

## ALFONSO PALACIO RUDAS Y EL BANCO

Carlos Gustavo Cano\*

Sin lugar a dudas, la más crucial de las contribuciones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en materia económica, que real y genuinamente marcó un hito en la historia de Colombia, fue la refundación del Banco de la República, al haber consagrado en el nuevo texto de la Carta Magna a su Junta Directiva como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del país, y al haberle otorgado a la institución una naturaleza independiente y autónoma en los ámbitos administrativo, patrimonial y técnico, con sujeción a un régimen legal propio.

Así las cosas, la Junta tiene a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco, las cuales, bajo el mandato esencial de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, consisten en “*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.*” (República de Colombia 1996). Bajo el entendido de que todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

La Junta está conformada por cinco miembros de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República por un período de cuatro años, el cual podrá ser prorrogado hasta por dos adicionales, teniendo que reemplazar a dos de ellos cada cuatro años. Además, por el Ministro de Hacienda, quien la preside. Y por quien sea designado como Gerente General por parte de los seis anteriores, quien tendrá, además de la representación legal del organismo, al igual que los cinco miembros de dedicación exclusiva, voz y voto y un período de cuatro años prorrogable hasta por dos más.

Otra pieza medular del cambio constitucional fue la abolición de la posibilidad, hasta entonces habitual, de financiar directamente los déficits presupuestales del gobierno, a no

---

\* Codirector del Banco de la República. Intervención en la Biblioteca Darío Echandía del Banco de la República en Ibagué el 17 de Agosto de 2012, en el homenaje a la memoria del doctor Alfonso Palacio Rudas con ocasión del centenario de su nacimiento.

ser que operaciones de esa índole contaren con la aprobación unánime de los siete miembros de la Junta, o que se tratara de operaciones de mercado abierto, o sea, en la práctica, transacciones en el mercado secundario de los títulos de deuda pública – en la actualidad conocidos como TES - y demás papeles emitidos por el gobierno. Así mismo, fue suspendido el establecimiento de cupos de crédito y de garantías en favor de particulares o entidades privadas, y el esquema de fondos financieros de fomento especializados por sector.

Semejante transformación, que colocó a la economía colombiana en la senda de la modernidad macroeconómica, no fue un mero resultado fortuito de la coyuntura, ni mucho menos de la llamada moda neoliberal, como equivocadamente se afirma. Tras ella estuvo la prédica cimera, anticipatoria y obstinada de un hombre que, fiel a la tradición de las ideas social demócratas, durante los treinta años previos a la cita de los constituyentes de 1991, señaló como bien público supremo la sanidad de la moneda, para cuya guarda desde entonces venía predicando la entronización de una ‘magistratura monetaria’, independiente y autónoma, a cuyo cargo se debería confiar tan delicada responsabilidad. Era Alfonso Palacio Rudas.

Palacio, a la edad de treinta años, en 1945, en calidad de Contralor General de la República ya se había estrenado como gran innovador en materia monetaria al haber adoptado en las cuentas de la Nación la noción de medios de pago, universalmente conocida como M1, esto es el efectivo en poder del público más los depósitos en cuenta corriente. En suma, lo que representa la expresión primigenia de la moneda como atributo de la soberanía de un estado, y como materialización de un poder de compra que sustituyó al trueque. Desde entonces, la definición de dinero así concebida ha sido el referente para las estadísticas oficiales sobre la economía.

Posteriormente sobrevendría la llamada ‘revolución financiera’ de la década de los años 80 y 90, originada especialmente en Estados Unidos, la cual, aparejada con la nefasta moda de la *desregulación* de los sectores financieros, desembocó en la actual crisis económica de carácter global, conocida con la Gran Recesión, cuya superación todavía luce remota, aún entre los analistas más optimistas. Sin duda, su germen, al igual que la mayor parte de episodios similares de la historia contemporánea, fue de índole monetaria, al amparo de

nuevas modalidades de emisión de especies circulantes fuera del radar de la banca central y la regulación, que proliferaron en virtud de la aludida ‘revolución’ y de la tan celebrada por entonces nueva ola de liberalización del mercado de capitales.

Como lo sostuve en una conferencia reciente (Cano 2012):

*“En cuanto se refiere a la tarea constitucional de la autoridad monetaria – que consiste en esencia en procurar y mantener niveles de inflación bajos y estables mediante controles del lado de la demanda y del crecimiento de la cantidad de dinero en circulación -, los esfuerzos de los banqueros centrales de hoy podrían fácilmente terminar contrarrestados por nuevos y muy cercanos sustitutos suyos. Se trata de algunas de las más recientes ‘innovaciones’ crediticias y financieras, cuyo desarrollo ha sido paralelo al de la denominada ‘banca en la sombra’, con capacidad de emitir dinero en virtud de aquellas, desbordando el monopolio o al menos el control de esa función por parte de la banca central. Luego la regulación de la intermediación financiera clásica y nueva, en vez de accesoria, tiene que ser parte esencial, inaplazable, del manejo de la moneda en todas sus acepciones y modalidades.”*

Según la descripción del destacado historiador económico Niall Ferguson (2009),

*“una explosión de ‘titularización’ (una práctica bajo la que se cogen deudas individuales como las hipotecas, se dividen en tramos, se agrupan en paquetes y se convierten para su venta) elevó la emisión total anual de títulos con garantía hipotecaria, títulos garantizados por activos y obligaciones colateralizadas por encima de los tres billones de dólares.”*

Semejantes experiencias en el ámbito internacional refuerzan la necesidad de la independencia y la autonomía de una autoridad monetaria sólida y con amplias atribuciones, a fin de poder cumplir eficazmente con su misión de preservar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Alfonso Palacio ya lo avizoraba y predicaba desde la década de los sesenta del siglo anterior. Pocos como él tuvieron tal visión con tan sin igual anticipación.

Como en ese tiempo el Banco era una entidad de derecho privado y su capital seguía en manos privadas, se empezó a discutir la nacionalización de su capital buscando con ello

protegerlo de las influencias de las órbitas privadas, en especial de la banca comercial, en la conducción de la política monetaria. Pero esta no se adoptó sino hasta 1973 a través de la ley 7 de ese año.

En un discurso pronunciado ante el Senado en 1962 durante el debate sobre la nacionalización del Banco, que luego evolucionó hacia la creación de la Junta Monetaria un año después, citado por uno de los más lúcidos biógrafos de Palacio Rudas desde el ángulo de sus ideas sobre economía política y manejo de la moneda, Mauricio Avella (2002), denunció como un enorme defecto de la arquitectura institucional de la Nación la falta de independencia de la entidad frente al gobierno, en los siguientes términos:

*“... ¿Nacionalizar para qué? Si el Banco de la República es mucho más reverente ante los poderes del Estado, ante los Ministros de Hacienda, que cualquiera de los bancos nacionalizados de Europa...se inclinan ante todas las peticiones del Estado, descuidando su responsabilidad fundamental de manejar técnicamente la moneda, de hacer una política de salud monetaria...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 negarle a los Ministros de Hacienda las peticiones que le hace(n), vive doblegado ante el gobierno...lo necesario es independizarlo, modificando su junta, de manera que en ella actúen gentes independientes...No basta para asegurar dicha independencia con que haya accionistas bancarios en la Directiva del Banco de la República. Ellos, naturalmente, se inclinan ante las peticiones de los Ministros, con tal de poder defender y sacar tajada para sus particulares intereses bancarios.” (Palacio 1962).*

Once años después, en 1973, según reproducción de Antonio Hernández (2004), escribió:

*“Todo indica que la atención primordial de la Junta se ha concentrado en brindar a la tesorería recursos para atender los giros de un presupuesto improvidente, manirroto. Sólo le importa que brille el numerario en las arcas públicas aunque la economía desfallezca...Es una autoridad monetaria que no actúa con criterio de economista sino con agallas de publicano.”*

Cabe mencionar un interesante antecedente. José Arturo Andrade, miembro de la Junta del Banco en la segunda mitad de los años veinte, y también pionero de la causa de su independencia, cita el siguiente aparte de un memorando de Edwin Kemmerer, director de la misión que recomendó la creación del Banco en 1923, el cual recoge Avella (2002) en su libro:

*“La historia de los bancos centrales de emisión de la América Latina, lo mismo que en muchas otras partes del mundo, muestra claramente que el peligro más grande que a esos bancos amenaza es el peligro de la usurpación gradual por los gobiernos, que lleva siempre al desastre...”* (Andrade 1929).

Como lo señala Avella (2002), *“Andrade establecía una relación directa entre dicha independencia y la confianza del público.”*

No obstante, a pesar de los acertados y visionarios criterios sobre la autonomía y la independencia expuestos y defendidos por Kemmerer y Andrade, con la expedición de las leyes 30 y 117 de 1922, y las leyes 25 y 45 de 1923, se creó el Banco de las República como entidad de derecho privado, a la cual se le confió en forma exclusiva, inicialmente por concesión contractual de parte del gobierno y posteriormente como atribución legal, la facultad de emitir y regular la moneda, y ser prestamista de última instancia, teniendo a su disposición como instrumentos principales la tasa de redescuento y las operaciones de mercado abierto.

Inicialmente la Junta estuvo integrada por diez miembros, de los cuales sólo tres serían representantes del gobierno con voz pero sin voto, descartando al Ministro de Hacienda, y cediéndole la porción restante al sector privado, dentro de la que la presencia de la banca fue la predominante. Más tarde se permitió la participación del Ministro dentro de la cuota asignada al gobierno, y se le abrieron espacios a representantes de la Federación Nacional de Cafeteros, las Cámaras de Comercio y la Sociedad de Agricultores. El Gerente del Banco podía asistir a las reuniones de la Junta con voz pero sin voto.

En 1951 se redujo el número de miembros a nueve, se limitó a tres el número de los banqueros, y se le otorgó el derecho a voto a la representación del gobierno.

Luego, en 1957, se incorporó al Gerente de la Caja Agraria, quedando entonces el 60% bajo el control del sector privado, siendo la mitad de dicha representación la de los banqueros.

A partir de los Decretos Legislativos 1407 y 4133 de 1948, 311 de 1949, 384 y 1249 de 1950 y 143, 637 y 756 de 1951, se le fueron asignando al Banco funciones de banca central para regular y ejecutar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, así como la asignación de créditos de fomento de carácter sectorial, sin modificar su naturaleza privada.

En 1951, cuando vino al país por primera vez Lauchlin Currie, quien había sido el principal asesor económico del presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt, encabezando una misión del Banco Mundial encargada de elaborar un informe sobre la marcha de la administración pública en Colombia, expresó su extrañeza y honda preocupación por el hecho de que el ejercicio de la política monetaria estuviera en manos de los propios beneficiarios del crédito primario, comenzando por la banca privada, en vez de estar bajo el control de una institución pública encargada de velar por los intereses superiores de los ciudadanos.

De otra parte, hecha esta salvedad, Currie propuso confiarle a un banco central genuinamente autónomo, bajo la conducción de una Junta Directiva verdaderamente independiente frente al gobierno, la regulación y la supervisión del sistema financiero, en los siguientes términos:

*“Otra reforma conveniente consistiría en encargar a un nuevo departamento del Banco de la República de la supervigilancia de los bancos comerciales. Parece que hoy existe una completa falta de coordinación entre la Superintendencia Bancaria y el Banco de la República. No obstante, el Banco Central tiene un interés directo en las condiciones y solidez de los bancos comerciales, en ejercer determinada política sobre dichos establecimientos y en mantenerse informado en cuanto a la medida en que realmente se lleva a cabo dicha política. Hoy en día no existe razón que justifique la separación del control del crédito de la supervigilancia de los bancos. Por el contrario, el control del crédito puede fortalecerse al combinar estas funciones... Colombia ha seguido completamente y durante mucho tiempo por el camino de la política de fragmentar y dispersar los negocios públicos colocándolos en cabeza de numerosas entidades. El*

*resultado final, considerado en su conjunto, no ha sido satisfactorio. Parece que ha llegado el momento de enrumbarse por la política opuesta...”* (Currie 1951).

Finalmente, se creó la Junta Monetaria mediante la expedición de la ley 21 de 1963 (integrada por los Ministros de Hacienda, Desarrollo y Agricultura, el director de Planeación y a partir de 1968 el director del Incomex). Palacio se opuso de manera contundente al origen gubernamental de sus integrantes, aunque no a la institución de la Junta como tal, criticando acerbamente la inclusión de ministros y otros funcionarios del gobierno, en vez de personas independientes que pudieran garantizar un manejo técnico de la moneda a partir de una especie de ‘magistratura monetaria’ de alto nivel académico, que velara por el interés general, con la participación del Ministro de Hacienda como único representante del gobierno a fin de viabilizar la coordinación con la política económica general.

Treinta años antes de la Asamblea Nacional Constituyente, Alfonso Palacio ya esculpía desde el Parlamento lo que luego serían los cimientos del nuevo banco central adoptados por aquella. Diez años después, en 1973, insistía en su ‘cantaleta’ en su Columna del Cofrade en el diario El Espectador (Palacio 1973), citada por Avella (2002):

*“Desde 1963 no se desaferra de mi cerebro la idea de sustituir la Junta Monetaria gubernamental por una especie de Magistratura de la Moneda. Sería una agencia del Estado servida por funcionarios altamente calificados por su idoneidad técnica y conocimiento de las realidades. Si se quiere hasta podría designarlos el Presidente de la República. Pero con garantía de inamovilidad durante un período fijo...Considero que mientras subsista la actual composición de la Junta Monetaria resulta candoroso creer en la eficacia de la lucha contra la carestía.”*

Y diez años más tarde afirmaba en la misma columna que,

*“...los signos de los tiempos que corren en Colombia indican una evolución en contravía de mis tesis, pues la Junta Monetaria en vez de mantener su autonomía tiende a convertirse, paso a paso, en una oficina del Palacio de Nariño.”* (Palacio 1983).

Como lo relata Avella (2002), ya en su calidad de delegatario de la Asamblea Nacional Constituyente, al final de las deliberaciones Palacio afirmó:

*“Quiero decir que estoy muy contento, satisfecho de pensar que por fin en la Constitución se va a enterrar el leviatán, se va a enterrar ese monstruo que es la Junta Monetaria.”*

De ese modo quedaba atrás en la historia la etapa de la injerencia directa del gobierno en la conducción de la política monetaria del país, con excepción de importantes áreas de la regulación del sistema financiero.

En efecto, infortunadamente a mi juicio, en la discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, a instancias del gobierno de entonces le fueron recortadas al nuevo Banco las facultades regulatorias que hasta ese momento ejercía la Junta Monetaria, por el temor de algunos de sus funcionarios a delegarle el control del sistema financiero a una institución nueva, autónoma e independiente frente a aquel. En efecto, el equipo económico, encabezado por el Ministro de Hacienda y el director de Planeación, quienes habían manifestado su renuencia a despojar al Ministerio de *“su preeminencia indiscutible en materia cambiaria y crediticia”*, lideraron un movimiento de resistencia que a la postre impidió que al nuevo Banco se le confiaran las funciones de regulación que hasta ese momento ejerció la Junta Monetaria, las cuales finalmente fueron mantenidas por el gobierno (Avella 2002).

Venturosamente en el campo de la regulación y la supervisión, durante los últimos años la coordinación con la Superintendencia Financiera ha sido muy fructífera. Sin embargo, lo indicado, como alternativa a la opción óptima de que dichas funciones estuvieran bajo la égida del banco central (Cano 2008), sería dotar a ésta de un régimen de independencia y autonomía similar al del Banco de la República, con una Junta y períodos fijos tanto para sus miembros como para el Superintendente. Mediante tal reforma, se fortalecería aún más su indispensable sintonía con la Junta Directiva de aquel, así como la credibilidad pública en la autoridad monetaria y en la función de regulación (Cano 2012).

¿Cuáles han sido los frutos de estas profundas reformas que inspiró Palacio durante tres décadas y que luego lideró en la Constituyente?

Pues bien, como nos lo recuerda Antonio Hernández (2012) en su intervención el pasado mes en Santa Marta, también en homenaje a la memoria de Palacio, a principios de la década de los años 70 del siglo anterior - época que coincidió con la alteración de la naturaleza única del Banco como banco central mediante la adopción de funciones adicionales de entidad crediticia de fomento a través de distintos fondos financieros de redescuento con destinación específica y tasas de interés diferenciales para sectores como el industrial, el agropecuario, el urbano, el eléctrico, el de exportaciones y hasta el de las obras públicas, aparte de la financiación recurrente de los déficits fiscales con emisión monetaria -, se inició un período de altos niveles de inflación – en promedio superiores al 20% anual - que se extendió hasta mediados de los años 90.

Ello contrasta con el promedio de los 50 años transcurridos a partir de la creación del Banco, es decir entre 1923 y 1972, que fue cercano al 7% anual. Cabe mencionar que en 1990, año inmediatamente anterior a la expedición de la nueva Constitución, la inflación alcanzó el 32,4%.

Posteriormente, tras la refundación del Banco de la República en la Carta Magna y la consagración de su nueva Junta como autoridad monetaria bajo un régimen de autonomía e independencia frente al gobierno (y obviamente frente a los intereses privados), aquella adoptó formalmente a finales de la década de los 90 el esquema conocido como Inflación Objetivo mediante el cual fija un ‘rango meta’ de inflación para el final de cada año. En tanto que, desde entonces, determinó que el ‘rango meta’ para el largo plazo sería del 2% al 4%, el cual se alcanzó desde 2010.

El objetivo central que se persigue con la fijación del ‘rango meta’ consiste, de un lado, en anclar las expectativas del público sobre la inflación a un nivel lo más cercano posible al punto medio de aquel, Y, del otro, emplear los instrumentos de la política monetaria, en especial la tasa de interés de intervención, para guiar la tasa de inflación anual hacia el punto medio del ‘rango meta’.

Resulta ahora particularmente satisfactorio subrayar que el último dato de inflación, o sea el correspondiente al pasado mes de julio, fue 3%, es decir exactamente el punto medio de aquel.

He ahí los frutos. He ahí la huella de Alfonso Palacio Rudas en la historia económica y monetaria de la Nación. He ahí la presencia de su espíritu en el Banco de hoy y de sus logros. He ahí su legado. Legado a cuyo cuidado y preservación debemos dedicar todos nuestros esfuerzos, no solamente como justísimo homenaje a su memoria, sino también como el mejor tributo a la estabilidad monetaria y, por contera, a la sostenibilidad del crecimiento de la economía en el porvenir.

## **REFERENCIAS**

Avella, M. (2002) “Hacienda Pública, Moneda y Café. El papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas”. Banco de la República, Bogotá.

Andrade, J.A. (1929) “El Banco de la República. Glosas y comentarios”. Editorial Minerva, Bogotá.

Cano, C.G. (2008) “Regulación y supervisión: la otra cara de la política monetaria”. Banco de la República. Borradores de Economía No. 501. Bogotá.

Cano, C.G. (2012) “De las Crisis”. Conferencia en la ceremonia de grados de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario el 25 de Abril, Bogotá.

Constitución Política de Colombia (1966), Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá

Currie, L. (1951) “Coordinación de la Política Monetaria, Fiscal y Cambiaria”. En “La Moneda y el Debate Monetario en Colombia”, editado por Antonio Hernández Gamarra, Editorial Retina, Bogotá 2004.

Hernández, A. (2004) “La Moneda y el Debate Monetario en Colombia”. Editorial Retina.

Hernández, A. (2012) “El pensamiento de Palacio Rudas sobre la institucionalidad monetaria: lecciones para aprender”. Santa Marta.

Palacio, A. (1962) “El déficit y las emisiones”. Editorial Imprenta Nacional, Bogotá.

Palacio, A. (1973) Columna del Cofrade, diario El Espectador, Bogotá.

Palacio, A. (1983) Columna del Cofrade, diario El Espectador, Bogotá.