

El BANCO DE LA REPUBLICA como institución independiente.

Salomón Kalmanovitz¹

Introducción

Una institución se define por su rol en generar reglas del juego en el terreno político, económico o social y por constituirse en una guía para el comportamiento de los agentes.² El banco central es entonces una institución al influir sobre las tasas de interés de corto plazo lo que, a su vez, tiene una crucial importancia en la toma de decisiones en torno a invertir, ahorrar o consumir. Esta es una delicada función que históricamente ha sido fundamental para el desarrollo y profundización de los mercados monetarios y de capital, sobre los cuales descansa el propio desarrollo económico de los países.

La sutileza de la función del banco central reside en que debe combinar el objetivo de la estabilidad de precios con el de propiciar el máximo crecimiento económico posible. Este es el mandato que debe cumplir la Reserva Federal de los Estados Unidos y la Corte Constitucional colombiana le ha dado un giro en dirección similar al BANCO DE LA REPUBLICA, yendo más allá porque le exige también coordinarse con el plan de desarrollo del gobierno.³ La tradición alemana y europea es más conservadora pues concentra la función del banco central en mantener exclusivamente la estabilidad de precios. Para poder llevar a cabo su misión, el banco central debe contar al menos con la independencia de los instrumentos requerida para desarrollar una política monetaria que garantice la estabilidad de precios y maximice el crecimiento económico de largo plazo.

La baja inflación es fundamental para que los precios sean señales eficientes y verdaderas del estado de los mercados. En caso contrario, la inestabilidad tergiversa la información, obliga a los agentes a tratar de descontar la inflación de los precios, a establecer contratos con tasas de interés variables y a hacer contratos de corto plazo porque hay incertidumbre sobre el nivel de la inflación futura. Aún con ciertas defensas para encarar la desinformación contenida en los precios, la inflación conduce a decisiones deficientes de ahorro, de inversión y de consumo y a que los mercados no se despejen: ciertas ofertas no se encuentran con sus demandas por los errores contenidos en sus señales de precios. Los precios informan mal porque están perturbados por excesos de demanda agregada crónicos, propiciados por la emisión que es independiente del estado de los mercados.

Lo que haré en este ensayo es analizar en una primera sección el sesgo inflacionario del gobierno y la necesidad del banco central de desligarse de él o sea la cuestión de su independencia, para entrar a ver la inflación como un problema fiscal, seguido por las condiciones que exige una verdadera independencia del banco central. El tema del carácter fiscal de la inflación y de la economía política de la política monetaria es abarcado

¹ Lo que sigue es el punto de vista del autor y no compromete a la Junta Directiva del BANCO DE LA REPUBLICA. Agradezco a Miguel Urrutia, José Darío Uribe, Hernando Vargas, Roberto Steiner y Alberto Carrasquilla por importantes observaciones que me hicieron sobre este trabajo.

² Douglass C. North. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, FCE, 1993.

³ En la Sentencia C-481 de 1999 de la Corte Constitucional se afirma: “Desde el punto de vista material, la autonomía del Banco de la República se encuentra limitada por la obligación constitucional que tiene esta institución de coordinar sus funciones con las otras autoridades, a fin de que el Estado colombiano cumpla los fines previstos por la Carta” “las estrategias y decisiones de la autoridad monetaria deben buscar ser consistentes con las políticas fiscal, salarial y de empleo, a cargo del gobierno, a efectos de mantener el equilibrio y dinamismo de la economía”.

seguidamente, junto con un balance de los resultados de la inflación y el crecimiento económico que ha tenido la política monetaria del BANCO DE LA REPUBLICA. Se concluye aceptando que la independencia del banco central colombiano es real pero limitada.

2. El sesgo inflacionario y la independencia del banco central

La tentación de generar inflación sorpresivamente por los gobiernos reside en su capacidad para deteriorar los salarios reales y el precio de los bonos o sea “modifica el valor real expost de los contratos”⁴ con lo cual incentiva el aumento del empleo en el corto plazo y disminuye el valor real de la deuda pública. Ante la rigidez de los salarios nominales, su reducción real propiciada por una inflación sorpresiva debe aumentar la demanda de empleo. Al mismo tiempo, la inflación licua parte del valor de las deudas contraídas, de tal modo que alivia su servicio en términos nuevamente reales. Sin embargo, la mayor inflación pasada cambia las expectativas sobre la inflación futura y lleva a los sindicatos a replantear sus pliegos buscando restaurar el valor real de los salarios. Si logran su cometido, se despedirán a los nuevos empleados y se tendrá una nueva situación con el nivel de empleo similar al del pasado pero con una inflación más elevada. La mayor inflación lleva también a que los bonos pierdan precio, elevando las tasas de interés reales de largo plazo que son las relevantes para la inversión de las empresas y, por lo tanto, contribuye a un menor crecimiento económico.

La política monetaria afecta los intereses de la mayor parte de los agentes: los deudores a los que les conviene la inflación y los acreedores que prefieren la deflación de precios; el gobierno que también pretende reducir su deuda con sorpresas inflacionarias que además aumentan temporalmente el empleo; los contribuyentes que quieren ver la deuda pública licuada y bajar sus impuestos; los jóvenes que pretenden ser empleados no importa si hay que soportar más inflación mientras que los viejos ven la inflación como un enemigo de sus pensiones, invertidas en deuda pública. En un país con más del 60% de los hogares participando en el mercado accionario, como los Estados Unidos, los electores tendrán preferencia por bajas tasas de interés que les aumentan el valor de sus portafolios. Para países en desarrollo donde la tributación es baja, se multiplica el afán del gobierno de usar sistemáticamente el impuesto inflacionario para sustituir la escasez de impuestos.

Para evitar esta tentación inflacionaria se plantea la necesidad de que el banco central sea independiente del gobierno y que sus funcionarios no compartan los beneficios políticos que se derivan del mayor crecimiento y del empleo temporales que obtiene el gobierno. Es por tal razón que los altos funcionarios del banco no deben ser sometidos al proceso político.⁵ En caso de requerir una política monetaria dura que aumente el desempleo, el banquero central no podrá ser despedido, a pesar del clamor popular. Rogoff ha planteado que la estabilidad de precios se asegura haciendo que los banqueros centrales sean más conservadores que el gobierno, incluso si este refleja las preferencias de los ciudadanos o en últimas que las preferencias del banquero central sean las de la estabilidad de precios contra la de estabilizar el producto, aunque esta última sea la preferencia de la ciudadanía.⁶ Pero este argumento introduce un elemento despótico en un marco que debe ser democrático; Fischer plantea, por el contrario, que la meta del banco central debe ser fijada por los

⁴ Gustavo Piga, “Dependent and Accountable: Evidence from the Modern Theory of Central Banking”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 14, No. 5, p. 564.

⁵ He argumentado en otra parte que al repartir bienes meritorios de carácter universal el banco central, al igual que el sistema de justicia, debe tomar distancia del proceso político. (Kalmanovitz, 2000)

⁶ Rogoff 1985, citado en Piga.

mecanismos políticos y que el banquero central sólo dispone de independencia técnica para lograr dichos objetivos. Cómo se verá, el escoger la meta de inflación debe ser no sólo un proceso político sino también técnico, evitando así que se postulen objetivos inalcanzables.

Piga sostiene que la independencia del banco central es aparente: dadas unas condiciones de polarización política en torno al tema monetario, el ejecutivo contará siempre con la legitimidad de un régimen democrático para intervenir sus decisiones. No obstante, las trabas legales o constitucionales para hacerlo lo pueden disuadir, por los costos implicados en el cambio o por el hecho mismo de la ruptura de reglas constitucionales. No sólo porque estos dispositivos enfrían el proceso (para eso están diseñadas tales reglas legales) y alargan el tiempo necesario para hacer los cambios, sino que pueden ser percibidos como atentados contra los derechos de propiedad de acreedores y propietarios de bonos del gobierno y del sector privado. Inversionistas nacionales y extranjeros pueden optar por retirar sus capitales del país, si prevén que el ejecutivo va a licuar las deudas contraídas corrompiendo el dinero. Piga está hablando de los países desarrollados y de una diferencia en inflaciones entre el 0-2% de los ortodoxos y del 4 % de los que pretenden estabilizar el producto. En los países en desarrollo la diferencia ha sido entre inflaciones medias internacionales y la hiperinflación.

3. La inflación como un problema fiscal

Se podría argumentar que la independencia del banco central no depende únicamente de las reglas de juego peculiares a él – patrimonio independiente, gobernadores no destituibles y elegidos por largos periodos, surgidos del propio banco o de la academia pero no del gobierno - sino de que el gobierno esté sometido a límites para el ejercicio de su poder en general y el de emitir en particular. Si hay frenos y contrapesos que limitan efectivamente el poder del ejecutivo, entonces no estará en capacidad de abusar su poder, incluyendo el de emitir dinero. Hay muchos ejemplos de bancos dependientes de las tesorerías de los gobiernos que actuaron en el pasado bajo criterios técnicos rigurosos, uno de los cuales es no emitir por encima de las necesidades del crecimiento natural de la economía. En el fondo, el exceso de emisión es siempre un recurso fiscal que no pudo ser reclamado a los contribuyentes. Si el ejecutivo y el congreso mantienen unas relaciones de coordinación y mutuo control, si hay un efectivo control democrático sobre el gasto público, entonces los presupuestos van a estar relativamente balanceados y no se requerirá acudir a la emisión para financiar faltantes. Pero de hecho es muy difícil ajustar la contabilidad pública y calcular con exactitud los ingresos y egresos del Tesoro, de tal modo que es probable que existan faltantes o sobrantes.

En el caso de faltantes fiscales lo que informa un gobierno comprometido con el respeto de los derechos de propiedad de sus ciudadanos es que colocará bonos voluntarios en el mercado de capital y honrará sus deudas. Si ese compromiso es creído por todos los agentes, entonces la deuda del gobierno será considerada como de mínimo riesgo y se abaratará el costo del endeudamiento público. Será el papel más barato del mercado y fijará el mínimo de la curva de rendimientos de los distintos bonos y letras. Las alternativas para financiar el déficit fiscal serían entonces el recurso de emisión de deuda o la pura emisión monetaria. Si el gobierno pretende exactar recursos reales de la población y reducir su deuda, entonces recurrirá a la inflación que operará como un impuesto significativo y caótico.

Ahora bien: el banco central no debe prestarle dinero directamente al gobierno y/o por debajo de las tasas de interés de mercado, en ningún momento. Hacerlo favorece la

reproducción y ampliación del déficit fiscal, conduce eventualmente a una pérdida del control monetario y a incrementos de la inflación. En el caso colombiano, el BANCO DE LA REPUBLICA puede prestarle dinero al gobierno pero a condición de que obtenga una votó unánime de su Junta Directiva.

Es aceptado por los tratadistas y por la práctica internacional que el banco central adquiera deuda pública en el mercado secundario, cuando requiera hacer expansión monetaria, o vender títulos en su poder cuando necesite contraerla, dentro de los límites provistos por el programa monetario anual. El programa monetario define la cantidad de dinero que requiere la economía para alcanzar su crecimiento potencial, calculada de acuerdo con una meta de inflación más el crecimiento de la economía, ajustada por la estacionalidad de la demanda por dinero. De esta manera se produce una coordinación de algún tipo entre la Tesorería y el banco central.

La intervención del Banco Central en el mercado de capital público es conveniente pues lo profundiza al darle mayor liquidez a los títulos del gobierno y, al mismo tiempo, incentiva a los bancos comerciales a tener activos de este tipo que además sirven de garantía cuando el banco central les otorga préstamos de muy corto plazo (repos), prestándole una mayor seguridad a las operaciones de suministro de la liquidez diaria al sistema financiero o incluso cuando extiende facilidades de emergencia a bancos en problemas de liquidez.

4. ¿Cuánta coordinación entre gobierno y banco es necesaria?

La coordinación entre el gobierno y el banco central puede recibir un énfasis macroeconómico: deberá definir entonces la meta de inflación, el crecimiento posible de la economía y, con base en esos parámetros, definir la trayectoria de los agregados monetarios y el rango de tasas de interés que hacen posible obtener la meta de nivel de precios. Si el gobierno elegido por los ciudadanos interviene en la decisión sobre la meta de inflación, entonces es claro que el electorado y sus preferencias tienen cierta influencia sobre la política monetaria a seguir. Tendríamos entonces al banquero de Stanley Fischer que recibe un mandato político y le permite autonomía para escoger las herramientas técnicas requeridas para alcanzarlo. Pero esta es una coordinación que hay que hacer anualmente y no requiere una intervención permanente del gobierno en la junta directiva del banco central. Podría ser problemático que los cambios de gobierno se reflejen inmediata y proporcionalmente en la política monetaria, propiciando la imprevisibilidad o expectativas inconvenientes con tales cambios, como lo señala Alesina. (Alesina et al, 2001)

La coordinación entre el banco central y el gobierno también puede ser entendida como el acuerdo de financiar el déficit fiscal mediante emisión, en el monto requerido por el gobierno. (Alesina et al, 2001) Si el gobierno hace bien su tarea y muestra equilibrio o sobranes en sus cuentas fiscales, entonces este es un aspecto que no necesita coordinar con el banco central. Deberá sólo informar que está generando superávit y, por lo tanto, el banco central puede acomodar una política monetaria más expansiva que compense la contracción fiscal. En el caso de faltantes fiscales, la colocación de deuda pública sustrae recursos de la economía privada y, por lo tanto, no implica aumento del crédito neto a la economía ni de la demanda agregada sino una reasignación de la misma.

Otro problema es que si el banco se ve forzado a cooperar con el plan de desarrollo del gobierno, como lo especificó una sentencia de la Corte Constitucional,⁷ y este es tan

⁷ En la C-021 de 1994 se dice “los alcances de la independencia del Banco de la República no llegan hasta el punto de que sus decisiones puedan adoptarse al margen de las estrategias y orientaciones generales de la

ambicioso que pretende hacer crecer la economía caprichosamente por encima de su producto potencial, entonces se verá obligado a abandonar su objetivo de estabilidad de precios. La ley 31 de 1992 explicita que si el banco se enfrenta a tener que escoger entre la estabilidad de precios y otros objetivos, deberá defender la primera. Este artículo no fue alterado por la Corte Constitucional, de tal modo que su interpretación de que el banco siempre debe cooperar con el plan del gobierno introduce una ambigüedad jurídica sustancial.

Lo que ha sucedido en el pasado es que el gobierno elabora un plan de desarrollo como un simple indicativo de sus aspiraciones. Generalmente, el propio gobierno tiene argumentos técnicos bien fundamentados para poderlo convencer de que el crecimiento debe basarse en variables reales, como ahorro e inversión elevados, crecimiento dinámico de exportaciones y ganancias de productividad en muchas ramas de la economía, mientras que la política monetaria sólo puede propiciar una atmósfera de estabilidad de precios y cambiaría que apoye ese crecimiento. Sin embargo, si un gobierno populista insiste en que la política monetaria es el instrumento fundamental del crecimiento económico, estando dispuesto a dar golpes monetarios para lograr sus fines, cuenta en Colombia con todas las leyes o la suficiente ambigüedad constitucional como para desatar altas inflaciones. En este sentido me parece valiosa la observación del estudio de Alesina et al que este esquema legal es inadecuado y dificulta llevar a cabo la función fundamental del banco central, sin que pueda tampoco propiciar un crecimiento económico sostenible.

5. Las condiciones de la independencia del banco central

En los ámbitos académicos anglosajones y en los medios financieros internacionales es un principio que la independencia del banco central exige una separación de funciones clara del ministro del Tesoro y que la coordinación no vaya más allá de un intercambio de información. Un ministro de hacienda presente y presidiendo la junta del banco central, como es el caso colombiano, es inaudito en estos medios. La razón es, como ya se ha visto, que tal figura facilita la ingerencia del gobierno en momentos en que le sea atractivo monetizar su déficit fiscal o proveer un estímulo inflacionario al empleo. Adicionalmente, tal esquema confunde las funciones fiscales con las monetarias: el ministro asume la responsabilidad por los resultados inflacionarios (si son buenos) y el banco, en parte, por los resultados fiscales (si son malos), cómo también por los resultados cambiarios, de tal modo que puede socavar públicamente al banco cuando este no le juegue a financiar sus faltantes, tenga que hacer una política monetaria dura, se rehúse a aflojar la política monetaria para elevar el empleo de corto plazo o no complazca a los grupos de interés exportadores con devaluaciones excesivas financiadas con emisión primaria.

Cuando Sergio Clavijo dice que se logra “un adecuado balance institucional” porque el gerente del BANCO DE LA REPUBLICA tiene un voto en el Consejo Superior de Política (que incluye a todos los ministros y al director de Planeación), Conpes, y el ministro de hacienda preside la junta del banco, creo que no está midiendo el intercambio de poderes en cuestión ni cuestionándose si el ministro de hacienda y el gobierno ejercen

política económica incorporadas fundamentalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, porque si bien el Banco no es un órgano del ejecutivo, es de todas maneras, un organismo del Estado, y le está absolutamente vedado, por lo mismo, actuar bajo la simple inspiración de sus caprichos. De no ser así sobraría la advertencia final del artículo 371, que como se vió, acoge el principio universal de que las políticas generales del Estado no pueden desconocerse por ninguna autoridad y menos cuando está organizado en forma de república unitaria (C.P. art. 1o.)”. (Énfasis agregado) La Corte está más prevenida contra el BANCO DE LA REPUBLICA que con la posibilidad de que el gobierno abuse de su poder y lo obligue a emitir por encima de las necesidades del crecimiento potencial que tiene la economía .

de forma limitada y balanceada sus fuertes poderes. Las estructuras institucionales democráticas son precisamente aquellas en que se limita efectivamente el poder del gobierno y son las que le han dado cuerpo a la idea de democracia con la división de poder y la rotación de poder en el mundo avanzado, dentro de la cual se incluye a la independencia del banco central. La tributación debe ser negociada con los representantes de los contribuyentes y no pueden existir impuestos escondidos como los que surgen con la inflación. (Kalmanovitz, 2000) Que esa lección no se practique en Colombia significa que los controles que limitan el poder del ejecutivo son pobres y no garantizan que el BANCO DE LA REPUBLICA pueda cumplir *siempre* con sus funciones.⁸

Existe un elemento señalado por Leonardo Villar y es que la presencia del ministro en la presidencia de la junta directiva del BANCO DE LA REPUBLICA puede comprometer al gobierno con la política anti-inflacionaria. Este argumento es bueno en cuanto la coyuntura no exija políticas que son difíciles de justificar, aunque sean necesarias desde el punto de vista técnico o de proteger la estabilidad macroeconómica del país. Se ha tenido en la experiencia colombiana ministros de hacienda que públicamente castigan al banco por su política cambiaria, lo amenazan con el cambio de su ley o le han asignado toda la responsabilidad por los ajustes duros con que fue necesario enfrentar la crisis de 1998-1999, a pesar de que estos fueron contagiados por una crisis internacional y agudizados por desequilibrios fiscales protuberantes.

El ministro de hacienda en Colombia es el funcionario más poderoso del gabinete y es un gran centro de atención para los medios de comunicación. Que el presidente de la Junta Directiva del Banco Central desautorice sus decisiones es más grave que si el ministro critica públicamente y desde afuera al ente autónomo que se supone es el banco central. El solo temor de que esto suceda puede inducir a los miembros de la Junta a no oponerse a los designios del ministro. Por lo demás, es más adecuado que la opinión pública tenga claras las responsabilidades de cada poder y no culpe al banco de los resultados fiscales o al ministro de los resultados en materia de estabilidad de precios.

La presencia del ministro en la Junta corresponde a una tradición de excesivo centralismo en la organización del estado colombiano que apenas se ha comenzado a contrarrestar. (Kalmanovitz, 1997) Su salida es necesaria para que haya menos riesgo de que algún gobierno pretenda monetizar el déficit fiscal y queden claramente delimitadas las responsabilidades: la Junta por la política monetaria y el ministro por la política fiscal. Pueden coordinar ambas políticas si los dos funcionarios simplemente desayunan con alguna frecuencia.

El elemento que le presta una mayor independencia al banco colombiano, en mi modo de ver, es uno que no es frecuentemente citado por la literatura: consiste en contar con un equipo técnico altamente calificado que opera con libertad académica para escribir sus informes y sugerir las opciones de políticas que tiene enfrente de sí la Junta. Otra regla fundamental en tal dirección es que no se toman decisiones que no vayan precedidas de un informe técnico y de su discusión previa por los miembros de dedicación exclusiva de la Junta. Así las cosas, la discusión es profunda, enmarcada técnicamente, se analizan todas las opciones disponibles, la Junta examina sus implicaciones políticas y toma sus decisiones en conciencia. El ministro acá está en desventaja porque no cuenta con un apoyo técnico

⁸ La cita de Lauchlin Currie que presenta Clavijo en su escrito y que según él avala la presencia del ministro en la Junta, a mi me deja sin ninguna duda de que para Currie el ministro debía estar definitivamente fuera, porque introducía un sesgo "por lo general", o sea siempre, hacia "la excesiva emisión monetaria".

similar y le corresponde asumir la posición más adecuada desde el punto de vista técnico frente a las consecuencias de otras opciones.

El hecho de que no hay una inhabilidad en la ley para miembros del gobierno en participar en la junta directiva del Banco introduce un riesgo: que personas dependientes del presidente que los nombró o demasiado leales al gobierno continúen actuando a favor del mismo, cuando deben estar comprometidos con los objetivos de la institución. El estudio sobre el BANCO DE LA REPUBLICA de Alesina et al (2000) sugería que se introdujera tal inhabilidad, al menos con una cuarentena de 2 años de haber pertenecido al gobierno, para reducir ese riesgo.

Una primera observación es que la imposibilidad del gobierno de despedir a su nombrado le gana cierta independencia a este director. Su permanencia en el cargo dependerá del próximo gobierno; quizás se vea tentado llegado el momento de los cambios en la Junta que trate, al igual que el resto de directores, de ganarse su simpatía, pero mientras tanto puede ejercer su autonomía frente al que lo nombró. Aquí entramos en un campo subjetivo: ¿qué tan agradecido y leal será el director frente a su patrón? Algunos funcionarios del gobierno con vocación académica han demostrado ser buenos y leales directores del banco, lo que puede explicarse por la tendencia del académico a actuar sobre argumentos racionales, a luchar para trascender su interés personal y también quizás por la naturaleza abierta y atomizada de los partidos políticos en Colombia, que no le exigen militancia ni disciplina a sus miembros. Un nombramiento de un militante político a la Junta del banco central podría ser muy contraproducente, especialmente en un sistema basado en partidos fuertes, que no es precisamente el colombiano, en tanto que no atendería razones técnicas o académicas sino órdenes del directorio de su partido o del propio gobierno que obedecen a la ideología o a sus necesidades políticas. Por otra parte, la experiencia de haber trabajado en cargos de planeación o de hacienda en el pasado puede enriquecer la participación de un codirector en las discusiones y conducir a mejores políticas monetarias.

La regla informal en el caso colombiano que se ha impuesto es que los gobiernos nombren como directores a personas con buenas credenciales académicas, aunque algunas de ellas han sido más figuras políticas que de orientación técnica. Esas por lo general no han permanecido mucho tiempo en la Junta Directiva, entre 1.5 y 2 años, lo que ha ocasionado una alta rotación y otorgado al gobierno la capacidad de nombrar más de los dos miembros que le permite la ley y de esta manera obtener una mayoría que operará durante un año y medio de su mandato. Pero eso en sí mismo no significa necesariamente que el gobierno puede hacer lo que quiera en política monetaria porque cada medida debe tener su discusión y justificación técnica, ayudado además por el hecho de que los nuevos directores requieren un tiempo de aprendizaje para poder tomar decisiones responsables. Lo que sí ha sucedido, como es de esperarse, es que una junta adversa al gobierno se vuelve más cooperativa con el mismo, después de los cambios que le otorgan una mayoría temporal al gobierno en una nueva junta. (Alesina et al, 2001) Cómo ya se ha dicho, es muy posible que esta mayoría no sea utilizada ni demandada por el gobierno pero no se sabe que otro gobierno pueda ser elegido en el futuro.

También ha sucedido que un gobierno ha precipitado decisiones que la Junta no había considerado apropiadas en su momento, como la soltada de la banda cambiaria, presionada públicamente desde junio de 1999 por algunos miembros del gobierno, lo que introdujo inestabilidad en el mercado de divisas y presionó, junto con la posición del FMI de que los

regímenes cambiarios intermedios habían perdido su validez, a que se tomara la decisión finalmente en septiembre del mismo año.

Otra buena idea de Alesina et al (2000) es prolongar los periodos de los miembros de Junta y escalonarlos porque de esta manera el gobierno no puede sacar de la junta a los que considera más opuestos a su política o a su ideología, la renuncia de algún miembro de la Junta no le entregará una mayoría al gobierno y los demás se sentirían menos agradecidos con sus nombramientos. El poder escoger quien sale por el gobierno es una de las maneras más contundentes con que este logra cambiar la orientación ideológica de la Junta. Van tres gobiernos que han obtenido mayorías en la Junta y en los últimos dos porque a varios miembros se les ha dado por renunciar. Las recomendaciones de (Alesina et al, 2000) son que los nombramientos de los directores sean por un tiempo más largo a 7 años, en vez de los 4 años actuales, “instituir un sistema alternado de nombramiento... de manera que ninguna administración tenga la prerrogativa de designar una parte importante de la junta”. Para el exdirector Antonio Hernández, “esa reforma le daría certidumbre a la tendencia del cargo por los directores y eliminaría suspicacias sobre la independencia de la Junta en los meses previos a los nombramientos”.

La misión aconseja empoderar al gerente entregándolo en ocasiones de empate un doble voto. Esto produce cierta repugnancia natural porque va contra la igualdad de las personas en la toma de decisiones. También propone reducir el número de miembros de la Junta a solo 4. (Alesina et al 2000) Tal sugerencia limitaría el debate pues restringe el número de posiciones. En todo caso, el número de miembros debe ser impar y el gerente deberá convencer al resto de la justeza de sus iniciativas. En la actualidad el gerente es nombrado por la junta directiva saliente, de tal modo que el gobierno tiene poca influencia en su nombramiento. Esto es positivo por el lado de la independencia de la gestión del gerente, pero le quita legitimidad y fuerza frente al resto de los directores y el ministro quienes lo eligen.

El gerente debe contar con un mayor apoyo político (ser propuesto por el Presidente pero ratificado por el Senado), mientras el resto de directores puede ser nombrado por el presidente, otorgándole más legitimidad y mando al gerente de esta manera. El gobierno propondrá un solo candidato a la gerencia del banco al senado y este sólo podrá rechazarlo o aceptarlo, para evitar las ternas tan abundantes en la Constitución de 1991 que obligan a los candidatos a cabildear por el apoyo de los senadores y tener que ofrecer intercambios políticos. El gerente debe ser el portavoz de la Junta y no el Ministro y el responsable ante el Senado de la política monetaria. En el Senado solo la Comisión de Asuntos Económicos, la tercera, tendrá la facultad para escuchar los informes del gerente, para darle seriedad al informe y su discusión y evitar de los circos plenarios. El inicio de su periodo debe coincidir en alguna medida con la mitad del periodo del Presidente de la República para entenderlo más influido o reflejando indirectamente la inclinación del electorado en el pasado, porque los electores pueden inclinarse hacia más o menos conservadurismo monetario. De esta manera aumentaría la legitimidad de la Junta con relación a los poderes elegidos por los ciudadanos.

6. La economía política del banco central

Cómo ya se ha visto, los agentes económicos perciben la política de estabilidad de precios de acuerdo con sus intereses. Los trabajadores jóvenes, los deudores, el gobierno y los contribuyentes al fisco quieren más inflación de la necesaria para aumentar su empleo, disminuir el monto real de sus deudas y pagar menos impuestos. Por el contrario, los

viejos, los acreedores y todos los que tienen ingresos fijos nominales o no los pueden variar a su antojo querrán más la estabilidad de precios. Fischer y Modigliani mostraron que “el conflicto de intereses entre deudores y acreedores es donde la inflación tiene sus efectos más significativos, sugiriendo que la más importante distinción entre deudores y acreedores es aquella entre los viejos (dueños de activos) y los jóvenes (contribuyentes)”. (Piga, 575) En una sociedad en donde la mayoría de la población fuera joven y votara efectivamente, la inclinación de la sociedad sería entonces más a favor de estabilizar el producto que la inflación. Una población más anciana propiciaría una política monetaria más deflacionista.

Piga observa que si las deudas están indexadas los acreedores se interesarán menos por la estabilidad de los precios, algo que es relevante para Colombia donde los contratos de deuda contienen una tasa de referencia, más cierto número de puntos o donde las obligaciones hipotecarias están solo relacionadas con la inflación y con una tasa de interés real fija. Esto introduce una presión de los deudores hipotecarios para que el BANCO DE LA REPUBLICA reduzca la inflación y amplía el número de electores que apoyan su mandato principal.

Los sindicatos prefieren más inflación de la necesaria porque tendrían más reivindicaciones por alcanzar, a pesar de que corren el riesgo de que en la pugna distributiva salgan perdiendo, en cuanto no pueden anticipar correctamente la inflación en los contratos de trabajo que negocian. Sin embargo, en la turbulencia es posible que aumenten sus salarios por encima de la inflación pasada. Los sindicatos colombianos defienden también la protección arancelaria, incluyendo la de los alimentos, que tiende a aumentar la inflación y a deteriorar sus salarios reales, pero lo hacen por razones ideológicas y de consistencia: si la protección y la defensa de la estabilidad de sus puestos de trabajo es su razón fundamental de ser, entonces la protección debe ser para todos, sin excepción.

En los países avanzados, los sindicatos pretenden obtener el pleno empleo porque es cuando más aumenta su poder de negociación y por ello son críticos de la política monetaria que se endurece en el preciso momento en que la economía se aproxima a su nivel de empleo potencial. En los países latinoamericanos ha habido una pobre interpretación de la teoría keynesiana que es entendida como una política monetaria de desarrollo económico,⁹ la cual ha sido puesta en práctica con consecuencias hiperinflacionarias y con el colapso del crecimiento. En estos países que tienen déficit fiscales financiados externamente, es difícil que practiquen políticas contra-cíclicas porque están en manos de sus acreedores que les imponen políticas que disminuyan el riesgo de no-pago. El problema origen no es el de la imposición sino el de colocarse en una posición débil al incurrir en déficit y financiaciones que tienen ese alto costo. Por lo demás, los acreedores externos querrán estabilidad en la tasa de cambio de la economía en cuestión, y más aún los deudores locales en divisas porque una devaluación se transmite directamente al valor de sus obligaciones.

Visto el arreglo institucional del BANCO DE LA REPUBLICA, es necesario preguntarse por su experiencia histórica. Esta no muestra muy buenos resultados a primera vista para el arreglo *sui-generis* de la banca central colombiana. Mishkin y Savastano escriben al respecto que “la estrategia anti-inflacionaria (en Colombia) fue un fracaso. La inflación anual promedio en el periodo 1991-1998 fue esencialmente la misma para el promedio de los

⁹ Keynes mantuvo que las políticas contracíclicas fiscales y monetarias se podían aplicar en momentos en que no se cumplía el principio de la neutralidad del dinero, con condiciones de subempleo coyuntural protuberantes. En condiciones de subempleo estructural la receta es catastrófica porque el aumento de la cantidad de dinero se transmite rápidamente a los precios.

Indice de Precios al Consumidor Variaciones porcentuales anuales y Metas de Inflación



ochenta (23.6%) y desde 1991 hasta 1996 el banco central excedió en forma consistente sus siempre modestas metas de inflación”. Quizás el problema que tuvo esta trayectoria fue que las primeras metas de inflación fueron fijadas unilateralmente por el ministro de hacienda, Rudolff Hommes, contra la visión técnica del BANCO DE LA REPUBLICA que veía difícil que la inflación bajara 10% en un solo año. Por eso se mantuvo la meta de inflación de 22% durante 3 años, antes de lograrla. (Ver gráfica 1) Eso ya de por sí le restó credibilidad al BANCO DE LA REPUBLICA independiente recreado por la Constitución de 1991.

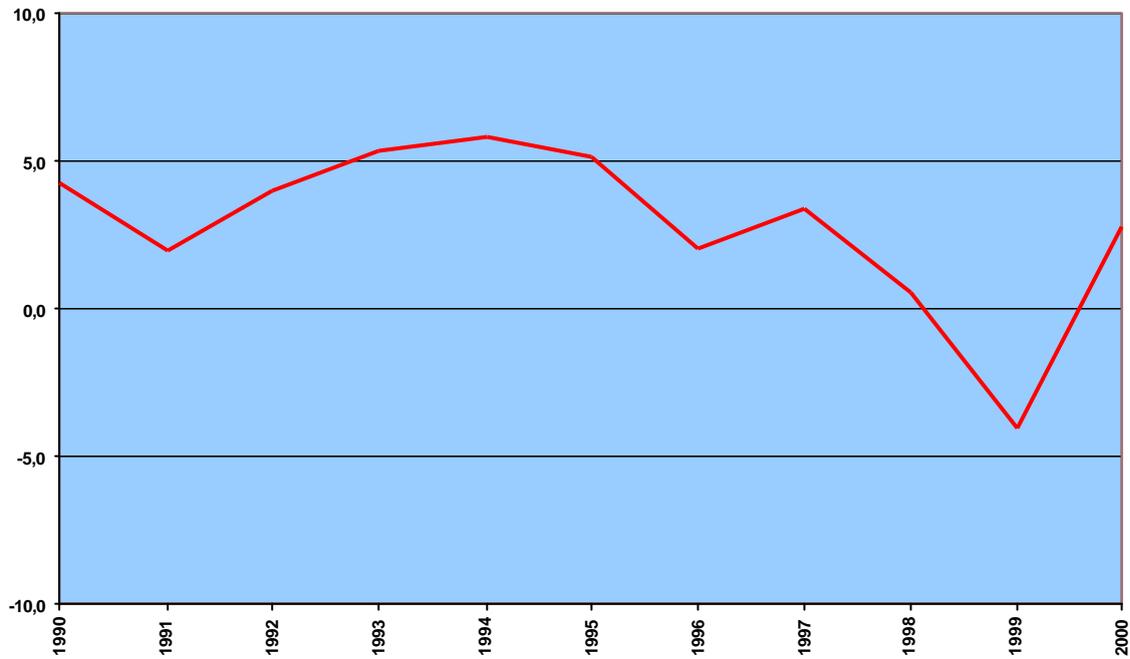
La política de austeridad monetaria debió ser impuesta desde 1993 cuando avanzaba un exceso de gasto privado financiado por una fuerte entrada de capital, complementado con una expansión fiscal, pero el ministro se opuso fuerte y exitosamente a ella. Lo ideal hubiera sido una política fiscal contractiva fuerte y una elevación moderada de los tipos de interés que hubiera sustentado un crecimiento de la economía por encima del 4% por más tiempo (Ver gráfica 2) sin generar los ingentes desequilibrios en las cuentas fiscales y externas del país y reduciendo el tamaño de la burbuja especulativa que se formó en el mercado de finca raíz y que también se expresó en el disparo de la inversión privada. Solo se logró establecer una política monetaria dura a mediados de 1994, contra la oposición del ministro Perry quien impulsó un enorme programa de gasto público¹⁰ sobre una economía recalentada por el gasto privado. Seguidamente el ministro Ocampo logró frenar el crecimiento del gasto público pero propició una reactivación del sector privado durante 1997, apoyada por una monetización de US\$1.500 millones que entraron el 31 de diciembre de 1996 por la privatización de la Empresa de Energía de Bogotá, lo cual sirvió de justificación para decretar una emergencia económica por parte del gobierno.

Todo lo anterior culminó con un déficit protuberante de la cuenta corriente de la balanza de pagos que expuso mucho al país frente a la crisis de 1998, como resolución de los

¹⁰ El PIB público creció un 25% real en 1996 que posiblemente fue el mayor crecimiento del gasto público en todo el siglo XX.

grandes desequilibrios macroeconómicos generados por dos administraciones que gastaron muy por encima de los ingresos corrientes de la Nación. Lo notable de estas experiencias es una concentración de poder tan grande en el ejecutivo que le permite extra-limitarse en el gasto público, en tanto tenga un financiamiento externo e interno disponible.

**CRECIMIENTO DEL PIB
(Variación porcentual anual)**



Los logros del BANCO DE LA REPUBLICA existieron si no se miran los promedios que utilizan Mishkin y Savastano y que los ocultan, aunque fueron modestos: la inflación fue cercana al 32% en 1990 pero terminó en 8.7% en el 2000. La política ejecutada por el Emisor a lo largo de la década llevó a que los agregados monetarios descendieran paulatinamente lo que acomodó cada vez menos inflación. Sin embargo, la inflación bajó bruscamente en 1999 como resultado de la recesión que precipitó la salida de capitales y la restricción del refinanciamiento de las deudas externas vigentes (cerca del 2.5% del PIB). Hay que destacar que las nuevas instituciones colombianas resistieron la crisis en forma ordenada y la independencia de su banco central fue respetada, porque hubiera podido suceder, como en los países vecinos, cuyos gobiernos destituyeron gerentes y juntas directivas de sus bancos centrales, que así intervenidos generaron inflaciones crecientes y contracciones mayores de sus productos nacionales.

7. Conclusiones

Es aparente que la independencia del banco central colombiano es real pero limitada. La alta rotación de sus directores hace que la composición de la Junta refleje con demasiado rapidez el sentir del electorado y el sesgo ideológico por el que se incline el gobierno. La presencia y presidencia del ministro de hacienda en la Junta Directiva refuerza el curso de la política en sus deliberaciones lo cual, unido a la consideración anterior, explica en buena parte por qué la inflación no bajó en Colombia más rápidamente durante los noventa. Si hubiera existido un compromiso fuerte de los gobiernos con la reducción de la inflación y con los equilibrios macroeconómicos, de seguro la inflación hubiera caído igual que en el resto de países latinoamericanos. Con menores desequilibrios fiscales y en la cuenta

corriente de la balanza de pagos, la crisis internacional de 1998-1999 hubiera afectado con menos fuerza el producto y el empleo de la economía colombiana.

Cómo ya se ha visto, hay un incentivo importante para que el gobierno controle el déficit fiscal que es la prohibición constitucional que tiene el BANCO DE LA REPUBLICA para prestarle dinero, lo cual puede superarse difícilmente por medio de una decisión unánime. Sin embargo, existe un mercado de capitales externo que presta barato en la mayor parte de las circunstancias y en Colombia se dieron pasos importantes en la profundización del mercado de capitales local, lo cual permitió el financiamiento del gasto público explosivo. El hecho de que el ejecutivo pudiera desplegar su influencia sobre la política monetaria lo alejó de la búsqueda de los objetivos de estabilidad de precios y equilibrio fiscal, porque el sector privado no tenía que pagar aparentemente por los extravíos fiscales todo el tiempo. Someter al gobierno a los altos costos políticos inmediatos que tienen sus desequilibrios fiscales es precisamente lo que logra la institución banco central independiente en el entorno político de los países en desarrollo que han adoptado el esquema de meta de inflación y lo han podido desarrollar en forma independiente.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina Alberto, Alberto Carrasquilla, Roberto Steiner. 2001 “Coordinating Macroeconomic Policies: A Response to Sergio Clavijo”, **Quarterly Journal of Central Banking**, Vol. XI, No. 4, Mayo.

Alesina Alberto, Alberto Carrasquilla, Roberto Steiner. 2000 “The Central Bank in Colombia”, Fedesarrollo, Documento de trabajo, No. 13.

Clavijo, Sergio. (2001) “Banca central y coordinación macroeconómica: El caso de Colombia”, **Revista del BANCO DE LA REPUBLICA**, No. 879, enero.

Hernández, Antonio. 2001 “Propuestas de la misión Alesina sobre reformas al banco central: Un comentario”, Universidad Externado y Universidad Nacional, mayo.

Kalmanovitz, Salomón. 2000 “La independencia del banco central y la democracia en América Latina”. **Revista del Banco de la República**, No. 875, septiembre.

Kalmanovitz, Salomón. 1997 “Realidades de la independencia del Banco de la República”, **Revista del Banco de la República**, Bogotá, noviembre.

Mishkin, Frederic S., Kalus Schmidt-Hebbel. 2001 “One Decade of Inflation Targeting in the World: What Do We Know and What Do We Need to Know?”, Working Paper 8397, National Bureau of Economic Research, Julio.

Mishkin, Frederic S., Miguel Savastano. (2000) “Monetary Policy Strategies for Latin America”, Documento de trabajo 7617, National Bureau of Economic Research, marzo.

North, Douglass C.. 1993 **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, FCE, México.

Piga, Gustavo. 2000 “Dependent and Accountable: Evidence from the Modern Theory of Central Banking”, **Journal of Economic Surveys**, Vol. 14, No.5.

