

La Banca Central en la Reforma Constitucional: explicación de la propuesta del Gobierno

I. Introducción

De las materias de carácter económico que han sido sometidas al estudio de la Asamblea Nacional Constituyente, una de especial importancia se refiere al régimen monetario y a las funciones que debe desempeñar el Banco de la República en su calidad de Banco Central.

El Gobierno, dentro del título XII, de la Hacienda Pública, la Planeación y la Banca Central, incluyó el capítulo tercero relacionado con el tema de la moneda. El precepto básico que orienta la propuesta dispone que la dirección, manejo y ejecución de los asuntos monetarios debe corresponder a los órganos del Estado que establezca la Constitución. Este principio coincide plenamente con la tendencia actual que señalan las cartas políticas de diversos países; su examen indica que los aspectos monetarios están tratados en ellas, lo cual se debe a la trascendencia que tiene para la buena marcha de una sociedad que el régimen monetario y la institución que diseña y ejecuta la política, tengan las características apropiadas, necesariamente especiales, en comparación con las de otras entidades del Estado. Por tales razones, que se ampliarán a lo largo de este escrito, se considera que en una nueva Constitución deben consignarse las normas que hacen relación con la soberanía monetaria y preverse, entonces, las funciones que en este campo específico corresponden tanto al Congreso como al Presidente de la República y al Banco Central.

Las Notas buscan pues, explicar la propuesta que en materia de normatividad monetaria ha presentado el Gobierno a consideración de la Asamblea Constituyente; para ello, se ha estimado apropiado llevar a cabo un recuento ordenado y breve de las normas que hasta ahora han regido los temas monetarios. En la primera parte se presenta un resumen de los fundamentos de la emisión monetaria en Colombia y su evolución hasta llegar al concepto global de Banca Central que rige actualmente. En la segunda, se analiza el pensamiento económico vigente respecto de las funciones y características principales de la Banca Central. En la tercera, se examina la propuesta del Gobierno en estas materias.

II. Antecedentes y fundamentos de la Banca de Emisión en Colombia

A. El Banco de la República como Banco de Emisión

El tratamiento del tema monetario por parte de la Constitución Política de 1886 fue sin duda bastante limitado. Esta simplemente mencionó a los bancos de emisión ⁽¹⁾ y le atribuyó al Gobierno la facultad de ejercer sobre ellos la función de inspección y vigilancia, conforme a las leyes. En ese entonces cabía la posibilidad

(1) Constitución Política de Colombia, 1886: artículo 120, ordinal 17.

de contar con varios bancos facultados para emitir papel moneda o moneda de tesorería, fenómeno que contribuyó, junto con los conocidos conflictos políticos y bélicos, a crear la compleja problemática vivida por la Nación en los distintos frentes de su actividad a principios de este siglo.

En lo económico, uno de los hechos más delicados consistió en el desorden que caracterizó las labores de emisión y las de gasto desde finales del siglo pasado. Ello puso de manifiesto la carencia de una autoridad que regulara la moneda y ordenara las tareas de la banca comercial existente. Después de intensos debates jurídico-económicos, iniciados en 1904, sobre la necesidad de dotar al país de una autoridad monetaria, las Leyes 30 y 117 de 1922, y luego la Ley 25 de 1923, dieron lugar a la creación del Banco de la República, al cual se le confió, en forma exclusiva, primero por concesión y luego como atribución legal propia, la facultad de emitir la moneda legal colombiana, actividad por excelencia derivada de la soberanía monetaria del Estado. La Ley 25 de 1923 le atribuyó a la Junta Directiva del Banco funciones de regulación y control monetario que fueron ejecutadas bajo los estrictos parámetros de ortodoxia financiera impuestos a partir de su creación. Además, le permitió la fijación de la tasa de descuento y la intervención para controlar la tasa de interés.

Desde el momento de su fundación, el Banco fue autorizado, además, para servir de banquero de los demás bancos accionistas, ser prestamista de última instancia y concentrar en él las reservas internacionales del país. A su vez, sería el banquero del Gobierno y, para tal efecto, se le permitió no sólo actuar como depositario de los fondos del Tesoro, sino que se le capacitó para otorgarle crédito a la Nación, cumpliendo unas determinadas restricciones legales. Así mismo, se le facultó para intervenir como agente del Estado.

A partir de 1930, cuando se llevaron a cabo las primeras reformas al régimen jurídico vigente, estas delegaciones se ampliaron, habiéndose facultado al Banco para intervenir de manera activa en el manejo del dinero, entre otras formas, mediante la realización de operaciones de mercado abierto.

B. El Banco de la República como Banco Central

A finales de los años 1940, se tornaron evidentes las limitaciones que tenía el Emisor en materia de facultades de orden crediticio y se consideró conveniente revisar las disposiciones que regían sobre esta materia desde 1923. Como resultado de un cuidadoso examen se concluyó que el volumen de crédito primario debería estar controlado por el Banco, teniendo en cuenta las necesidades que presentara la situación económica. Para tal efecto, fue necesario ampliar las funciones del Banco de tal manera que estuviera autorizado no sólo para cumplir las labores relacionadas con la emisión, sino también para la regulación y ejecución de la política crediticia, tal como lo requería un período de la economía colombiana caracterizado por la aceptación de las ideas sobre promoción del desarrollo, al iniciarse la segunda mitad de este siglo.

Para poder variar el volumen del crédito disponible en la economía, el Banco de la República fue dotado de *nuevos instrumentos* que le permitieran asumir un papel más dinámico en la regulación y ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, de manera coordinada con el resto de la política económica. Específicamente, se le asignaron instrumentos propios de un Banco Central, tales como el mecanismo de encaje, aplicable a los depósitos de los bancos comerciales, que hasta ese momento era del resorte del Congreso y tenía, entonces, muy poca flexibilidad. Además se le permitió aumentar prudentemente los cupos de préstamo, des-

cuento y redescuento de las instituciones afiliadas al Banco, consultando la capacidad financiera de cada uno de los bancos ⁽²⁾.

Con el fin de consolidar los desarrollos brevemente descritos y, en particular, debido a la ampliación de las funciones públicas que el Banco tendría que desempeñar en materia monetaria y crediticia, el Gobierno procedió en 1951 a modificar la composición de la Junta Directiva para aumentar en ella la participación del Estado y conseguir así la nacionalización de la Dirección del Banco, si bien su capital continuaría siendo privado. De esta manera, sin necesidad de transformar su naturaleza jurídica para que pasara a formar parte de la estructura del Estado, se fue abriendo paso la tesis de convertir el Banco de la República en un Banco Central.

Pero quizás el mayor avance en cuanto a las facultades monetarias del Banco de la República ocurrió con la autorización a la Junta Directiva para fijar y variar el encaje legal de las instituciones bancarias que funcionaran en el país, pudiéndose señalar diferentes tasas de encaje según las modalidades de los depósitos y exigibilidades ⁽³⁾. Con esta atribución el Banco adquirió un instrumento esencial para el manejo monetario que, en adelante, permitiría regular la oferta de dinero y el crédito global de los bancos; nótese que el surgimiento y utilización del encaje está de alguna manera vinculado con el empleo de las facultades para otorgar crédito por parte del Banco de la República, indicando con ello la necesidad de congelar recursos de los bancos en la medida en que se ampliaba el financiamiento con emisión.

A comienzos de los años cincuenta se expidieron otras dos normas sobre orientación del crédito, que le entregaron al Banco importantes atribuciones en cuanto al proceso de decisión y ejecución respecto de la política de financiamiento.

Fue tan fuerte esta orientación, que el fomento del desarrollo económico se convirtió en uno de los fines de la Banca Central y se expidieron normas como los Decretos 384 y 1249, ambos de 1950; el primero de ellos señalaba que, con el objeto de encauzar el crédito hacia actividades productivas, el Banco de la República podría descontar los préstamos dedicados al fomento a un "interés inferior por lo menos en un punto al más bajo que tenga fijado para el descuento de operaciones comerciales"; el segundo decreto reglamentaba el anterior en el sentido de especificar las obras, equipos y actividades que se podrían favorecer con estos créditos especiales ⁽⁴⁾. Estos mecanismos formaban parte integral de las ideas económicas en boga en ese entonces, las cuales se caracterizaban por la necesidad de complementar el incipiente mercado de capitales, imposibilitado para asignar recursos de mediano y largo plazo y en las cantidades suficientes para financiar el desarrollo de los proyectos de inversión en aquellos sectores considerados prioritarios. Así, *el crédito dirigido* por el Estado, a través de la Banca Central, venía a dar un apoyo decidido al modelo de crecimiento basado en sectores líderes como la agricultura y la industria.

Todas las tesis vigentes en esos años, las cuales condujeron a actualizar la gestión del Banco en cuanto a la circulación monetaria y la distribución del crédito, tuvieron su origen posiblemente en tres documentos que, por su contenido, alcanzaron marcada influencia en la estruc-

(2) El Decreto Legislativo 1407 de 1948, convertido luego en permanente por el Decreto Legislativo 4133 del mismo año, autorizó a la Junta Directiva del Banco para que, con el voto favorable de siete de sus once miembros, incluido el Ministro de Hacienda y Crédito Público, tomara las providencias aludidas.

(3) Decreto Legislativo 211 de 1949.

(4) Decretos 384 y 1249 de 1950. Véase también, *XXVII Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*, Banco de la República, Bogotá, 1950.

tura de la Banca Central a partir de la mitad del siglo. En primer lugar, el proyecto de ley sobre circulación monetaria presentado al Congreso en 1949 por el Ministro de Hacienda, doctor Hernán Jaramillo Ocampo (5). En segundo término, está el trabajo de la Misión del Banco Mundial (BIRF), dirigida por el profesor Lauchlin Currie, la cual sugirió la revisión de la organización básica del Banco de la República y sus relaciones con el Gobierno (6). Y finalmente, se encuentran las recomendaciones de la Misión de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América que vino al país por esa época (7).

Los criterios expuestos por los expertos económicos colombianos y por las misiones extranjeras coincidieron en ese entonces en la necesidad de convertir al Banco de la República en un Banco Central que influyera en el nivel y la dirección de la actividad económica. En síntesis, se propuso concentrar las funciones de la Banca Central en el Banco de la República, modificando sus atribuciones para otorgarle mayor capacidad en materia de regulación de la oferta monetaria, disponibilidad y orientación del crédito y determinación del costo del mismo. Institucionalmente, ello implicaba un cambio en la estructura de capital y en la composición de su Junta Directiva.

Las decisiones en cuanto al nuevo papel que le correspondía al Banco Central se concretaron en esos años con la expedición del Decreto Legislativo 756 de 1951, cuyo objeto establecía que la institución a cargo del manejo monetario y crediticio, fuera capaz de desempeñar una función activa en la determinación del nivel y en la orientación de la actividad económica del país. Mediante dicha providencia se le asignaron al Banco atribuciones para diseñar políticas en materia monetaria, de crédito y de cambios que estuvieran encaminadas a crear condiciones propi-

cias para el desarrollo ordenado de la economía colombiana. El estatuto aludido amplió e hizo flexibles algunas de las facultades que el Banco tenía de tiempo atrás y le asignó nuevas funciones para intervenir en la regulación de la moneda y el crédito; en particular, amplió aquellas referentes a la fijación periódica de los cupos de crédito ordinario, extraordinario y especial; la determinación del descuento y de las tasas de interés; los porcentajes de encaje legal y las condiciones de elegibilidad de las obligaciones bancarias. Vale la pena recordar lo que se decía en las Notas Editoriales al expedirse este decreto: "Al desprenderse el Gobierno de atribuciones que en otros países le son propias, para confiarlas a un organismo de expertos como es la Junta Directiva del Banco de la República, da muestra inequívoca de sus propósitos de servir rectamente el interés general. Los directores del Instituto Emisor por su parte, adquieren ante la ciudadanía una poderosa responsabilidad, que les hará examinar cuidadosamente las incidencias de cualquier medida, para que su intervención en los campos de la moneda y el crédito sea siempre compatible con la estabilidad y permanencia que reclaman normas básicas en toda buena organización económica" (8).

Así, merced a las transformaciones ocurridas a principios de los años 1950, que en buena medida fueron inducidas por la necesidad de crear nuevos instrumentos

(5) El cierre del Congreso impidió que se estudiara dicho proyecto.

(6) El profesor Currie ha escrito recientemente un artículo sobre la autonomía del Banco Central en el que se muestra partidario de la magistratura monetaria. Su orientación apunta en la misma dirección del proyecto del Gobierno, pero sugiriendo mayor autonomía institucional.

(7) Estos conceptos se sintetizan en los memorandos del señor David Grove "Deficiencias en la estructura de la Banca Central Colombiana" y "Memorandum sobre reorganización del Banco de la República".

(8) Notas Editoriales, Revista del Banco de la República, abril de 1951; p. 384.

monetarios y crediticios que permitieran impulsar el crecimiento de una economía que empezaba a abandonar su esquema productivo tradicional, *el Banco de la República se convirtió en el Banco Central de Colombia*. Este cuerpo normativo institucional habría de perdurar hasta 1963, año en el cual el Congreso Nacional hizo una modificación fundamental en materia de moneda y crédito con la creación de la Junta Monetaria.

C. Separación del Sistema de Banca Central

Con el paso del tiempo y la adopción de importantes medidas monetarias y crediticias, puestas en vigencia a partir de 1951, se hizo cada vez más clara la conveniencia de que la Junta Directiva del Banco contase con una participación mayoritaria de representantes del Gobierno, en razón de las trascendentales atribuciones que desde ese entonces se le habían conferido y que ejerció durante doce años. Hasta este momento, inicios de 1963, el sector privado elegía seis de los diez miembros de la Junta ⁽⁹⁾. La conveniencia de "estatizar" el manejo de los asuntos monetarios, para que prevaleciera el interés público, había llegado a ser generalmente aceptada. Había dos opciones: a) nacionalizar el Banco para que su Junta Directiva estuviera integrada únicamente por representantes estatales; o b) trasladar las funciones de la dirección monetaria a un organismo del Estado que las cumpliera con independencia respecto del sector privado.

Debido a que prevalecía la representación privada en los órganos del Banco y en la conformación del capital y a las dificultades para "estatizarlo" ⁽¹⁰⁾, *el Gobierno optó por la segunda alternativa*. Consideró apropiado dividir en dos entidades diferentes el sistema de Banca Central que venía operando desde 1951. Como consecuencia se le quitaron al Banco las funciones de orientación y regulación monetaria, trasladándo-

las a un nuevo ente de derecho público, la Junta Monetaria, la cual reflejaba el carácter plenamente oficial que se consideraba apropiado para discutir y adoptar las políticas en materias tan delicadas.

En 1963 se creó la Junta Monetaria, entidad de derecho público integrada por los Ministros de Hacienda, de Fomento y de Agricultura, el Jefe Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República ⁽¹¹⁾. A esta corporación se le asignaron las funciones de suprema dirección de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia del país que hasta ese momento había tenido a su cargo la Junta Directiva del Banco de la República. Con esta importante decisión se logró independencia por parte del Estado en el manejo de las políticas en tales campos respecto del sector privado; pero también es cierto que se rompió la unidad de Banca Central que había prevalecido en los últimos tres lustros y se pasó a una figura en que el Gobierno adquiría un completo dominio del manejo monetario.

No obstante, el Banco continuó siendo el centro del sistema financiero, como banquero de los bancos, y prestamista de última instancia; además, conservó el privilegio exclusivo de la emisión, de la administración de las reservas internacionales conforme al interés público, banquero del Gobierno y su Agente Fiscal. El Banco de la República se convirtió de esta manera en el organismo ejecutor de la política monetaria, cambiaria y de crédito, con una participación activa en la formulación de la misma por parte de su representante en la Junta Monetaria.

(9) La composición de la Junta era así: tres miembros por el Gobierno Nacional; tres por bancos accionistas B y C; uno por bancos E; uno por agricultores y ganaderos; uno por comerciantes e industriales; uno por la Federación Nacional de Cafeteros.

(10) Carlos Sanz de Santamaría, *Una época difícil*; Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1965, págs. 203-208.

(11) Los Decretos 2976 de 1968 y 151 de 1976 determinaron que el Director de INCOMEX fuera también miembro.

El desarrollo alcanzado hasta el momento en el uso de los instrumentos de manejo monetario y la nueva "estatización" de la política económica, al crearse la Junta Monetaria, habrían de permitir progresos importantes en la orientación de recursos para apoyar el crecimiento del sector real y la diversificación productiva. Esta misma orientación se recogería en varias otras decisiones que han tenido indudable importancia: primero, en la formulación del Estatuto Cambiario, en 1967; éste ha regido hasta el momento, con algunas modificaciones, todo lo relacionado con el comercio exterior. Segundo, esa mayor flexibilidad de la política económica, que surge con la creación de la Junta Monetaria, también se ha manifestado en un acercamiento de las tasas de interés a los niveles que determina el mercado monetario y crediticio. Los beneficios que se derivan de haber independizado la conducción de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria de los agentes privados han sido indudables; el manejo monetario ha adquirido una mayor proyección en el tiempo y se han logrado avances sustanciales en el desarrollo y mejor funcionamiento de las instituciones que componen la actividad financiera.

En 1973 se adoptaron dos importantes decisiones de política económica que afectaron positivamente la vida institucional del Emisor, a saber: primero, la nacionalización de su capital, de tal manera que el Estado pasó a ser propietario del 99.9% de sus acciones; y, segundo, su transformación en entidad de derecho público económico, cuyas funciones no son delegables. De esta manera, por virtud de la ley, el Banco de la República como Banco de Emisión previsto en la Constitución Política, pasó a ser parte de la estructura del Estado como una entidad autónoma, de derecho público y de naturaleza única para el ejercicio de la facultad soberana de emisión y organismo ejecutor de las políticas que determine la autoridad monetaria.

Se deduce claramente de lo anterior que, a partir de 1973, desaparecieron los motivos que habían conducido a la separación del sistema de Banca Central en dos ramas, una de regulación a cargo de la Junta Monetaria, y otra de ejecución, que corresponde al Banco de la República, pues hoy en día ambas son entidades del Estado. Mientras ha existido esta separación, el Banco le ha prestado a la autoridad monetaria todo el soporte requerido en materia técnica, coadyuvando a la mejor definición de las políticas y a la ejecución de las mismas.

Las casi siete décadas de existencia del Banco de la República y especialmente su actuación, primero como autoridad monetaria hasta 1963, y luego sólo como banco de emisión y ejecutor de las políticas monetarias, cambiaria y crediticia, lo califican ampliamente para asumir de nuevo y en forma plena sus funciones de Banco Central, con la autonomía administrativa, patrimonial y técnica que modernamente se les reconoce a estas instituciones, condición esencial para el logro de un eficaz ejercicio de la soberanía monetaria y la defensa de los principios que conducen a mantener la moneda sana.

III. La Banca Central y la estabilidad de precios

A. El origen del dinero y su relación con la inflación

Una vez se han repasado los determinantes jurídicos e histórico-económicos de la evolución de la Banca Central en Colombia, corresponde ahora examinar las razones de orden puramente económico que justifican la existencia de unas instituciones monetarias con la estructura y funciones apropiadas para el cabal cumplimiento de los objetivos permanentes en materia de estabilidad de precios.

La importancia y singularidad de la Banca Central se derivan del mismo elemento a cuya existencia ésta da lugar y que le corresponde regular: el dinero. Se trata de un medio esencial para el funcionamiento del aparato económico, que da no sólo la posibilidad de transar con una unidad de cuenta generalizada, dentro de un determinado territorio, sino que constituye también una unidad de atesoramiento, la cual permite separar en el tiempo los actos de obtención del ingreso y su utilización en consumo o ahorro, dando origen entonces al principio del ahorro monetario.

La teoría monetaria moderna asigna ese concepto de dinero al conjunto de activos financieros que, además de cumplir con dichas cualidades de unidad de cuenta para el intercambio y de ser depósito de valor, presentan una relación estrecha con variables fundamentales de la economía, en particular con el nivel de precios y el ingreso. En este sentido, el criterio utilizado para definir el dinero consulta no sólo la teoría tradicional sobre las cualidades propias del mismo, sino el poder predictivo de éste en términos macroeconómicos; es decir, recoge el concepto de "homogeneidad de la demanda por dinero" que tanto han enfatizado en los últimos 30 años distintos economistas ⁽¹²⁾.

Recuérdese que, en la época del trueque, para realizar las transacciones de bienes se requería la disponibilidad inmediata de una contrapartida física representada en otra mercancía con una equivalencia generalmente arbitraria que dificultaba el intercambio, la especialización productiva y el ahorro; se carecía de un patrón universal de cambios, pero se tenía la ventaja de que en ese mundo no existía el flagelo de la inflación.

Desde la adopción del oro y la plata como patrones universales de transacción en la época medieval, se ha observado que los excesos de oferta de circulante, con rela-

ción al monto de bienes y servicios que se producen, tienden a generar aumentos en los niveles de precios, que pueden ser esporádicos en un primer momento, pero que más tarde se pueden convertir en alzas permanentes, hoy en día conocidas como procesos inflacionarios, de no existir el necesario equilibrio macroeconómico.

Los efectos del primer tipo, esto es, alzas irregulares de precios, fueron constatados por los historiadores al analizar el impacto producido en Europa por la afluencia de esos metales preciosos, a raíz del descubrimiento de América. Está comprobado históricamente que España sufrió, en el siglo XVI, un grave fenómeno inflacionario, que se tradujo en la salida hacia Inglaterra de buena parte del oro que había sido llevado de las Indias.

Más tarde, a lo largo del presente siglo, cuando surgieron las dificultades para mantener el patrón oro como punto de referencia por parte de los bancos de emisión y se generalizó la práctica de la laxitud fiscal (recuérdese el rompimiento del Acuerdo Bretton-Woods en 1973), *los procesos inflacionarios se han vuelto regulares, convirtiéndose en la principal amenaza para la estabilidad económica de las naciones cuyas economías se basan en el libre mercado*. Así, pues, los procesos inflacionarios que conocemos hoy día obedecen a la existencia de excesos de oferta de circulante como en el pasado, con la grave diferencia de que ahora las causas monetarias están vinculadas a limitaciones institucionales poco convenientes que, de una u otra manera, le impiden al Banco Central adoptar las acciones que requiere la estabilización de precios.

Ello no desconoce, sin embargo, que en economías en proceso de modernización como la colombiana, donde por un tiempo

(12) Véase M. Friedman y A. J. Schwartz, *Monetary Statistics of the United States: Estimates, Sources and Methods* (N. Y., NBER), 1970.

subsistirán imperfecciones del mercado, los choques de naturaleza interna y externa se manifestarán en las variaciones de precios. Pero aún bajo circunstancias de este tipo un manejo monetario ortodoxo contribuirá a que el fenómeno inflacionario sea menos intenso y seguramente se evitará la creación de expectativas como las que se consolidan cuando existe un desbordamiento monetario.

En síntesis, dado que la naturaleza y características del dinero comprenden funciones tan complejas y vitales para una economía como son las de servir de medio de cambio y depósito de valor y que sus cantidades afectan el consumo y el ahorro de las sociedades modernas, el manejo de los instrumentos de regulación no sólo debe estar bajo la exclusiva responsabilidad del Estado, sino que éste debe contar imprescindiblemente con un organismo apropiado para ejecutar tan delicada tarea. *Por todo ello se hace necesario dotar al Banco Central de un engranaje institucional que lo convierta en el primer responsable de la estabilización de precios del país, como lo exige el proceso económico actual.*

B. La autonomía de la Banca Central

Para cumplir el cometido fundamental de buscar y mantener la estabilidad de precios, todo Banco Central requiere por lo menos de dos condiciones: en primer lugar, debe contar con la organización y poder decisorio sobre los instrumentos de control monetario, cambiario y crediticio que le permitan regular la cantidad de dinero en circulación; en segundo término, necesita estar dotado de la suficiente independencia institucional que haga posible el uso flexible de dichos instrumentos.

El compromiso que tiene todo Banco Central de orientar los mecanismos a su disposición hacia objetivos de control de la

inflación supone que una de las metas de bienestar que la sociedad ha manifestado como prioritaria es la de la estabilidad de precios. Mientras más claramente estén afianzados en la sociedad este tipo de propósitos de largo plazo y la aversión a la inflación esté profundamente arraigada, más se identificarán los gobiernos con tales objetivos y más viable se hará la tarea de los Bancos Centrales.

Con relación a la autonomía de tipo institucional que se requiere para mantener la estabilidad de precios, es útil recordar que muchos Bancos Centrales surgieron de la transformación de bancos comerciales que en un comienzo recibieron tratamiento preferencial por parte de los gobiernos para adelantar las labores de emisión de billetes, así como la de concentración de las reservas de oro, pero que luego, en razón de las delicadas implicaciones de estas tareas de naturaleza pública, se convirtieron en bancos de los bancos⁽¹³⁾. La paulatina nacionalización ha otorgado la autonomía necesaria respecto del mercado crediticio que ellos mismos deben dirigir; pero, a su vez, ello ha creado relaciones entre el Banco Central y los gobiernos que llegan a confundir los propósitos de una sana estabilidad de precios y consecuentemente a desviar la Banca Central de sus primordiales labores de control monetario.

Los conflictos de intereses, en un ámbito como el descrito, han buscado resolverse de formas muy variadas. En unos casos, se ha optado por la separación entre el Banco Central y el Gobierno, plasmando a nivel constitucional las acciones que garantizan dicha independencia; en otros, tan solo existe una serie de normas legales que ubican en la autoridad monetaria la decisión de otorgar, o no, financiación al sector

(13) Al respecto puede consultarse A. Meisel, "La Creación del Banco de la República y las Teorías sobre Banca Central: ¿Por qué 1923?". *El Banco de la República: Antecedentes, Evolución y Estructura* (Bogotá-Colombia), 1990.

público; éstas por no estar plenamente incorporadas a un esquema de Banca Central no tienen la suficiente permanencia, pues su modificación estaría sujeta a la voluntad de los gobernantes. En todo caso, cada vez es más claro que con el fin de obtener toda la credibilidad y coherencia en bien de la política económica, conviene disponer de un mecanismo institucional por medio del cual la Banca Central gane autonomía dentro del Estado.

Mientras mayor sea el compromiso de los gobiernos con el desarrollo en un marco democrático, mayor será el esfuerzo por combatir la inflación; para tener éxito en este propósito, el grado de autonomía que la Constitución Política y las normas de comportamiento deben dar a las relaciones entre el Gobierno y el Banco Central ha de ser amplio, a fin de que este último pueda satisfacer su compromiso con la estabilización de precios en un marco de libertad de mercado. No es casual, por ejemplo, que en un estudio reciente sobre 17 países de la OECD se haya encontrado que, en el período 1951-1988, la mayor libertad del Banco Central estuvo asociada con la obtención de bajas tasas de inflación y con una menor variación de ellas⁽¹⁴⁾. Aún más, dichos resultados parecen estar relacionados más con el hecho de la independencia del Banco Central que con la simple adopción de reglas monetarias específicas⁽¹⁵⁾.

Resulta ilustrativo comentar acerca de algunos de los factores que han tenido incidencia en el control monetario reciente en Colombia frente a las fluctuaciones de precios ocurridas en los años pasados. El primero es el caso del crédito del Banco de la República al Gobierno Nacional, pues según se ha analizado en oportunidades anteriores (Notas Editoriales de noviembre de 1989), este rubro ha tenido un crecimiento considerable durante la década, pasando de significar 6% de la base monetaria en 1980 a un 36% hoy día; durante la década 1980-1990 el crédito bruto creció a una tasa promedio anual del 49%, en tanto

que la base lo hizo a un 24%. El principal componente del crédito bruto corresponde a los préstamos directos al Gobierno, en especial aquellos que por ley se han venido autorizando para dar solución a dificultades presupuestales.

En términos reales, el crédito al Gobierno presenta un descenso a partir de 1985, lo cual señala el cuidado con que se viene utilizando este recurso para evitar su desbordamiento, pero ello no oculta que, si bien en magnitudes menores, esta financiación ha seguido elevando el valor nominal de las variables monetarias. En igual sentido, al relacionar este crédito con otros indicadores, tales como el PIB, los ingresos corrientes del Gobierno o los medios de pago, se comprueba que a partir de 1986 la importancia relativa de esa variable se hace bastante menor, merced al fortalecimiento de las políticas de ajuste económico introducidas desde ese entonces.

En cambio, el efecto monetario de la Cuenta Especial de Cambios ha seguido en aumento. Esta tuvo una modificación sustancial en 1989, pues mediante la Ley 38 de ese año, se dispuso que parte de su producido se incorporara nuevamente a los ingresos de capital del Gobierno con el fin de atender programas de interés general. Como es bien conocido, estos recursos constituyen emisión primaria, razón por la cual, con la expedición del Decreto 073 de 1983 que reformó la Cuenta, se establecieron controles drásticos sobre el traspaso de sus utilidades al Gobierno. Otras normas recientes han seguido ampliando los usos de la Cuenta Especial de Cambios y con ello su efecto expansionista.

(14) Alesina, A. and L. H. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence" (Working Paper, Harvard University and NBER), 1990.

(15) Este resultado es particularmente interesante en el marco del actual debate sobre si el Banco Central debería adoptar reglas fijas o mantener cierta discrecionalidad sobre los instrumentos de control. Véase, por ejemplo, C. Goodhard, "The Conduct of Monetary Policy" *The Economic Journal*, June, 1989.

Otro ejemplo importante es el del FODEX, mecanismo inicialmente diseñado para facilitar los trámites operativos del pago de la deuda pública externa, pero que luego se convirtió en un sistema de créditos puente con recursos captados forzosamente de varias fuentes como el Fondo Nacional del Café, Ecopetrol y Telecom, entidades que contaban con unos ingresos excedentes líquidos. No obstante que su efecto monetario debía ser neutral, pues los títulos respectivos contaban con la garantía de la Nación, múltiples dificultades operativas impidieron la efectividad de dicha garantía y condujeron a la presencia de nuevos problemas monetarios por esta causa; para corregir esta fuente de emisión fue necesario eliminar dicho mecanismo por decisión de la ley ⁽¹⁶⁾.

En suma, los ejemplos anteriores indican la necesidad de lograr una separación clara entre la política monetaria y la fiscal ya que en la medida en que exista subordinación de la primera para con la segunda se mantendrá latente el peligro de la aparición de fuerzas expansionistas que conduzcan a un incremento no deseado en el nivel general de precios.

En lo referente a las exigencias que también ha ejercido el sector privado sobre el crédito de emisión, diferente al relacionado con el sector financiero, vale la pena recordar, por ejemplo, que la posición deficitaria de los Fondos Financieros orientados al sector agropécuario e industrial, llegó a representar cerca de un 10% de la base monetaria en 1978. Afortunadamente, desde principios de los años ochenta se ha impuesto el criterio de autofinanciación de dichos fondos, acercando las tasas de colocación de los créditos a las de mercado, lo que ha permitido que a lo largo de la década pasada dicha fuente de emisión se corrigiera en su totalidad.

Por último, la experiencia de nuestro país en el período reciente, así como la de muchas otras economías, destaca los incon-

venientes que se presentan cuando se trata de convivir con tasas de inflación elevadas. La inflación reduce el salario real; distorsiona la asignación de recursos; afecta la generación de ahorro y limita el crecimiento y el progreso económico y social. Así pues, para evitar definitivamente el riesgo de procesos inflacionarios y aprovechar todos los beneficios de la modernización económica y política por la que actualmente atraviesa el país, conviene que nuestro esquema de Banca Central tenga la debida actualización, dándole un enfoque de autonomía con discrecionalidad. Ello en razón a que la independencia institucional garantizaría el manejo monetario respecto de las metas más inmediatas que pudiera tener un gobierno cualquiera en materia de gasto y aseguraría la existencia de un compromiso de estabilización, a cuyo único servicio se emplearían los instrumentos de regulación monetaria con el discernimiento que exige una economía cambiante.

IV. Explicación de la propuesta para consagrar a nivel Constitucional la independencia del Banco de la República

Con motivo de la reforma que la Asamblea Nacional Constituyente le introducirá al Régimen Constitucional Colombiano, el Gobierno ha presentado a consideración de ese alto organismo un proyecto tendiente a modificar la Constitución Política vigente. En dicha propuesta se contempla la regulación monetaria como una de las funciones básicas a cargo del Estado, pues toca con su soberanía, y se prevé la forma como habrá de cumplirse en forma permanente y continua la mencionada labor.

(16) La Ley 38 de 1989 dio traslado de las operaciones del FODEX a la FEN.

Con el objeto de garantizar su permanencia institucional, el proyecto del Gobierno incluye en la Constitución Política la existencia y funciones de la Banca Central. Se define ésta como una entidad del Estado a cuyo cargo estará el ejercicio de estas delicadas facultades, investida de una naturaleza especial que le permita obrar con autonomía frente a las exigencias de la comunidad, del resto de los organismos públicos y en particular del Gobierno que es usuario y beneficiario de sus servicios (Art. 239).

El proyecto parte de la premisa según la cual el manejo monetario debe corresponder, en su dirección y ejecución, a las autoridades que establezca la Constitución; es decir, en primer término, al propio Congreso de la República, al que se le devolvería así su plena capacidad para actuar como depositario de la soberanía monetaria del Estado, facultándolo para dictar los principios o reglas generales con fundamento en los cuales debe expedirse el derecho monetario del país. En segundo lugar, al Banco Central, en cabeza del Banco de la República, encargado en forma exclusiva de emitir la moneda legal, para que continúe ejerciendo sus labores de custodiar y administrar las reservas internacionales y devolviéndole la potestad de regular, conforme a la ley, las políticas en materia monetaria, cambiaria y crediticia que a él mismo le corresponde ejecutar.

Igualmente, se consagra la separación del manejo monetario respecto de los asuntos de carácter fiscal, pues se prevé que la Banca Central no debe ser una dependencia del Tesoro o un instrumento adicional de la dirección fiscal; por tal razón, no debe formar parte del conjunto de organismos que tienen a su cargo los temas referentes a la Hacienda Pública, por la incompatibilidad formal y material que existe entre las entidades a las que corresponde el manejo de los asuntos monetarios y las instituciones a cuyo cargo está la administración del fisco.

Toda sociedad tiene la necesidad de una moneda cuyo poder adquisitivo fluctúe poco, pues la importancia de la estabilidad de precios para conseguir el desarrollo económico y social es ampliamente reconocida; *su regulación por parte del Banco Central, con el carácter de organismo autónomo dentro de la estructura del Estado, amerita la garantía de un texto constitucional.* Se prevén, por supuesto, los mecanismos que le permitirán al Congreso señalar las bases para la reglamentación y utilización de las políticas monetaria, cambiaria y de crédito y la determinación de que éstas se coordinen con el resto de la política económica (Art. 83 y 239).

Este enfoque sobre el tratamiento constitucional y legal de los asuntos monetarios y de la Banca Central tiene algunos antecedentes cercanos en nuestra organización normativa. En la reforma constitucional adoptada por el Acto Legislativo de 1979, el Congreso, en su calidad de Constituyente, al derogar el numeral 14 del artículo 120 de la Carta, inició la implantación parcial de este sistema al facultar al propio Congreso para que dictara las normas generales o estableciera pautas, conforme a las cuales el Presidente de la República tendría que sujetarse para intervenir en el Banco de Emisión, según lo previó al adicionar el ordinal 22 del artículo 76 de la Constitución.

Dicho sistema estuvo vigente en Colombia hasta 1981, pero, como se recordará, de él no se hizo uso por cuanto la propia reforma constitucional de 1979 autorizó al Gobierno para que por espacio de dos años ejerciera de manera autónoma la intervención necesaria en el Banco de Emisión, mientras el Congreso expedía la Ley Marco. Empero, antes de finalizar dicho período, la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 3 de noviembre de 1981, declaró la inexecutable del Acto Legislativo y con ello recobró su vigencia

la norma contenida en el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Política.

En el proyecto de reforma constitucional que se tramitó en las dos legislaturas ordinarias anteriores, entre 1988 y 1989, el Constituyente buscó repetir el sistema adoptado por el Acto Legislativo No. 1 de 1979. De lo anterior se concluye que la tendencia es la de eliminar la competencia exclusiva y excluyente en cabeza del Presidente de la República de funciones tales como la intervención en el Banco de Emisión y en las actividades que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento e inversión de los fondos provenientes del ahorro privado.

A. Definición del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia

Además de la consagración del Banco de la República en la Constitución Política, el Proyecto del Gobierno determina su condición de Banco Central mediante la definición que hace de su Junta como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (Art. 240).

El Proyecto establece que al Congreso de la República le corresponde, mediante leyes marco de iniciativa gubernamental, fijar los principios sobre las atribuciones de la Junta del Banco como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Igualmente contempla, como una de las funciones básicas del Banco de la República, la de ejecutar las políticas monetaria, cambiaria y de crédito que determine su Junta Directiva con arreglo a las normas generales aludidas. Se concluye entonces que uno de los propósitos fundamentales de la propuesta es atribuirle al Banco Central la competencia de regulación de los asuntos monetarios, cambiarios y de crédito que éste debe ejercer con sujeción a los principios o reglas generales que directamente expida el Congreso por medio de leyes marco en estas materias.

Al darle estirpe constitucional al Banco de la República, con el carácter de Banco Central, y reafirmar su naturaleza pública como organismo del Estado, el Proyecto del Gobierno también pretende dar por terminado el dualismo que se creó en 1963 cuando se dividieron las funciones de dirección de la política monetaria, cambiaria y crediticia, atribuidas desde entonces a la Junta Monetaria y las funciones de manejo del Banco y ejecución de esas políticas, señaladas a la Junta Directiva y al Gerente General de la Institución. Esta división actualmente no se justifica por cuanto, desde 1973, desaparecieron los motivos determinantes que habían conducido a su implantación; mantenerla le resta eficacia al cumplimiento de los objetivos en materia monetaria.

Para lograr la realización de estos propósitos, el Proyecto reafirma la condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia en cabeza de la Junta Directiva del Banco de la República, compuesta por un reducido número de personas designadas en su totalidad por el Presidente de la República para períodos fijos, a cuyo cargo estaría entonces la dirección y aplicación de las mencionadas políticas. El Banco ha sugerido que los miembros de la Junta, salvo el Ministro que de ella haría parte, tengan durante el período para el cual sean designados, la dedicación exclusiva que demanda el cumplimiento técnico de sus funciones.

B. Régimen especial y autonomía del Banco de la República como Banco Central

Durante los últimos 40 años, los bancos de emisión se han venido transformando en Bancos Centrales, pasando de su condición privada a convertirse en entidades del Estado, y por lo tanto de derecho público, encargados de ejercer el atributo estatal de emitir la moneda legal de un país y, especialmente, de regular y ejecutar las políticas monetarias, cam-

biarias y de crédito. *Esta transformación institucional se explica porque la regulación monetaria constituye un servicio público fundamental que sólo el Estado debe prestar a través de organismos propios.*

De conformidad con lo anterior, en las constituciones políticas modernas la regulación sobre el régimen monetario prevé la existencia de los Bancos Centrales como parte de la estructura del Estado, en forma autónoma, con un régimen legal propio y con la finalidad de contribuir armónicamente a la realización de los fines de aquel en beneficio de la comunidad. No tienen la personería jurídica de la Nación, ni forman parte de la estructura del Gobierno. Tienen una autonomía administrativa y patrimonial particular dentro de la composición del Estado, se rigen por un ordenamiento especial propio en razón de las funciones que cumplen y no forman parte de las Ramas Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Fiscalizadora o Electoral del Poder Público.

Desde el punto de vista funcional, los Bancos Centrales son los organismos a los que corresponde orientar la organización monetaria del Estado para que el funcionamiento del sistema sea adecuado y los controles y la dirección de la moneda en la economía cuenten con una identidad propia, con un régimen legal y operativo distinto y autónomo.

En Colombia, la necesidad de que la institución que diseñe y ejecute las políticas monetaria, cambiaria y crediticia sea independiente y disponga de un carácter especialísimo en razón a las funciones de Banca Central, ha llevado a que el ordenamiento jurídico ratifique que ésta es una institución de "naturaleza única". Su constitucionalidad ha sido confirmada tanto por la Corte Suprema de Justicia como por el Consejo de Estado, y gracias a que ha hecho carrera en el régimen jurídico colombiano, el proyecto del Go-

bierno considera, con razón, que es necesario que el propio Constituyente lo ratifique ⁽¹⁷⁾.

El Banco piensa que el esquema antes descrito, además de guardar armonía con los principios fundamentales de las ciencias jurídico-económicas, corresponde también a la tendencia universal que las constituciones políticas establecen sobre estas materias; en efecto, el estudio de las constituciones recientes y de sus desarrollos legales demuestra que los asuntos monetarios, y entre ellos la previsión acerca de la existencia de la Banca Central, tienen consagración constitucional.

C. Unidad de control sobre el Banco Central

En buena hora, el proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno considera que la unidad del control sobre el Banco Central es un requisito para su adecuado funcionamiento. Con base en ello, se consagra en cabeza del Presidente de la República la facultad de ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención sobre el Banco Central, la cual se explica en la exposición de motivos como la facultad exclusiva que tendría el Jefe del Estado para vigilar al Banco y la conducta de sus funcionarios (Art. 121, Ord. K).

Dado el alcance y los conceptos emitidos hasta el momento por la doctrina y la jurisprudencia a la facultad de intervención, el esquema propuesto para distribuir las competencias de regulación sobre el Banco Central entre el Congreso y el Gobierno, debe entenderse en el sentido que lo expresa la exposición de motivos;

(17) Véase, Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 14 de diciembre de 1973. Magistrado Ponente Doctor Eustorgio Sarria. Acto acusado, Ley 7 de 1973. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 9 de septiembre de 1981. Consejero Ponente Doctor Jacobo Pérez Escobar. Acto Acusado, Decreto Autónomo 340 de 1980.

en ésta se precisa que dicha norma solamente tiene por objeto unificar, en cabeza del Presidente de la República, como atribución constitucional propia, la vigilancia sobre el Banco y sus funcionarios.

D. Restricciones a la emisión monetaria del Banco Central

Como lo explicamos en la segunda sección al tratar sobre los principios económicos de la autonomía del Banco Central, el manejo adecuado de la política monetaria se asocia con restricciones a la emisión monetaria primaria, sobre todo cuando ella tiene el propósito de financiar el déficit fiscal. Por eso, para velar por la estabilidad de la moneda, una de las características consagradas en los textos constitucionales es la prohibición al Gobierno para solicitar créditos con recursos de emisión. Por ello, el Proyecto del Gobierno reitera, ahora en términos modernos con base en los avances de las ciencias jurídico-económicas, la negativa para que el Gobierno y las otras entidades públicas, directa o indirectamente tengan acceso a recursos primarios como arbitrio fiscal. La interpretación armónica del Proyecto y el espíritu del mismo conducen a afirmar que se busca establecer en la Carta Política que el Banco de la República no emita para otorgar garantías o financiamiento a las operaciones de tesorería, salvo que éstas se cubran dentro de la misma vigencia fiscal (Art. 241).

El tema resulta de nuevo oportuno en ocasión del análisis hecho en estas Notas acerca de la historia reciente del endeudamiento público con el Banco Emisor, en el cual se han señalado los peligros a que se expone el país si el crédito proveniente de recursos de emisión no se limita en forma más severa, *casi de prohibición general*.

La emisión monetaria en favor de actividades productivas y de servicios específi-

cos también debe ser vigorosamente controlada, pues sus efectos tienen consecuencias igualmente inflacionarias. Con la excepción de los créditos de liquidez a las instituciones financieras, no se encuentra justificable el otorgamiento de cupos de crédito al sector privado ya que éstos también ocasionan desequilibrios en el mercado monetario que se traducen en inflación. El uso de la capacidad de emisión del Banco Central como mecanismo para arbitrar recursos en favor de sectores prioritarios, que constituyó una de las principales características institucionales por cerca de treinta años, ya ha sido materia de drásticas correcciones, habiéndose eliminado las implicaciones de expansión monetaria originadas en esta fuente. De esta manera se reitera que la regulación monetaria debe ser integral, cobijando todas las actividades de la economía.

El Banco registra con beneplácito este propósito del Gobierno y coincide en que este es uno de los temas más importantes en materia económica de los cuales debe ocuparse y definir la Asamblea Nacional Constituyente al reformar la Carta Política. Como ha podido verse, su tratamiento constitucional y desarrollo legal refleja, igualmente, la tendencia que se viene imponiendo últimamente en distintos países con el objeto de evitar que los Bancos Centrales sean sometidos, por la vía del otorgamiento ilimitado de crédito, a una estricta dependencia de los gobiernos.

V. Resumen

El Proyecto de Reforma Constitucional sobre moneda y Banca Central, sometido a la consideración de la Asamblea Constituyente por el Gobierno, comprende los aspectos esenciales de una transformación coherente de las instituciones encargadas de conducir la moneda en el país. En este escrito se ha mostrado la evolución histórica de la banca de emi-

sión en Colombia en sus varias etapas, la última de ellas correspondiente al desarrollo de unas amplias funciones en materia de crédito dirigido en favor del sector privado y de financiamiento del déficit público. En el momento actual, empero, el Banco de la República debe concentrarse en su objetivo primordial: la regulación monetaria con el objeto de conseguir la estabilidad de precios; para ello se requiere introducir reformas y adiciones en la Constitución sobre los siguientes aspectos:

a) Se sugiere la consagración a nivel constitucional del Banco de la República como Banco Central. A su vez se define que esta institución de derecho público debe tener un régimen jurídico propio y autonomía patrimonial, administrativa y técnica que le permitan reglamentar la política monetaria.

b) Se establece que las facultades en materia de políticas monetaria, cambiaria y crediticia corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República, órgano que debe estar integrado por profesionales de reconocida preparación técnica y que por tener término fijo y dedicación exclusiva podrán adoptar las decisiones correspondientes con la debida independencia. Con esta decisión se restablece la unidad en las instituciones monetarias, condición que se había perdido con la separación de la Junta Monetaria del Banco de la República.

c) La nueva Constitución debe consagrar la obligación de la Banca Central de velar por la conservación del poder de compra de la moneda colombiana. Para garantizar este propósito se fijan disposiciones muy concretas en cuanto a atribuciones de emisión, prohibiéndose el otorgamiento de crédito al Gobierno Nacional y a la actividad privada cuando se trate de operaciones distintas de las de liquidez del sector financiero, o de tesorería de corto plazo.

d) El Banco de la República como autoridad monetaria, cuyas funciones de organización serán establecidas por ley, responderá por el cumplimiento de los objetivos monetarios al Congreso de la República. Igualmente se contempla que la vigilancia de la institución y de sus trabajadores le corresponde al Presidente de la República, quien queda facultado para delegarla.

La propuesta que se ha comentado es de una inmensa importancia y con seguridad traerá sustanciales beneficios al país; el principal de ellos se refiere al control de la inflación, fenómeno de origen eminentemente monetario y que por los perjuicios que ocasiona al salario real, al ahorro y al crecimiento económico, justifica la adopción de los cambios propuestos. En general, esta iniciativa ha tenido puntos de coincidencia con otros importantes proyectos de reforma sometidos al juicio de la Asamblea sobre el tema de la Banca Central por parte de varios Constituyentes; todos ellos seguramente enriquecerán la discusión y contribuirán a que la alta Corporación acuerde el texto que en su sabiduría resulte más adecuado a las realidades nacionales.

A lo largo de sus casi 70 años de vida el Banco de la República ha vivido distintas etapas, todas ellas identificadas plenamente con las ideas económicas prevalentes en su momento. La institución nació con una evidente orientación ortodoxa en materia monetaria, como respuesta a los graves problemas inflacionarios vividos por el país desde finales del siglo pasado que debían ser corregidos y evitados hacia el futuro; este objetivo de estabilidad existió, no obstante haberse constituido como un banco privado, al cual el Estado le confió las atribuciones en materia de emisión. Con el tiempo se le fue dotando de nuevos instrumentos monetarios, por ejemplo el encaje, y desde los años cincuenta se le entregaron nuevas atribuciones de orden crediticio con el propósito de que desem-

peñara un activo papel en la promoción del desarrollo económico.

En lo institucional, el Banco fue objeto cada vez de una mayor injerencia de parte del Gobierno, en razón de las delicadas funciones monetarias y cambiarias que la ley le había confiado, hasta llegar a la creación de la Junta Monetaria en 1963, órgano eminentemente gubernamental, a cuya dirección han estado confiadas las decisiones en materia monetaria y crediticia. El Banco de la República vino a ser plenamente estatizado por virtud de la Ley 7a. y el Decreto 2617, ambos de 1973, diez años después de constituirse la Junta Monetaria.

En la actualidad Colombia se encuentra en una etapa de sustanciales transforma-

ciones de sus instituciones y políticas en el campo económico. Se busca con ello darle una mayor inserción en la economía mundial y situar al país al nivel de los avances registrados en las principales economías del mercado. La fase en que nos encontramos requiere de un régimen monetario moderno, acorde con el mejor funcionamiento de los mercados, para lo cual se necesita de instrumentos de control monetario propios de este enfoque. Desde luego, lo esencial está en la capacidad de comprometerse con el desarrollo dentro del marco de la más rigurosa estabilidad de precios, razón por la cual la Reforma puesta a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente tiene gran trascendencia para la vida nacional.

VIDA DEL BANCO

Terminación del Fondo Financiero Agropecuario

En cumplimiento de la Ley 16 de 1990, el 31 de enero del año en curso, el Banco de la República hizo entrega al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) de los activos y pasivos del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP). De acuerdo con la mencionada ley, FINAGRO sustituye al FFAP como organismo de crédito en la financiación de las actividades de producción y comercialización del sector agropecuario. El monto de los activos cedidos ascendió a \$ 326.850 millones, representados principalmente en pagarés de operaciones de crédito y bonos de prenda. Con esta acción se continúa el desmonte del FFAP y los próximos meses se concretará su liquidación total.

FINAGRO fue creado como una sociedad de economía mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura, con patrimonio propio y autonomía administrativa.

Con el propósito de asegurar el financiamiento del sector agropecuario, evitar cualquier alteración en el flujo de las operaciones de crédito y garantizar a los intermediarios financieros la disponibilidad de recursos, el Banco de la República y FINAGRO convinieron que la cartera y los títulos de deuda de FINAGRO serán

administrados por el Banco de la República a través de un contrato fiduciario.

El FFAP fue creado por la Ley 5a. de 1973, y por decisión del Gobierno Nacional desde su comienzo su administración fue delegada al Banco de la República. Durante estos 17 años, el FFAP logró importantes avances institucionales que le permitieron obtener una creciente eficiencia administrativa para garantizar la oportunidad en los recursos crediticios y en términos de su utilización efectiva en el sector. En este propósito se buscó que el costo de los fondos para el usuario no implicara un nivel demasiado elevado de subsidio que favoreciera la desviación de los créditos. Así mismo, se mantuvo un control físico selectivo de las inversiones mediante visitas a los predios de los beneficiarios del crédito. Con respecto a las mejoras administrativas, se logró una completa descentralización en la aprobación de los créditos y además, el 45% de las mismas se realizó mediante el mecanismo de redescuento automático, con lo cual se redujo en forma significativa el tiempo promedio de tramitación.

Todo lo anterior se logró gracias a una eficiente y perseverante labor por parte del Banco de la República, que siempre estuvo vigilante para que se destinara un adecuado monto de recursos al agro y se entregara a los usuarios con la oportunidad que éstos los requieren.