1819”, vol. III, Report N° 338.

⁸“The General Principles and Present Practice of Banking in England and Scotland.”

⁹Véase su carta al director del Banco de Inglaterra (1826), publicada por J. Horsley Palmer en “Causes and Consequences of the Pressure on the Money Market”, 1837.

¹⁰Al principio, todos estos bancos eran compañías de responsabilidad ilimitada; a partir de 1858 se les otorgó la responsabilidad limitada.

¹¹Esta ley también aseguró la abolición definitiva de las leyes que regulaban la usura. En 1716, el Banco había sido exonerado del cumplimiento de estas leyes en relación con los préstamos, pero recién en 1833 pudo fijar las tasas de interés que consideraba adecuadas para los empréstitos de los cuales era garante.

¹²“The Causes and Consequences of the Pressure on the Money Market”, 1837.

¹³Informe del Committee of Secrecy on the Bank of England Charter”, 1831-2.

¹⁴Reflexiones suscitadas por una cuidadosa lectura del opúsculo de J. Horsley Palmer respecto de “Causes and Consequences of the Pressure on the Money Market”, 1837.

¹⁵Véase su trabajo “Remarks on the Management of the Circulation and on the Condition and Conduct of the Bank of England and the Country Issuers During the Year 1839”.

¹⁶Véase Feavearyear, “The Pound Sterling”, p. 256.