

BANCO DE LA REPUBLICA
Gerencia Técnica
Subgerencia de Estudios Económicos

LA BANCA CENTRAL EN COLOMBIA

Versión preliminar para comentarios
Gonzalo Alberto Valencia Barrera
Investigador Regional
Banco de la República – Pereira
Diciembre 3 de 1998

LA BANCA CENTRAL EN COLOMBIA

A. PRESENTACION

El Banco de la República es consciente de la importancia de difundir una cultura informativa en torno a la banca central en Colombia, sobretodo cuando se es responsable ante la comunidad del mandato constitucional de velar por el poder adquisitivo del Peso. En este folleto se establece una sinopsis de la entidad como eje del nuevo sistema de banca central instaurado por la Constitución Política de 1991 y de su evolución institucional. Además, se presentan, en términos breves, cuáles fueron los antecedentes de la banca central en el país, remontándose a los comienzos de la Independencia.

B. ANTECEDENTES DE EMISION Y DE BANCA CENTRAL

Por lo general, a un banco central se le asocia con el privilegio que tiene el Estado de la emisión de la moneda legal de un país, que puede ejercerlo directamente o cederlo a una entidad pública, o semipública o privada por un tiempo límite. En Colombia, este privilegio lo han ejercido cada una de estas instancias de manera interrumpida durante la vida republicana de la Nación y permanente desde 1923, con la creación del Banco de la República. Al abordar la discusión con el punto de partida de la emisión, permitirá ir agregando otras características importantes de lo que se considera es un banco central. Al fin y al cabo, los orígenes de la banca central en el país se dieron por el lado de la emisión, por lo que se hace un somero recuento de cuáles fueron las principales propuestas de emisión y las diferentes modalidades institucionales identificadas, algunas de ellas no realizadas y otras fallidas, hasta cuando aparece el Banco de la República constituido en el tercer esquema de banca central intentado en el país, aún vigente.

Primeros antecedentes de emisión de papel moneda

Además de la circulación de monedas de distintos tipos, pesos y leyes, cuya proliferación a comienzos del Siglo XIX se debió en gran parte a la guerra de la independencia, se emitió también papel moneda. Su primer antecedente se remonta a 1812 cuando el presidente de la Junta Patriótica de Cartagena, Germán Gutiérrez de Piñeres, ordenó utilizar papel común en la emisión de los billetes. El segundo antecedente tuvo lugar en 1821 cuando en el Estado de Cundinamarca se ordenó la emisión de doscientos mil pesos para proveer recursos al ejército

mediante la expedición de libranzas de seis, doce, dieciocho y veinticuatro pesos respaldadas con el producido de las salinas; es decir, convertibles en sal. Es de destacar que este bien hacía las veces de moneda para la adquisición de esmeraldas, oro, tela y otros artículos, por lo que podría hablarse de un papel moneda basado en el *patrón sal*, al estilo de los que más adelante se estipularían en oro o plata.

Primeros intentos de organización bancaria

En la Constitución de 1821 se asignó al Congreso establecer un banco nacional y determinar y uniformar el valor, peso, tipo y nombre de la moneda, mandato que fue refrendado por el Congreso Constituyente de 1830. Más tarde, en 1834 se autorizó a las Cámaras provinciales promover la creación de bancos en sus respectivas regiones. Aunque sin resultado práctico, estos antecedentes fueron importantes en cuanto hacían alusión a la necesidad que, desde entonces, existía de una organización que regularizase la moneda.

Antecedente primario de Agente Fiscal

En 1847, al atributo de la emisión se añade una segunda finalidad de un esquema de banca central: *Banquero del Gobierno*¹. En efecto, el Congreso de la Nueva Granada autorizó la formación de una compañía para establecer un banco nacional que desempeñase las funciones de agente fiscal del Gobierno y que tuviese el privilegio de la emisión de billetes, denominados cédulas y respaldados en metálico amonedado o sin amonedar. Este intento se torna fallido en consideración a que el capital requerido para su constitución estaba fuera del alcance de la generalidad de los accionistas. No obstante, el Gobierno siguió ejerciendo directamente el atributo de la emisión mediante autorizaciones legales de 1848, 1851 y 1852. Las dos últimas estuvieron relacionadas con la manumisión y libertad de los esclavos, consistentes en la emisión de billetes que se pondrían en circulación mediante canje por los certificados de manumisión como respaldo por el pago de la deuda generada por la liberación de los esclavos. Este antecedente es interesante, ya que representa un caso típico de financiación estatal con recursos de emisión, redimibles con las rentas fiscales.

¹ Banquero o Agente Fiscal del Gobierno significa que el banco central le suministra al Gobierno los servicios de consignación de los fondos públicos o de Tesorería, crédito, colaboración en la contratación de préstamos internos y externos y administración de los títulos de deuda pública.

Antecedente inicial de Banquero de Bancos

Hacia 1855, el Congreso Granadino expidió la Ley 13 que se proponía fomentar en el país bancos de emisión, descuento y depósito, hecho que se constituyó en la primera manifestación de otra finalidad de la banca central: *Banquero de los Bancos*². En virtud de esta ley se autorizó la constitución del *Banco Nacional de la Nueva Granada*, que podría emitir cédulas o billetes hasta la concurrencia del capital y estaría autorizado para prestar y descontar. Este proyecto no cristalizó porque los probables socios estimaban que el país aún no estaba en capacidad de otorgar garantías de protección al capital invertido.

El curso forzoso del dinero y la conversión monetaria

En 1861, ante las necesidades de promover y facilitar las transacciones comerciales y fiscales, el Gobierno autorizó la emisión de billetes de tesorería respaldados por rentas fiscales como un paso previo para la fundación de un banco nacional, pero que ante la reticencia del público de aceptarlos el Ejecutivo determinó su recibo obligatorio por su valor nominal, dando lugar a la figura del *curso forzoso*³ del papel moneda emitido por el Estado. De manera complementaria, en 1862 se autorizó la formación de una compañía que acometiera el cambio de estos billetes de tesorería por dinero efectivo. En cierta forma, este antecedente corresponde a lo que realizaría un *mecanismo de conversión monetaria*, figura empleada en el país años más tarde para recoger el circulante emitido por el Gobierno en forma de títulos de deuda pública y reemplazarlos por dinero convertible en oro o plata, metales que le garantizaban al público el poder adquisitivo de la moneda.

Primer establecimiento bancario privado del país

Ante solicitud de algunos banqueros londinenses, y según la Ley 27 de 1864, llamada de *autorización bancaria*, el Gobierno les concedió el privilegio exclusivo para establecer un banco nacional de emisión, depósito, giro y descuento. El banco no se fundó dado que la pretensión de los banqueros no era el establecimiento de un banco de carácter nacional sino uno que operase en el país como sucursal del *London and County Bank*, frente a lo cual el

² Banquero de los Bancos quiere decir que el banco central le presta a las entidades bancarias los servicios de depósito de sus dineros, crédito, apoyo de liquidez, compensación y giro.

³ Llamado así por no tener convertibilidad a metal precioso.

Gobierno se abstuvo de delegarle el privilegio de emisión y darle a sus billetes poder liberatorio. Sin embargo, al amparo de esa ley y por vez primera en el país, en 1864 se estableció en Bogotá una entidad bancaria: el *Banco de Londres, México y Suramérica*, pero que optó por retirarse en 1867 ante la negativa oficial de concedérsele el manejo exclusivo de las transacciones bancarias y fiscales por un período de 20 años y por no estar de acuerdo con la posibilidad contemplada en la Ley 69 de 1866 de la fundación del *Banco de los Estados Unidos de Colombia* como entidad de depósito, emisión y descuento.

Primer banco privado de capital colombiano

No obstante que la falta de recursos llevó al fracaso este proyecto oficial, fue la iniciativa privada la que hizo posible que comenzase a funcionar en el país el sistema bancario sin la presencia de un banco central. Conforme al sistema plural de bancos de emisión contenido en la Ley 35 de 1865, por la que el Gobierno podría conceder el privilegio de la emisión a otros bancos de manera simultánea, se fundó el *Banco de Bogotá* en enero 2 de 1871. Además de otorgarle el manejo de los depósitos de los fondos de crédito interno y externo y de algunas rentas fiscales, el Gobierno lo autorizó para emitir billetes con poder liberatorio, privilegio que compartió con otros bancos privados que se establecieron luego en los distintos Estados Soberanos, tales como los bancos *de Antioquia* y *Santander* en 1872, *de Barranquilla* en 1873, *de Colombia* en 1875 y *del Estado* en 1884.

Primer banco central de Colombia: El Banco Nacional

Si bien el atributo de la emisión fue llevado a cabo por el Gobierno a través de la Tesorería entre 1821 y 1880, es a partir de este año cuando el Estado decide ejercer esta misma facultad pero mediante el conducto de una dependencia oficial creada para tal propósito. *El Banco Nacional* fue constituido por la Ley 39 del 16 de junio de 1880 para promover el desarrollo del crédito público y actuar como agente fiscal del Gobierno. Tenía el privilegio de la emisión, que también podía permitirse a los bancos privados siempre y cuando recibiesen billetes del Banco, el cual a su vez podría recibir los de los otros bancos o negarse si viese comprometida la situación financiera del respectivo emisor. Se buscaba con ello hacer de esta entidad el establecimiento único de emisión.

Al amparo de la Constitución de 1886, que atribuyó al Congreso la función de fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y al Ejecutivo la organización del Banco Nacional y el ejercicio de la inspección sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, se dictó la Ley 27 de 1887 que suspendió a los bancos privados la facultad de emitir y poner en circulación billetes mientras dicho atributo lo ejerciera de manera exclusiva el Banco Nacional. Pero sus sucesivas emisiones, algunas clandestinas, que desbordaron los topes legales establecidos, condujeron a que en noviembre de 1894 el Congreso ordenara su liquidación, la cual se frustró por la ocurrencia de la guerra civil de 1895 y que obligó al Gobierno a no deshacerse de su principal fuente de recursos. La disolución del Banco se refrendó en 1896 y fue efectiva en 1898, pero su billete siguió siendo la moneda legal de la República, de curso forzoso e inconvertible hasta 1905.

Programas de ordenamiento y estabilización monetaria

Lo que había sido una práctica común de acudir a las emisiones de papel moneda como un recurso de financiamiento de los conflictos bélicos de la época, se tornó crítica durante la Guerra de los Mil Días y condujo a una pérdida de confianza en el papel moneda. Al término de este enfrentamiento en 1903, el dinero en circulación había ascendido a \$910.5 millones, de los cuales \$870.4 millones se emitieron entre octubre de 1899 y junio de 1903, lo que aparejó uno de los más intensos procesos inflacionarios y devaluacionistas registrados en la historia económica del país. Ante ello, la administración Marroquín identificó medidas de reordenamiento monetario consistentes en la adopción del patrón oro para el restablecimiento de la estabilidad del billete, la prohibición del ejercicio de la emisión de papel moneda con fines fiscales y la creación de la *Junta Nacional de Amortización*, como mecanismo de conversión monetaria dotado de recursos y con la función de amortizar el papel moneda y sustituirlo por oro. Una vez se logró la estabilización de los precios, la preocupación que seguía vigente era la manera de cómo se debería pagar la deuda que el Estado había contraído por el papel moneda. En efecto, en 1905 la administración de Rafael Reyes ejecutó una reforma monetaria basada en la fijación de la paridad del 10.000% de la moneda legal de oro sobre el papel moneda emitido por el Gobierno (o sea, \$1 peso oro por \$100 pesos papel moneda), la libre estipulación del oro y la determinación de convertir el peso en cien centavos de oro.

Segundo banco central del país: El Banco Central de Colombia

Como complemento de las anteriores medidas, el Gobierno expidió el Decreto Legislativo 7 de 1905 por el cual se daban autorizaciones para la fundación de un banco de emisión y la conversión y amortización del papel moneda. Ello se plasmó, en el mismo año, en la organización del *Banco Central de Colombia* con un capital de \$8 millones en oro, suscrito por las personas con quienes el Gobierno había celebrado el contrato de administración de algunas rentas y contribuciones y cuyo recaudo se destinaba a la conversión del papel moneda. Si bien el Banco Central tenía la obligación de respaldar un 30% de los billetes con oro, hacia 1909 esta acción no se había cumplido e incluso se había emitido en exceso, razones que llevaron a pensar que la función de otorgar el respaldo metálico al billete fue relegada por la atención a las dificultades fiscales del Gobierno, al igual de lo acontecido con el Banco Nacional. Ello llevó a que el Congreso, en ese año, aboliese los privilegios y autorizaciones otorgadas al Banco Central, recuperando el Estado la facultad de emisión.

Nuevo antecedente de conversión monetaria

Ante la cancelación del contrato con el Banco Central, el Gobierno creó la *Junta de Conversión* con el objeto mantener el cambio sobre el exterior y de constituir un fondo de oro con el usufructo de varias rentas públicas para la conversión de papel moneda por oro. Aunque en 1914 esta Junta ya había convertido la quinta parte del papel moneda circulante, el inicio de la Primera Guerra Mundial obligó al Gobierno a disponer de sus fondos, frustrándose así las posibilidades de lograr el retorno del patrón oro.

C. ACCIONES PREVIAS A LA CREACION DEL BANCO DE LA REPUBLICA

No obstante lo anterior, el papel moneda siguió siendo el principal medio de pago entre 1909 y 1923, de curso forzoso y, gracias a que coexistía la libre estipulación en oro, era posible efectuar transacciones en diferentes monedas de oro. Fue un período de banca libre, particularmente regional y sin la existencia de un banco central, en el que se discutió acerca de cuál esquema de emisión era más conveniente para el país: centralizada o plural; sí fuese centralizada, en cabeza de un banco nacional, extranjero o mixto?; sí se tratase de un banco nacional, cuál sería su naturaleza jurídica: pública o privada o cuasi-pública?. Este debate

facilitó el posterior consenso para reordenar el sistema monetario en torno a la centralización de la facultad emisora y sobre la base del patrón oro. De este tiempo se destacan tres antecedentes que incidieron en la creación del Banco de la República, a saber:

El origen de su nombre

Se encuentra en el contrato suscrito por la administración del Presidente Carlos E. Restrepo con el banco francés *Louis Dreyfus* en agosto de 1913 para que fundara en Colombia el *Banco de la República*, ya que por entonces el país imbuía en el Republicanismo. La intención era establecer un banco único de emisión, con la prohibición al Gobierno de emitir o autorizar la emisión de billetes y reconocerlo como su agente fiscal. El proyecto no cristalizó dado que su debate legislativo se suspendió indefinidamente a fines de 1913.

La primera autorización legal para su creación

En 1922 se expide la Ley 30, orgánica del Banco de la República, que autorizaba al Gobierno para promover y realizar la fundación de un banco único de emisión, giro, depósito y descuento. Dado que la autorización implicaba lograr el consenso de los potenciales accionistas con miras a darle existencia legal a la entidad mediante un acto contractual, fue necesario introducir reformas que precisaran las funciones que desarrollaría la nueva institución, las que quedaron consignadas en la Ley 117 de 1922 y que tenían que ver con la liquidez de los activos del Banco, el ejercicio limitado del atributo de la emisión y las operaciones de crédito con el Gobierno, los bancos y los particulares.

La Misión Kemmerer

El tercer antecedente se relacionó con el recibo de los primeros cinco millones de dólares de los veinticinco con que los Estados Unidos indemnizaría al país por la separación de Panamá en 1903, dinero que se apropiaría a un programa de inversión pública y a la creación del banco central. Además de la motivación que tenía Colombia de hacerse elegible para recibir préstamos e inversiones norteamericanas, era prioritario también para el Gobierno reorganizar las finanzas públicas, por lo que se contrató a un grupo de expertos dirigido por el profesor Edwin W. Kemmerer, con la tarea adicional de organizar la fundación del Banco de la República y de adoptar medidas en materia del patrón oro. Se estimaba que un

pronunciamiento de estos expertos, grupo al que más tarde se llamó la *Misión Kemmerer*, acerca de la importancia y confiabilidad de la nueva entidad era necesario y efectivo ante la opinión pública.

D. CREACION DEL BANCO DE LA REPUBLICA

La intención de la Administración de Pedro Nel Ospina era que la Misión se centrara en dar indicaciones para la organización del Banco, teniendo como marco de referencia las citadas Leyes 30 y 117 de 1922 que ordenaban su creación y cuya estructura estaba influida por el esquema de la reserva federal de los Estados Unidos. Por tanto, su principal aporte, en cuanto al Banco, consistió en preparar el proyecto que el Gobierno presentó al Congreso mediante la unificación del texto de estas dos Leyes, con algunas precisiones en cuanto a la naturaleza y función del Banco como banco central. La Misión Kemmerer propuso un banco de emisión, giro, depósito y descuento, de una duración de veinte años⁴ y con agencias y sucursales en los departamentos del país. Además del privilegio exclusivo de la emisión, el Gobierno le permitía el libre comercio del oro y su amonedación y ser su banquero y agente fiscal. La propuesta, aprobada por el Congreso el 4 de julio y sancionada por el Presidente Ospina el 11 de julio, se concretó en la Ley 25 de 1923 que autorizaba al Gobierno para fundar el Banco de la República.

Protocolización del Banco y apertura anticipada de operaciones

Aunque se había previsto el inicio de sus operaciones el 1º de enero de 1924, se adelantó la apertura del Banco gracias a una recomendación de la misma Misión Kemmerer, que a la postre fue el principal aporte que hizo al país al liberarlo de una eventual crisis financiera. En efecto, el viernes 13 de julio se propagaron rumores en Bogotá acerca de que el *Banco López* tenía serias dificultades financieras derivadas de problemas comerciales que afectaban a sus socios: *Pedro A. López y Cía.*, lo que devino en un retiro masivo de fondos que amenazaba extenderse a otras casas bancarias. Para conjurar la crisis, con recursos de la cuenta del Banco de la República el Gobierno adquirió el edificio del Banco López en el que funcionaría el Emisor y que posibilitó a aquél liquidez adicional para atender los retiros.

Dado que éstos persistían, el miércoles 17 el profesor Kemmerer propuso abrir el nuevo Banco el lunes 23, lo que implicó, en tiempo extra, reunir al Comité Organizador; suscribir el Gobierno sus acciones con los dineros de la primera cuota de la indemnización de los Estados Unidos; declarar feriado nacional el jueves 19 para darle una tregua al sector bancario y atender la organización del Banco; protocolizar los estatutos con la firma de la escritura 1434 de la Notaría Segunda de Bogotá el viernes 20, además de que tres bancos privados suscribieron las primeras 5.473 acciones; integrar, ese mismo día, la primera junta directiva interina, que nombró como gerente encargado al señor José Joaquín Pérez; ordenar el traslado desde Medellín de billetes de la Casa de Moneda de esa ciudad para que mediante un contrasello se habilitaran como billetes del Banco de la República. El día del inicio de sus operaciones, 23 de julio de 1923, el Banco hizo sus primeras transacciones, lo que se tradujo en la recuperación de la normalidad en razón de su respaldo monetario.

Naturaleza y capital del Banco de la República

El Banco era una entidad de carácter cuasi-público, con una Junta Directiva compuesta por 10 miembros, de los cuales tres representaban al Gobierno, cuatro a los bancos nacionales, dos a los bancos extranjeros y uno a los particulares. Se constituyó con un capital de \$10 millones oro, dividido en cuatro clases de acciones con valores nominales de \$100 oro: A: Gobierno Nacional, por el 50% del capital; B: bancos nacionales, hasta por un 15% de su capital y reservas; C: bancos extranjeros, hasta por un 15% de su capital y reservas; y D: público en general, con un aporte mínimo de \$500.000, reducido a \$100.000 según la Ley 17 de 1925, para tener derecho al voto. A comienzos de 1927 se había suscrito todo el capital con la siguiente composición: Gobierno Nacional, 50%; bancos nacionales, 20.3%; bancos extranjeros, 9.3%; y particulares, 20.4%.

Las funciones originales

Sus funciones originales se sintetizaron en las siguientes:

- Unificar el numerario nacional
- Sanear el medio circulante monetario
- Dar elasticidad a ese medio circulante

⁴ En el Decreto Extraordinario 2214 de 1931 se amplió por diez años más la existencia legal del Emisor, hasta 1953, en razón de que al celebrarse el contrato entre el Gobierno y el Banco para la administración de las salinas, que iba hasta 1944, fue necesario estipular esta ampliación.

- Procurar la estabilidad de los cambios internacionales
- Servir de factor en la nivelación de la tasa de interés
- Actuar como enlace y apoyo con los establecimientos bancarios

Las dos primeras estaban relacionadas con la emisión, que, en primera instancia, permitió con sus propios billetes reemplazar los numerosos signos de cambio que circulaban en el país: billetes representativos de oro, bonos del tesoro, cédulas de tesorería, bonos y cédulas bancarias y billetes de antiguas emisiones. Respecto a los papeles de crédito del Gobierno que circulaban como papel moneda, las utilidades a que tenía derecho en el Banco se destinaron para la amortización y retiro de estos papeles. De esta manera, el Banco asumió el trabajo encomendado a la anterior Junta de Conversión.

La tercera función original se vinculaba con su calidad de banco de los bancos, y que implicaba un manejo flexible de la política de descuento de cartera a los bancos accionistas. La cuarta se refería a su capacidad de intervención en el mercado cambiario. En cuanto a la nivelación de la tasa de interés, la acción del Banco estuvo encaminada a disminuir aquella que regía para sus operaciones con el Gobierno y los bancos accionistas e influir así en las tasas activas cobradas por el sistema bancario. Respecto a la última función, se prestaba a través de la cámara de compensación y el descuento de las obligaciones de los bancos accionistas, los que a su vez le permitían al Emisor la circulación de sus billetes.

E. REFORMAS AL BANCO DE LA REPUBLICA CON ANTERIORIDAD A 1951

Normativamente, el Banco de la República ha sido una entidad estable que ha estado sometida a pocas reformas, de las que se hace un breve recuento:

Primera reforma

En 1925, la Ley 17 estipuló una reforma de carácter estatutario tendiente a procurar en la dirección del Banco una representación más amplia de los gremios (agrícola, comercio e industria) conforme a la denominación genérica de hombres de negocios y a obtener una baja en el interés del dinero. En efecto, de sus asientos en la Junta los bancos extranjeros y nacionales nombraban respectivamente a uno y dos representantes como hombres de negocios. Además, se estipularon reducciones en el encaje y la tasa de descuento y el

otorgamiento de liquidez a los bancos accionistas, garantizada con obligaciones hasta de 180 días en vez de los 90 iniciales.

Reformas propiciadas por la Segunda Misión Kemmerer en 1930

La presencia de una recesión económica tras la ocurrencia de la Gran Depresión de 1929 hizo aconsejable la nueva contratación del profesor Kemmerer para adelantar las reformas que requería la economía colombiana. Aunque los cambios sugeridos por esta segunda misión no variaron la filosofía que orientaba al Banco de la República: el mantenimiento del patrón oro y el automatismo de los procesos monetarios, merecen destacarse los contemplados en la Ley 73 de 1930: la ampliación del cupo de los préstamos al Gobierno Central y la reducción del encaje o reserva legal del Banco del 60 al 50% del total de los billetes en circulación y de los depósitos; y en la Ley 82 de 1931: la composición de la Junta Directiva, que pasó a ser de 12 miembros: tres del Gobierno, uno de los accionistas privados, tres banqueros elegidos por los bancos accionistas y cinco hombres de negocios: tres designados por los bancos⁵, otro en representación de la Federación Nacional de Cafeteros y el vocero de las cámaras de comercio y sociedades de agricultores. En esta norma también se formalizó la presencia permanente en la Junta del Ministro de Hacienda, quien venía participando desde la fundación del Banco; otorgó poder liberatorio ilimitado al peso para atender toda clase de transacciones, ya que antes el billete no era de curso forzoso pero era considerado moneda legal para los efectos penales y fiscales; y se autorizó al Gobierno, en asocio con el Banco, la emisión de billetes denominados *certificados de plata* cambiables a su presentación por igual valor en monedas de plata. Este hecho reintrodujo la emisión como arbitrio fiscal, aunque respaldada en plata, pero que daba lugar también a la presencia de un *bimetalismo*, que sólo subsistió hasta 1935.

El desmonte del patrón oro, la inconvertibilidad del peso y el control de cambios

⁵ Prontamente, el número de miembros se redujo a nueve mediante la supresión de las tres personas designadas por los bancos afiliados como hombres de negocios (Ley 46 de 1933).

A escasos tres meses de expedirse la Ley 82, el 4 de septiembre de 1931 sobrevino en Inglaterra el desmonte del patrón oro asociado con la libra esterlina, que era por entonces la moneda internacional de referencia. Para atender esta coyuntura, y evitar una disminución de las reservas en oro, se promulgó el Decreto Ley 1683 del 24 de septiembre de 1931 que suspendía el libre comercio de oro y la conversión por dicho metal de los billetes del Banco⁶ y, además, establecía el control de cambios y de exportaciones, lo que implicó el inicio de la intervención estatal en los asuntos económicos. Más tarde, el 27 de noviembre se dictaron los Decretos 2091 y 2092: el primero redujo aún más para los billetes el encaje en oro del 50 al 40%, con facultades para ubicarlo en 30%; mientras que el segundo le confirmó al Banco el monopolio de la compra y venta de oro y moneda extranjera, a la vez que creaba la *Oficina de Control de Cambios* como su dependencia. Este antecedente le permitió asumir la otra función de banca central que no había sido contemplada en la ley de su creación, relacionada con el *manejo de las reservas internacionales del país*.

Primeros intentos de coordinación de la política económica

En materia de las relaciones con el Estado, y conforme a la Ley 7 de 1935, el Banco suscribió con el Gobierno un contrato que tenía repercusiones monetarias, cambiarias y fiscales. Se protocolizó la *Cuenta Especial de Cambios* con el fin de estabilizar las fluctuaciones cambiarias y que se financiaba con las utilidades en la compra y venta de oro físico y giros al exterior. Se estipuló que las utilidades generadas al computarse las reservas de oro del Emisor a la tasa de cambio de mercado, se utilizarían para cancelar la deuda del Gobierno en el Emisor y para dar origen al *Fondo de Estabilización*⁷, que como dependencia del Banco facilitaría la compra y venta de bonos del Estado con el fin de estabilizar sus precios e influir en el mercado monetario.

⁶ Aunque legalmente el patrón oro seguía vigente, en la práctica la suspensión de la convertibilidad se prorrogó aún más. La Ley 46 de 1933 eliminó la libre estipulación monetaria y el carácter de representatividad que de la moneda tenía el billete del Banco de la República para, en su lugar, consagrarlo como la moneda legal del país de curso forzoso, con poder liberatorio ilimitado e inconvertible hasta por un término de cinco años. Luego, la Ley 167 de 1938 consagró indefinidamente el carácter de moneda legal de los billetes del Banco, manteniendo su inconvertibilidad.

⁷ El Fondo de Estabilización y la Cuenta Especial de Cambios fueron liquidados por disposición de la Ley 31 de 1992.

Primera devaluación del billete del Banco de la República

En 1938 se fijó la nueva paridad en \$1.7495, oficializándose la primera devaluación que tuvo el *peso oro* como reconocimiento a su depreciación que desde 1932 había tenido con respecto al oro⁸. En efecto, la Ley 167 de noviembre 19 modificó el contenido de oro físico del numerario al depreciarlo en un 65% de como estaba fijado en el Código Fiscal de 1912, el cual hacía figurar el peso oro a la par con el dólar estadounidense.

Primeras medidas de emergencia económica

Los sucesos del 9 de abril de 1948 tuvieron una amplia repercusión en la futura orientación de la política monetaria y crediticia del Banco. El Decreto Legislativo 1407 de abril 30 le concedió a la Junta Directiva facultades para dictar normas sobre encaje con la finalidad de hacer más efectiva la política de crédito de los establecimientos bancarios y para modificar los descuentos y redescuentos y aumentar los cupos de préstamo, con el voto favorable del Ministro de Hacienda, quien así adquiría poder de veto en estas materias. Además, se redujo el encaje legal del Banco a un 25% para los billetes en circulación y los depósitos a la vista y antes de treinta días. Más tarde, el Decreto 1766 de mayo 25 estableció las bases para conceder crédito de largo plazo al sector comercial afectado con la emergencia, crédito que implicó aumentar el medio circulante mediante emisión, ya que se canalizaba a través de los establecimientos bancarios sin afectar su cupo de redescuento.

El crédito de fomento como función del Banco

Para propiciar en la economía un adecuado aprovechamiento de los recursos del país, el Gobierno estimó conveniente encauzar el crédito de mediano y largo plazos hacia las actividades productivas. En 1950 se dan las primeras normas legislativas (Decretos 384 y 1760) que establecieron estímulos especiales a los préstamos destinados para tales fines y que condujeron a que el Banco fuese el depositario de los fondos del Gobierno mediante su distribución a los intermediarios financieros que acordasen dirigirlos a dichos propósitos. A

⁸ La Ley 90 del 16 de diciembre de 1948 devaluó de nuevo el peso, ya que varió la paridad cambiaria de \$1.75 a \$1.95 por dólar, a la vez que modificó su contenido de oro. Hasta 1967 se dieron otras cinco devaluaciones nominales, año en que se inició el proceso de la devaluación gradual de la moneda.

esta altura del tiempo el Emisor asumió la *función de crédito de fomento* sin ser ésta una finalidad propia de banca central, pero que ante las carencias organizacionales del país fue necesario que liderara el proceso de transformación de la economía mediante la concesión de crédito dirigido.

F. LA MISIÓN GROVE Y LA CONVERSION DEL BANCO DE LA REPUBLICA EN UN AUTENTICO BANCO CENTRAL

Tan importante como las anteriores dos misiones Kemmerer en la vida institucional del Banco de la República, lo fue también la Misión de la Reserva Federal de Nueva York, dirigida por el señor *Daniel Grove*, quien fue invitado en 1949 por el Gobierno Nacional para la realización de un diagnóstico del sistema bancario colombiano. Sus recomendaciones, contenidas en dos informes de 1950: *Deficiencias en la estructura de la banca central colombiana* y *Memorando sobre reorganización del Banco de la República*, se plasmaron prácticamente en el Decreto 756 de abril 5 de 1951, que colocó a la institución dentro de la concepción moderna prevaleciente de banca central. Grove anotaba que el pensamiento monetario había cambiado bastante en los últimos veinte años y que muy poco de su desarrollo se reflejaba en la legislación y en la política monetaria del Banco, por lo que su recomendación principal apuntaba a que debería estar dotado de un mayor número de instrumentos que le permitiera un papel más activo en la regulación de la oferta monetaria y en la canalización del crédito para incentivar el desarrollo económico.

Las reformas de 1951

Conforme a las distintas propuestas que se venían discutiendo desde 1947⁹, incluidas las de la Misión Grove, el Gobierno Nacional impulsó la reforma del Banco de la República dentro de la premisa de que los bancos de emisión debían ser esencialmente reguladores y orientadores e intervenir en forma directa en la economía interna. En esencia, las

⁹ Entre ellas están: el proyecto de ley presentado al Congreso por el Senador Jorge Eliécer Gaitán en 1947, por el cual se estatizaba el Banco sin nacionalizar sus capitales y se le dotaba con instrumentos para estabilizar la situación monetaria e impulsar el crédito de fomento; la propuesta del mismo Emisor que abogaba porque la Junta Directiva tuviese atribuciones para regular la circulación monetaria, obtener un control eficaz de la moneda y del crédito, tanto cuantitativo como selectivo, y amortiguar los efectos de los ciclos económicos; y el proyecto presentado por el Gobierno al Congreso en 1949 sobre la actualización de la gestión e intervención del Banco en la circulación monetaria y en la distribución del crédito.

modificaciones procuraban que el Banco, como rector de la política monetaria, cambiaria y de crédito, realizara acciones encaminadas a estimular el desarrollo acelerado de la economía. Para ello se le amplió y flexibilizó algunas de las responsabilidades existentes y se le asignó nuevas funciones de intervención en la regulación de la moneda y el crédito. En efecto, se facultó a su Junta Directiva, con el voto favorable del Ministro de Hacienda, para, entre otras funciones, fijar cupos de crédito ordinario, especial o de fomento y de emergencia; fijar y variar las tasas de interés y descuento para las operaciones de préstamo, descuento y redescuento; señalar y modificar el encaje legal de los establecimientos bancarios; etc. Se anota, además, que aunque el crédito de fomento le había sido asignado desde el año anterior, ahora pasaba a ser prioritario dentro de sus objetivos¹⁰.

Desde el ángulo institucional, la reforma se complementó con lo estipulado en el Decreto Legislativo 2057 de 1951, que prorrogó el término de duración del Banco y el ejercicio exclusivo de la emisión de billetes por 20 años más a partir del 20 de julio de 1953. Su Junta seguía compuesta por nueve miembros en representación de los intereses generales de la economía nacional, independientemente del origen de su elección, pero cambió en parte su integración al suprimirse el representante de los accionistas particulares y concederse una mayor participación gremial para así allegar el conocimiento especializado de los distintos sectores de la economía. En efecto, se dio representación a las cámaras de comercio y asociaciones de agricultores y ganaderos que elegirían dos personas; en cuanto a los bancos, tendrían tres delegados sin distinción de origen, elegidos por cuociente para asegurar la proporcionalidad de representación de los establecimientos afiliados. En materia de capital, se autorizó a los particulares a vender sus acciones y al Estado a enajenar las suyas, lo que no implicaba que el Gobierno perdiese sus prerrogativas en el Banco ni la

¹⁰ En la década del sesenta se crearon los fondos financieros: Agropecuario, Inversiones Privadas, Industrial, Promoción de Exportaciones y Desarrollo Urbano, adscritos al Banco de la República, con el fin de redescantar obligaciones que financiaran los sectores agropecuario, industrial, exportaciones no tradicionales y desarrollo urbano. Su administración fue cedida al IFI según la Ley 31 de 1992. Antes, se habían descentralizado los fondos Agropecuario y de Promoción de Exportaciones, convirtiéndose en FINAGRO y Banco de Comercio Exterior y PROEXPORT respectivamente; el de Desarrollo Urbano pasó al BCH.

facultad de nombrar a los directores que le correspondían, en razón de que el derecho de emisión constitucionalmente le pertenecía.

G. REVERSION AL ESTADO DE LAS FACULTADES ECONOMICAS

Desde 1948, el Estado había iniciado el proceso de delegación de las atribuciones económicas propias de los bancos centrales al Banco de la República, en especial aquellas contenidas en la reforma de 1951. Sin embargo, en aras del precepto constitucional de que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, que a su vez es soberano en materia monetaria, se consideraba inadmisibles que una entidad privada, como era el Banco, ejerciera funciones públicas. Con el tiempo se fue concretando la idea de la conveniencia para la entidad de contar con los instrumentos necesarios para desarrollar una política eficaz de regulación de la moneda y del crédito, pero en un entorno de intervencionismo estatal. Ello condujo el debate hacia la su nacionalización a fin de que se garantizara el interés general en los asuntos monetarios, acción que se dificultaba en razón de la todavía prevaeciente y mayoritaria representación del sector privado en la Junta Directiva.

Primer intento de nacionalización

En mayo de 1956, el Gobierno dispuso el ingreso de la Caja Agraria como accionista del Emisor en las mismas condiciones de los bancos afiliados, ya que desde 1933 había recibido tratamiento preferencial. Por la magnitud de su capital, este ingreso le daría derecho a influir en la elección de los directores designados por los bancos, de manera que se reduciría la participación del sector privado en la Junta a favor del Gobierno, que por su intervención en el nombramiento de los voceros gremiales equivaldría a tener mayoría, lo que se calificó como una nacionalización. De hecho, esta vinculación accionaria, sumada a la de la banca oficial, le dio al Gobierno una preponderancia en la Junta, dejando sin efecto el esquema acordado en la reforma de 1951. Esta primacía se mantuvo hasta noviembre de 1957, cuando por el Decreto Legislativo 322 se acordó devolverle al Banco su estructura tradicional y se creó una nueva categoría de accionistas, clase E, representativa de la banca oficial y con derecho a elegir un miembro en la Junta Directiva, de un total de diez personas. Además, se precisó que los tres representantes gremiales provendrían de los sectores cafetero, agrícola, ganadero, comercial e industrial.

La Junta Monetaria

En razón de que se descartaron las alternativas de nacionalización del Banco a través de la compra de su capital por el Gobierno o del aumento del número de sus representantes en la Junta Directiva, se optó por trasladar las funciones monetarias al Estado, para que las ejerciera a través de un organismo oficial. Es así como en 1963, la Ley 21 protocolizó la separación de la dirección de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia de su correspondiente ejecución como respuesta a la necesidad de independizarse el interés privado en estas materias. Se creaba la Junta Monetaria, como entidad de derecho público, a la que se le asignó la competencia de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que correspondían a la Junta Directiva del Banco de la República. Esta normativa significó que esta última se encargase exclusivamente de la ejecución de las políticas según la orientación que identificase la Junta Monetaria, mientras que el Banco mantenía el privilegio de la emisión, seguía siendo el eje del sistema financiero como banquero de los bancos y prestamista de última instancia y conservaba su calidad como administrador de las reservas internacionales y banquero y agente fiscal del Gobierno.

La Junta Monetaria quedó compuesta por el equipo económico del Gobierno Nacional, a saber: los Ministros de Hacienda, Fomento (más tarde, de Desarrollo Económico) y Agricultura, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República. Más adelante, en 1976 se incorporó el Director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior – INCOMEX. Adicionalmente, la Junta contaba con el apoyo de dos asesores; la participación en sus deliberaciones, sin derecho a voto, del Secretario Económico de la Presidencia de la República y del Superintendente Bancario; y la asistencia técnica del Banco de la República.

Nuevos avances en la nacionalización

El tema de reestatización o nacionalización se volvió a plantear desde 1969, cuando la Junta Directiva del Banco comenzó a identificar opciones para darle una nueva conformación de capital al Emisor. Existían inquietudes en torno a la inconveniencia del crecimiento del capital, por un lado, y por otra parte, acerca del derecho del Gobierno de

volverse a vincular como accionista, lo que llevó, primero, a sucesivos aplazamientos del reajuste anual de la inversión en acciones por parte de los bancos afiliados y, segundo, a reducciones dispuestas por la Junta Monetaria sobre el porcentaje del capital y reservas que estos bancos deberían tener invertido en acciones. A finales de 1971, por medio del Decreto 2424 de diciembre 10, el Gobierno estimó que la Nación debía ejercer un derecho que configurase en forma precisa la participación del Estado y solicitar, por tanto, su reincorporación como accionista de la clase A, derecho que fue efectivo en 1972. En este mismo año, y ante la inconveniencia de aumentar el capital del Emisor, la Junta Monetaria, prefirió reducir la proporción del capital y reservas, del 15 al 6.5% y luego al 5%, que los bancos deberían tener invertido, medida que permitió a éstos liberar acciones y que significó una disminución de su participación accionaria y, por ende, del interés privado en el Emisor. Se subsanaba, así, el vacío de tener una entidad semi-pública, como era el Banco, sin capital oficial pero con una alta influencia en su manejo por parte del Gobierno.

Consolidación de la nacionalización

La noción de la ingerencia del Estado en la economía se había reforzado en la Reforma Constitucional de 1968 que creaba la figura de la intervención presidencial y que implicaba que el Jefe del Estado podía intervenir de manera general en la organización y funcionamiento del organismo ejecutor de las políticas trazadas por la Junta Monetaria y en el instituto Emisor de los billetes reconocidos como la moneda del país. Conforme a este marco normativo, en 1973 se promulgó la Ley 7 de abril 13, considerada la nueva ley orgánica del Banco, que protocolizó otra significativa reforma a esta institución: su nacionalización. En la norma se estipuló que el Gobierno adquiriría, antes del 20 de julio de ese año, todas las acciones de las clases B, C, D y E, dejando sólo una por cada banco accionista. Además, se le confirió el carácter de entidad de derecho público, prorrogó su duración por 99 años más y manifestó que a partir del 20 de julio de 1973 el atributo de la emisión de billetes sería indelegable y lo ejercería el Estado por su intermedio

Reforzamiento de la separación de competencias entre las Juntas Monetaria y Directiva del Banco de la República

No obstante que había desaparecido la causal de independizar el interés privado en los asuntos de banca central, la Ley 7 optó por reforzar la separación de competencias entre las Juntas Monetaria y Directiva del Banco. Aquélla continuó siendo la máxima autoridad y se le confiaron nuevas facultades para el manejo del encaje y del redescuento, el control cualitativo de la cartera bancaria con propósitos de racionalización en los programas de desarrollo, el manejo y control de los depósitos oficiales como instrumento de apoyo de la política monetaria y la obligación de emitir conceptos sobre los efectos monetarios del endeudamiento externo e interno.

Respecto a la Junta Directiva del Banco de la República, se dio un cambio en su composición, quedando integrada por diez miembros: el Ministro de Hacienda, como su presidente; dos directores designados por el Gobierno; tres representantes del sector bancario, al menos uno de ellos de la banca oficial; tres representantes gremiales de los sectores de los consumidores, de la producción y distribución y de los exportadores; y el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros. Todos estos directores actuarían en función de los intereses generales de la economía nacional, sin consideración de la procedencia de su elección. Además, en la Ley 7 se otorgó a la Junta Directiva y al Gerente la mayor independencia posible a fin de precaver inconvenientes influjos políticos en un organismo tan técnico por su propia esencia y funciones.

H. LA NUEVA BANCA CENTRAL EN COLOMBIA

En atención a las características de un esquema de banca central: (i) manejo de la política monetaria en una perspectiva de mediano plazo con miras a la estabilidad de precios; (ii) autonomía e independencia de la esfera gubernamental; y (iii) confianza pública en sus acciones, que deben ser transparentes y abiertas, puede decirse que este esquema existe en Colombia desde julio de 1991, cuando se reformó la Constitución de 1886 y la Asamblea Constituyente le asignó al Banco de la República el papel de banco central. Por su intermedio, el Estado velaría por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda; a su vez, el Banco seguiría con el ejercicio de sus funciones básicas.

El ambiente previo

Desde los inicios del decenio de 1990 se dio en el país un ambiente de cambio estructural como respuesta a la imposibilidad de la economía de alcanzar mayores tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB), anotándose, entre los numerosos obstáculos identificados, que la economía había llegado a un virtual agotamiento derivado de la falta de competencia. Para lograr su repunte se diseñó un programa para su modernización, en el que era vital la apertura económica que buscaba la racionalización del comercio exterior mediante el desmantelamiento de las trabas administrativas y la consecución de una mayor transparencia de los mecanismos de mercado. En virtud de esto último, se hizo aconsejable la modificación de ciertas rigideces institucionales, tales como la cambiaria, dado que el estatuto de cambios internacionales, vigente desde 1967, se había vuelto un mecanismo de intervención demasiado puntual. La mayor flexibilidad requerida se plasmó en la Ley 9 del 17 de enero de 1991, nuevo ordenamiento cambiario que prácticamente coincidió con las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, realizadas en el primer semestre de 1991, ante la cual el Gobierno del presidente Gaviria suscitó el interés de llevar la estabilidad de precios a un nivel de mandato constitucional.

Las principales innovaciones de la reforma constitucional

Como se ha planteado, en julio de 1991 la Asamblea Constituyente reformó el esquema vigente de banca central, presentando como principales innovaciones las siguientes:

- La reconversión del Banco de la República en el banco central de Colombia, que puso fin a la dicotomía institucional que separaba las funciones de dirección y ejecución. Por tanto, se eliminó la Junta Monetaria y se unificaron en un solo organismo del Estado, de naturaleza única, las atribuciones de emitir la moneda legal y de trazar, dirigir y ejecutar las políticas monetaria, cambiaria y de crédito, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica y con sujeción a un régimen legal propio.
- La consagración de la autonomía en la Junta Directiva del Banco de la República como máxima autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, que forma parte del Estado, pero que actúa independiente del Gobierno en representación exclusiva del interés de la Nación y con criterios que deben coordinarse con su política económica sin subordinarse a ésta. Esa independencia se manifiesta, por una parte, en el hecho de poder abstenerse de atender los requerimientos financieros de sectores específicos, particularmente del oficial. Y por otra parte, en la utilización de los instrumentos que le corresponden sin necesidad de autorizaciones previas de otras instancias del Estado.
- La elevación a rango constitucional de la lucha contra la inflación, estableciendo el principio de la *moneda sana*. La experiencia señalaba que el nivel de la inflación tendía a ser mayor

año tras año debido, en gran parte, a los componentes inercial y de expectativas futuras. La idea central consistía en quebrar dicha tendencia y generar presiones que redujesen la inflación a niveles que fomentasen el ahorro y la inversión productiva en el país.

- La separación del manejo monetario de lo fiscal, aunque necesariamente debe existir una estrecha coordinación. Ambas materias deben orientarse a regular la actividad económica con una misma finalidad, en este caso: la moneda sana, que debe estar respaldada por factores reales de la economía.
- La eliminación de la función de fomento y la supresión del crédito al Gobierno vía emisión, salvo en circunstancias de emergencia económica pero con el voto unánime de la Junta Directiva del Banco.

Racionalidad del cambio institucional

Este nuevo esquema de banca central ha obedecido esencialmente a tres razones, a saber:

- Una normativa, en el sentido de superar el vacío legal de que el ejercicio de la soberanía monetaria debería recaer explícitamente en el Estado: Congreso de la República y banco central. El primero, porque sería el depositario de dicha soberanía y, por tanto, estaría facultado para dictar los lineamientos generales en que se desenvolvería el derecho monetario del país. En cuanto al segundo, estaría investido de naturaleza especial para actuar con autonomía frente a las exigencias de la comunidad y del Gobierno mismo, a la vez que se le garantizaría su permanencia institucional para el ejercicio de las funciones propias de la soberanía monetaria, con independencia de los asuntos fiscales.
- Otra económica, dado que la naturaleza y características del dinero comprenden funciones complejas y vitales para una economía como servir de medio de cambio y depósito de valor y que sus cantidades afectan el consumo y el ahorro de las sociedades modernas.
- Y una pragmática, ya que el esquema dual de banca central contaba con vacíos que dificultaban el adecuado control de los agregados monetarios y, por tanto, la regulación de los medios de pago. En el caso colombiano se presentaban múltiples objetivos económicos difíciles de armonizar relacionados con el crecimiento, la balanza de pagos, el empleo, la distribución del ingreso y el control de la inflación, que desplazaban la prioridad que se le debería haber asignado a la política monetaria.

El porqué de su independencia

Con el fin de garantizarle al banco central la acción de preservar la capacidad adquisitiva de la moneda mediante el uso de los instrumentos de que dispondría para el logro de la reducción de la tasa de inflación y la consecución posterior de la estabilidad de los precios, era básico independizarlo institucionalmente, tanto del Gobierno como de la actividad privada, para evitar así las tradicionales presiones políticas, sectoriales y económicas. Los argumentos son varios:

- La estabilidad de los precios debe enfocarse en una perspectiva de mediano y largo plazos, con el fin de asegurar un desempeño sano de la economía, basado en el aumento de la productividad y el empleo.
- Los procesos inflacionarios erosionan seriamente las estructuras económica, social y política y afectan con mayor severidad a los sectores más vulnerables de la población.
- La credibilidad de la política monetaria sería mayor si su formulación la asumiesen instituciones apolíticas que pudieran permitirse un mayor horizonte en sus ejecutorias.

La nueva autoridad monetaria, cambiaria y crediticia

La Junta Directiva del Banco de la República quedó conformada por siete miembros: el Ministro de Hacienda, quien la preside; cinco codirectores, de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos cada cuatro años y con un máximo de tres períodos consecutivos; y el Gerente del Banco, elegido por la misma Junta para un período de cuatro años, prorrogable hasta por dos períodos adicionales.

Diferencias con la anterior autoridad monetaria

Al respecto se observan algunas diferencias notables, a saber:

- La Junta Monetaria estaba integrada sólo por representantes gubernamentales, lo que le daba un componente de inestabilidad derivado de los cambios frecuentes en el Gabinete, además del relevo presidencial. Ello coadyuvaba a que se tuviera una visión cortoplacista de la política monetaria, con énfasis particular en la coyuntura.
- Al interior de la Junta Monetaria se reproducía el debate entre estabilidad y gasto, lo que generaba un conflicto macroeconómico de prioridades en términos de metas de crecimiento económico, empleo e inflación.
- La autonomía de la Junta se cuestionaba, puesto que sus integrantes eran de libre remoción y nombramiento del Presidente y se regían conforme a los criterios del Gobierno, aún así éste representase a los intereses nacionales.
- El mayor tiempo de permanencia de la nueva autoridad monetaria, hasta por un máximo de doce años en el cargo de codirector, deviene en una visión de mediano y largo plazos de la política monetaria y en una garantía de estabilidad de las reglas de juego, aspecto clave para el clima de los negocios.

- La nueva autoridad, en el cumplimiento de sus funciones, sólo dictará disposiciones generales en materia monetaria, cambiaria y crediticia, lo que contrasta con algunas de las ejecutorias de la Junta Monetaria que se dictaban en función de intereses sectoriales o particulares, dado que las circunstancias de la economía así lo aconsejaban.

La estructura básica del Banco

La dirección y administración del Banco está conformada por la Junta Directiva, el Consejo de Administración, el Gerente General y los Gerentes Técnico y Ejecutivo. Le compete al Consejo de Administración, entre otras funciones, la adopción de la política general de administración y operación del Banco y está integrado por los cinco miembros de dedicación exclusiva, con participación sin voto del Gerente General y el Auditor. En cuanto al Gerente General, es el representante legal del Banco y su administrador, por lo que ejecuta o dirige directamente las políticas y programas de la entidad.

Las funciones del Banco de la República

La Constitución Política de 1991, y en particular la Ley 31 del 29 de diciembre de 1992, denominada la *Ley del Banco*, y los Estatutos (Decreto 2520 del 14 de diciembre de 1993), han establecido como funciones del Banco las siguientes:

- Ejercer, de manera exclusiva e indelegable, el atributo estatal de emitir la moneda legal constituida por billetes y moneda metálica. El *peso* es la nueva unidad monetaria y de cuenta del país, único medio de pago de curso legal y con poder liberatorio ilimitado.
- Ser el banquero y prestamista en última instancia de los establecimientos de crédito mediante el otorgamiento de apoyos transitorios de liquidez, la intermediación de líneas de crédito y la prestación de servicios fiduciarios, de depósito, compensación y giro.
- Realizar funciones contractuales con el Gobierno como su agente fiscal en la contratación de créditos internos y externos y la prestación de servicios de depósito de los fondos de tesorería, administración de los títulos de deuda pública y asistencia técnica en asuntos afines a la naturaleza del Banco, al igual que la concesión de créditos o garantías a favor del Estado, con la aprobación unánime de la Junta Directiva.
- Administrar las reservas internacionales conforme al interés público y el beneficio de la economía nacional y con el propósito de facilitar los pagos del país en el exterior. Los activos de reserva del Banco son inembargables y estarán denominados en monedas de reserva libremente convertibles o en oro.

- Desarrollar con organismos financieros internacionales y otras instituciones del exterior las relaciones que se deriven de sus funciones de banca central o que faciliten las operaciones internacionales de pago y crédito.

Además de estas funciones de banca central, el Banco tiene estas actividades conexas:

- Manejar un depósito de los valores o títulos que emita, garantice o administre.
- Abrir cuentas corrientes bancarias o celebrar contratos de depósito con personas jurídicas públicas o privadas que realicen operaciones con el Banco.
- Prestar el servicio de compensación interbancaria.
- Realizar operaciones de compra, venta, procesamiento, certificación y exportación de metales preciosos.
- Seguir adelantando las labores culturales y científicas a través del Museo del Oro y la Biblioteca Luis Ángel Arango, las áreas culturales regionales y las fundaciones constituidas con aportes del Banco.

Las atribuciones de la Junta Directiva

Dado que al Banco le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y crediticias para regular la circulación monetaria, la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda, le compete, entonces, a su Junta Directiva:

- Como *autoridad monetaria*, fijar y reglamentar el encaje; disponer las operaciones de mercado abierto con sus propios títulos o con títulos de deuda pública; y señalar las condiciones financieras generales a las entidades públicas para la adquisición o colocación de títulos en términos de mercado.
- Como *autoridad crediticia*, regular el crédito interbancario; fijar la metodología de cálculo de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante – UPAC; y, en situaciones de excepción, determinar tasas máximas de interés y límites de crecimiento a la cartera y demás operaciones activas de los establecimientos de crédito.
- Como *autoridad cambiaria*, ejercer las funciones de regulación contenidas en la Ley 9 de 1991 sobre cambios internacionales; disponer la intervención del Banco en el mercado cambiario como comprador o vendedor de divisas o mediante la emisión y colocación de títulos representativos de las mismas; y determinar la política de manejo de la tasa de

cambio, de común acuerdo con el Ministro de Hacienda y con referencia al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

Cómo se concreta la acción de la Junta Directiva

Para cumplir con el objetivo constitucional de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, la Junta adopta metas anuales de inflación, menores a los últimos resultados registrados, utiliza los instrumentos de las políticas a su cargo y hace recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito. A este conjunto de acciones se le denomina la *política de estabilización económica*, o en otras palabras, *estrategia anti-inflacionaria*, que comprende las siguientes políticas específicas, a saber:

- *Monetaria y Crediticia*, del ámbito de la Junta, y que tiene que ver con el crecimiento de los medios de pagos compatible con la meta de inflación. Involucra decisiones que afectan la cantidad, costo y disponibilidad del dinero y del crédito.
- *Cambiaria*, de competencia de la Junta Directiva y del Ministro de Hacienda, relacionada con la intervención sobre diversas variables económicas (tasa de cambio, flujo de capitales, etc.) con el fin de obtener determinados resultados en la balanza de pagos del país y sus consiguientes implicaciones monetarias.
- *Fiscal*, de la esfera del Ministro de Hacienda, y cuyas decisiones en materia tributaria, de endeudamiento interno y externo y del gasto público afectan los niveles agregados del ahorro, la inversión y el consumo de la economía.
- *Precios y salarios*, que presupone una concertación entre el Gobierno, el sector privado y los asalariados en materia de salario mínimo, costos y productividad.

La coordinación de la política de estabilización con la política económica general del país se logra mediante:

- El programa macroeconómico del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, siempre y cuando no se comprometa el objetivo de la estabilidad de precios.
- La presentación del presupuesto del Banco al Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS para evaluar su incidencia en las finanzas públicas.
- El envío de conceptos al Congreso de la República acerca de la cuantía de los recursos de crédito interno o externo prevista en el anteproyecto de presupuesto del Gobierno, en los que se evalúe su incidencia en los agregados monetarios de la economía.

Cómo se controla la acción de la Junta Directiva

Existen cinco tipos de control que involucran a los distintos poderes del Estado y a la comunidad misma, a saber:

- ***De legalidad***: las decisiones de la Junta se adoptan mediante actos de carácter general o particular según la índole de la función pública que se esté ejerciendo, que por su corte administrativo están sujetos a impugnación ante el Consejo de Estado.
- ***De inspección, control y vigilancia***: ejercido por el Presidente de la República: quien delega en el Superintendente Bancario las dos primeras acciones y en el Auditor, nombrado por él, la última.
- ***De la Contraloría General de la República***, en cuanto a los dineros públicos depositados en el Banco o administrados por éste.
- ***Político***, por el Congreso de la República. Al comienzo de cada legislatura ordinaria, la Junta, a través del Gerente del Banco, le presenta un informe sobre los lineamientos, ejecución y evaluación de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y sus perspectivas. Además, le informa sobre la política de administración y composición de las reservas internacionales y de la situación financiera del Banco y sus proyecciones.
- ***El escrutinio de la opinión pública***, a través de los documentos en los cuales constan las actuaciones y decisiones de carácter general de la Junta, no sujetos a reserva alguna, y de los estados financieros del Banco publicados en diarios de circulación nacional.

Cómo se garantiza la independencia presupuestal

Para que el Banco tenga una real independencia presupuestal frente al Gobierno Nacional, se ha previsto que sus ingresos y egresos correspondan con sus actividades de banca central y conexas, a saber: monetaria, cambiaria, crediticia, compra y venta de metales preciosos, cultural, industrial y bancaria. Sus ingresos, entonces, provendrán de la compra, venta, inversión y manejo de las reservas internacionales; la compra y venta de metales preciosos; las operaciones de mercado abierto; la acuñación e impresión de especies monetarias; y los relacionados con sus actividades industrial y cultural.

En el caso de generar utilidades, con parte de ellas la Junta apropiará las ***reservas de estabilización monetaria y cambiaria***, que tienen por objeto absorber eventuales pérdidas del Banco derivadas de la ejecución de las políticas monetaria y cambiaria, y su remanente será de la Nación una vez se hayan enjugado totalmente las pérdidas de ejercicios anteriores

no cubiertas con las citadas reservas. En el caso de pérdidas en el ejercicio, serán pagadas por la Nación, siempre y cuando no alcancen a ser absorbidas con las mencionadas reservas. El pago a la Nación de las utilidades o al Banco de las transferencias presupuestales se efectuará durante el primer trimestre de cada año.

Conflictos que enfrenta la Junta Directiva

No obstante su independencia formal y autonomía, la Junta enfrenta conflictos derivados de la exclusividad de su mandato constitucional y de la interrelación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal. El cometido de reducir la inflación es prioritario frente a otros objetivos económicos: crecimiento, empleo, producción, etc., disyuntiva de no fácil aceptación por los Gobiernos que ha llevado, en ocasiones, a sugerirse que el manejo de los instrumentos delegados al Banco deben dirigirse tanto al control de la inflación como a cumplir las metas de crecimiento. De hecho, la lucha anti-inflacionaria presupone una acción monetaria que no necesariamente coincide con la del Gobierno, representado por el Ministro de Hacienda, quien es a su vez el rector de la política fiscal. La presencia del Ministro en la Junta, de la que es su presidente, limita la misma independencia de la autoridad monetaria, por la influencia que ejerce el Gobierno, el cual a su vez, fuera de responder por las pérdidas presupuestales del Banco, puede cambiar su composición y canalizar la opinión pública. Incluso, puede favorecer procesos de reforma en el Congreso tendientes a restarle autonomía al Banco.

Con la finalidad de superar esta aparente pérdida de independencia, se impone afianzar los esfuerzos de coordinación interinstitucional entre las funciones del Banco y la política económica general mediante un esquema de programación que defina aquella combinación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal que permita alcanzar el objetivo de la menor inflación compatible con un nivel deseado de crecimiento económico. Así, ante la opinión pública se ganaría credibilidad y podría reducirse la inflación en el corto plazo, que de lograrse promovería la inversión y el uso de los factores productivos con el consecuente mayor crecimiento en el mediano plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Con miras a que el lector disponga de otras fuentes de consulta, a continuación se presenta una lista de los principales artículos y libros escritos en materia de banca central en Colombia:

Aguirre Carrillo, Ernesto. **La génesis de la banca central: Antecedentes, creación y evolución de bancos centrales en el mundo occidental**, Banco de la República, Bogotá, 1991.

Aguirre, Ernesto; Junguito, Roberto; Miller, Geoffrey (Coordinadores). **La banca central en América Latina: Aspectos económicos y jurídicos**, TM Editores – Banco de la República, Santafé de Bogotá, 1997.

Banco de la República.

- *Notas Editoriales: La Banca Central en la Reforma Constitucional: explicación de la propuesta del Gobierno*, **Revista del Banco de la República**, enero 1991
- *Notas Editoriales: El Banco de la República en el nuevo régimen monetario*, **Revista del Banco de la República**, julio 1991
- **La banca central en Colombia: Normas básicas**, Banco de la República, Santafé de Bogotá, 1994.
- **El Banco de la República: Antecedentes, Evolución y Estructura**, Banco de la República, Bogotá, 1990.

Gama Quijano, Rafael. **El Banco de la República o la Banca Central de Colombia: 1923 – 1983**. Banco de la República, Bogotá, 1983.

Gómez Arrubla, Fabio. **Historia del Banco de la República: 60 años**, Banco de la República, Bogotá, 1983.

Junguito B., Roberto. *La independencia de los bancos centrales en entredicho: el caso colombiano*, **Revista del Banco de la República**, p.p. 24-37, junio de 1995.

Kalmanovitz K., Salomón. *Realidades de la independencia del Banco de la República*, **Revista del Banco de la República**, p.p. 26-35, noviembre de 1997.

Otero Muñoz, Gustavo. **El Banco de la República: 1923 – 1948**, Banco de la República, Bogotá, 1948.

Recamán, Jaime Mz. **Historia jurídica del Banco de la República**, Banco de la República, Bogotá, 1980.

Steiner, Roberto (Compilador). **La autonomía del Banco de la República: Economía política de la reforma**, TM Editores – FEDESARROLLO, Santafé de Bogotá, 1995.

Torres García, Guillermo. **Historia de la Moneda en Colombia**, Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES, Medellín, 1980.

Valencia, Gonzalo. *La nueva responsabilidad cambiaria en la nueva banca central colombiana*, **Monetaria**, CEMLA, Volumen XVII, Número 3, p.p. 263-282, 1994.