

---

# LA INDEPENDENCIA DE LA BANCA CENTRAL EN COLOMBIA DESDE 1923. ASPECTOS INSTITUCIONALES

---

*Mauricio Avella Gómez\**

Un tema invariable en las discusiones sobre banca central es el de la autonomía para cumplir sus funciones de estabilización monetaria. En los años veinte y noventa del siglo pasado la independencia de la banca central ocupó un lugar de privilegio. En los veinte porque se venía de una experiencia de inestabilidad monetaria asociada a la Primera Guerra Mundial y al primer lustro de la posguerra; en los noventa por el empeño en abatir las tasas de inflación que se enseñorearon de numerosas naciones a partir de los años setenta.

Un gran paréntesis institucional separó esas dos décadas. Las complejas circunstancias vividas desde la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial se tradujeron en reformas de las instituciones monetarias y en especial de la banca central en varios países. En ese proceso se revisaron las funciones tradicionales de numerosos bancos centrales, y el concepto de independencia forjado en los años veinte perdió su vigor original.

La conmemoración de los noventa años de fundación del Banco de la República es una oportunidad para examinar, en una perspectiva histórica, los principales cambios institucionales vividos por el Banco, con especial referencia a su autonomía.

En la primera sección del trabajo se presenta un bosquejo de las reformas a la que fue sometida la banca central en Colombia desde su instauración en 1923. En la segunda sección se estudian los al-

\* Doctor en Economía, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [mauricio.avellagogu@gmail.com]. Trabajo escrito para la Gerencia General del Banco de la República, Bogotá, julio de 2013. Fecha de recepción: 1 de noviembre de 2013, fecha de modificación: 31 de marzo de 2014, fecha de aceptación: 25 de abril de 2014. Sugerencia de citación: Avella G., M. "La independencia de la Banca Central en Colombia desde 1923. Aspectos institucionales", *Revista de Economía Institucional* 16, 30, 2014, pp. 171-214.

cances del concepto de independencia en la ley originaria del Banco, y se recorren los avatares a los que fue sometida esa idea durante la Gran Depresión. En la tercera sección se describe el contexto y se detalla el proceso que culminó con la reforma del Banco en 1951; igualmente se destacan las propuestas y controversias suscitadas por la reforma en relación con las funciones del Banco y la conformación de su junta directiva.

La Junta Monetaria creada en 1963 es el tema de la cuarta sección, que hace especial énfasis en la confrontación de opiniones sobre la manera de integrarla y los posibles conflictos que podría enfrentar como autoridad monetaria. El escrito finaliza con la descripción de los esfuerzos de comienzos de los años noventa dirigidos a dotar al Banco de la República de la autonomía requerida para contribuir a la estabilidad monetaria; en el marco constitucional diseñado en esa época se estableció que la obligación del Estado de velar por la capacidad adquisitiva de la moneda se ejercería por intermedio del Banco de la República.

## **SÍNTESIS HISTÓRICA DE LAS REFORMAS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA**

### **FUNDACIÓN Y PRIMER CUARTO DE SIGLO**

El Banco se fundó en 1923 como parte de un paquete de reformas financieras, fiscales y administrativas propuestas por la Misión Kemmerer. La Ley 25 de ese año que autorizó la creación del Banco se expidió el 11 de julio, y menos de dos semanas después, el día 23, la institución abrió sus puertas al público.

El Banco fue creado como una entidad mixta, de interés público. El celo para preservarlo de la influencia directa del Gobierno o de intereses políticos en general era tan acentuado que en la primera Junta, de diez miembros, solo tres eran designados por el Gobierno, con voz pero sin voto en sus deliberaciones; y aunque el ministro de Hacienda fue siempre uno de los representantes gubernamentales, la ley originaria omitió mencionarlo explícitamente. También existía gran prevención pública, en especial de organizaciones gremiales, ante la perspectiva de que el Banco fuera dominado por banqueros privados. La Misión buscó resolver parcialmente el interrogante permitiendo el acceso a la Junta de representantes de esas organizaciones.

La Ley 25 restringió el acceso del Gobierno al crédito del Banco estableciendo como máximo un porcentaje limitado sobre su capital. Otorgó amplia libertad al Banco para manejar su tasa de redescuento,

pero ese instrumento se utilizó también como mecanismo de asignación del crédito primario a sectores privilegiados mediante tasas preferenciales en beneficio de tales sectores.

En su primer lustro, el Banco transitó por un período de auge de la economía, en el contexto del patrón oro internacional. Coincidieron altas cotizaciones del café, la indemnización por la pérdida de Panamá y una entrada inusitada de crédito externo. Entre 1926 y 1928 la economía creció a un promedio del 8,6% y los precios a uno del 7,1%<sup>1</sup>. En su momento, el Banco consideró que el crecimiento del dinero puesto en circulación era semejante al de varios indicadores de la actividad económica, y que por tanto la inflación se debía a la expansión del crédito bancario. En esa época no existía el sistema de encajes flexibles que Estados Unidos empezó a aplicar a mediados de los años treinta y Colombia a mediados del siglo.

Durante la Gran Depresión la actividad económica tuvo un crecimiento negativo en 1930 y 1931, y la deflación media entre 1929 y 1932 fue de un 17%. Por autorización del Congreso, el Ejecutivo adoptó medidas extraordinarias como el abandono de la convertibilidad y la flotación cambiaria, el establecimiento del control de cambios, un alza sustancial de los aranceles y la expansión del gasto público financiada principalmente con crédito del Banco de la República. El conflicto bélico con un país fronterizo acrecentó las urgencias fiscales y su financiamiento parcial por parte del Banco. Como resultado de un conjunto de medidas cambiarias, fiscales y monetarias adoptadas entre 1932 y 1934, la economía remontó el estado de depresión con deflación que la había postrado desde 1929.

A mediados de 1934, el crédito al Gobierno llegó a representar el 60% de los activos del Banco, con el agravante de que era principalmente deuda de largo plazo. El Gerente reconoció que en aras de superar la crisis extrema se había abandonado la ortodoxia propia de los bancos centrales en condiciones normales, pero fue enfático en exigir la búsqueda del equilibrio en las cuentas fiscales. En 1942 se dispuso que una parte importante de esos créditos se transformara en inversiones del Banco en títulos de deuda pública, que en aquel momento llegaron a representar el 35% de sus activos.

Una segunda Misión Kemmerer arribó al país cuando ya la quietud de los negocios era aguda y los precios habían iniciado su descenso. Sus propuestas se orientaron principalmente a actualizar la legislación de 1923. En relación con el Banco, la Junta se amplió en dos miem-

<sup>1</sup> Las tasas de crecimiento e inflación citadas en esta sección se basan en las series publicadas en Banco de la República (1998).

bros, uno en representación de la Federación de Cafeteros y otro en representación de agricultores y comerciantes; además, el ministro de Hacienda, que asistía regularmente a la Junta como representante del Ejecutivo, fue reconocido como miembro por derecho propio, en virtud del carácter cuasi público del Banco, con voz, pero todavía sin derecho al voto.

En resumen, la noción de autonomía del Banco se desdibujó sensiblemente tras los eventos extraordinarios de comienzos de los años treinta. A su Junta llegaron dos representantes gremiales de primera línea, y el ministro de Hacienda se convirtió en miembro nato. En adelante, por mandato legal se podría alterar el cupo legal del Gobierno, pero también por mandato de la ley se facultaba al Banco para invertir en deuda pública sin afectar el cupo legal del Gobierno.

En la segunda mitad de los años treinta, la economía creció a una tasa media del 4,5%, con una inflación promedio del 11%. Con el estallido de la Guerra la economía se deprimió y solo alcanzó un crecimiento del 2,0% entre 1939 y 1942, con una inflación del 2,5%. La economía se reanimó en 1943 y en el resto de la década creció al 5,5%, con una inflación del 13,7%. Como la tasa de cambio nominal se había mantenido estable desde mediados de los años treinta, la tasa de cambio real se apreció continuamente hasta finales de los cuarenta y comienzos de los cincuenta, cuando el peso se devaluó en varias ocasiones. En esa época cobraron fuerza varias iniciativas de reforma bancaria, animadas por un entorno internacional en el que sobresalía la idea de asignar a la banca central un papel más comprometido con políticas de fomento económico.

#### **LAS REFORMAS DE 1950 Y 1960**

En la reforma de 1951, se confió al Banco la misión de implementar “una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana”. El Banco ganó autonomía para manejar instrumentos de política monetaria y crediticia, pero para sus decisiones más relevantes se exigió el voto favorable del ministro de Hacienda. La continuidad de los representantes gremiales en la Junta preservó el sesgo inflacionario de sus determinaciones.

La controversia sobre el manejo monetario ganó audiencia a principios de los años sesenta, y entre diversas iniciativas, entre ellas la nacionalización del Banco, en 1963 se adoptó la idea de crear una Junta Monetaria como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Desde la reforma de 1951 la economía había crecido a una tasa del 4,5%,

con una inflación del 9% y una evolución crítica del sector externo que había demandado varios ajustes de la tasa de cambio nominal. De acuerdo con el concepto de soberanía monetaria del Estado, se buscó independizar las decisiones de política de la influencia directa de intereses particulares. Pero al conformar la Junta no se la integró con personalidades independientes sino con funcionarios de rango ministerial y sectorial, como los ministros de Agricultura y de Fomento y el jefe de Planeación Nacional. Continuó así el sesgo inflacionario en manos de la autoridad monetaria. Era evidente, como señalaron muchos críticos provenientes de sectores diversos como la academia y la política, que la conformación de la Junta no le permitiría ejercer un control monetario independiente por sus funciones de asignación crediticia.

En la primera década de la Junta la economía creció a una tasa cercana al 6% y la inflación media desbordó la barrera de dos dígitos al sobrepasar el 11%. A partir de 1973, la inflación internacional, que ya venía aumentando de manera continua desde finales de los sesenta, alcanzó niveles sin precedentes en el mundo desarrollado. En Colombia brincó en menos de dos años a cifras cercanas al 25%, y se mantendría en inmediaciones de dicho nivel durante las dos décadas siguientes. La tasa de crecimiento de la economía, que desde la Gran Depresión hasta 1972 había superado el 4,5%, descendería al 4,2%; contando solo los años ochenta sería del 3,5%.

#### LAS REFORMAS DE LOS AÑOS NOVENTA

A la preocupación por el quiebre de la tasa de crecimiento en los años ochenta y a la necesidad de medidas económicas para contrarrestarlo se unió un esfuerzo de renovación de las instituciones en el amanecer de los noventa. Se adoptaron medidas de apertura comercial y cambiaria que renovaron la fisonomía que había reinado en dichas áreas durante varias décadas. En materia de instituciones, el tema monetario no fue ajeno a los cambios constitucionales de 1991. La nueva Carta Política incluyó un capítulo destinado a la banca central.

Desde 1991 el Banco de la República cuenta con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Su Junta Directiva es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, y tiene a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco. Está conformada por siete miembros, entre ellos el ministro de Hacienda quien la preside, cinco miembros nombrados por el Presidente de la República, y el Gerente, designado por la Junta. Las funciones del Banco deben ejercerse en coordinación con la política económica general.

Según el mandato constitucional, le corresponde al Estado, por intermedio del Banco de la República, velar por la capacidad adquisitiva de la moneda. En virtud de ello, no puede otorgar crédito a los particulares, y solo puede otorgar crédito directo al Gobierno con el voto unánime de la Junta. Además, al Congreso no le está permitido crear cupos de crédito a favor del Gobierno o de particulares.

En varias oportunidades, a lo largo de los años noventa, la jurisprudencia reiteró de modo incuestionable la autonomía del Banco y de su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. La coordinación entre el Banco y el Gobierno se ha ejercido desde 1991 dentro del espíritu de cooperación previsto en los debates constitucionales de ese año.

En el momento de clausurarse las sesiones de la Constituyente, a mediados de 1991, la tasa de inflación anualizada era de un 31%. Una vez instalada la primera Junta se puso en práctica un programa de reducción gradual de la inflación que sopesaba sus costos potenciales sobre el empleo. En la segunda mitad de la década, tras las crisis asiática y rusa, el desplome de la actividad económica interna se tradujo en una caída de la tasa de inflación muy por debajo de las metas. A mediados de 1999 la tasa de inflación anualizada cayó por debajo de dos dígitos, por primera vez en veinticinco años. Por la misma época se optó por la flotación de la tasa de cambio y la puesta en vigencia de un nuevo esquema de política que ya no se basaba en el seguimiento y el control de los agregados monetarios, sino en la fijación de metas de tasa de inflación, y en la adopción de la tasa de interés de intervención del Banco como instrumento de control.

En lo corrido del nuevo siglo, con contadas interrupciones, las tasas de inflación han continuado su descenso en correspondencia con las metas acordadas conjuntamente por el Banco y el Gobierno. En 2001 se fijó como meta de inflación de largo plazo el 3%, y desde 2002 las metas anuales se han expresado en forma de rangos. En 2009 la tasa de inflación se ubicó alrededor del 3%, y desde 2010 se ha acordado un rango del 2% al 4%.

## **DESDE LA FUNDACIÓN HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL**

### **ANTECEDENTES**

Al terminar la Primera Guerra Mundial, la estabilidad monetaria fue un tema prioritario en la agenda de numerosas naciones. La búsqueda de dicha estabilidad se materializó en la fundación de bancos centrales y el retorno al patrón oro durante la siguiente década. En América

Latina se crearon varios bancos centrales en los años veinte y treinta. En general, el surgimiento de tales instituciones hizo parte de amplios procesos institucionales que buscaban la modernización financiera de las economías, y no solo abarcaban aspectos monetarios y bancarios, sino también fiscales, comerciales y administrativos.

Las reformas financieras de los años veinte en el continente contaron con asesoría técnica de especialistas con reconocimiento internacional. Le correspondió a Edwin Walter Kemmerer, profesor en Princeton, encabezar misiones a varios países, entre ellos Colombia, donde se convirtieron en leyes nueve proyectos planteados por la Misión Kemmerer en julio de 1923; entre ellas la que autorizaba al Gobierno a fundar un banco de emisión, giro, depósito y descuento, con el nombre de Banco de la República<sup>2</sup>. El marco general de las misiones Kemmerer en América Latina fue el Sistema de Reservas Federales creado en Estados Unidos a finales de 1913.

#### LA NOCIÓN DE INDEPENDENCIA EN LA LEY ORIGINARIA DE 1923

##### *Naturaleza de la propiedad y administración original del Banco*

El Banco fue organizado como una entidad de carácter semipúblico, cuyo capital original se dividía por igual entre el Gobierno Nacional y el sector privado. La Junta de Directores estaba compuesta por diez miembros, tres de los cuales, con voz pero sin voto, eran elegidos por el Gobierno; aunque no se exigía la presencia del ministro de Hacienda, su asistencia fue una práctica invariable desde la fundación del Banco<sup>3</sup>. De los siete representantes del sector privado, cuatro correspondían a los bancos nacionales, dos a los bancos extranjeros y uno a los particulares. De los seis miembros designados por los bancos, tres debían ser banqueros, y tres hombres de negocios, agricultores o profesionales. El Gerente era elegido por la Junta con el voto favorable de al menos siete miembros; no hacía parte de ella, pero asistía e intervenía en sus reuniones sin derecho al voto.

En atención a la prioridad del interés público en las funciones de un banco central, la composición de la Junta Directiva otorgaba tres sillas al Gobierno. Pero, en conjunto, su composición buscaba limitar

<sup>2</sup> Ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República, expedida en julio 11. Un año antes el Congreso había autorizado la creación de un banco con el mismo nombre (Ley 30 de 1922); ver *Leyes Financieras* (1931).

<sup>3</sup> “Ni siquiera se estableció, como hubiera parecido aceptable siguiendo el ejemplo del sistema de las Reservas Federales, que el ministro de Hacienda —allá el Secretario del Tesoro— formara parte por derecho propio de la Junta Directiva. Hasta en eso se quiso alejar toda posibilidad de que el Banco se considerara oficial por cualquiera de sus aspectos” (Andrade, 1929, 45).

la influencia gubernamental en sus decisiones. Había entonces un amplio asenso acerca de preservar las determinaciones de la Junta con respecto a intereses políticos. La Misión Kemmerer fue explícita a este respecto:

La Misión, en numerosas conferencias con banqueros, hombres de negocios, empleados del Gobierno y otras personas, con referencia al Banco de la República, ha encontrado que el temor más general y acentuado respecto al éxito del Banco consiste en que éste pueda quedar bajo la indebida influencia del Gobierno y ser llevado al fracaso por obra de la política, temor que, parece justificado ampliamente por la historia bancaria de Colombia y de muchos otros países latinoamericanos [...]. A este propósito obedece también en parte el dar a los bancos extranjeros dos representantes en la Junta. Tales representantes, se cree, estarán menos propensos a ceder a la presión política y gubernamental que los nacionales de Colombia, lo cual aumentará la confianza, tanto dentro del país como en el exterior, en la habilidad del Banco para resistir influencias inconvenientes de los intereses políticos<sup>4</sup>.

Pero las consideraciones sobre autonomía del Banco no se limitaban a restringir el influjo gubernamental. Se consideraba que podrían surgir posiciones antagónicas entre banqueros y representantes de la agricultura y el comercio, y que el interés general podría quedar supeditado al interés del mundo financiero:

Los miembros de la Misión, en repetidas conferencias con hombres de negocios, agricultores y profesionales han oído expresar a menudo el temor de que el Banco de la República pueda ser indebidamente explotado por los intereses bancarios del país, a expensas de las conveniencias agrícolas y comerciales. Con frecuencia se ha expresado la opinión de que los intereses de los bancos y los del comercio y la agricultura nacionales son a veces antagónicos, o al menos parecen serlo a los ojos de los agricultores y comerciantes, y se ha formulado la queja, también muy frecuente, de que los bancos suelen mostrarse inclinados a prestar más atención a sus utilidades inmediatas, que al futuro desarrollo del país. Para responder a estas críticas y acentuar mejor el amplio carácter público del Banco de Emisión, el proyecto de ley (Ley 25 de 1923) da tan considerable representación en la Junta Directiva a los personeros del comercio y de la agricultura del país<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Leyes Financieras (1931, 67 y 68). Las Misiones Kemmerer encontrarían situaciones similares en otros países. En el proyecto de creación del Banco Central de Reserva del Perú presentado en 1931, la Misión hizo constar que “ha encontrado la creencia firme y generalizada de que el mayor peligro que amenazaría a un banco central [...] del tipo que se proyecta establecer sería el de su explotación política. En tiempos difíciles al Gobierno urgentemente necesitado a menudo le sería más sencillo conseguir fondos, ya de una manera, ya de otra, del Banco Central” (Kemmerer, 1931, 37-38).

<sup>5</sup> Leyes Financieras (1931, 71). La Misión anotó también: “Los mismos temores expresados se manifestaron a menudo en los Estados Unidos durante las discusiones que precedieron al establecimiento de la Reservas Federales” (ibíd.). En su experiencia posterior en el Perú, la Misión señaló: “Un segundo peligro que con frecuencia amenaza a los bancos centrales y que es a veces aún más serio que el de la explotación política, es el peligro de ser controlado en forma indebida por los intereses bancarios del país, resultando de allí una atención exagerada con respecto a las utilidades de los banqueros y un miramiento insuficiente con respecto al bienestar del país entero” (Kemmerer, 1931, 39).

La designación de los personeros del comercio y de la agricultura descansaba en manos de los banqueros y no de organizaciones gremiales<sup>6</sup>. La Misión juzgó que no existían tales organizaciones en Colombia, como sí las reconocería luego en Chile y Perú. En una reforma de los estatutos del Banco en 1925 (Ley 17) se aprobó entonces que el Superintendente Bancario confirmaría que los designados fueran representantes de dichos sectores. Con motivo de dicha reforma, Kemmerer escribió:

Los banqueros controlan en demasía el Banco de la República [...]. El Banco de la República es algo más que un banco de banqueros. Es una gran institución de bienestar público, que afecta enormemente el interés público. En su junta directiva, todos los intereses importantes del país deben hallarse representados, y esos intereses debieran elegir sus propios voceros si se encontrase la manera satisfactoria de hacerlo<sup>7</sup>.

### ***El crédito al Gobierno***

En sus estatutos originales se estableció que el Banco no podría otorgar empréstitos o descontar valores gubernamentales por una suma superior al 30% de su capital pagado y reservas, y en todo caso se requeriría la aprobación de siete de los diez miembros de la Junta. La Misión consideró que tal monto era una restricción razonable, y que de ser posible, debería reducirse:

La liquidación de los préstamos para el Gobierno, al treinta por ciento del capital y las reservas del Banco [...] parece ser razonable para un país como Colombia, donde hay un temor tan general de que el banco central pueda ser indebidamente explotado por el Gobierno [...]. Sería peligroso para la eficacia y solidez del Banco, y podría afectar grandemente la confianza que en él se tuviera dentro del país y en el Exterior el aumentar más de lo permitido la cantidad de los anticipos que aquél pueda hacerle al Gobierno. Más bien la Misión desearía, si fuese posible, que se redujera el límite señalado<sup>8</sup>.

### ***El crédito al sector privado***

Cabe destacar tres aspectos de la ley inaugural del Banco relacionados con el crédito al sector privado, aspectos que no solo tendrían incidencia en las primeras etapas de la institución sino en décadas posteriores, especialmente entre 1950 y 1990. Uno tiene que ver con la liquidez de los activos del Banco, otro con la tasa de redescuento como instrumento de regulación monetaria y la posibilidad de tasas diferenciales de redescuento con fines de asignación crediticia, y el último con la limitación del acceso al redescuento a los bancos cuyas

<sup>6</sup> Al recomendar que la elección de los representantes de la agricultura y el comercio la hicieran los bancos, la Misión siguió el modelo de las Reservas Federales de los Estados Unidos (Leyes Financieras, 1931, 479).

<sup>7</sup> Andrade (1929, 16).

<sup>8</sup> Leyes Financieras (1931, 72 y 73).

tasas de interés no superaran en ciertos puntos a la tasa de redescuento. Los dos primeros eran herederos de disposiciones vigentes para los Bancos de las Reservas Federales de Estados Unidos, y el último era una disposición de la Ley 30 de 1922, que fue aceptada por la Misión.

En cuanto al primer aspecto, el crédito del Banco al sector privado se otorgaba principalmente mediante el mecanismo de redescuento de préstamos de la banca comercial. De acuerdo con la Misión, el activo del Banco debía ser “completamente líquido”, y para cumplir este requisito los pagarés redescontables debían ser de muy corto término, máximo 90 días; excepcionalmente se podrían redescantar documentos con vencimiento de hasta 180 días si estuvieran garantizados con productos agrícolas o ganado, y si su valor no excediera la tercera parte del capital y reservas del Banco.

A comienzos de los años veinte, la tasa de redescuento era el principal instrumento de control monetario, y el convencimiento de la Misión acerca de su utilidad y de la necesidad de preservar la autonomía del Banco en su manejo quedó plasmado en la exposición de motivos de la ley inaugural del Banco:

La rata de descuento será sin duda el arma más poderosa que el banco pueda tener para proteger el mercado monetario del país [...]. Por esta razón, y en armonía con las leyes que rigen los bancos centrales de emisión en otros países, la ley colombiana debe dar al Banco amplia libertad respecto a la fijación del tipo de descuento. El Banco tendrá una gran responsabilidad, y deben dársele por consiguiente, todas las facultades necesarias para asumirla, facultades que serán en gran parte ejercidas por medio de la variación de los expresados tipos de descuento.

La posibilidad de establecer tasas diferenciales de redescuento hacía posible fijar tasas preferenciales con fines de asignación crediticia. En conjunto con la disposición de que las tasas de interés sobre los documentos presentados para redescuento no podían superarla en más de tres puntos, la tasa fijada por el Banco era una manera de orientar el crédito hacia actividades consideradas productivas, como la agricultura. La Ley 17 de 1925 luego autorizaría reducciones de encajes para los bancos que fijaran tasas de interés sobre sus préstamos a 90 días que no superaran la tasa de redescuento en más de 2 puntos porcentuales<sup>9</sup>.

En tiempos de la Misión gozaba de amplia acogida la teoría del crédito productivo o comercial, según la cual la función primordial de

<sup>9</sup> Leyes financieras (1931, 60). Los encajes eran fijados por ley. En el momento de la reforma regían, desde 1918, encajes del 25% sobre los depósitos disponibles de los bancos. La Ley 25 de 1923 estableció que los encajes sobre los depósitos a 30 días o menos serían del 50%, y del 25% sobre los depósitos a término. Las reducciones de encaje previstas en la Ley 17 de 1925 eran sustanciales: al 15% sobre depósitos a 30 días o menos, y al 5% sobre depósitos a término.

los bancos sería satisfacer las necesidades de endeudamiento de corto plazo de las empresas productivas. La orientación de los Bancos de las Reservas Federales y la de aquellos creados a su imagen y semejanza habrían abrevado en dicho enfoque<sup>10</sup>.

### *Armonía de los estatutos del Banco con otros proyectos de la Misión Kemmerer*

Entre las iniciativas de la Misión Kemmerer tuvieron especial importancia las relacionadas con el manejo presupuestal y el control fiscal. Las propuestas, plasmadas en las leyes 34 (sobre el Presupuesto Nacional) y 43 (sobre la creación de la Contraloría General) de 1923 buscaban perfeccionar el proceso presupuestal y garantizar el seguimiento y el control de la ejecución presupuestal.

En relación con el proceso presupuestal y la relevancia del equilibrio del presupuesto, la Misión expresó lo siguiente:

De la manera como se forme, se expida, se ejecute y se fiscalice el Presupuesto Nacional, depende [...] el equilibrio armónico de las entradas y los gastos, el desarrollo del crédito nacional, y aun la estabilidad de las instituciones políticas<sup>11</sup>.

Y, más adelante:

La Misión de Consejeros Financieros abraza el íntimo convencimiento de que la primera y más urgente necesidad que tiene la República es la de establecer y conservar permanentemente el equilibrio de los presupuestos, que es la base de toda buena organización financiera<sup>12</sup>.

Más allá del campo estrictamente fiscal, dicha “urgente necesidad” haría viable un manejo monetario más autónomo del Banco de la República, libre de las presiones de financiamiento de la Tesorería, de modo que solo ocasionalmente se acudiría a dicho financiamiento dentro del límite máximo del 30% del capital y reservas del Banco.

### *Conclusiones parciales*

El Banco de la República se creó como una entidad cuasi pública, con un capital inicial aportado por partes iguales por el Gobierno Nacional y el sector privado. En su Junta de diez miembros, el Gobierno solo tenía tres representantes, sin derecho al voto. Y tres de los siete miembros del sector privado debían representar sectores productivos.

Las reformas institucionales de 1923 aspiraban a crear un sistema sostenible de finanzas públicas y una banca central que pudiera cumplir objetivos de estabilidad monetaria. La restricción del crédito al

<sup>10</sup> Currie (1934, cap. IV).

<sup>11</sup> Leyes Financieras (1931, 115).

<sup>12</sup> Leyes Financieras (1931, 133).

Gobierno y el diseño original de la Junta Directiva intentaban garantizar al Banco una relativa autonomía para alcanzar dichos objetivos.

Además, se subrayó la necesidad de asegurar al Banco *amplia libertad* en el manejo de la tasa de redescuento, o sea amplia libertad operacional en el manejo de su instrumento de política monetaria. En esta materia se incurrió en ambigüedades, pues se permitió que el instrumento de dicha política fuera también instrumento de asignación crediticia. Se hizo así porque se entendía que, por su propia naturaleza, el crédito a los sectores productivos no era inflacionario.

#### LA PRUEBA DE LA GRAN DEPRESIÓN

##### *Reformas propuestas por la segunda Misión Kemmerer*

En el segundo semestre de 1930 visitó a Colombia una nueva Misión Kemmerer. Sus iniciativas se referían a la actualización de las reformas de 1923, más que a la coyuntura económica del momento<sup>13</sup>. Con respecto al Banco, se exigió que de los tres representantes del gobierno en la Junta Directiva, uno fuera el ministro de Hacienda, como *miembro nato*. Además, la Junta se amplió con dos nuevos miembros, uno representante de la Federación Nacional de Cafeteros y otro en representación conjunta de las cámaras de comercio y de las sociedades de agricultores. La experiencia de las misiones Kemmerer en Chile (1925), Ecuador (1926) y Bolivia (1927) sirvió de fundamento para incluir esos dos miembros. Según Kemmerer, así se conformaba “un cuerpo bien equilibrado y ampliamente representativo de los principales intereses de la Nación [...] [C]ada grupo de tales intereses está en minoría y no puede, por lo mismo, ser dominado por otro grupo cualquiera”<sup>14</sup>. De este modo se zanjaba la controversia surgida durante la primera Misión sobre la oposición de intereses entre banqueros y representantes de los sectores productivos<sup>15</sup>.

También se propuso ampliar el cupo de crédito al Gobierno. La Misión no consideró aconsejable ese aumento, pero se avino a un incremento que juzgó “modesto”, del 15% sobre el límite establecido en 1923, el 30% del capital pagado y las reservas del Banco, usando el mecanismo de préstamos a la banca garantizados con deuda pública de

<sup>13</sup> Varias leyes y decretos convirtieron en normas legales las propuestas de esta segunda Misión. Entre ellas la Ley 64 de 1931, orgánica del Presupuesto Nacional, que entre otras disposiciones atribuyó al ministro de Hacienda la responsabilidad por el manejo presupuestal.

<sup>14</sup> Leyes Financieras (1931, 480).

<sup>15</sup> En 1933 se suprimieron las sillas correspondientes a los hombres de negocios, de modo que la Junta Directiva quedó compuesta por nueve miembros. Informe del Gerente a la Junta Directiva del Banco de la República (1934, 7 y 8).

corto plazo. Como ahora la Junta estaba integrada por doce miembros, el crédito al Gobierno requería el voto favorable de al menos diez de ellos. Entre sus argumentos para aumentar el cupo, la Misión tuvo en cuenta “la manera conservadora como (el Banco) ha manejado los préstamos al Gobierno durante los siete años transcurridos” y sus experiencias de asesoría en Chile, Ecuador y Bolivia, donde se establecieron toques de crédito menores, con la opción de incrementarlos por períodos breves<sup>16</sup>.

### *Legislación de emergencia*

En su Informe a la Junta Directiva de mediados de 1932, el Gerente se refirió en los siguientes términos al ambiente reinante en septiembre anterior, cuando se adoptó una legislación de emergencia que involucraría al Banco:

El público retiraba apresurado sus depósitos de los bancos, y por vez primera en la vida de este instituto central vimos nuestras cajas asediadas por gentes que pedían el cambio por oro de los billetes del Banco. Al propio tiempo los bancos extranjeros, especialmente los americanos, cancelaban por cable los créditos que habían abierto a las instituciones colombianas [...]. Era el pleno pánico [...] se expidió la Ley 99 de septiembre de 1931, que confirió al gobierno amplísimas facultades extraordinarias para tomar las medidas financieras y económicas indispensables para conjurar la crisis. Por la Ley 119, de 16 de noviembre de ese mismo año, tales facultades fueron completadas y prorrogadas<sup>17</sup>.

Inicialmente se adoptaron medidas comerciales y cambiarias, así como disposiciones fiscales con amplio financiamiento monetario, y determinaciones institucionales y financieras para restablecer el crédito. Nuevas decisiones extraordinarias serían adoptadas entre 1933 y 1934 con motivo de la guerra con Perú.

### *La autonomía del Banco ante las medidas de emergencia*

El Banco tuvo una actitud crítica ante las decisiones comerciales y cambiarias del Gobierno<sup>18</sup>. Si bien las consideraba necesarias para enfrentar la coyuntura extrema del sector externo, calificó el nuevo arancel de “violentamente proteccionista”, y consideró que el paquete en su conjunto era una normatividad transitoria que debía abolirse “tan pronto las circunstancias tiendan a normalizarse”<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Leyes Financieras (1931, 466 y 482-483).

<sup>17</sup> Informe del Gerente a la Junta Directiva del Banco de la República (1932, 25-26).

<sup>18</sup> Según el Gerente, el decreto que establecía el control de cambios internacionales, fue “acordado previamente con el Banco de la República” (*Revista del Banco de la República*, octubre de 1931, 343; en adelante *RBR*).

<sup>19</sup> *RBR*, enero de 1932, pp. 3-4.

La quietud de los negocios, como se solía decir entonces, se tradujo en crecimientos negativos del PIB en 1930 (-0,86%) y 1931 (-1,59%). Pero los signos de deflación advertidos por la Junta en la primera edición mensual de la *Revista del Banco de la República*, en noviembre de 1927, se agudizaron entre 1929 y 1932 (-12.61% en 1929, -20.59% en 1930, -19.42% en 1931 y -15.90% en 1932). A mediados de 1931, la deuda del Gobierno con el Emisor ya agotaba su cupo disponible, incluida la ampliación de la segunda Misión Kemmerer. Una comisión interparlamentaria sugirió entonces una ampliación considerable del límite a las operaciones de crédito al Gobierno. El Banco señaló que la propuesta era “objetable, por las graves consecuencias que pudiera tener en la economía nacional”; y el ministro de Hacienda la combatió en el Senado de la manera siguiente:

Si hoy abrimos un nuevo cupo, es evidente que dejamos marcado el derrotero para todas las crisis fiscales futuras y señalamos el recurso único: acudir al Banco de la República. Fue ese el camino recorrido en nuestra vieja historia y ese también será mañana el que sigamos como más fácil y expedito<sup>20</sup>.

Un semestre más tarde, tras la caída del patrón oro y la adopción del control de cambios, resurgió la presión para ampliar el crédito del Emisor al Gobierno, esta vez no por iniciativa parlamentaria sino del Ejecutivo. Se propuso una operación de crédito masivo del Banco al Gobierno, de un 30% del total de activos de aquella institución, para reanimar las transacciones y restablecer “siquiera parcialmente, un nivel de precios menos ruinoso que el que hoy rige”<sup>21</sup>.

Según el Gerente, esa iniciativa, “iniciada y sostenida insistentemente por el Gobierno”, pudo “acordarse definitivamente (entre el Gobierno y el Banco) tras detenido estudio”<sup>22</sup>. Además, reconoció explícitamente que al comprometerse con dicha operación el Banco estaba “saliéndose ciertamente de las funciones propias de un instituto central de emisión”. E insistió en que “para que la grave medida adoptada se justifique, es absolutamente indispensable que se mantenga un real y efectivo equilibrio en el presupuesto”<sup>23</sup>.

Con motivo de la creación del Banco Central Hipotecario (BCH) en 1932, con el fin de contribuir a la solución del problema de la

<sup>20</sup> *RBR*, abril de 1931, 124.

<sup>21</sup> *RBR*, diciembre de 1931, 416. La operación original consistió en la entrega de salinas terrestres de propiedad de la Nación al Banco, que se encargaría de administrarlas; el Banco haría avances al Gobierno que figurarían en su balance como cartera, los cuales serían cubiertos con el producto de las salinas. Como el contrato respectivo firmado por trece años excedía el término de veinte años fijado para el Banco de la República, se optó por extender la duración de este último hasta 1953 (Martínez, 1980, 15).

<sup>22</sup> *RBR*, diciembre de 1931, 416.

<sup>23</sup> *Ibíd.*

deuda privada acrecentada por la crisis, y la decisión por decreto gubernamental de que el Banco suscribiera la mitad de su capital, el gerente hizo pública su consideración acerca de la inconveniencia de la medida para el banco central:

Es evidente la inconveniencia y aun el peligro que implica la inmovilización de porción tan importante de los recursos del banco emisor y de los mismos bancos comerciales en una inversión que, si bien segura, no puede ser de fácil realización por bastante tiempo. Pero contra esa consideración, que en tiempos normales habría sido decisiva, militaba otra de mayor fuerza en los actuales momentos: la necesidad de buscar alivio por todos los medios posibles a la grave situación que ha traído al país la crisis<sup>24</sup>.

Diversas medidas de carácter extraordinario comprometieron la letra y el espíritu de los estatutos originales del Banco, como las que autorizaban operaciones de redescuento sobre activos de largo plazo en la forma de cartera hipotecaria y préstamos de prenda industrial.

La fisonomía de los activos del Banco cambió radicalmente (cuadro 1). El crédito al Gobierno, que representaba el 13% de los activos en junio de 1931, a solo dos meses de la adopción de las medidas extraordinarias, llegó al 60% en junio de 1934, un aumento imposible de imaginar a la luz del marco ortodoxo de la legislación de 1923. Si en esta última fecha el diseño de las instituciones buscaba limitar la injerencia fiscal en el manejo monetario, el balance posterior a la legislación de emergencia mostraba un predominio de lo fiscal sobre lo monetario.

A mediados de 1942 la cartera adquirida por el Gobierno con el Banco, principalmente de largo plazo, se transformó en una inversión del Emisor en títulos del Gobierno. Así, el rubro de inversiones del Banco llegó a representar más del 35% del balance en dicho año. La redención de algunas de ellas tomaría otras tres décadas<sup>25</sup>.

#### Cuadro 1

Activos del Banco de la República, junio de 1931-junio de 1934  
Composición porcentual

| Principales cuentas  | 1931  | 1934  |
|----------------------|-------|-------|
| Oro y divisas        | 48,6  | 22,8  |
| Crédito a los bancos | 32,4  | 4,2   |
| Crédito al Gobierno  | 13,2  | 59,9  |
| Otros activos        | 5,8   | 13,1  |
| Activos totales      | 100,0 | 100,0 |

Fuente: *Revista del Banco de la República*.

<sup>24</sup> *RBR*, mayo de 1932, 148.

<sup>25</sup> Los bonos internos de salinas de las clases A y B siguieron apareciendo individualmente en la contabilidad de la deuda pública hasta 1975 (Contraloría General de la República, *Informe Financiero Anual*).

En síntesis, las disposiciones extraordinarias adoptadas durante la Gran Depresión comprometieron críticamente la participación del Banco de la República. El gerente reconoció que las medidas propuestas por el Gobierno habían sido discutidas con el Banco antes de adoptarlas. Pero destacó que desbordaban las funciones típicas de un banco central, que debían ser transitorias, y que el Banco solo había aceptado participar en su diseño y ejecución por la gravedad de la coyuntura económica. Para recuperar la autonomía de la Junta en consonancia con los criterios fundacionales de 1923 era imperativo restablecer el equilibrio de las finanzas públicas.

El abandono de las restricciones kemmerianas al endeudamiento del gobierno con el Banco no se limitó a los episodios críticos del segundo semestre de 1931 o a los derivados de la guerra con Perú. En adelante haría carrera el expediente que permitiría acceder a financiamiento primario mediante la expedición de leyes que autorizaran la compra de deuda pública por el Banco sin comprometer la utilización del cupo legal originalmente establecido<sup>26</sup>.

### *Conclusiones parciales*

La segunda Misión Kemmerer recomendó ratificar la participación de tres representantes del Gobierno Nacional en la Junta Directiva, “por razón del carácter cuasi público del Banco”, pero haciendo explícito que uno de ellos debía ser, *ex officio*, el ministro de Hacienda. Además propuso nombrar dos nuevos directores, un representante de la Federación Nacional de Cafeteros y uno de las sociedades de agricultores y cámaras de comercio. Así, la Junta sería “un cuerpo bien equilibrado y ampliamente representativo de los intereses de la Nación”. Además, se elevó el cupo de endeudamiento gubernamental hasta el 45% del capital y reservas del Banco.

Ante el agravamiento de la depresión acompañada de deflación, y la incapacidad creciente del fisco para responder por sus obligaciones, en el primer semestre de 1931 varios grupos de opinión y una comisión interparlamentaria propusieron que se decretara un aumento sustancial y transitorio del cupo del Gobierno. El Gerente y el ministro de Hacienda rechazaron la propuesta. Un semestre más tarde, luego del colapso del patrón oro, del establecimiento de controles cambiarios en numerosos países y de la instauración en Colombia de una legislación de emergencia, se adoptaron medidas extraordinarias, algunas

<sup>26</sup> Alviar (1972, 85 y 89). El cupo legal del 30% sobre el capital y las reservas del Banco se elevó al 40% en 1942 (Decreto Extraordinario No. 1361).

previamente acordadas con el Banco. Muchas de ellas implicaban un alejamiento de los principios establecidos en 1923.

Por su magnitud y alcance, las disposiciones extraordinarias no podían ser transitorias y sus efectos tenderían a ser permanentes. En adelante, una norma legal podría cambiar los topes de endeudamiento del Gobierno en el Banco y comprometer el uso de los instrumentos monetarios para fines predeterminados, limitando la autonomía operacional del Banco para el manejo monetario.

## **DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A LA CREACIÓN DE LA JUNTA MONETARIA**

### **ANTECEDENTES**

El papel de la banca central fue objeto de muchas tensiones políticas y decisiones institucionales después de la Gran Depresión. En América Latina, siete bancos centrales figuraban como propiedad del Estado al comenzar la segunda posguerra<sup>27</sup>. El caso más dramático fue el de la nacionalización intempestiva del Banco Central de la República Argentina a comienzos de 1945.

El financiamiento del desarrollo fue un tema sobresaliente en las discusiones de los primeros años de posguerra. En varios países se puso sobre la mesa el papel de la banca central, en particular la asignación de instrumentos monetarios y crediticios en función del desarrollo económico. Algunos procesos de reforma en América Latina fueron asesorados por instituciones internacionales como la Junta de las Reservas Federales y el Fondo Monetario Internacional<sup>28</sup>.

Las reformas de los bancos centrales latinoamericanos siguieron líneas similares, no solo en los conceptos sino también en el lenguaje. En Paraguay, en 1944 se estableció que el objetivo del banco central sería crear las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias “más favorables al desarrollo de la economía nacional”; en Guatemala, en 1945 se definió como su objeto principal “la creación y mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional”; en Bolivia, la ley prescribió en 1945 que “los fines principales del Banco Central consistirán en crear y mantener las condiciones monetarias y de crédito más favorables para el normal desarrollo de la economía nacional”; en Argentina, en 1946 se determinó que el banco central debía eje-

<sup>27</sup> Los de Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (Villaveces, 1950).

<sup>28</sup> Guatemala en 1945, Ecuador en 1948, Honduras en 1950 y Colombia en 1951 (Villaveces, 1950; Grove, 1988; Martínez, 1980, 30).

cutar la “política económica adecuada” para mantener “la expansión ordenada de la economía”, entre otros fines; y en Ecuador, en 1948 se estableció que su objeto fundamental sería “la ejecución de la política monetaria nacional, a fin de crear y mantener las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional”<sup>29</sup>.

En Colombia florecieron varias iniciativas de reforma bancaria en la segunda mitad de los años cuarenta<sup>30</sup>. Un hecho destacado fue la llegada de la Misión del Banco Mundial a Colombia en 1948, primera en su género, que propuso reconsiderar las disposiciones de la Misión Kemmerer que limitaban el crédito bancario a corto plazo. Según esa misión, “al tratar de asegurar la liquidez bancaria [...] surgió una completa separación entre el sistema bancario comercial y la formación de capital”<sup>31</sup>.

Un denominador común en las discusiones de la época fue el de asignar al banco central una función primordial en la orientación del crédito. Se creía que las funciones de manejo monetario y asignación del crédito podrían ejercerse simultáneamente:

Los bancos centrales son instituciones organizadas no solo para regular el flujo monetario y, mediante su influencia sobre la oferta y el costo del dinero, mitigar las fuerzas internas y externas de inestabilidad [...]. Su papel a largo plazo es ayudar a mantener, dentro de una economía de libre empresa, condiciones financieras que favorezcan el mantenimiento de altos niveles de actividad económica y el desarrollo progresivo de todos los recursos disponibles [...] [E]stabilidad y progreso no son necesariamente objetivos incompatibles de una política monetaria. Por el contrario, son objetivos que se complementan. Deben estar siempre presentes, combinados adecuadamente en toda política a seguir por un Banco Central<sup>32</sup>.

En todo caso, la experiencia internacional reciente ofrecía ejemplos de que la división de competencias entre los gobiernos y los bancos centrales, en el manejo monetario, no estaba definitivamente zanjada. Las reformas de los bancos centrales de Inglaterra (1946), Francia (1945) y España (1946), los dos primeros nacionalizados, asignaban al Gobierno y no al banco central el manejo de la moneda y del crédito<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Villaveces (1950).

<sup>30</sup> Franco (1966, cap. VIII).

<sup>31</sup> Currie (1950, 397).

<sup>32</sup> Intervención de Ralph A. Young, del Departamento de Investigaciones Económicas de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal en la clausura de la segunda reunión de técnicos de bancos centrales celebrada en Santiago de Chile en diciembre de 1949 (citado por Villaveces, 1950, 11).

<sup>33</sup> Exposición de Luis Ángel Arango, Gerente del Banco de la República, ante la Comisión de Reformas Bancarias (Martínez, 1980, 45-49).

### LA REFORMA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA DE 1951

En Colombia la reforma del Banco de la República quedó consagrada en los decretos legislativos 756 (abril) y 2057 (octubre) de 1951. El primero referido a las facultades económicas de las que dispondría el Banco en materias monetaria, crediticia y cambiaria; y el segundo, a la composición de la Junta Directiva y la prórroga del término de la duración del Banco.

#### *El preámbulo de la reforma. Documentos de estudio y Comisión de Reformas Bancarias*

Las disposiciones citadas tuvieron como antecedente el trabajo de una Comisión de Reformas Bancarias integrada por tres miembros de la Junta Directiva: el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, quien la presidía, un representante del Gobierno Nacional y uno de los bancos nacionales. La Comisión deliberó en enero de 1951 a partir de dos informes, uno de ellos presentado por David L. Grove, funcionario de la Junta de las Reservas Federales, y el otro por Carlos Villaveces, representante de los bancos nacionales en la Junta del Banco<sup>34</sup>; a los documentos de trabajo luego se integró el informe sobre inflación del Comité de Desarrollo Económico<sup>35</sup>. Mientras sesionaba la Comisión, el Gobierno Nacional propuso redactar un proyecto de decreto sobre las facultades económicas del Banco, cuyo texto sirvió de base para las últimas deliberaciones de la Comisión, y para expedir el Decreto 756 de 1951<sup>36</sup>.

La Comisión de Reformas Bancarias discutió cuáles podrían ser las atribuciones económicas del Banco. El Gerente propuso y logró la aprobación unánime de la siguiente definición del objeto del Banco,

<sup>34</sup> Sobre la constitución del Banco y la composición de su directorio, Grove recibió un informe preparado por Ignacio Copete Lizarralde, Secretario del Banco, y Carlos Villaveces, quienes recomendaron “un banco mixto como el más conveniente en nuestro país” (Villaveces, 1950, 85).

<sup>35</sup> En el segundo semestre de 1950 convergieron varias experiencias que serían de importancia para las reformas del Banco: la culminación del informe del Banco Mundial sobre el desarrollo económico de Colombia; los informes de asesoría para una reforma monetaria producidos por funcionarios de la Junta de Reservas Federales (Gerald Alter y David Grove); y la puesta en marcha del Comité de Desarrollo Económico. En su informe de octubre de 1950, el Comité destacó que la estabilidad monetaria era una “condición indispensable” para el crecimiento (Comité, 1951, 30).

<sup>36</sup> El proyecto preparado por sugerencia del ministro de Hacienda concebía al Banco como un organismo técnico capaz de adelantar, “con la intervención del Gobierno, la política monetaria, crediticia y cambiaria más aconsejable en todo momento para los intereses de la economía”. Actas de la Comisión de Reformas Bancarias del 26 y 30 de enero de 1951 (Martínez, 1980, 50-61).

muy afín en su concepción y su lenguaje a lo que se venía haciendo en América Latina, a partir de la cual se establecerían tales atribuciones:

El objeto primordial [...] del Banco de la República es el de realizar una política monetaria, de crédito y cambiaria, encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía nacional. Con tal fin, el Estado dará al Banco de la República facultades suficientes para regular la moneda, el crédito y el cambio exterior<sup>37</sup>.

En la práctica, las *facultades suficientes* se relacionarían principalmente con la definición de cupos de crédito a la banca, mediante la elegibilidad de los documentos presentables a redescuento y sus plazos, con la posible intervención del Banco en la determinación de las tasas bancarias de interés y de los encajes a la banca comercial.

Finalmente, las disposiciones del Decreto 756 de 1951 se encabezaron con el siguiente artículo:

El Banco de la República realizará una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana<sup>38</sup>.

### *Tasas de interés y asignación del crédito*

Hubo una amplia deliberación acerca de si el Banco debía o no fijar las tasas de interés bancarias en forma directa o por medio de márgenes entre las tasas de redescuento y las que fijaban los bancos. También se discutió el tema de los plazos de la cartera presentada a redescuento, especialmente la de fomento, que podría llegar hasta 270 días, y la posibilidad de que el Banco estableciera topes a la cartera bancaria.

La controversia sobre la intervención en la fijación de los intereses no era nueva, como ya se vio al tratar la Misión Kemmerer. Durante el primer lustro de vida del Banco, el gerente Julio Caro se opuso a una norma que venía de la ley que autorizó la creación del Banco en 1922, según la cual solo se aceptarían para redescuento los créditos bancarios elegibles cuya tasa de interés no superara en ciertos puntos porcentuales la tasa de redescuento fijada por el Banco; una forma indirecta de presionar administrativamente las tasas de interés hacia cierto nivel. En 1951, el gerente Luis Ángel Arango secundó a su antecesor en la opinión de que no se debía intervenir en la formación del interés bancario y que las tasas de redescuento fijadas por el Banco debían consultar el movimiento de las tasas en el mercado de crédito. Pero “para evitar alzas bruscas e inconvenientes” sugirió que la Junta señalara periódicamente los márgenes entre la tasa de redescuento y

<sup>37</sup> Acta de la Comisión de Reformas Bancarias, 16 de enero de 1951 (Martínez, 1980, 41).

<sup>38</sup> Kalnins (1963, 351).

la tasa de interés sobre los créditos redescontables<sup>39</sup>. El representante de los bancos en la Comisión insistió en que la intervención parcial en los intereses “perdería su eficacia al dejarles a los bancos una cartera libre”, de modo que debía ser total, “con miras al control y selección del crédito”<sup>40</sup>. El representante del Gobierno y el gerente de la Federación de Cafeteros opinaron que se debía conservar el sistema vigente<sup>41</sup>.

### *Mayor autonomía operacional, condicionada al ministro de Hacienda*

El Decreto 756 de 1951 estableció las nuevas atribuciones del Emisor. En principio tendría una amplia *independencia operacional* en el manejo de la moneda y el crédito<sup>42</sup>. El Banco acogió así la reforma:

Al desprenderse el gobierno de atribuciones que en otros países le son propias, para confiarlas a un organismo de expertos como es la Junta Directiva del Banco de la República, da una muestra inequívoca de sus propósitos de servir rectamente el interés general. Los directores del instituto emisor, por su parte, adquieren ante la ciudadanía una ponderosa responsabilidad, que les hará examinar cuidadosamente las incidencias de cualquier medida, para que su intervención en los campos de la moneda y el crédito sea siempre compatible con la estabilidad y permanencia que reclaman normas básicas en toda buena organización económica<sup>43</sup>.

Sin embargo, la enumeración de tales facultades fue precedida de una restricción institucional según la cual la Junta Directiva podría ejercerlas “con el voto favorable del ministro de Hacienda”<sup>44</sup>. Desde 1923, el ministro asistía a la Junta como uno de los representantes del Gobierno: entre ese año y 1931 su participación fue limitada, con voz pero sin voto; desde 1931 no fue solo representante gubernamental sino miembro *ex officio* de la Junta, con voz pero aún sin voto. En 1951 no solo podía votar, sino que su voto favorable fue requisito para que el Banco pudiera ejercer gran parte de sus atribuciones<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Acta de la Comisión de Reformas Bancarias, 16 de enero de 1951 (Martínez, 1980, 42).

<sup>40</sup> Actas de la Comisión de Reformas Bancarias, 16 y 19 de enero de 1951 (ibíd., 43 y p. 44).

<sup>41</sup> Ibíd.

<sup>42</sup> El tema cambiario apenas se consideró en el decreto. Como señaló la Comisión, “el problema referente a los tipos de cambio ofrece la dificultad de estar relacionado con el contenido de oro de la unidad monetaria y con el acuerdo orgánico del Fondo Monetario Internacional, asunto que requiere un estudio más cuidadoso que podrá incluir lo referente a la dirección de la política general del control de cambios” (Martínez, 1980, 50).

<sup>43</sup> “Notas editoriales”, *RBR* 282, abril de 1951, 384.

<sup>44</sup> Decreto No. 756 de 1951 (5 de abril), art. 2º (Kalnins, 1963, 353).

<sup>45</sup> En su momento, el Banco interpretó el requisito como una manera de asegurar la participación del gobierno en las principales decisiones de la Junta: “Cualquier resolución en esta materia [los cupos de redescuento] –lo mismo que en cuanto a la fijación de encajes e imposición de depósitos oficiales en los bancos privados– requiere el voto favorable del señor ministro de Hacienda y

Como baluarte de las facultades otorgadas al Banco, se autorizó la reforma de sus estatutos para fortalecer su capacidad técnica, mediante “un organismo especializado que tenga a su cuidado el estudio de las medidas monetarias, de crédito y de cambios que requiera el adecuado desarrollo de la economía nacional”<sup>46</sup>.

### *El crédito al Gobierno Nacional*

El crédito al Gobierno Nacional también fue objeto de las nuevas autorizaciones. Se dispuso que el Banco podía elevar el cupo correspondiente hasta el 8% de las rentas recaudadas por el fisco en la vigencia anterior, sin superar el 90% de su capital y reserva legal; la utilización del cupo se destinaría exclusivamente a cubrir deficiencias transitorias de la Tesorería, sin que se le pudieran abrir créditos adicionales en el presupuesto.

En la práctica, además del *cupo ordinario* del 30% sobre el capital y reservas del Banco, desde 1951 el Gobierno Nacional contó con el mencionado 8%. Pero estas disposiciones no fueron obstáculo para que normas posteriores autorizaran la compra de títulos de deuda pública, sin reducir el cupo ordinario ni el recién creado del 8% de las rentas fiscales del año anterior<sup>47</sup>.

El mecanismo prácticamente automático de acceso al crédito del Banco, por fuera de las restricciones de los cupos establecidos, se utilizó como argumento para insistir en una nueva reforma en pro de una mayor independencia del Emisor con respecto al Gobierno. El siguiente testimonio, tomado de una intervención en el Senado de la República en octubre de 1962, es bastante explícito:

Es frecuente el sistema de legislar como si el Banco de la República perteneciera al Estado. Cualquier auxilio, cualquier gasto, cualquier urgencia de erogación presupuestal, trae el articulito de ‘se contratará un empréstito con el Banco de la República’; y el Banco no es capaz de negarles a los ministros de Hacienda las peticiones que le hacen, vive doblegado ante el gobierno [...], es necesario independizarlo, modificando su Junta, de manera que en ella actúen gentes independientes [...] que tengan como mira general el bienestar de la economía<sup>48</sup>.

Crédito Público, circunstancia que asegura la participación simultánea del gobierno y de los demás sectores representados en la directiva del instituto emisor, en la expedición de medidas de trascendental significado” (“Notas editoriales”, *RBR* 282, abril de 1951, 383).

<sup>46</sup> Decreto No. 756 de 1951 (5 de abril), art. 10° (Kalnins, 1963, 354).

<sup>47</sup> La Ley 36 de 1962 descartó la restricción del 90% sobre el capital y las reservas del Banco establecida en 1951 (Alviar, 1972, 96).

<sup>48</sup> Palacio R., A., “Variaciones críticas” (Varios autores, 1963, 323).

### *La conformación de la Junta Directiva*

La reforma de la Junta Directiva y la prórroga de la duración del Banco hasta 1973 se autorizaron en el Decreto 2057 de 1951, cuyos términos fueron acordados entre la Junta y el Gobierno. La Junta quedó compuesta por nueve miembros: el ministro de Hacienda y Crédito Público, dos directores designados por el Gobierno, tres representantes de los bancos nacionales y extranjeros, uno de las sociedades de agricultores y ganaderos, un director propuesto por las cámaras de comercio y el gerente de la Federación de Cafeteros. El Gobierno elegiría los representantes de los comerciantes, y de los agricultores y ganaderos, a partir de sus listas de candidatos<sup>49</sup>.

En los preámbulos de la reforma se oyeron voces que defendían una Junta similar a la que existía desde los años treinta, pero también algunos planteamientos nuevos y argumentos críticos de la estructura tradicional. El gerente de la Federación de Cafeteros y presidente de la Comisión de Reformas Bancarias “no era partidario de modificaciones sustanciales en la organización del Banco de la República”; los informes de Grove y Villaveces, así como las intervenciones del Gerente y del ministro de Hacienda, insistieron en que la coordinación de la política monetaria y la fiscal exigían la presencia del ministro del ramo; el ministro de Hacienda argumentó que el Banco debía mantener su fisonomía de banco mixto, “pero en el cual el Ejecutivo tenga cierta capacidad de iniciativa”<sup>50</sup>.

Grove consideró que debían tomar asiento personas conocedoras de los sectores económicos, pero no elegidas ni propuestos por instituciones gremiales, sino por el Presidente de la República; cuestionó la presencia de banqueros por ser “los prestatarios principales del banco central, y no es lógico que actúen a la vez como juez y parte”, pero aceptó su participación en aras de una mayor confianza del público y un menor temor a “una dominación política arbitraria y sin visión alguna”<sup>51</sup>.

Al tiempo que se expedía el decreto sobre conformación de la Junta Directiva, también vio la luz el informe del Banco Mundial sobre la administración pública, elaborado bajo la dirección de Lauchlin Currie. Ese documento fue muy crítico en relación con el Emisor, tanto acerca de la conformación de su directorio como de la ausencia de una “idea clara de la naturaleza e importancia del control monetario”. El informe puso en tela de juicio la idea de que los delegados gremiales

<sup>49</sup> Decreto No. 2057 de 1951, 2 de octubre (Martínez, 1980, 66-67).

<sup>50</sup> Acta de la Comisión de Reformas Bancarias, 12 de enero de 1951 (ibíd., 40).

<sup>51</sup> Acta de la Comisión de Reformas Bancarias, 9 de enero de 1951 (ibíd., 34).

en la Junta podían representar el interés nacional, especialmente en materia de estabilidad económica. Y abogó por una Junta integrada por elementos independientes, responsables ante el público por la bondad de la política monetaria:

Generalmente el nombramiento de un individuo como representante de determinado grupo de intereses económicos, debilita su sentido de responsabilidad. Dicho individuo se verá inclinado, al juzgar determinada propuesta, a considerar los intereses del grupo que representa, en vez de los intereses de toda la comunidad. El peligro es especialmente grave en la dirección de la política monetaria, donde diferentes grupos económicos tienen mucho que ganar de la inflación, por lo menos durante el auge, mientras que los beneficios de la estabilidad de precios, aunque reales no son tan obvios y se extienden a toda la comunidad. Similarmente, los grupos económicos más activos que por lo general están representados —como agricultura, comercio e industria— son los prestatarios más fuertes y naturalmente no están inclinados a abogar o sustentar medidas que, aun cuando necesarias para la estabilidad de los precios, pueden implicar inevitablemente la restricción del crédito para estos grupos. Aun en los casos en que tales representantes tratan de ser objetivos, pueden tender hacia la debilidad, por cierto demasiado común, de identificar el bien del país con los intereses de un determinado grupo o clase.

En definitiva, parece que la política más indicada sería la de nombrar para la Junta Directiva del Banco de la República individuos sobresalientes de sólido criterio, que fuesen responsables ante el público, a través del Presidente de la República, de la bondad de la política monetaria<sup>52</sup>.

### ***Conclusiones parciales***

La reforma de la banca central fue un tema sobresaliente en la agenda latinoamericana en el primer lustro de la segunda posguerra. En Colombia, la reforma del Banco de la República en 1951 culminó un proceso al que contribuyeron numerosas iniciativas desde 1947. Se comprometió al Banco con la ejecución de políticas orientadas al “desarrollo ordenado de la economía nacional”. Para ello se le otorgaron facultades monetarias y crediticias de las cuales no disponía en el pasado. El ejercicio de esas facultades debía contar con el voto favorable del ministro de Hacienda, así el Ejecutivo contaba con un poder de veto que antes no se le reconocía. El cupo de crédito al Gobierno Nacional se incrementó, sin exceder un monto determinado del capital y las reservas del Banco. Pero siguió abierta la posibilidad de aumentarle el financiamiento mediante el mecanismo de autorizar al Banco para adquirir títulos de la deuda pública.

En suma, al tiempo que cabe destacar los avances de la institucionalidad monetaria conquistados en 1951, también cabe reconocer las

<sup>52</sup> Currie (1952, 385). El capítulo XVII del informe sobre *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia* se titulaba “Coordinación de la política monetaria, fiscal y cambiaria”, tema que sería objeto de controversias cuarenta años más tarde.

ostensibles limitaciones sobre la autonomía relativa del Banco que se establecieron en 1951.

## LA JUNTA MONETARIA

### ANTECEDENTES

Los temas agitados alrededor del Banco de la República a mediados del siglo no se desvanecieron con la reforma de 1951. El Banco debió prepararse para recibir nuevos clientes particulares de crédito primario a finales de la década. Además de los Almacenes Generales de Depósito y la Federación Nacional de Cafeteros, había que incluir los fondos ganaderos, las corporaciones financieras y las cooperativas. Del lado oficial, la inversión del Banco en documentos de deuda pública siguió un curso ascendente, de modo que el rubro correspondiente era uno de sus activos más significativos. Entre junio de 1961 y junio de 1962, al tiempo que ganaban ascendiente las ideas de una nueva reforma de las instituciones monetarias, el crédito a los particulares llegó a representar el 16% de sus activos, y el crédito al Gobierno – incluida la inversión en bonos de deuda pública– el 22%.

Uno de los temas que suscitaba inconformidad era la presencia de representantes de los particulares en la Junta. Resurgió la propuesta de mediados de siglo de conformar el directorio con personas independientes nombradas por el Presidente de la República. También fue motivo de controversia si la entidad debía continuar como institución mixta de carácter privado o convertirse en establecimiento público<sup>53</sup>. El debate se reanimó a finales de 1962 con la búsqueda de fórmulas que restituyeran al Estado la plenitud de la soberanía monetaria que le corresponde constitucionalmente. Una de esas fórmulas era conformar una Junta Monetaria<sup>54</sup>. En la década anterior, cuando se discutía la reforma de 1951, se propuso que el Banco de la República contara con una Junta Monetaria encargada de las iniciativas de regulación monetaria, cambiaria y crediticia<sup>55</sup>. Además, se disponía de una rica

<sup>53</sup> En agosto de 1960 se presentó al Senado de la República un proyecto de nacionalización del Banco de la República. Su autor, Gilberto Arango Londoño, propuso un directorio integrado por cuatro miembros designados por el Presidente de la República, dos escogidos a partir de listas de candidatos elaboradas por el Congreso. Esos miembros serían de tiempo completo y con períodos fijos (Arango, 1965, 390).

<sup>54</sup> La idea de crear una Junta Monetaria como alternativa a la propuesta de nacionalización habría sido planteada por Germán Botero de los Ríos, entonces subgerente del Banco (Gómez, 1991, 95).

<sup>55</sup> Proyecto de decreto elaborado a instancias del ministro de Hacienda. Acta de la Comisión de Reformas Bancarias, 26 de enero de 1951 (Martínez, 1980, 54).

experiencia en América Latina, con diferentes modelos de lo que podía ser una Junta Monetaria<sup>56</sup>.

#### LA ARGUMENTACIÓN EN FAVOR DE LA JUNTA MONETARIA

A comienzos de los años sesenta una serie de dificultades fiscales y monetarias llevaron al Ejecutivo a solicitar al Congreso una ley de facultades extraordinarias para enfrentarlas. Así lo hizo la Ley 21 de 1963, que autorizó al Gobierno Nacional para expedir un nuevo estatuto orgánico del presupuesto y establecer un impuesto sobre las ventas, entre otras medidas. En el campo monetario, se autorizó la creación de una Junta Monetaria encargada de “estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República”. Y se facultó al Gobierno para designar los miembros que habrían de integrarla<sup>57</sup>.

La Junta Monetaria quedó compuesta por el ministro de Hacienda, quien la presidiría, los ministros de Agricultura y de Fomento, el jefe de Planeación Nacional y el gerente del Banco; todos funcionarios públicos salvo este último. Además, se facultó a la Junta para nombrar dos asesores permanentes, con voz y sin voto<sup>58</sup>. Un lustro después se dispuso que el director del Incomex hiciera parte de la Junta<sup>59</sup>.

Esa composición fue defendida por el Gobierno Nacional; no se otorgó participación a los representantes gremiales, al contrario de lo que se hizo en las cuatro décadas anteriores, pero se omitió la vinculación de personas independientes elegidas por el Presidente de la República, como sugerían las propuestas de principios de los años cincuenta. Según el ministro de Hacienda,

La integración de la Junta Monetaria con representantes de los distintos gremios privados habría contrariado el propósito mismo de la iniciativa y de la medida acogida por el Congreso. Ese propósito [...] fue atribuir al Estado el manejo del cambio y de la moneda, antes confiado en buena parte al sector privado a través de sus representantes en la Junta Directiva del Banco de la República. Por lo demás, los efectos prácticos de este sistema habrían sido muy inconvenientes porque cada grupo representado en la Junta habría

<sup>56</sup> El informe de Carlos Villaveces presentado a la Comisión de Reformas Bancarias insistía en la creación de una Junta Monetaria que, con la colaboración del Departamento de Investigaciones Económicas, “trace la política fundamental del Banco y someta a la Junta de Directores sus recomendaciones específicas”. El autor se basó en la legislación de Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Paraguay (Villaveces, 1950, 106).

<sup>57</sup> Alviar (1972, 195 y 196).

<sup>58</sup> Decreto Ley 2206 de 1963, arts. 1º y 2º (Alviar, 1972, 196).

<sup>59</sup> Además, concurrían, con voz y sin voto, el Secretario Económico de la Presidencia de la República, el Superintendente Bancario y el Secretario de la Junta (ibíd., 29).

abogado por mayores medios financieros para satisfacer sus intereses, creándose en esta forma un mecanismo permanente de dinámica inflacionaria [...]

La posibilidad de haber integrado la Junta Monetaria exclusivamente con funcionarios técnicos de tiempo completo [...] habría podido ocasionar en un medio como el nuestro, una desarticulación de la política monetaria y cambiaria respecto al conjunto de la política y la actividad estatales. Se habría convertido a la Junta en una provincia, en una isla independiente, autónoma por entero frente al resto de la Administración Pública [...]

La organización dada a la Junta Monetaria combina y equilibra en forma satisfactoria los fines y objetivos que se dejan señalados [en la Ley 21 y en el Decreto 2206] y los de la técnica y la continuidad. La presencia de los ministros del despacho asegura el control estatal sobre la orientación de la política cambiaria y monetaria, garantiza la supervisión por el Parlamento y la responsabilidad del Ejecutivo ante él por el desempeño de misión de tan vastas proyecciones<sup>60</sup>.

En los campos monetario y crediticio la Junta Monetaria heredó las facultades que se habían otorgado a la Junta del Banco en 1951 y recibió algunas atribuciones nuevas; en materia cambiaria se le adscribieron algunas competencias de regulación general de los cambios y el comercio exterior que normas posteriores a 1951 le otorgaban al Banco.

#### LA CONTROVERSIAS SOBRE LA CONFORMACIÓN DE LA JUNTA Y SU SESGO INFLACIONARIO

Durante las tres décadas siguientes, en numerosas ocasiones surgieron propuestas de reforma de la Junta Monetaria: su composición e independencia para cautelar la salud de la moneda fueron los temas dominantes. Participaron columnistas, académicos, parlamentarios y dirigentes gremiales.

Uno de los polemistas más reconocidos fue Alfonso Palacio Rudas, en colaboraciones periodísticas e intervenciones parlamentarias a favor de un organismo de dirección monetaria independiente del Ejecutivo. Sus planteamientos ya eran conocidos antes de la creación de la Junta Monetaria, cuando cuestionaba el automatismo del crédito del Banco al Gobierno Nacional<sup>61</sup>. Su persistente influencia se mantuvo

<sup>60</sup> Calle R., D., Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1964; reproducida parcialmente en Gómez et al. (1976, 399 y 400).

<sup>61</sup> A pocas semanas de la expedición del Decreto-Ley 2206 de 1963 que organizó la Junta Monetaria, Palacio dijo en el Senado: "Les hemos entregado el manejo de la moneda a unos funcionarios de origen político [...] tienen un origen político que no puede garantizarle al país una estabilidad monetaria". En su opinión, la Junta debió ser integrada con funcionarios técnicos independientes del Gobierno (*El Tiempo*, 30 de octubre de 1963, 1 y 14). Sobre Palacio Rudas (1912-1996) y el tema monetario, ver Avella (2000) y el homenaje que le ofreció el Banco de la República en el centenario de su nacimiento con presentaciones de José D. Uribe (2012), Antonio Hernández (2012) y Mauricio Avella (2012).

a lo largo del tiempo y fue decisiva en los debates de la Asamblea Constituyente de 1991, como se verá más adelante. La siguiente cita de un escrito de finales de los años ochenta resume su posición sobre la composición y la falta de independencia de la Junta Monetaria:

La [...] Junta Monetaria está integrada por los ministros de Hacienda, de Desarrollo, de Agricultura, el director de Planeación, el Gerente del Banco de la República, y el director del Incomex. O sea que constituye un organismo de puro origen gubernamental, cuya estabilidad depende de la voluntad del príncipe. A diferencia de [...] Inglaterra y los Estados Unidos, países que a la luz de sus instituciones financieras son sinónimos de modernidad, aquí la autoridad monetaria carece de autonomía frente al Ejecutivo [...] Es una falta de autonomía emanada de la propia composición de la entidad, que no es garantía de un manejo ponderado, coherente, técnico, de las herramientas de la política monetaria. Solamente un organismo independiente del Ejecutivo sería capaz de precautelar la salud de la moneda<sup>62</sup>.

Entre las opiniones discordantes con la composición de la Junta se destacan las que se expresaron a menos de dos años de su creación, por organizaciones gremiales y por una comisión de estudios económicos y fiscales convocada por el Gobierno Nacional ante la difícil coyuntura económica y social de principios de 1965. El manejo monetario del primer lustro de los sesenta se había complicado por las presiones sobre el crédito primario del sector público y del sector privado, en este último caso de la Federación Nacional de Cafeteros.

Los gremios propusieron hacer de la Junta Monetaria

un organismo eminentemente independiente y estable [conformado] por el ministro de Hacienda y por cuatro miembros de tiempo completo con voz y voto nombrados por período fijo y que reúnan determinados requisitos de idoneidad e incompatibilidad con el ejercicio de cualquier otra actividad pública o privada<sup>63</sup>.

La comisión de estudios económicos y fiscales de 1965, conocida como la “Gran Comisión”, entregó un proyecto de ley de reorganización del cual se extraen los siguientes artículos:

Artículo 1º. La Junta Monetaria [...] estará integrada por cinco miembros con voz y voto así: el ministro de Hacienda y Crédito Público; el Gerente del Banco de la República; y tres miembros elegidos directamente por el Presidente de la República.

Artículo 3º. A excepción del ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República, los miembros de la Junta Monetaria tendrán un período de cuatro años que coincidirá con el del mandato del Presidente de la República y podrán ser reelegidos indefinidamente. [...] Estos miembros serán funcionarios de tiempo completo [...]

Artículo 8º. Toda decisión de la Junta Monetaria deberá tomarse por mayoría absoluta de votos, incluyendo el del ministro de Hacienda. Sin embargo, será necesario el voto unánime de los miembros de la Junta

<sup>62</sup> Palacio R., *El Espectador*, “Columna del Cofrade”, 21 de mayo de 1987.

<sup>63</sup> Citados en Alviar (1972, 163).

para autorizar la utilización por parte del Gobierno de sus cupos de crédito en el Banco Emisor y para la suscripción por éste de bonos de deuda pública<sup>64</sup>.

Como se colige de estos testimonios, a mediados de los sesenta era evidente la inconformidad con la composición de la Junta Monetaria; se insistía en un organismo independiente, con funcionarios de tiempo completo, nombrados por períodos fijos por el Presidente de la República, y en una experiencia sobresaliente como la de la Gran Comisión se exigía el voto unánime de sus miembros para aprobar créditos al Gobierno Nacional. Esas propuestas no tuvieron eco en su momento, pero constituyeron precedentes destacados de la reforma de la institucionalidad monetaria de los años noventa.

El Congreso no podía ser ajeno a las iniciativas de reforma de las instituciones monetarias. En 1967, la Comisión Tercera de la Cámara aprobó un proyecto de ley que autorizaba la prórroga del contrato de emisión con el Banco y reorganizaba la Junta Monetaria. Esta seguiría estando conformada por los ministros de Hacienda, de Agricultura y de Fomento, el jefe de Planeación Nacional, y el gerente del Banco de la República; además, tendrían silla tres miembros permanentes designados por el Presidente de la República. El Gerente sería nombrado por el Presidente de la República por un período de cuatro años, y las decisiones del organismo se adoptarían por mayoría absoluta, incluyendo el voto del ministro de Hacienda<sup>65</sup>.

Como a comienzos de los años setenta se agitaran una vez más las ideas de reforma monetaria, incluida la nacionalización del Banco de la República, el Informe del Grupo de Estudios de Instituciones Financieras presentado en 1971 recomendó que en el caso de llegar a tal decisión se adoptara un “estatuto autónomo” en favor de “la mayor independencia posible” de su directorio:

Que se adopte un estatuto autónomo especial que permita la mayor independencia posible a la Junta Directiva y al Gerente, a fin de precaver inconvenientes influjos políticos en una entidad tan técnica por su propia esencia y funciones. A este respecto se recomienda adoptar fórmulas que permitan

<sup>64</sup> Comisión de Estudios Económicos y Fiscales. Proyecto de Ley por la cual se reorganiza la Junta Monetaria y se señalan nuevas funciones (Alviar, 1972, 204-206). Las decisiones de la Junta propuesta exigían el voto favorable del ministro de Hacienda, siguiendo la letra y el espíritu de la reforma de 1951.

<sup>65</sup> El proyecto fue defendido por Hernando Agudelo Villa con ponencia favorable de Hernán Jaramillo Ocampo, ex ministro de Hacienda y dirigente cafetero. En su curso en el Senado, la iniciativa, con importantes modificaciones, contó con el informe favorable de Hernando Durán Dussán, ponente de la Ley 21 de 1963 que autorizó la creación de la Junta Monetaria. Uno de los propósitos de las modificaciones era convertir al Banco en *establecimiento público descentralizado*; en concordancia con tal carácter, el Gerente sería empleado de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (Alviar, 1972, 209-224).

preservar autoridad suficiente a quienes dirijan la banca central, para impedir inestabilidad e inseguridad en los asuntos que le son propios y en los cuales va envuelta buena parte de la seguridad económica de la Nación. Una salvaguardia mínima sería, por ejemplo, el señalamiento de período fijo y amplio para el Gerente y elección de éste por una junta responsable, estable y con suficiente autonomía y capacidad técnica<sup>66</sup>.

Aunque sus observaciones fueron de carácter general acerca de la estructura de las instituciones financieras, el fomento del ahorro y la regulación del mercado de capitales, el Informe cuestionó el mecanismo socorrido de incrementar la deuda pública interna mediante financiamientos inflacionarios del Banco de la República<sup>67</sup>.

En la antesala del primer medio siglo del Banco se adoptó la decisión de nacionalizarlo mediante la Ley 7ª de 1973. Algunas de sus disposiciones sirvieron para fortalecer la noción de autonomía, como la que definió que “el control del Banco de la República estará en manos de la Junta Directiva”, lo cual significaba que los decretos de reorganización de la administración pública expedidos en 1968 no le serían aplicables. Se estableció que “el atributo estatal de la emisión [...] lo ejercerá el Estado por medio del Banco de la República”, y se autorizó la prórroga del contrato entre el Gobierno Nacional y el Banco por 99 años<sup>68</sup>.

#### CONTROL MONETARIO O ASIGNACIÓN DEL CRÉDITO

La agudización del proceso inflacionario en 1973 fue acicate de una nueva avanzada en el cuestionamiento de la composición de la Junta Monetaria y del sesgo inflacionario de sus determinaciones. Temas que ya había abordado la reforma del Banco en 1951, y que no pasaron desapercibidos en la época de la creación de la Junta Monetaria, volvieron a la palestra en la primera mitad de los años setenta. En una serie de artículos publicados por Planeación Nacional en 1973, sus autores, entre ellos Lauchlin Currie y Robert Barro, destacaron la imposibilidad de ejercer un control monetario autónomo si al organismo llamado a ejercerlo no se le liberaba de su dependencia del Ejecutivo y de su compromiso con la asignación de crédito a sectores específicos<sup>69</sup>. Años más tarde, un colaborador de Currie en Planeación Nacional propuso una Junta Monetaria compuesta por

<sup>66</sup> Informe al Señor Presidente de la República del Grupo de Estudios de las Instituciones Financieras, *RBR*, junio de 1971, 868.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, 866.

<sup>68</sup> Ley 7ª de 1973.

<sup>69</sup> Departamento Nacional de Planeación (1973). La confusión entre control monetario y control crediticio fue uno de los temas que más destacó el grupo de Planeación. En términos directos, Currie aseveró: “la primera y más importante tarea de las autoridades monetarias es el control del dinero y no la asignación

representantes designados por el Presidente de la República para períodos fijos y prolongados [y dotada de] una amplia autonomía. De la misma harían parte el ministro de Hacienda y el Gerente del Banco de la República en condiciones jerárquicas iguales a las de los demás miembros, pero no existiría representación de otros ministerios y de ninguno de los gremios económicos<sup>70</sup>.

En los años ochenta la iniciativa parlamentaria abrió otras opciones de reforma. Un nuevo aire recibieron los llamados a dotar de mayor autonomía a las instituciones monetarias. Una de las ponencias de la época señaló:

No es aconsejable que los ministros de Agricultura y Desarrollo formen parte hoy de la Junta Monetaria. Su área de competencia no es la política monetaria, como sí lo es del ministro de Hacienda. Desde luego aquellos ministros están interesados en el mayor encauzamiento y mejor utilización de recursos financieros para sus respectivas áreas, básicamente la agropecuaria y la industrial. Pero este mismo interés pone en peligro la política monetaria, pues es de suponer que cada uno aspire a crecientes recursos de crédito para las áreas bajo su jurisdicción. Estas mismas razones son aplicables al Jefe de Planeación, cuyo interés está centrado en las inversiones públicas y quien por lo tanto desearía ver un creciente caudal monetario orientado hacia ellas. De allí que propongamos también sustraerlo de la Junta Monetaria<sup>71</sup>.

En el ámbito del periodismo ilustrado cobraron notable influencia las ideas que reclamaban mayor independencia del organismo a cargo de la política monetaria. Su difusión tuvo relevancia en el tránsito hacia los años noventa, cuando soplaban vientos de cambio institucional en lo político y en lo económico<sup>72</sup>.

## CONCLUSIONES PARCIALES

Una atribución del Estado soberano es el manejo de la moneda. Tanto en 1963 como en 1973 se buscó hacer más consistente la institucio-

específica de recursos" (Currie, 1973, 29). Una descripción de los conflictos entre el manejo crediticio y la estabilidad monetaria desde 1950 fue hecha en la misma ocasión por Hernández, quien concluyó que para abrir paso a dicha estabilidad habría que "abandonar la pretensión de que a través del suministro de fondos del Banco de la República se puede guiar la asignación de recursos, estimular la producción de alimentos, incrementar el gasto público, generar infraestructura, etc." (Hernández, 1973, 66-67). Según Barro, "la observación más importante [en relación con el crédito del Banco] la constituye el hecho de que el volumen de la actividad está [...] determinado por los deseos de proveer ciertas sumas de crédito a diversas áreas –en particular la agricultura– más bien que por el deseo de controlar la base monetaria o la inflación" (Barro, 1973).

<sup>70</sup> Hernández (1979), reproducido en Avella (1987, 104).

<sup>71</sup> Gómez (1991, 103-104). Presentada en la Cámara de Representantes para el debate de un proyecto de ley sometido en 1982 por Hernando Agudelo Villa, en el cual se proponía que la Junta estuviera compuesta por cinco miembros: el ministro de Hacienda, el jefe de Planeación Nacional, el gerente del Banco de la República, y dos miembros con voz y voto, de tiempo completo y dedicación exclusiva (ibíd.).

<sup>72</sup> Hommes (1988), Currie (1988 y 1991) y Lora (1991).

alidad monetaria con ese principio de organización política. En 1963 se creó una Junta Monetaria. En 1973 se nacionalizó el Banco de la República y se estableció que el Estado ejercería la facultad de emisión por medio del Banco de la República. La composición de la Junta Monetaria fue motivo de controversia desde el momento de su creación. Así como en los años cincuenta se argumentó que la presencia del sector privado en la Junta Directiva del Banco daba lugar a un sesgo inflacionario en sus decisiones, al conformarse la Junta Monetaria con representantes del Ejecutivo se afirmó que el sesgo inflacionario se nutriría con la competencia de estos representantes por recursos primarios en favor de sectores específicos.

Desde la época de la instauración de la Junta Monetaria, diversos sectores de opinión se manifestaron en favor de crear un organismo de dirección monetaria independiente de los gremios privados y del influjo directo del Ejecutivo.

## **LAS REFORMAS DE LOS AÑOS NOVENTA**

### **ANTECEDENTES**

Las propuestas de reforma del Banco de la República que venían planteándose de tiempo atrás para convertirlo en una institución con autonomía suficiente para ejercer el control monetario y así contribuir a la estabilidad de los precios, encontraron nuevos argumentos a finales de los años ochenta. El contexto internacional y la experiencia reciente del país fueron las fuentes de tales argumentos.

### ***El contexto internacional***

La desinflación fue un objetivo prioritario de las autoridades monetarias en el mundo desarrollado en las últimas dos décadas del siglo XX. En Europa, la estabilidad monetaria fue la enseña del Sistema Monetario Europeo instaurado a finales de los años setenta. Después, en el camino hacia la unificación monetaria, se entendió que el proyectado Banco Central Europeo debía ser independiente en términos funcionales e instrumentales, o sea, gozar de autonomía para decidir sobre las políticas y los instrumentos apropiados para alcanzar la estabilidad de precios.

Una experiencia cercana fue la reforma del Banco Central de Chile. La Constitución aprobada en 1980 le otorgó rango constitucional, y lo reconoció como organismo autónomo, de carácter técnico y con patrimonio propio. La Constitución y la Ley Orgánica del Banco, esta última expedida en 1989, descartaron el uso de crédito primario

para financiar el déficit público, salvo en el caso extremo de guerra. Además, se estableció que el cumplimiento de los objetivos de estabilización monetaria se alcanzaría en concordancia con la política económica general<sup>73</sup>.

### *La experiencia colombiana previa a las reformas*

#### *La inflación*

En 1990, la inflación colombiana llegó al 32,4%, luego de crecer de manera persistente desde el 22,5% alcanzado en 1985. Al describir este proceso, el Gerente del Banco de la República señaló que “no solo estábamos frente a una situación de permanente y creciente inflación, sino de hiperinflación”<sup>74</sup>.

#### *El financiamiento primario al Gobierno Nacional*

Entre 1981 y 1985 la economía colombiana creció a una tasa media del 1,8%, cifra muy inferior a la del quinquenio anterior durante el cual esa tasa fue del 4,4%. Las medidas adoptadas, en buena parte para remontar la crisis financiera del momento, se reflejaron en los libros de la deuda pública interna y en los balances del Banco de la República, como ocurrió cincuenta años antes durante la Gran Depresión. La muy baja participación de dicha deuda en el PIB a principios de los años ochenta siguió un ciclo completo a lo largo de la década, luego de los financiamientos otorgados al Gobierno Nacional por el Banco de la República (cuadro 2)

#### Cuadro 2

Deuda pública interna con el Banco de la República  
(Millones de pesos y porcentajes)

|                             | 1980      | 1985      | 1990       |
|-----------------------------|-----------|-----------|------------|
| Deuda pública interna (DPI) | 27.661    | 455.031   | 972.194    |
| PIB                         | 1.579.130 | 4.965.883 | 20.228.122 |
| DPI/PIB (%)                 | 1,75      | 9,16      | 4,81       |
| DPI con el BDR              | 9.417     | 287.723   | 478.337    |
| DPI con el BDR (%)          | 34,1      | 63,2      | 49,2       |

Fuente: Banco de la República (1998), Contraloría General de la República (1995).

A comienzos de los años ochenta la deuda del Gobierno Nacional con el Banco constituía la tercera parte de la deuda pública interna, y en promedio, la deuda con el Banco constituyó la mitad de la deuda pública interna a lo largo de la década. En 1985, los Títulos de Ahorro Nacional (TAN), principal título de deuda colocado por el

<sup>73</sup> Rosende (1993, 296).

<sup>74</sup> Ortega (1993, 269).

Gobierno en el mercado financiero, cuyo garante era el Banco de la República, representó apenas un 17,4% de la deuda interna; en 1990 dicha participación ascendió al 28,1%<sup>75</sup>.

Los movimientos financieros mencionados se reflejaron en el balance del Banco. En 1980 el crédito neto del Banco al Gobierno (Tesorería y otras entidades) presentó saldos negativos. Cinco años más tarde llegó a representar el 44% de los activos del Banco, superior a las reservas internacionales, que alcanzaron el 39%. Para 1990 la fisonomía del balance fue menos dramática, ya que la participación del crédito al Gobierno descendió al 27% de los activos.

#### LA REFORMA EN EL SENO DE LA CONSTITUYENTE DE 1991

Uno de los temas económicos que consideró la Asamblea Constituyente de 1991 fue el del Banco de la República. El capítulo correspondiente fue el tercero, incluido en el Título XII relacionado con la Hacienda Pública, la Planeación y el Banco Central.

##### *Autonomía, coordinación y conformación de la Junta Directiva*

La inclusión de un capítulo sobre banca central en el Proyecto de Reforma Constitucional que presentó el Gobierno Nacional a la Constituyente suscitó la discusión sobre los alcances de la noción de autonomía<sup>76</sup>. Varios miembros de la asamblea defendieron un concepto de “autonomía relativa”, como muestra la siguiente intervención:

Lo que [...] pretendimos [...] fue básicamente dotar al Banco de la República de la autonomía necesaria para que pudiese ejercer en coordinación con la política económica del Gobierno, de una manera independiente, la regulación de la moneda, el crédito y los cambios internacionales [...], nunca tuvimos en mente proponerle a la Asamblea un esquema con una total autonomía del Banco de la República<sup>77</sup>

A su vez, el ministro de Hacienda intervino en la Plenaria de la Asamblea para manifestar:

No me cabe la menor duda de que la política económica debe ser una, y así siempre se ha concebido, de tal manera que lo que el Gobierno quisiera y sé que quiere la Comisión Quinta [de la Constituyente] [...] es que dentro de esa política económica única haya una entidad responsable por la integridad monetaria, y que eso obre como una restricción, como un freno al Gobierno en su política económica, en la formulación de sus planes<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Contraloría General de la República (1995, Tabla 4.2).

<sup>76</sup> La controversia desbordaría las salas de la Constituyente al convocar diferentes opiniones académicas, como las de Lora (1991) y Currie (1991).

<sup>77</sup> Intervención del delegatario Carlos Ossa E. Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria, 17 de mayo de 1991, 46.

<sup>78</sup> Intervención del ministro de Hacienda Rudolf Hommes. Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria, 17 de mayo de 1991, 84.

No se le ocultaba a un cuerpo político como la Constituyente que, en la práctica, la coordinación podría entrar eventualmente en conflicto con la preservación de la autonomía. Por ello, temas como la composición de la Junta del Banco, la independencia y permanencia de sus miembros y la definición de las competencias de dicho organismo serían de crucial importancia.

En su capítulo sobre banca central, el proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno propuso lo siguiente en relación con su Junta Directiva:

La Ley, por iniciativa del Gobierno, determinará la composición de la Junta Directiva del Banco de la República, las calidades y el período de sus miembros quienes serán designados por el Presidente de la República. La Junta Directiva será presidida por el ministro del ramo.

La Junta Directiva del Banco de la República es autoridad monetaria, cambiaria y crediticia<sup>79</sup>.

Y, en su propuesta sobre el régimen monetario, el Banco de la República propuso la siguiente redacción:

La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará la composición de la Junta del Banco de la República y el período y las calidades de sus integrantes, quienes serán designados por el Presidente de la República y entre los que debe haber siempre un ministro del despacho. Los demás miembros de la Junta desempeñarán el cargo con dedicación exclusiva y por períodos fijos<sup>80</sup>.

Aunque no lo decía en forma explícita, el proyecto del Gobierno destacaba la participación del ministro de Hacienda como miembro y presidente de la Junta; en la propuesta del Banco apenas se requería la presencia de un ministro. En ambos casos se juzgaba necesaria la presencia del Gobierno Nacional para salvaguardar la coordinación de la política económica<sup>81</sup>. Al coincidir en la propuesta del nombramiento de los integrantes de la Junta por parte del Presidente de la República se hacía eco a iniciativas que venían desde 1950.

Varios constituyentes y comentaristas públicos respaldaron la iniciativa de confiar a la ley la composición y el período de los integrantes de la Junta<sup>82</sup>. En la Comisión Quinta predominó una idea

<sup>79</sup> Aspectos monetarios en el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno (Banco de la República, 1991, 50).

<sup>80</sup> Propuesta sobre el régimen monetario en la reforma constitucional (Banco de la República, 1991, 54).

<sup>81</sup> Al referirse al proyecto del Gobierno, Currie escribió: "Si bien para los fines de la coordinación de la política económica se podría argüir en favor de la presencia en la Junta del ministro de Hacienda, esto generalmente ha conducido a un sesgo hacia una excesiva emisión monetaria. Quizás el grado más deseable de coordinación resulte de una mayor estabilidad en el valor del dinero" (Currie, 1991, 49).

<sup>82</sup> Intervención de Alfonso Palacio R. Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria, 17 de mayo de 1991, 20 (Lora, 1991, 53).

diferente que se abrió camino hasta ser aprobada en la Plenaria: que la composición y permanencia de los miembros debía ser materia constitucional. Así se intentaba ofrecer una mayor protección a la autonomía que se otorgaba a la Junta como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia<sup>83</sup>.

El articulado que presentó la Comisión Quinta a la Plenaria establecía que la Junta estaría conformada por siete miembros, entre ellos el ministro de Hacienda quien la presidiría, y el presidente del Banco nombrado por ella misma<sup>84</sup>. En cuanto a la duración de los períodos, escogió la alternativa de que cada gobierno podría renovar parcialmente la composición de la Junta, así como se venía haciendo en Chile desde 1989. Como entonces no existía la posibilidad constitucional de la reelección presidencial, se estableció que si bien el Presidente de la República nombraría cinco directores, un mismo mandatario no podría designar más de dos<sup>85</sup>.

### *Naturaleza jurídica y funciones del Banco de la República*

El proyecto del Gobierno propuso la siguiente definición de la naturaleza y las funciones del Banco:

El Banco de la República estará organizado como una entidad de derecho público sujeta a un régimen legal propio con personería jurídica y autonomía administrativa y técnica, cuyas funciones básicas serán emitir y poner en circulación la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito y ejecutar las

<sup>83</sup> “Nosotros creemos [...] necesario, así parezca poco reglamentario y quizás exótico para algunas personas, que aparezca en el texto constitucional la forma como se compone la Junta y no remitir esto a la Ley. ¿Por qué? Porque con esto la Asamblea está dejando claramente establecido cuál es su posición frente a este particular y no dejar esto al arbitrio del Congreso y del propio Gobierno que presentaría el proyecto de ley al Congreso. Nos parece que esto no tiene nada de exótico y que definitivamente apunta a garantizar desde ya un cuerpo colegiado que permita el desarrollo de estas políticas monetaria, cambiaria y crediticia en coordinación con el Gobierno” (Exposición del constituyente Carlos Ossa E. Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria, 17 de mayo de 1991, 47).

<sup>84</sup> Articulado sobre banca central (*Gaceta Constitucional* 95, 11 de junio de 1991, 6).

<sup>85</sup> Al limitar el número de miembros que podía elegir el mismo Presidente se lograría “que el gobierno de turno tenga una presencia importante en la Junta, pero también que haya otros miembros de la Junta que no hayan sido elegidos por ese mismo gobierno para que se logre esa necesaria continuidad y estabilidad y por supuesto independencia de la Junta Directiva del Banco” (Intervención del Ponente Carlos Ossa Escobar. Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria, 17 de mayo de 1991, 47). Amplias consideraciones sobre el tema se exponen en Meisel y Barón (2010).

políticas monetaria, cambiaria y de crédito que determine su Junta Directiva con arreglo a la ley marco<sup>86</sup>.

A su vez, el Banco de la República propuso el siguiente texto:

El Banco de la República será el banco central, organizado como entidad de derecho público, sujeto a un régimen legal propio, con personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y técnica, cuyas funciones serán: emitir y poner en circulación la moneda legal; reglamentar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia; administrar sus reservas internacionales; ser prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito; facilitar los pagos entre los diversos agentes económicos; servir de agente fiscal del Gobierno y apoyar la investigación económica; en coordinación con el resto de la política económica y, todo con sujeción a las bases generales que expida el Congreso<sup>87</sup>.

El articulado que la Comisión Quinta puso a consideración de la Plenaria era del siguiente tenor:

El Banco de la República será el Banco Central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal, administrar sus reservas internacionales, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito y servir como agente fiscal del Gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con el resto de la política económica<sup>88</sup>.

Uno de los temas de controversia que llevó a redactar algunas proposiciones sustitutivas de ese articulado fue el ejercicio de las funciones del Banco en coordinación con la política económica. Se propusieron, entre otros, textos como los siguientes: “Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica”<sup>89</sup>; “Todas ellas se ejercerán dentro del contexto del Plan de Desarrollo Económico y Social”<sup>90</sup>; “Todas ellas se ejercerán siguiendo las orientaciones generales de la política económica”<sup>91</sup>.

### ***El control monetario. Crédito al Gobierno y al sector privado***

La controversia de los constituyentes sobre el banco central alcanzó su punto álgido al referirse al financiamiento que podía otorgar el

<sup>86</sup> Aspectos monetarios en el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno (Banco de la República, 1991, 49).

<sup>87</sup> Propuesta sobre el régimen monetario en la reforma constitucional (ibíd., 53).

<sup>88</sup> Articulado sobre banca central (*Gaceta Constitucional* 95, 11 de junio de 1991, 6).

<sup>89</sup> Sustitutiva No. 1, Iván Marulanda Gómez, *Gaceta Constitucional* 95, 7. Sustitutiva No. 6, Augusto Ramírez Ocampo (*Gaceta Constitucional* 95, 9).

<sup>90</sup> Sustitutiva No. 4, Alfonso Palacio Rudas (*Gaceta Constitucional* 95, 8).

<sup>91</sup> Sustitutiva No. 5, Guillermo Perry Rubio (*Gaceta Constitucional* 95, 9).

## Emisor tanto al Gobierno como al sector privado. La propuesta del Gobierno se materializó en el siguiente artículo:

El Banco de la República no podrá emitir, salvo para otorgar garantías o financiamiento a establecimientos de crédito y operaciones de tesorería dentro de la misma vigencia fiscal<sup>92</sup>.

## Y la del Banco en el párrafo siguiente:

El Banco de la República velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y, salvo cuando se haya declarado el estado de emergencia económica y social, no podrá emitir para otorgar garantías o financiamiento alguno a la Nación, a las entidades territoriales, a las entidades descentralizadas de aquellas y éstas, ni a las empresas privadas, que no tengan el carácter de establecimientos de crédito<sup>93</sup>.

## La Plenaria recibió de la Comisión Quinta la siguiente propuesta:

El Banco de la República velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y no podrá establecer cupos de crédito ni otorgar garantías en favor de particulares o entidades privadas, salvo que se trate de intermediación de crédito externo para su colocación a través de los establecimientos de crédito o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. No podrá adquirir documentos emitidos por el Estado, salvo en operaciones de mercado abierto, ni conceder garantías a sus organismos o empresas y tampoco podrá financiar con créditos directos o indirectos, ningún gasto público a menos que se haya declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>94</sup>.

## Uno de los ponentes defendió en la Plenaria el texto propuesto por la Comisión Quinta en los siguientes términos:

[E]sta ponencia, tiene sentido en la medida en la que nosotros podamos garantizar a través de limitaciones severas y drásticas un manejo sano de la moneda, que debe contribuir a la estabilidad de los precios [...]. El propósito de este articulado es consagrar al Banco de la República como banco de bancos, no como el banco del Gobierno o el banco de los particulares [...]. En Colombia, como en otros países, se ha utilizado la emisión para financiar a los particulares, para financiar a sectores en crisis, para financiar a entidades del sector financiero que irresponsablemente han manejado el ahorro privado [...]. Pero también esta ponencia elimina la posibilidad de que se siga utilizando la emisión de manera indiscriminada, como un expediente para financiar al Gobierno. Es decir, así como nosotros queremos que el Banco de la República no sea un banco de los particulares, de los grandes empresarios, para que estos se beneficien a través de la emisión, también recomendamos que el Banco de la República no siga siendo el banco del Gobierno<sup>95</sup>.

## La Asamblea fue el foro donde se expresaron opiniones divergentes sobre el financiamiento primario al Gobierno. Hicieron su paso por

<sup>92</sup> Aspectos monetarios en el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno (Banco de la República, 1991, 50).

<sup>93</sup> Propuesta sobre el régimen monetario en la reforma constitucional (Banco de la República, 1991, 53 y 54).

<sup>94</sup> Articulado sobre banca central (*Gaceta Constitucional* 95, 11 de junio de 1991, 6).

<sup>95</sup> Intervención del delegatario Carlos Ossa Escobar. Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria, 17 de mayo de 1991, 47-49.

ella quienes cerraban el acceso al crédito en condiciones normales, pero lo abrían en condiciones excepcionales de emergencia económica, y quienes creían conveniente mantener el acceso de la Tesorería a créditos cancelables dentro de la misma vigencia, sin referirse al caso extremo de la emergencia económica. Una de las proposiciones sustitutivas planteó la viabilidad de crédito primario al Gobierno, tanto para operaciones cancelables en la misma vigencia fiscal como cuando se hubiere decretado el estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>96</sup>. Y otra sencillamente omitía referirse a la posibilidad del financiamiento al Gobierno, destacando tan solo la imposibilidad de otorgar crédito a los particulares<sup>97</sup>.

El encabezamiento de la propuesta de la Comisión Quinta, según el cual “El Banco de la República velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda”, dio origen a algunas propuestas sustitutivas que reivindicaban dicha responsabilidad para el Estado, de modo que propusieron un encabezamiento alternativo del siguiente tenor: “El Estado, a través de Banco de la República velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda”<sup>98</sup>.

Dada la diversidad de opiniones acerca del título constitucional dedicado al Banco de la República, se optó por formar una Comisión Accidental que presentara a la Asamblea un nuevo proyecto. La Comisión Accidental, reunida con el ministro de Hacienda, llegó a

<sup>96</sup> Sustitutiva No. 6, Augusto Ramírez Ocampo (*Gaceta Constitucional* 95, 9).

<sup>97</sup> Sustitutiva No. 4, Alfonso Palacio R. (*Gaceta Constitucional* 95, 8). En el curso del debate, el ministro de Hacienda reconoció que el crédito del Banco al Gobierno, en virtud del estado de emergencia económica, podía ser legítimo, siempre y cuando hubiese control constitucional del Congreso. Intervención del ministro de Hacienda Rudolf Hommes. Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria, 17 de mayo de 1991, 91. Palacio Rudas se opuso férreamente a la utilización de ese mecanismo porque, según él, se convertiría en un mecanismo reiterativo de financiamiento de las penurias fiscales. Asamblea Nacional Constituyente, Intervención del delegatario Alfonso Palacio R., Sesión Plenaria, 21 de mayo de 1991, 107-108.

<sup>98</sup> Sustitutivas 1, 3 y 6 presentadas por Iván Marulanda Gómez, Carlos Lleras de la Fuente y Augusto Ramírez Ocampo (*Gaceta Constitucional* 95, 7-9). En un testimonio revelado años después, el constituyente Palacio Rudas escribió: “En la Plenaria de la Asamblea Constituyente expresé que la redacción propuesta por la Comisión Quinta, que objeté tenazmente hasta lograr enmendarla, [y que] dice: ‘El Banco velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda’ [es una] obligación que en puridad le corresponde al Estado. Y esa fue una razón fundamental que me llevó a proponer un nuevo texto en el seno de la Comisión Accidental que se designó para estudiar ese artículo, texto que fue aprobado y que establece claramente que le corresponde al Estado velar por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda, tarea que realiza por intermedio del Banco” (Palacio, 1995, 169).

un *acuerdo unánime de articulado*, que con algunas modificaciones menores fue aprobado por la Asamblea<sup>99</sup>.

Con respecto a las funciones del Banco, la Comisión Accidental acogió la propuesta que sugería: “Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general”. Además, estableció como compromiso del Estado velar por la preservación de la capacidad adquisitiva de la moneda, “por intermedio del Banco”. Prohibió la apertura de cupos de crédito en favor de particulares. Estableció que el crédito directo al Estado requeriría la aprobación unánime de la Junta Directiva. Finalmente definió que el Congreso en ningún caso podría crear cupos de crédito en favor del Estado o de los particulares (recuadro 1).

#### Recuadro 1

Constitución Política de Colombia, 1991

Título XII. Del régimen económico y de la hacienda pública

Capítulo VI. De la Banca Central

Artículo 371. El Banco ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del Gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

Artículo 372. La Junta Directiva del Banco será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros (7), entre ellos el ministro de Hacienda, quien la presidirá. El gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva, y será miembro de ella. Los cinco (5) miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el presidente de la República, para períodos prorrogables de cuatro (4) años, reemplazados dos (2) de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la Junta Directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

<sup>99</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Acta de la sesión plenaria del 21 de mayo de 1991 (*Gaceta Constitucional* 104, 18).

El presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.

Artículo 373. El Estado por intermedio del Banco, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares<sup>100</sup>.

La coordinación entre el Banco y el Gobierno, un tema antiguo y recurrente, fue una preocupación central en las deliberaciones de la Constituyente y más allá, pues llevó a expedir la Ley 31 de 1992 y varias sentencias de las altas Cortes sobre las funciones del Banco. En una sentencia de 1999, la Corte Constitucional se expresó así:

Como es obvio, el mandato de coordinación con la política económica general que recae sobre el Banco de la República tiene una contrapartida, y es la siguiente: las otras autoridades económicas, y en especial el gobierno, en ejercicio de sus funciones, tampoco pueden ser indiferentes frente a la defensa del poder adquisitivo de la moneda. En efecto, la Carta radica primariamente la función de conservar la estabilidad de los precios en el Banco de la República, pero no se trata de una responsabilidad exclusiva de esa entidad sino que corresponde a todo el Estado (Constitución Política, art. 373). En otras palabras, el deber de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda no sólo se predica de la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, esto es de la Junta del Banco de la República, sino también de quienes tienen responsabilidades en la formulación y ejecución de la política económica general del país.

Por lo tanto, la coordinación de funciones a cargo del Ejecutivo y del Banco, no debe entenderse como la imposición de una colaboración con determinada política de un gobierno, sino como la búsqueda de coherencia y cooperación entre las autoridades económicas en el desarrollo de la política económica del Estado, tal y como lo indicaron con precisión los Constituyentes<sup>101</sup>.

Uno de los frutos más destacados del ejercicio de la coordinación es haber logrado un nivel más alto en la calidad de las políticas, y políticas más estables. Así lo han destacado personalidades que participaron en el diseño de políticas bajo el régimen monetario anterior —cuando la Junta Monetaria era la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia— y bajo el creado por la Constituyente de 1991<sup>102</sup>.

<sup>100</sup> Constitución Política de Colombia (1998, 244-246).

<sup>101</sup> República de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 1999, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, 25.

<sup>102</sup> Urrutia (1999, 2001, 2002).

## CONCLUSIONES

A partir de la reforma de la Carta en 1991, el deber constitucional del Estado de velar por la estabilidad de la moneda se cumple por intermedio del Banco de la República. A esta institución se le otorgó autonomía técnica, patrimonial y administrativa, y se le asignaron las funciones propias de un banco central moderno, las cuales debe ejercer en coordinación con la política económica general.

Especializar un órgano del Estado en la estabilidad monetaria significa que si bien la obligación constitucional es del Estado en su conjunto, a la institución responsable le compete buscar dicho fin, libre de presiones, ambigüedades y políticas cambiantes que pueden afectar a otras instituciones del Estado.

El texto constitucional sobre el Banco de la República aprobado en 1991 es una afortunada síntesis de ideas: por una parte, de la nueva valoración otorgada a la estabilidad monetaria en las dos últimas décadas del siglo XX; y por otra, de planteamientos defendidos de tiempo atrás, en ocasiones y contextos diferentes, acerca del régimen monetario. Entre estos últimos se cuentan los siguientes: la conformación de la Junta Directiva con personas independientes del Gobierno y de los gremios, nombrados por el Presidente de la República por períodos fijos; la designación del Gerente por la Junta Directiva, también por períodos fijos; y la exigencia del voto unánime de la Junta para aprobar financiamientos directos al Gobierno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Publicaciones periódicas

1. Contraloría General de la República, *Informe Financiero del Contralor*, anual.
2. *Informe del Gerente a la Junta Directiva del Banco de la República*, anual.
3. *Revista del Banco de la República*, mensual.

### Artículos y libros

4. Alviar, O. *Instrumentos de dirección monetaria en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1972.
5. Andrade, J. A. *El Banco de la República. Glosas y comentarios*, Bogotá, Editorial Minerva, 1929.
6. Arango L., G. "Nacionalización del Banco de la República", *Economía* 3, 9, 1965, Bogotá.
7. Avella G., M., comp. *Política monetaria y mercado de capitales en Colombia*, Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia, 1987.
8. Avella G., M. *Hacienda pública, moneda y café. El papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas*, Bogotá, Común Presencia Editores, 2000.

9. Avella G., M. "Las contribuciones económicas de Alfonso Palacio Rudas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991", Bogotá, mimeo, 2012.
10. Banco de la República. *Principales indicadores económicos, 1923-1997*, Bogotá, 1998.
11. Barro, R. 1973. "El dinero y la base monetaria en Colombia: 1967-1972", H. Gómez O. et al. *Lecturas sobre moneda y banca en Colombia*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, Editorial Stella, 1976.
12. Comité de Desarrollo Económico. *Informe final* (septiembre 1950-agosto 1951), Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1951.
13. Constitución Política de Colombia [Constitución de 1991], Prólogo de Carlos Lemos Simmonds, Bogotá, Editorial Panamericana, 1998.
14. Contraloría General de la República. *La situación de las finanzas del Estado*, Informe del Contralor General de la República, Bogotá, 1995.
15. Currie, L. *The supply and control of money in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1934.
16. Currie, L. *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una Misión*, Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1950.
17. Currie, L. *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de una Misión*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1952.
18. Currie, L. "Un marco para la formulación de políticas monetarias", *Revista Economía Colombiana* 234, abril de 1991.
19. Currie, L. "La política monetaria y el nivel de precios", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1973.
20. Departamento Nacional de Planeación. *Revista de Planeación y Desarrollo* V, 2, abril-junio de 1973.
21. Franco H., J. *Evolución de las instituciones financieras en Colombia*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1966.
22. Gómez O., H. *Derecho y desarrollo*, Bogotá, Banco de la República, 1991.
23. Gómez O., H; F. J. Ortega y, P. Sanclemente. *Lecturas sobre moneda y banca en Colombia*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, Editorial Stella, 1976.
24. Grove, D. L. "Memorándum sobre reorganización del Banco de la República" [1950], *Banca y Finanzas*, abril de 1988.
25. Hernández G., A. "Política de redescuento 1950-1970", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1973.
26. Hernández G., A. "La crisis financiera de los setenta: un plan para conjurarla", *Carta Financiera*, abril-junio de 1979. Reproducido en M. Avella, *Política monetaria y mercado de capitales en Colombia*, Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia, 1987.
27. Hernández G., A. "El pensamiento de Palacio Rudas sobre la institucionalidad monetaria: lecciones para el presente", Bogotá, mimeo, 2012.
28. Hommes, R. "La insoportable oscuridad del Emisor", *Estrategia* 125, 1988.
29. Kalnins, A. *Análisis de la moneda y de la política monetaria colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo, 1963.

30. Kemmerer, E. W. *Proyecto de Ley para la creación del Banco Central de Reserva del Perú junto con su exposición de motivos*, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1931.
31. Lora, E. "Las normas constitucionales sobre la moneda y la actividad financiera", *Revista Economía Colombiana* 234, abril de 1991.
32. Martínez C., A. Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 1999, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.
33. Meisel, A. y Barón, J. D. "A historical analysis of central bank independence in Latin America: the Colombian experience, 1923-2008". *Revista de Historia Económica* 28, 1, 2010, pp. 83-102.
34. Ortega, F. "La Banca Central en la Constitución de 1991", Velilla M., ed., *Constitución Económica de Colombia*, Bogotá, El Navegante Editores, 1993.
35. Martínez R., J. *Historia jurídica del Banco de la República*, Bogotá, Banco de la República, 1980.
36. Rosende, F. "La autonomía del Banco Central de Chile: una evaluación preliminar", *Cuadernos de Economía* 30, 91, 1993.
37. Uribe E., J. D. "Alfonso Palacio Rudas y el Banco de la República", Bogotá, mimeo, 2012.
38. Urrutia M., M. "La autonomía del Banco de la República y el reciente fallo de la Corte Constitucional", Nota editorial, *Revista del Banco de la República* 72, 862, agosto de 1999.
39. Urrutia M., M. "Proceso de toma de decisiones para las políticas monetaria y cambiaria", Nota editorial, *Revista del Banco de la República* 74, 888, octubre de 2001.
40. Urrutia M., M. "La coordinación de la política económica", Nota editorial, *Revista del Banco de la República* 75, 902, diciembre de 2002.
41. Varios autores. *Devaluación 1962. Historia documental de un proceso económico*, Introducción de J. Vélez G., Bogotá, Tercer Mundo, 1963.
42. Villaveces, C. *Bancos centrales de emisión*, Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1950.

#### *Otras fuentes*

43. Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Actas de la Sesiones Plenarias, Transcripción de sesiones, Presidencia de la República, Bogotá, mimeo, 1991.
44. Banco de la República. Aspectos monetarios en el proyecto de reforma constitucional preparado por el Gobierno, 1991.
45. Banco de la República. Propuesta sobre el régimen monetario en la reforma constitucional, Bogotá, 1991.
46. *Gaceta Constitucional*. Asamblea Nacional Constituyente, febrero a julio de 1991.
47. *Leyes Financieras*. Bogotá, Editorial Cromos, 1931.