

SEMINARIO SOBRE EL PRESENTE Y FUTURO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS COLOMBIANAS*

LA BANCA CENTRAL COLOMBIANA

Conferencia pronunciada por el doctor Rafael Gama Quijano,
gerente general del Banco de la República

INTRODUCCION

Gratisimo honor para mí este de iniciar el importante ciclo de conferencias orientadas por el ilustre rector de este claustro universitario y programadas por la Facultad de Economía a cargo del doctor Oscar Alviar Ramírez.

Las actividades del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en la preparación de sus profesionales y en la actualización de los estudiosos de las distintas disciplinas se enriquecen aún más con la participación activa de la Facultad de Economía en la temática financiera nacional e internacional que viene promoviendo a muy alto nivel. Gustosamente procedo a cumplir por segunda vez la misión de contribuir al estudio y análisis de la problemática financiera en sus distintas fases, encomendada al Banco de la República y con la bien cimentada esperanza de despertar el interés de este selectísimo auditorio en la discusión amplia y provechosa del tema relativo a la institución que sirve de base fundamental para el desarrollo del mecanismo financiero nacional.

La importancia del temario que se desarrollará en estos tres días de seminario, no escapa a la sagacidad de los distinguidos profesionales y estudiantes de la economía, y de los representantes de las instituciones financieras, reunidos en este foro.

Materia tan vasta y de tan amplísimas proyecciones como es la relativa al presente y al futuro de las instituciones financieras colombianas, debe, a mi modo de ver, enmarcarse en un esquema teórico de las disciplinas relacionadas con las finanzas, que permita describir la actual tendencia de las doctrinas sobre banca central como pilar del sistema financiero general del país y de la estructura institucional de las entidades de crédito.

Por ello, en esta conferencia me propongo iniciar el examen del tema con el de los fundamentos básicos del mecanismo financiero, partiendo de la autoridad monetaria constituida por la Junta Monetaria y el banco central como una unidad con dos atribuciones perfectamente definidas: la de dirección del crédito, la moneda y los cambios internacionales, a cargo de la Junta, y la de ejecución de la política trazada por esta, a cargo del Banco de la República como banco central de emisión.

Puede resultar elemental para la concurrencia versada en estos temas, hacer una presentación inicial del esquema de banca central. Sin embargo, es útil refrescar estas no-

ciones fundamentales con el objeto de que sirvan de base para una comprensión exacta de cómo ha evolucionado hasta el presente y cómo deberá evolucionar en lo futuro el aparato central de emisión, a fin de que, como a lo largo de su historia lo ha hecho, cumpla armónicamente y dentro de su ámbito propio, con las funciones de ejecutor de la política financiera, en concordancia con la política general del país. Solo así se pueden apreciar en toda su magnitud el sentido, el alcance y las proyecciones del Banco de la República, así como entender igualmente el por qué de su estructura única en su género, dentro del régimen general de las instituciones públicas colombianas.

I - ESQUEMA DE LA BANCA CENTRAL

Orígenes

El derecho financiero de un país se presenta en sus comienzos como uno de los fenómenos característicos de la identidad nacional y como atributo de la soberanía. Al propio tiempo, este privilegio sirve los propósitos de ser fuente de recursos del Estado, hasta el punto de que en sus albores el régimen monetario pudo ser confundido o al menos intimamente relacionado en sus propósitos con el mecanismo fiscal, por los efectos que sobre la recaudación de recursos públicos se derivan del monopolio emisor.

La creación de la banca central como organismo aparte, encargado de atender las necesidades de liquidez de la economía y la evolución que esta institución ha tenido a lo largo de los años, presentan hoy un esquema teórico completamente distinto, pero todavía preservan el principio de la soberanía monetaria de los estados.

Esta dicotomía surge esencialmente de la separación de las funciones fiscal y monetaria que tenía el príncipe, como consecuencia del ejercicio directo del privilegio de emisión. Posteriormente le fue entregada esta última función a la banca central.

En este momento comienza a independizarse la gestión fiscal del Estado de su gestión monetaria.

De esta última, en manos de la banca central, dedicada a proveer de moneda al sistema financiero, se desprenden como consecuencia directa las funciones de ser banquero de los bancos, de banquero del gobierno, de entidad encargada de administrar las reservas bancarias, de organismo

* El Seminario fue organizado por la Facultad de Economía del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

último de crédito y de redescuento y, en buena parte de los casos, de entidad administradora y reguladora del cambio exterior, estrechamente relacionada con la función de guardián del oro y de las reservas internacionales del país.

La banca central como institución de emisión

Todos sabemos que la emisión de dinero es una función del Estado, normalmente delegada al banco central emisor, que satisface las necesidades de moneda mediante la emisión primaria o creación inicial del dinero base, siguiendo la política de la autoridad monetaria, en tal forma que responda a las necesidades de liquidez de los diversos sectores económicos.

El desarrollo de la banca central a través de los tiempos ha aconsejado la concentración de las emisiones en los bancos centrales, pues se ha considerado necesario establecer reglas uniformes no solo para la emisión, sino también para la circulación de billetes, con la conveniente vigilancia del Estado para asegurar su intervención eficaz en este instrumento monetario.

La creación de moneda se efectúa mediante el otorgamiento de crédito al Estado, a los establecimientos financieros o al sector privado, o bien mediante la compra directa de divisas extranjeras. La titularidad de la soberanía monetaria permanece en cabeza del Estado, pero su ejercicio y la consecuente responsabilidad suelen delegarse, como en el caso colombiano, en el banco de emisión.

Los bancos centrales como banqueros de los bancos

La función de los bancos centrales como banqueros de los bancos debe ser observada desde un doble punto de vista: por una parte, participan en la elaboración de la política de crédito y en el control de los recursos bancarios, directamente o en unión estrecha con la autoridad monetaria; por otra parte, son las entidades encargadas de otorgar el crédito a los establecimientos financieros.

Para el desempeño de esta función en su doble aspecto, cuentan con la posibilidad de descontar o redescantar títulos valores que reúnan especiales características, son depositarios de los fondos de los establecimientos de crédito y les prestan el servicio de compensación de cheques. La cantidad de información que está en condición de obtener un banco central, como consecuencia de su relación con los bancos, lo coloca en capacidad de suministrar los elementos fundamentales para establecer las políticas de dirección e intervención del Estado en el sistema bancario.

El otorgamiento de crédito a los bancos no es en manera alguna automático, sino que debe estar sometido a reglas dictadas por la autoridad monetaria, las cuales permiten al banco central orientar la política de crédito trazada para el efecto, y exigir el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de documentos para redescuento.

La función de prestamista de última instancia implica el que, en tiempos de emergencia, el banco central acuda en

apoyo de la deseable liquidez bancaria. Esta misión la cumple concediendo recursos adicionales o alternativos a los establecimientos para la liquidación de sus activos, cuando los depósitos son afectados adversamente o descienden por debajo de niveles normales.

Como resultado del nacimiento de instituciones financieras diferentes de los bancos, la función de banquero de bancos asignada a la banca central se ha extendido al conjunto general de los establecimientos de crédito, institucionalmente aceptados.

La administración de las reservas internacionales por los bancos centrales

En su origen se entendió que la función de los bancos centrales, como guardianes de las reservas internacionales, se deriva del atributo de la emisión de billetes, pues parecía lógico que dichas reservas se centralizaran en el banco emisor. Se acostumbró distinguir entre reservas mínimas legales —que servían de respaldo a la emisión monetaria— y reservas internacionales; la primera especie de reservas buscaba facilitar la regulación de la emisión y proteger la convertibilidad de los billetes. Sin embargo, dentro de los esquemas de supresión de la convertibilidad de los billetes en metálico, puede afirmarse hoy que tales reservas continúan siendo efectuadas solo para preservar la confianza del público en sus signos monetarios, a fin de cumplir con la importantísima misión de salvaguardar el patrimonio general del país, a la vez determinante de la posición financiera de una nación en el conjunto internacional.

Las reservas internacionales permiten disponer de activos internacionales propios, mantienen la estabilidad de la balanza de pagos y están en capacidad de sustentar el valor externo de la moneda nacional.

Los bancos centrales como banqueros del gobierno

En esta calidad, los bancos centrales mantienen las cuentas bancarias del gobierno y de las entidades públicas, les facilitan crédito para atender necesidades transitorias de liquidez, o intervienen en la colocación de valores públicos.

Generalmente el otorgamiento de crédito a favor de las entidades gubernamentales está rigurosamente determinado por la ley para controlarlo, a fin de que no se convierta en perenne fuente de creación de recursos públicos por medio del mecanismo de emisión de moneda.

Funciones cambiarias de la banca central

La banca central desempeña un papel fundamental para la intermediación en los pagos al exterior y en los giros para el servicio de las deudas pública y privada. Esta función reviste aún mayor importancia en un sistema de control de cambios internacionales, si se tiene en cuenta que generalmente, dentro de tal esquema, se le encarga de estabilizar

la moneda, de comprar y vender con exclusividad el oro y las divisas para procurar su aprovechamiento adecuado, y de mantener sólidas las reservas internacionales.

Los bancos centrales como depositarios de las reservas de los establecimientos de crédito

En vista de que la reserva constituida por los depósitos de los establecimientos bancarios en el banco central, como una exigencia mínima legal, reduce el potencial crédito de los bancos, este instrumento pasa a cumplir una función primordial en la regulación del crédito por la autoridad monetaria y su uso tiene generalmente la mayor eficacia para los propósitos de una política monetaria sana.

Un complemento importante, usado frecuentemente en las naciones financieramente desarrolladas, es el de la operación en el mercado abierto para regular el flujo de dinero dentro de la economía, recogiendo o expandiendo los medios de pago por la vía de la venta o de la compra de títulos-valores, por el banco central, en cuyas negociaciones participan activamente los establecimientos de crédito. Para que este instrumento tenga utilidad se requiere contar con un mercado de valores de renta fija, suficientemente desarrollado y acreditado, que permita la colocación primaria de los títulos-valores objeto de la operación de mercado abierto y su negociación en los mercados secundarios.

Ejecución de la política monetaria por la banca central

Esta función se refiere fundamentalmente al papel del banco central como organismo interventor en la distribución de los recursos monetarios y en el control de la expansión de los medios de pago, con el objeto de contribuir a la política de estabilizar las fuentes de crédito.

Para el ejercicio de estas atribuciones, la banca central cuenta con diversos medios que permiten, según el caso, incrementar o restringir la capacidad de la economía para generar crédito, o dirigir los recursos financieros hacia las actividades más convenientes para el desarrollo económico del país.

En algunas ocasiones concurren en la banca central las funciones de dirección y ejecución de las medidas crediticias, cambiarias y monetarias. En otras —como se verá al repasar la historia del Banco de la República—, este se convierte en el órgano de aplicación de las políticas que trace el gobierno por conducto de las entidades encargadas de la intervención en estas materias.

II · RESEÑA HISTÓRICA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

La estabilidad necesarísima de la banca central para asegurar la solidez de las instituciones monetarias y financieras, está dada por los principios generales que orientan su funcionamiento.

No puede entenderse el presente de la banca central sin algo de historia acerca de su origen y desarrollo. Solo de esta manera podrán además comprenderse sus proyecciones hacia el futuro. Por ello me ha parecido oportuno hacer un breve recuento histórico del Banco de la República, cuyo transcurrir ha venido siempre ligado al desarrollo y variación de los acontecimientos económicos, de manera que sus funciones se han ido moldeando de acuerdo con las necesidades del progreso y los accidentes económicos.

El nacimiento del Banco de la República marcó una pauta en la historia económica del país, y permitió asegurar un ordenado manejo monetario, armónico con la política económica general, hasta el punto de que no sería aventurado afirmar que su creación y primeros desarrollos fueron fundamentales para el éxito obtenido en los años que precedieron a la crisis de 1930.

Con motivo de las reformas introducidas al banco en el año de 1931, precisamente a raíz del desencadenamiento de la crisis económica mundial, se le dotó de una estructura interna que consagraba el vínculo entre el Estado y la autoridad económica para el manejo monetario y cambiario del país, pues se incorporó en su junta directiva a los representantes de la Federación Nacional de Cafeteros y de las cámaras de comercio y se institucionalizó la presencia del ministro de Hacienda como miembro nato de la junta directiva.

Para esta época le correspondió un papel fundamental en el sistema de control a los cambios internacionales que fue necesario adoptar para conjurar la crisis. Fue la junta directiva del Banco de la República quien solicitó la suspensión temporal del libre comercio del oro y fue el Banco la entidad encargada exclusivamente de la compra, venta y exportación de ese metal, así como de la negociación de los cambios internacionales. Anotaba el ministro de Hacienda de la época, doctor Esteban Jaramillo, que los sacrificios a que se vio abocado el país por la imposición del control, fueron ampliamente compensados con el propósito laudable y serio de mantener las reservas metálicas, la estabilidad de la moneda y el equilibrio cambiario. Al propio tiempo, se consolidó institucionalmente el Banco con la prórroga del contrato de emisión y con la declaratoria de su estabilidad y permanencia, por fuerza del fallo pronunciado por la honorable Corte Suprema de Justicia en 1930.

Largo trecho habría de correr el Banco de la República como organismo rector de los cambios internacionales y poseedor del monopolio en la compra y venta de divisas, que inicialmente se había tomado como medida transitoria para manejar las dificultades cambiarias de una crisis que, a la postre, resultó prolongando sus efectos adversos para el país durante muchos años.

Las rigideces propias de la doctrina de banca central en boga, para la época de creación del Banco de la República, no permitieron contar con medios ágiles de control de la moneda y del crédito, distintos del movimiento en las tasas de interés. Tales limitaciones fueron eliminadas en

1951, cuando se dotó a su junta directiva de instrumentos de dirección de la política monetaria y crediticia de mayores y más efectivos alcances de control.

Estas modificaciones fundamentales en el manejo del sistema monetario fueron la respuesta a las tendencias inflacionarias del período de postguerra, que hicieron necesario buscar armas apropiadas para la oportuna intervención en el crédito, restringiéndolo cuantitativamente y dirigiéndolo hacia los sectores más productivos de la economía.

Las reformas de 1951 sobresalieron por la preponderancia dada al gobierno y particularmente al ministro de Hacienda, como gestor de la estrategia monetaria y crediticia, pues se sujetaron a su concepto previo todas las decisiones fundamentales de la junta del Banco.

En la estructura del capital de la entidad —con participación original de un 50% de acciones del gobierno— se produjo un cambio por virtud de la desvinculación de la Nación en ese capital. Sin embargo, este hecho no engendró, como tampoco en otras épocas, menor participación del gobierno en la orientación de la política oficial, ni en particular, de la monetaria y financiera. Por el contrario, la prerrogativa del veto dada al ministro de Hacienda garantizó su estabilidad.

El proceso creciente de la intervención del Estado colombiano en la vida económica nacional se reflejó asimismo en el manejo monetario y cambiario con la organización de la Junta Monetaria en 1963, a la cual se le asignaron todas las funciones que en esta materia venía cumpliendo el Banco de la República, adicionadas con instrumentos necesarísimos para la regulación de la moneda, de los bancos y del crédito, como el de la fijación de límites al volumen de préstamos a inversiones de las instituciones de crédito, al señalamiento de tasas de crecimiento de los activos de tales entidades, la determinación del tipo de interés y descuento que pueden cobrar en sus operaciones, la intervención del Banco de la República en el mercado abierto y la regulación de las operaciones de crédito comercial. Este acontecimiento no vino acompañado de una modificación en la estructura del capital del Banco; sin embargo, acertadamente se considera este cambio como la estatización del manejo de la política monetaria.

La creación de la Junta y el traslado de las atribuciones cambiarias, monetarias y crediticias desdobló el ejercicio de la potestad monetaria en dos instituciones de igual importancia, que trabajan en estrecho contacto y armonía en la programación del manejo de la moneda y del crédito.

Esta división de funciones es más el resultado de una distribución racional de competencias, que una escisión de las funciones que venía cumpliendo la junta directiva del Banco. En la práctica, la presencia de su gerente en el seno de la corporación y los servicios de secretaría y de asistencia técnica que presta el Banco a la Junta Monetaria, hace que su participación en el estudio de la problemática monetaria y en la formulación de los correctivos pertinentes

tenga mayor importancia de la que a primera vista se desprende de los textos legales.

A la vez, el Banco ha continuado con el derecho exclusivo de emitir billetes, con la administración de las reservas internacionales, con la función de servir como depositario principal de los recursos del gobierno y, en cuanto tal con la de banquero de éste, agente financiero y consejero ante los organismos internacionales y, lo que es muy importante, como administrador de los múltiples fondos financieros de fomento económico, sin perder, naturalmente, las funciones generales de depositario de los fondos y reservas de los establecimientos bancarios y de proveedor de crédito de último término.

Más recientemente, el Banco ha dado un paso adicional en su proceso evolutivo que, dentro de esta breve reseña, culmina con la nacionalización de su capital, efectuada en 1973; con la reestructuración de su junta directiva para que en ella quedara ampliamente representado el sector privado con vinculaciones en la exportación, en la producción, en la distribución y en el consumo; con la ratificación de tres directores, como representantes del gobierno, incluido el ministro de Hacienda, y con la de dos voceros de la banca privada y uno de la banca oficial. La nacionalización en sí misma ofreció peculiaridades que restaron al acontecimiento la importancia que muchos pretendieron darle cuando fue expedida la Ley 7a. de 1973.

En realidad, el decisivo proceso de estatización del manejo de la política monetaria se había cumplido al nacer la Junta Monetaria en 1963: el simple cambio en la estructura de capital de la entidad no modificó de manera alguna su naturaleza. Por el contrario, el artículo 18 del Decreto 2617 de 1973 ratifica las normas que venían dando la estructura especial y las funciones del Banco y lo excluye de la aplicación de las disposiciones propias de las instituciones que forman parte de la administración pública, fortaleciendo así la concepción muy especial del Banco de la República como ente distinto del resto de las entidades descentralizadas, dado su origen constitucional.

La riqueza de la doctrina y de la jurisprudencia que venía produciéndose desde 1930, confirmada en 1963 con la sentencia sobre la Junta Monetaria y en 1973 con el fallo sobre la Ley 7a. del mismo año, fue adicionada con importantes conceptos del Consejo de Estado proferidos en 1976. Este cuerpo de doctrina ha formado un conjunto que abre camino para considerar al Banco de la República como institución sólida, con capacidad para continuar operando ágilmente, como hasta ahora, pero dentro de la ortodoxia y de los principios de un banco central de emisión.

El Decreto Autónomo 340 de 1980, dictado en uso de la facultad constitucional de intervención en el banco emisor, constituye una ley en el sentido material y recoge lo esencial de la jurisprudencia de los últimos años con respecto a la naturaleza jurídica y a las funciones del Banco. Allí se precisa su origen constitucional en cuanto ente de derecho público-económico, con naturaleza única y patrimonio in-

dependiente, que goza de la exclusividad del atributo de emisión del Estado, guardián de las reservas internacionales y ejecutor de la política monetaria.

III · PRESENTE DEL BANCO DE LA REPUBLICA

En la disertación precedente he procurado hacer la descripción esquemática de los principios generales que orientan a la banca central, y en seguida he pasado a reseñar el desarrollo del Banco de la República desde su fundación hasta nuestros días. Esta metodología tiene como propósito demostrar, dentro del contexto general de este trabajo, cómo la vida del Banco ha venido desenvolviéndose bajo los moldes de una doctrina de banca central cuyos fundamentos generales permanecen con algunas variantes que se acomodan unas veces al cambio de doctrina, y otras al apareamiento de coyunturas económicas a las cuales debe responder el Banco con la oportunidad necesaria y con la agilidad suficiente para manejar el nuevo fenómeno, ejecutando las medidas adecuadas para hacerle frente, de tal manera que su acción se refleje en beneficio de la economía nacional.

Las características del Banco que resaltan más en el presente, pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) El énfasis en el manejo cambiario, dado el actual sistema de control de cambios;
- b) La importancia de la misión del Banco en cuanto administrador de las reservas internacionales, como resultado de su crecimiento acelerado;
- c) La utilización de mecanismos como el de la intervención en el mercado abierto de valores;
- d) La administración del crédito para el fomento económico por medio del manejo de los correspondientes fondos financieros, y
- e) la intervención del Banco y su labor en el estímulo y desarrollo de la industria de producción de oro.

La cabal realización de estas funciones, que hacen frente a la aparición de determinados aspectos del fenómeno monetario de mayor realce, es significativa y lleva a poder concluir en la gran aceptabilidad de la estructura legal e institucional del Banco para afrontar con éxito esas manifestaciones económicas.

Como ha quedado hecho un recuento de las funciones esenciales del banco central de Colombia como tal, para no caer en la repetición, me abstendré de mencionar las atribuciones que conservan actividad normal, para concretarme en las funciones que hoy se presentan más destacadas en la estructura del Banco, en vista, de la necesidad de atender con la mayor eficacia posible a las mencionadas situaciones nuevas. La descripción de esta fase del Banco de la República seguramente abre el camino para predecir cuál será el desarrollo de la entidad en el futuro.

El manejo de las reservas internacionales

Desde su fundación, el Banco de la República ha sido llamado a cuidar, manejar e invertir las reservas interna-

cionales del país, de donde se desprende que se trata del cumplimiento de una muy delicada función esencial; ha venido atendiendo su administración con sumo celo y cabal profesionalismo, sin olvidar nunca las grandes responsabilidades que adquiere para con la economía nacional, ni el criterio de interés público que debe en todo momento orientarlo en el ejercicio de esta función.

Indudablemente la ley ha señalado pautas específicas a las cuales debe someterse en el manejo de estas reservas. Así, una vez implantado el sistema de control de cambios en 1967, por el Decreto-Ley 444 de 1967 se estableció un régimen por medio del cual la totalidad de los activos de cambio exterior del país deben estar concentrados en el Banco de la República. He aquí el fundamento de la intervención del Banco de manera exclusiva en la compra y venta de las divisas.

Los activos internacionales de la institución constituyen un acervo de capital nacional, proveniente del ahorro externo público y privado que se genera por los excedentes entre los flujos de exportaciones, el ingreso de inversiones y empréstitos externos, los giros que hacen los colombianos residentes en el exterior, el turismo y los servicios. Las reservas pertenecen a la economía nacional, pero no son patrimonio exclusivo del Banco ni del gobierno.

La utilización de los activos de reserva genera utilidades o pérdidas determinadas por el Instituto Emisor, en su calidad de administrador y guardián, de acuerdo con los métodos legalmente establecidos. Estos resultados financieros deben aparecer en la cuenta especial de cambios, cuyo balance final puede presentar un ingreso o una carga para el presupuesto nacional. Sin embargo, en un proceso de acumulación de reservas como el que ha vivido el país desde el establecimiento del control de cambios en 1967 y de la tendencia al alza en la cotización de la divisa, esta cuenta especial se ha constituido en una de las principales fuentes de recursos fiscales.

El Banco se ciñe estrictamente a los principios trazados por la ley en todo lo que concierne al manejo e inversión de las reservas. Según esos principios, los activos deben invertirse en documentos de primera clase, cuya solidez, seguridad y liquidez sean inobjectables, para que el beneficio obtenido esté acorde con el rendimiento de otros activos de similares calidades en el mercado internacional de capitales.

Estos criterios de inversión tienen un orden de prelación previamente determinado. En efecto, en primer término se busca la seguridad, puesto que se trata de bienes públicos, de evidente e indiscutible trascendencia para la Nación y para la vida económica del país. En segundo término, debe tenerse presente que la inversión de las reservas ha de gozar de suficiente liquidez, por cuanto están llamadas a respaldar las operaciones externas derivadas de las deudas con el exterior, tanto por el sector público como por el privado; por consiguiente, la composición de estas inversiones, de acuerdo con su plazo, debe estar acorde con la

evolución de los flujos de comercio y de los movimientos de capital, y de aquí la necesidad de que, en ciertos casos, tales inversiones estén representadas en activos de corto término, en atención al fenómeno cambiante que se presenta frecuentemente en los mercados financieros internacionales.

Claro está que en el orden de prelación de los criterios de inversión, no debe desconocerse su interdependencia. En efecto, la relación entre seguridad y rendimiento debe ser inversa y no directa; lo cual quiere decir que en aras de una máxima solidez han de sacrificarse rendimientos atractivos. Por esta razón, la política adoptada por la junta directiva ha preferido que las reservas sean manejadas con orientación de carácter público, más que en procura de los rendimientos atractivos pero peligrosos, en atención a que aumenta el riesgo de pérdidas de capital.

Además, ha creído conveniente señalar que el manejo de las reservas está sujeto a limitaciones, la primera de las cuales consiste en que una parte muy importante de los activos internacionales no puede ser fácilmente liquidable y, por consiguiente, es preciso tener muy en cuenta este factor ante las demandas inmediatas de cambio exterior. Otra limitación se deriva de tomar en consideración las circunstancias dentro de las cuales el Banco desempeña su función de manejo de reservas, ya que la composición de ellas está determinada por la forma y las monedas en que se encuentran representadas las obligaciones de pago al exterior, que a su vez determinan la especie de activos que deben responder a dichas obligaciones.

En este sentido, puede afirmarse que la administración de las reservas ha sido prudente y dinámica. El Banco revisa permanentemente la composición de las inversiones, las monedas en las cuales están denominadas, la estructura de vencimientos, todo esto con el propósito de adaptarlas a la variable situación de los mercados internacionales. En cuanto se refiere al dinamismo en la administración de las reservas, quiero observar que es relativamente reciente, ya que solo a partir de 1975 se ha venido observando en ellas un cuantioso e ininterrumpido incremento. Sin embargo, la experiencia adquirida es sumamente valiosa.

El grado de técnica a que ha llegado la institución en este campo, comparado con el de los bancos centrales más prestigiosos, ha tenido que extremarse para encarar los nuevos desarrollos del sistema monetario internacional, dada la eliminación de las paridades cambiarias de las propias monedas de reserva, y la permanente fluctuación de los activos que cumplen este propósito, pues ha sido supremamente difícil preservar los activos internacionales de las fluctuaciones en las tasas de cambio. Por esta razón, el Banco de la República ha debido tomar en cuenta no solo la relativa firmeza de determinada moneda, sino los rendimientos producidos por esta última.

Intervención del Banco de la República en la compra y venta del oro

En cuanto se refiere a las tendencias de oro del país, conviene señalar que en épocas anteriores a la década del setenta, Colombia se vio obligada a realizar parte de ellas para atender las necesidades del cambio exterior, derivadas de las obligaciones externas, dado que las reservas eran negativas. En los últimos años no se ha vendido oro en el exterior y se ha acumulado casi la totalidad de la producción nacional, excluida una pequeña porción vendida para usos industriales.

Es de conocimiento general que cuando el Fondo Monetario internacional decidió reintegrar a los países en desarrollo las utilidades resultantes de las ventas de oro, el Banco compró la totalidad del metal a que tenía derecho. Esta operación se fundó plenamente en los términos de la segunda enmienda del convenio constitutivo del Fondo, y obedeció a la política dirigida a desmontar el sistema basado en la preeminencia del oro como activo de reserva. Hoy en día el oro constituye más una mercancía que una divisa, y está sujeto, por tanto, a las fluctuaciones de precio y a la actividad especulativa en los mercados externos. No obstante, el Banco ha continuado comprando el oro de producción nacional, con doble propósito: el estímulo a la producción nacional y la acumulación del metal con la mira de precaver la generación futura de divisas.

De ahí que en la actualidad la compra y venta del oro que efectúa el Banco de manera exclusiva y por mandato legal, haya desempeñado un papel importantísimo en el campo de la minería de metales preciosos.

Los aspectos cambiarios en la actualidad

El país ha vivido estrechamente supeditado al control de cambios, con excepción del periodo comprendido entre 1953 y 1966, que se caracterizó por la liberación de las restricciones cambiarias. Una vez reanudado el control de cambios, el sistema ha venido demostrando a los organismos nacionales, al Fondo Monetario Internacional y a las demás instituciones crediticias internacionales, su capacidad para atender el aprovechamiento adecuado de las divisas disponibles y a la generación adicional de cambio exterior. El sistema ha sido ideado con la suficiente flexibilidad a fin de facilitar que en cualquier momento puedan eliminarse algunas de las restricciones cambiarias. No cabe la menor duda de que ha permitido que el nivel de las reservas internacionales se haya venido elevando en forma considerable y que, por esta razón, el país consolide su posición financiera. Esta sólida posición de las reservas merece destacarse de manera muy especial, aún más, si se recuerda que prácticamente a partir de 1954 y hasta 1973 Colombia era país deudor del Fondo Monetario Internacional, principalmente por préstamos de contingencia o financiamientos compensatorios, debido a la caída del precio de las exportaciones de café. La situación ha cambiado

diametralmente por cuanto en la actualidad la posición de Colombia ante ese Fondo es la de acreedora, hasta el punto de que el país ha podido suministrar monedas de libre uso, al propio tiempo que ha logrado incrementar sus activos de reserva en el mismo Fondo.

Ejercicio de las atribuciones de orden monetario

Desde el punto de vista monetario, el Banco de la República se ha preocupado siempre por controlar la expansión de los medios de pago y, en esta forma, por continuar contribuyendo al desarrollo de la política de estabilización, indispensable en nuestras economías en desarrollo.

El objetivo central de la política económica durante los últimos tiempos, con el fin de evitar un aceleramiento del proceso inflacionario, pretende neutralizar los efectos monetarios de la acumulación de divisas que se ha venido presentando desde hace algunos años. En vista de lo anterior, y con el propósito de que tal acumulación no afecte significativamente los precios, se hizo necesario poner en marcha un plan de estabilización, en que ha intervenido activamente el Banco de la República para formularlo y ejecutarlo. Dicho objeto se ha venido apoyando en las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, diseñadas de tal manera que se logre la adecuada irrigación de liquidez a la economía y que la mayor disponibilidad de ahorro logre sustituir la creación de dinero como fuente de financiamiento de la inversión.

El Banco participa en la formulación general de la política económica, en su ejecución y más específicamente en el diseño de la financiera y cambiaria, puesto que sus directivas toman parte activa en los organismos de donde emanan las orientaciones de estas políticas.

El plan de estabilización, se ha orientado básicamente a atenuar el efecto expansivo del superávit cambiario sobre la demanda y a eliminar la creación inflacionaria de dinero para financiar los fondos administrados por el Banco de la República. Desde comienzos de 1978, se han venido acentuando las condiciones para que el ahorro sustituya las emisiones monetarias como fuente de recursos de los fondos financieros. A esta situación ha contribuido el aprovechamiento de la bonanza del sector externo y del fortalecimiento de los distintos sectores productivos, con lo cual estos ahorros adicionales se han podido dirigir a financiar aquellas actividades prioritarias de fomento económico a cargo de los fondos que administra el Banco.

Es muy significativo, por consiguiente, que se haya podido aprovechar el aumento del ahorro interno para que el crédito externo reduzca su participación como fuente para financiar los citados fondos.

El proceso de captación del ahorro interno se concretó en la colocación de bonos agro-industriales en el mercado de capitales, iniciada en 1979, como fuente de financiación para el crédito de fomento, lograda con la intervención del Banco de la República en el mercado de capitales.

Otro de los mecanismos que ha permitido sanear las fuentes de recursos para los fondos financieros ha sido el de las inversiones en títulos, previstas por la Resolución 39 de 1978.

Como consecuencia de haberse sustituido con el ahorro la creación primaria de dinero, en cuanto fuente de financiación del crédito de fomento, se contribuyó de manera importante al programa de estabilización por dos caminos: el de reducir los excedentes de liquidez para la economía en su conjunto y el de imprimir mayor eficiencia en el uso de los recursos.

De otro lado, el éxito en la intervención del Banco, mediante las operaciones de mercado abierto, se ha debido a la utilización de un instrumento de especial importancia para regular la moneda, constituido por los títulos de participación, diseñados para captar excedentes de liquidez de la economía.

La congelación efectiva de dinero por este camino permitió a la Junta Monetaria desmontar el sistema de encaje marginal. Así, pues, hoy puede afirmarse que, por medio de las operaciones de mercado abierto, el Banco ha colaborado eficientemente para limitar los excedentes de demanda y contribuido efectivamente a la política de estabilización, sin afectar por modo negativo la tasa de crecimiento del ahorro del sistema financiero institucional.

El Banco de la República como banco de fomento

De acuerdo con las funciones que con el correr de los tiempos le han venido siendo otorgadas, el Banco ha sido encargado de manejar fondos financieros para el fomento económico. Esta misión es ejercida por el Banco mediante la captación de recursos a nombre de los fondos financieros con la colocación de títulos en el mercado monetario, con la contratación de empréstitos externos, con la aceptación de contrapartidas y con otras medidas análogas. En esta actividad, como puede observarse, el Banco maneja dinero de terceros, ya que sus operaciones activas no se efectúan por principio mediante creación monetaria, sino mediante la captación de dinero tomado en préstamo, de tal manera que en la ejecución de crédito dirigido, el Banco actúa como administrador y no como banco de emisión, pues se trata de modos de operar absolutamente diferentes.

Debo señalar igualmente que la orientación de los fondos financieros administrados por el Banco ha estado siempre fundamentada en la política monetaria y económica y que, si bien es cierto que inicialmente esos fondos actuaban como canalizadores del crédito, más adelante, al agudizarse el proceso inflacionario han servido para que el aparato monetario ponga en operación instrumentos reguladores de la circulación de moneda, mediante las llamadas operaciones de mercado abierto, para acomodar el manejo de los fondos a las circunstancias, sin que pueda argüirse que exista antinomia entre la función monetaria del Banco

y las atribuciones de este como organismo administrador del crédito de fomento.

Los fondos financieros están dirigidos al fomento de las actividades que se consideran prioritarias para el desarrollo económico integral del país. Nadie puede desconocer la importancia del papel que se ha asignado al Banco en la distribución selectiva del crédito y de allí que, en atención a esta altísima responsabilidad, deba ser celoso en garantizar la seguridad en la colocación adecuada de los fondos y en la agilidad necesaria para asignar los recursos de manera eficiente, sin que pueda afirmarse que existan interferencias con las funciones que le son propias como instituto emisor, pues antes anoté que no hay antinomia de ninguna clase en estos respectos.

La emisión de billetes por el Banco de la República

La nueva concepción del billete de banco forma parte del presente de la banca central, en el ejercicio de su fundamental facultad emisora.

Como lo sabemos, el mecanismo internacional basado inicialmente en el patrón oro como principal activo de reserva y moneda por excelencia, con la virtud de servir de valor intrínseco y de medio de convertibilidad del billete, ha evolucionado en tal forma que en los actuales momentos se ha sustituido por nuevos activos de reserva, como los derechos especiales de giro. Este fenómeno ha representado en nuestro país un tránsito de lo que inicialmente fue una suspensión temporal de la convertibilidad del billete, a la eliminación total de dicha convertibilidad. De allí que estos fenómenos hayan incidido directamente en la naturaleza propia del billete que emite el Banco de la República, puesto que se eliminó su característica original de ser representativo de una moneda por excelencia como el oro, para convertirlo en un signo con valor monetario por sí mismo, por virtud de la ley y de la confianza depositada por el público en el banco emisor.

Bien vale la pena destacar cómo el billete emitido por el Banco no es actualmente representativo de moneda, sino que constituye la moneda misma. En efecto, hoy en día la obligación de convertir el billete ha sido sustituida por la declaración legal de que la entrega de este tiene pleno poder liberatorio en todos los pagos y el deudor contrae la obligación jurídica de aceptarlos, cualquiera que sea su cuantía; por otra parte, el sistema de cobertura metálica de los billetes ha perdido toda significación, como ha ocurrido con su convertibilidad. Esta supresión indica necesariamente que el billete de banco no tenga relación de ninguna naturaleza con el peso y la ley de determinado metal precioso. La obligación contraída por el Banco al emitir sus billetes se circunscribe, por consiguiente, a garantizar al tenedor la cantidad que figura en el billete para ser cambiado por otro de igual denominación, por otros de diferentes denominaciones, o, finalmente, por moneda metálica.

No siendo el billete de banco una deuda del Tesoro para con el tenedor, tampoco puede ser considerado como

deuda pública y, por consiguiente, el billete emitido por el Banco de la República es moneda intrínseca reconocida por su propia denominación, que no crea obligación jurídica para el patrimonio del Estado.

Esta novedad ha sido plenamente reconocida por el Decreto Autónomo 340 de 1980 que ratifica el poder liberatorio del billete de banco, consagra su calidad intrínseca de moneda legal y declara que no es constitutivo de deuda pública.

IV - FUTURO DEL BANCO DE LA REPUBLICA

El Banco de la República, desde su creación hasta nuestros días, ha sido objeto de especial atención y cuidado del legislador. En efecto, la preocupación permanente ha consistido en darle las debidas estructuras para que pueda responder frente a los diversos y variados fenómenos económicos que surgen con el decurso del tiempo.

El proceso ha ido desarrollándose teniendo presente en todo momento la idea de preservar la independencia del Banco en el ejercicio de funciones tan importantes como las de banquero, agente y consejero del gobierno.

He enfatizado en varias ocasiones el hecho de la vinculación permanente que ha tenido el Banco con todos los acontecimientos de la vida e historia nacionales, ya sea en el orden monetario internacional, como en el orden interno.

De ahí que, ante la derogatoria del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional, por medio del cual la Carta Fundamental había dado al ejecutivo como atribución constitucional propia la de intervenir en el Banco de la República, resulte de la mayor importancia preservar la participación de este en el desarrollo del país, mediante el ejercicio de los instrumentos que la ley le ha fijado y se deba por consiguiente hacer uso de las facultades previstas en la reciente reforma constitucional para que, mediante la expedición de una ley marco, se señalen, ratifiquen y confirmen los principios fundamentales que han de regir la actividad del Banco hacia el futuro, los cuales quedaron recientemente aclarados en el Decreto Autónomo 340 de 1980.

Reglamento constitucional del Banco de la República

Las disposiciones contenidas en el reglamento constitucional expedido por medio del decreto que acaba de señalarse, no implican variaciones en la estructura ni en la organización que tradicionalmente han permitido preservar la solidez de una entidad que goza del prestigio tanto interno como externo. Se trata del reconocimiento de la evolución normal de la entidad, que le permite continuar operando con agilidad, dentro de la firmeza que requiere un banco central de emisión.

El ordinal i) del artículo 63 del Acto Legislativo No. 1 de 1979 dispone que "durante dos años mientras el Congreso dicta las normas generales a que se refiere el numeral 22 del artículo 76, sobre intervención en el banco emisor y

en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado, el gobierno podrá ejercer sin sujeción a ellas la atribución conferida en el numeral 22 del artículo 120''.

La disposición copiada hace necesario que el ejecutivo promueva una ley marco que regule los principios básicos de la intervención futura en el Banco de la República, puesto que, a partir del 20 de diciembre de 1981, la intervención solo puede ser ejercida con sujeción a ley marco previa, expedida por el Congreso a iniciativa del gobierno.

El procedimiento empleado por el constituyente de 1979 confirma plenamente el carácter de leyes —en el sentido material de esta palabra— que tienen los reglamentos constitucionales o decretos autónomos previstos en el numeral 14 del artículo 120, por virtud de lo dispuesto por el constituyente de 1968, en vista de que el acto legislativo de 1979 cuidó muy celosamente de consagrar para el gobierno la facultad legislativa, sin dejar vacío ni permitir duda alguna.

Estas consideraciones, junto con la descripción que antecede, sobre la legislación atinente al Banco de la República y la evolución de su estructura, sin deterioro de su organización, autonomía y funciones, aspiro que cumplan el propósito de recomendar que los principios generales que se consagren en la ley marco sobre intervención en el banco emisor, sean tales que permitan preservar su naturaleza, reafirmar su imagen y su prestigio como entidad sólida, seria y responsable. Para ello, será necesario igualmente que los principios generales continúen siendo lo suficientemente flexibles como para que el Banco pueda seguir respondiendo a su vocación, sin menoscabo de la preservación de las bases doctrinales y legales que lo han caracterizado.

De consiguiente, en cuanto se refiere a la proyección futura del Banco, me ha parecido de importancia suma observar que así como ha sido su pasado así debe continuar siendo su futuro, puesto que estoy convencido de que tal es la aspiración del gobierno y de todos los sectores económicos y de que su trayectoria ha demostrado claramente las bondades de una estructura como la que ha sido establecida para el banco emisor. Deberá preservársele incólume de cualquier interferencia extraña y rodeársele de condiciones para continuar prestando los invaluable servicios que a través de 58 años de existencia ha podido ofrecer.

Como característica de reconocida importancia, debo señalar que dentro de un marco institucional, además de su estrecho vínculo con el Estado, el Banco debe gozar de independencia. El sentido de esta calidad debe fundamentarse en una política de diálogo permanente con la comunidad y con las diferentes ramas del Estado, preservando siempre la autonomía que debe orientar a la autoridad monetaria y la del Banco para ejercer su elevada misión. Dentro de tales parámetros se deberá mantener la necesaria

coordinación de la política monetaria con la económica y fiscal y a ellas se orientarán las relaciones del Banco con las entidades gubernamentales. En esta forma el funcionamiento del Banco, dentro del mercado general de las instituciones públicas, le permitirá seguir ejerciendo una sana influencia en el manejo monetario.

Dejando de lado la perspectiva legal del Banco de la República que acabo de reseñar, resulta interesante lucubrar fundamentalmente sobre la entidad en los tiempos por venir. En presencia de la sintomatología de la evolución económica más reciente, no es aventurado afirmar que la década del ochenta se presenta como un período de transición en el que al parecer continuará la problemática del decenio anterior, caracterizada en Colombia, como en el resto del conjunto internacional, por una tendencia inflacionaria cuyas soluciones deberán ser preocupación permanente de las autoridades monetarias. Posiblemente el problema de más largo plazo será de nuevo la escasez de divisas, si no surgen nuevos renglones de exportación y si continúa la erogación de divisas para atender los déficit de petróleo del país. Para abordar dicha coyuntura y para amortiguarla será necesario de nuevo, y al igual que en el pasado, que las correspondientes instituciones del Estado, entre ellas muy especialmente la Junta Monetaria y el Banco de la República, adopten las medidas y normas indispensables.

Si bien los actuales recursos de las instituciones financieras internacionales son suficientes para atender las necesidades de los países subdesarrollados, Colombia ha logrado beneficiarse del financiamiento del Banco Mundial y otros organismos externos, en grado y condiciones muy favorables. Ha podido acudir con éxito a los mercados privados de financiamiento sin menoscabar su capacidad de endeudamiento, y no hay razón para pensar que esta situación privilegiada puede cambiar.

Gracias al establecimiento y organización de un mecanismo de captación de recursos para los fondos financieros de fomento económico, mediante el acceso al mercado de valores, se ha consolidado la labor del Banco en cuanto administrador del crédito de fomento y se han asegurado fondos suficientes que permiten prever mayor autonomía y flexibilidad en el manejo de los recursos para el desarrollo, sin efectos desfavorables en el orden monetario.

Si se dota una vez más al Banco de la República de un marco legal que permita preservar su naturaleza de entidad única que funciona con estructura propia de organismo emisor, y si se le permite seguir ejerciendo sana influencia en el manejo económico y particularmente en el diseño y ejecución de la política monetaria, podrá estar seguro el sistema financiero general del país de continuar contando con la solidez de una institución esencial para su desarrollo. En nada se opone la estabilidad y la preservación de la estructura actual del Banco a la evolución progresiva del régimen financiero general del país.

Por último, no debo dejar pasar esta oportunidad sin hacer mención especial de la gran estabilidad de que disfruta el personal del Banco, derivada de la absoluta intangibilidad de sus funcionarios. Puedo afirmar, sin temor a equivocarme, que la pulcritud, el decoro y las calidades intelectuales de estos funcionarios, han constituido bases fundamentales para el prestigio de la institución. Como ejemplo digno de elogio puedo citar al actual decano de la facultad de economía de la Universidad del Rosario, doctor Oscar Alviar Ramírez, quien por su inteligencia, honradez, preparación y calidades humanas se ha distinguido durante 30 años de servicio al Banco, como modelo del funcionario impecable y consciente de sus responsabilidades.

Con la inminente ausencia del doctor Alviar, por decisión suya de entrar a disfrutar de una bien ganada pensión de retiro, el Banco perderá a uno de sus más valiosos funcionarios en el campo de la economía y del derecho, pero el Colegio Mayor del Rosario podrá seguir contando con un preclaro maestro quien, con lujo de competencia, ha venido desempeñando la cátedra en tan ilustre universidad.

Debo expresar mi reconocimiento por la forma tan apropiada como el Colegio Mayor viene promoviendo el debate de estos temas de tanta trascendencia para el país, así como mi gratitud por la invitación generosa que se me ha hecho para intervenir en este foro al lado de eminentes conferenciantes.

ASAMBLEA DE GOBERNADORES DEL BANCO DE DESARROLLO DEL CARIBE*

Discurso del gobernador por Colombia, doctor Eduardo Wiesner Durán,
ministro de Hacienda y Crédito Público

Señor presidente de la Asamblea de Gobernadores, señores gobernadores, señor Presidente del Banco de Desarrollo del Caribe, señores embajadores, distinguidos observadores, señoras y señores:

Constituye un gran honor para mí el asistir como gobernador por Colombia a esta Decimaprimeras Asamblea de Gobernadores del Banco de Desarrollo del Caribe. Esta es la primera vez que participa en una de estas asambleas el ministro de Hacienda de mi país y yo me congratulo de que haya recaído en mí esa distinción. Para nuestra delegación resulta muy grato el estar aquí en St. John's y apreciar tanto su singular belleza como el disfrutar de la tradicional hospitalidad de sus habitantes. En esta oportunidad, como en las anteriores, será mucho lo que avanzaremos en ese edificio e indispensable proceso de fortalecer nuestros lazos de amistad y nuestros vínculos comunes alrededor de la región del Caribe.

Me complace transmitir a ustedes y por su conducto a los pueblos y gobiernos de los países miembros del Banco un cordial saludo enviado por el señor presidente de la República, doctor Julio César Turbay Ayala. El señor presidente me ha pedido que reitere a ustedes, en este importante foro, el altísimo significado que tienen para nosotros las relaciones con los países regionales miembros del Banco de Desarrollo del Caribe. Nosotros seguimos con especial interés los desarrollos en el Caribe y siendo Colombia un país de larga tradición democrática, hemos observado con satisfacción y admiración cómo, a través del libre ejercicio del voto ciudadano, han ocurrido importantes cambios políticos en algunos países de la región.

El gobierno de Colombia considera que en la región del Caribe se están definiendo en este momento muy importantes desarrollos económicos, sociales y políticos que afectarán muy profunda y permanentemente a todos los países miembros del área. La forma como se lleven a cabo esos procesos debe ser el producto de unas políticas de conjunto, tomadas libremente por los respectivos países. Esta ocasión es propicia para que dentro del ámbito del Banco de Desarrollo del Caribe se logre avanzar en la definición de esas políticas.

Quiero expresar al distinguido gobernador por Trinidad y Tobago, y por su intermedio al pueblo y gobierno de su país, el profundo pesar por la muerte reciente del doctor Eric Williams, eminente estadista y ciertamente un ciudadano del Caribe, porque su inteligencia iluminó el cambio democrático de estos países hacia su independencia y a niveles más altos de bienestar.

Me complace mucho felicitar al primer ministro de Antigua, honorable V. C. Bird por su importante discurso ante esta asamblea y agradecer a él, a su gobierno y al pueblo de Antigua la magnífica hospitalidad que nos han brindado. Al mismo tiempo doy mis felicitaciones al honorable John Eugene St. Luce, gobernador por Antigua, por su designación como presidente de esta asamblea. Estoy seguro que bajo su inteligente y experimentada dirección el éxito acompañará nuestras deliberaciones.

A continuación me referiré a tres temas que considero merecen especial atención. En primer lugar hablaré sobre

* La XII Asamblea se celebró en St. John's, Antigua