

LA REFORMA BANCARIA Y EL CONTROL SELECTIVO DEL CRÉDITO EN COLOMBIA

ANTONIO GARCÍA

Bogotá

I. *La línea histórica de la reforma*

NUESTRA historia monetaria podría dividirse en cinco grandes etapas, sólo para efecto de hacer un trazado en esquema de las reformas sucesivas del aparato bancario: *a)* la etapa monetaria colonial, la que por cierto no desaparece con las guerras de Independencia; *b)* la etapa de los bancos locales; *c)* la de los bancos comerciales modernos, de descuento y depósito, a más de las funciones de emisión que practican los más importantes bancos del siglo XIX; *d)* la de los bancos estatales, como el Banco Nacional de Rafael Núñez y el Banco Central de Rafael Reyes, que juegan el papel de bancos de emisión monopolizada y agencias de la tesorería nacional; *e)* la etapa de la Reforma Kemmerer, edificada sobre la creación del Banco de la República, la reglamentación de la banca comercial, el establecimiento de un control numérico-legal sobre los bancos y la adopción de principios que son ya clásicos en la literatura monetaria latinoamericana. Tan clásicos como ricos en demostraciones de ineficacia.

Está por definirse la etapa reformista que tiene como antecedentes inmediatos los estudios y recomendaciones de los expertos Alter y Grove y del jefe de la Misión del Banco de Reconstrucción y Fomento, Dr. Lauchlin Currie, si bien abundan los antecedentes doctrinarios de quienes al hacer un examen de los desajustes monetarios de la postguerra entendieron los vicios del sistema bancario y la imposibilidad de movilizar el crédito hacia el desarrollo equilibrado de la economía nacional. Sobre estas demostraciones de la incapacidad bancaria para realizar políticas combinadas de *fomento*

EL TRIMESTRE ECONOMICO

y de *estabilidad* se han elaborado algunos proyectos de reforma, entre los que tiene mayor importancia teórica y práctica el presentado al Congreso de 1947.

La etapa de los bancos locales es la que cubre el ciclo económico del siglo XIX, el que no desaparece sino con el impacto de la primera guerra mundial. Esta es una etapa de economía patriarcal, de constitución del país como un archipiélago —lo que explica el fenómeno del federalismo radical—, de mantenimiento de grandes espacios vacíos, de economía monetaria casi reducida a las pequeñas ciudades capitalistas y a las operaciones del comercio internacional con el oro, el tabaco, la quina o el café.

El desarrollo de las exportaciones forestales y agrícolas estimula el apareamiento de la nueva banca comercial: los Bancos de Bogotá y de Colombia —fundados por líderes radicales, de modernizada mentalidad capitalista, en la sexta década del siglo XIX— están ya hechos para cumplir la doble tarea de estimular los cambios internos (por lo menos en la zona central de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Tolima) y de poseer ligaduras propias con el mercado internacional, depurando todos los mecanismos de compraventa. El surgimiento de los grandes bancos comerciales coincide con un ciclo de expansión del comercio internacional —mayores exportaciones de tabaco y quinas e iniciación de la economía cafetera por medio de la colonización de las vertientes de la cordillera central—: la expansión comercial determina la necesidad de una banca de nueva estructura, y la banca de nueva estructura y capacidad para utilizar los nuevos instrumentos de crédito en el mercado internacional estimula la expansión comercial. Nada tiene de extraño, entonces, el que estos bancos comerciales se hubiesen apoderado de la circulación fiduciaria, si en resumidas cuentas su crédito comercial era más grande que el del Estado: en algunas situaciones de emergencia, fueron autorizados por el Gobierno para suspender temporalmente la convertibilidad de sus billetes en oro. Sus vinculaciones con una corriente de exportación originada en el campo o en el

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

bosque —esos pequeños islotes de campos o bosques que tenían algún valor comercial, en medio de un mar de tierras vacías— los conduce a la organización de Secciones Hipotecarias, las que entran a operar con las difíciles garantías territoriales. Sólo la depresión de 1930 llevó a la creación de un moderno Banco Hipotecario y de un mercado de cédulas.

Pero el “banco local” —encerrado en el marco de la parroquia— no desaparece con la victoria de la banca comercial moderna, altamente centralizada. El proceso de concentración bancaria no se realiza de un modo catastrófico, sino como un proceso tan lento como el de licuación de una economía congelada. Así como el pequeño sector capitalista coexiste con la economía natural de un inmenso país inexplorado y sin “forma nacional”, de la misma manera coexisten el banco moderno —de giro interregional e internacional— y el banco local, que reduce sus operaciones a un pequeño espacio y reviste cierto carácter mutualista.

La gran coyuntura de transformación del siglo xix al xx —de la economía patriarcal a una economía capitalista propiamente dicha— es la que corresponde al ciclo económico posterior a la primera guerra mundial. De 1918 a 1924 se inicia la era de una mayor y más orgánica dependencia de la economía colombiana al comercio internacional. El ciclo capitalista de nuestra economía no se realiza de adentro hacia afuera —como en los Estados Unidos— sino de afuera hacia adentro: en ello consiste su extrema sensibilidad a los trastornos internacionales y su completa falta de consistencia. La presencia de estos nuevos hechos fué la verdadera causa del derrumbamiento del sistema de la banca local. Por 1924, estas relaciones comerciales nuevas provocan la liquidación de 13 bancos locales, emplazados en casi todas las regiones importantes del país. En 1925, 3 bancos deben fusionarse o traspasar sus activos a la nueva banca comercial. Entre 1927 y 1928, 7 bancos locales —algunos en proceso de agrandamiento por medio del mecanismo de las sucursales— se incorporan al Banco de Bogotá. Así termina la historia de la peque-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ña banca de parroquia —quedando en pie una que otra antigualla, como el Banco del Estado de Popayán— y queda abierta la de la banca comercial centralizada, la que halló en la creación del banco central un nuevo sistema de vida. Precisamente la coyuntura que precipitó la constitución del Banco de la República fué la liquidación de un banco comercial que, no obstante tener en cartera valores de primera clase, no encontró dinero líquido para reembolsar los depósitos a un público dominado por una ola de terror.

La experiencia de los bancos nacionales —uno a fines del xix y otro en la primera década del xx— no puede separarse del carácter precario de la economía y de la naturaleza simplemente consumidora e irresponsable del Estado. Estos bancos no podemos estudiarlos con criterio de banca central, ni cosa por el estilo, sino como intentos de financiar las operaciones del Estado y de reforzar el débil andamiaje de sus tesorerías. Si hasta las guerras civiles tuvieron que financiarse con billetes, es lógico que todas las tendencias operaban en el sentido de disolver el binomio tesorería-banco de Estado, fundiéndolo en un solo bloque.

La Reforma Kemmerer se hizo por la necesidad del país de ajustar su vida a las necesidades y condiciones del mercado moderno. Ya el comercio exterior no era, como hasta 1918, una actividad difícil, rala y aleatoria, sino un tráfico activo, regular y con *capacidad para incidir definitivamente* sobre el mercado interno. De otra parte, la banca privada —hecha a imagen y semejanza de los modelos norteamericanos— exigía un banquero propio, que le ayudase a resolver el problema de su liquidez y de su elasticidad. A esto se agrega la necesidad de organizar el control numérico-legal del presupuesto, substituyendo el anticuado sistema de “Cortes de Cuentas” por las Contralorías Generales de modelo kemmeriano.

Pronto vino a demostrarse que ese tipo de banco central le quedaba corto al país. El problema se hizo cada vez más complejo, en razón de la tendencia latinoamericana de recargar de funciones los escasos troncos institucionales que quedan en pie. Después de una

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

década, era evidente que el Banco de la República no podía regular la circulación monetaria, ni la vida del crédito, ni menos realizar una política de *estabilización* o de *fomento*, pero su “estabilidad” como persona residía en otros factores: precisamente los más ajenos a su naturaleza de banca central. El instinto de conservación pudo llevarle de las funciones monetarias a las administrativas: esto es, el desdoblamiento del banco en un bazar o en una oficina de administración de rentas. El Banco de la República administra salinas marítimas y terrestres, se encarga de la administración fiduciaria de bienes de extranjeros en tiempos de guerra y se ocupa de otras operaciones por el estilo: este es el verdadero precio de que no sea un organismo de regulación monetaria.

Es frente a este panorama —de banca central, de banca comercial, de “institutos oficiales de crédito”, de cajas de ahorro, de tesorías, de bolsas de valores— que va tomando forma la *tendencia reformista*, o, más exactamente, la conciencia de la *necesidad de una reforma*. Pero como dentro del Estado no existe ningún órgano destinado al conocimiento de los problemas de la economía pública —aun cuando sean múltiples los organismos con denominaciones económicas, los Departamentos y los Consejos— corresponde a la Universidad el haber iniciado, desde 1940, la agitación de la reforma, como una agitación de problemas técnicos ajena a la deletérea demagogia de partido. Nada tiene de extraño, entonces, el que las gentes formadas en la Universidad hayan elaborado las tesis de reforma y hayan orientado el debate público sobre ellas, en el parlamento, en los libros y en los periódicos. Es una década de agitación doctrinaria, de análisis de los problemas y de vulgarización de nuevos maestros americanos de economía monetaria.

II. *Reforma bancaria y política anti-inflacionista*

La política anti-inflacionista de Colombia ha sido ineficaz por su impermeable formalismo y su enfoque unilateralmente moneta-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

rio del problema de la inflación. Para castigo y escarmiento de nuestros políticos que miran despectivamente la teoría económica —sin concederle siquiera la beligerancia del conocimiento— el “problema de la ineficacia” resulta a la postre un problema de mala formulación teórica, de ignorancia de los factores que inciden y transforman constantemente el mercado monetario.

Si se ha creído que todo se reduce a un problema de “exceso de medios de pago”, en una “cantidad” independiente de su velocidad de circulación y de su empleo económico, el remedio es bien simple: limitación cuantitativa de los medios de pago, en el sentido de poner topes o en la dirección deflacionista de hacer sustracciones. Pero ¿qué esperar de la política anti-inflacionista del Estado si hasta hace poco tiempo los ministros de Hacienda negaban “oficialmente” la existencia de la inflación o le atribuían un sentido de “ciclo de prosperidad económica”? Sin enfoque realista, sin conocimiento sincero y objetivo de los problemas, ¿cómo podía prospectarse una política económica y mantenerse su congruencia y unidad?

Pero éste ha sido, exactamente, el costo de confiar la economía y las finanzas públicas a los “hombres prácticos”, es decir, los que han salido de las gerencias de las grandes empresas y que involuntariamente padecen la más grande deformación profesional: la de confundir los problemas de la economía privada con los de la economía pública, de la gerencia de fábrica con la dirección del Estado. Si el señor Bernal, ministro de Hacienda del Dr. Ospina Pérez, leía en los balances de empresa los más brillantes resultados financieros y los más alentadores rendimientos del capital, ¿cómo no creer que esto significaba la “prosperidad nacional”? Sus ojos de gerente no veían el anverso de la medalla, el costo de la inflación para las clases de abajo y para todos aquellos que en Colombia no son propietarios de capital ni “viven de las rentas”; pero la Nación del Sr. Bernal no era la constituída por los grandes accionistas de Antioquía. Nadie ha quitado vigencia al principio universal —tan amasado por la inteligencia del pueblo— de que “cada quien habla de la feria

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

según como le va en ella". La equivocación no estaba en que el señor Bernal tuviese una ortodoxa visión de gerente de empresa —que no da crédito sino a lo que está consignado en balances y encarnado materialmente en dividendos—, sino en que se le convirtiese en director de las finanzas públicas y en autoridad económica de toda la Nación.

¿Qué puede enseñar un "hombre práctico" —el gerente, el contador, el experto en negocios— en un puesto de conducción de la economía pública? Nada, puesto que lleva su mentalidad al cargo público, su manera de enjuiciar los problemas *desde un punto de vista privado*. ¿Quién podría pedirle al caracol que cambie de concha para viajar con un rumbo distinto? Para la empresa privada, por ejemplo, es siempre buena la abundancia del dinero; para la economía pública, no. De ahí que resulte fatal para nuestra vida económica el que deba ser gobernada por la miope vanidad de los "hombres de negocios", que todo lo reducen a un campo personal de experiencias, que sólo miden los resultados de la política económica por los balances de empresa y que, por desprecio hacia la teoría que estudia la experiencia de los demás, están condenados a vivir *inventando la pólvora*.

Casi toda la política anti-inflacionista —llamémosla así, para identificarla de alguna manera— está inspirada en un pensamiento: el de que todo consiste en disminuir materialmente los medios de pago. Se ha partido teóricamente de que el problema es puramente cuantitativo —existencia de unas cantidades de dinero— y no cuantitativo y cualitativo, de existencia de unas masas monetarias, que tienen un cierto ritmo circulatorio y que se destinan a una cierta utilización económica. La falta de comprensión de los aspectos cualitativos de los medios de pago puede explicar el hecho de que, después de 10 años de iniciarse la espiral inflacionista, aun no se ha entendido la importancia de hacer una profunda reforma bancaria que oriente el crédito hacia la producción y resuelva el déficit crónico de alimentos y materias primas. Pero es claro que estas nociones de con-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

trol selectivo del crédito no se han vulgarizado, no sólo por la ignorancia solidaria del pueblo y de las llamadas *élites*, sino por la política de ocultamiento de los banqueros, ya que la banca ha funcionado en Colombia como una industria privada que muele en su provecho unos elementos que le pertenecen a toda la comunidad: el crédito y los privilegios del Estado. El crédito que resulta de las actividades de todas las clases —especialmente en cuanto constituyen depósitos en los bancos— y los privilegios que están originados unilateralmente en un acto estatal, que puede consistir en operaciones tan importantes para conservar la liquidez de los bancos como el redescuento.

Para el banquero, control selectivo del crédito no es el que consiste en orientarle hacia los fines más importantes de la economía nacional, sino el que versa sobre la liquidez de las operaciones que realizan los bancos. Pero el criterio de liquidez —el más conveniente para la banca como industria— ¿es acaso el más conveniente para la economía nacional? No. A la banca le “conviene” prestar a los comerciantes, en cuanto esto equivale a fácil reembolso, tasas elevadas de beneficio en relación con la ausencia de riesgos, etc.; pero a una economía nacional contrahecha, con grandes déficit de producción y un piso demasiado débil para alimentar a un pueblo de 12 millones de hombres, no le conviene. Y entonces debemos saber si cualquier reforma bancaria, para que lo sea de veras, tiende a resolver este conflicto entre el interés capitalista de la banca y el interés económico de la nación. No habrá reforma bancaria si la organización crediticia, empezando por el Banco de la República y terminando en los bancos comerciales, las cajas de ahorros y los organismos de financiación, continúa siendo una organización para los banqueros y no para el servicio directo de la comunidad.

En la discusión sobre el problema de “Los fundamentos y aplicaciones del control cualitativo de la moneda” en la Primera Reunión de Técnicos sobre Banca Central efectuada en México en 1946, el brasileiro Octavio Bulhões explicó precisamente la dife-

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

rencia entre la “calificación” de los créditos desde el punto de vista de la economía nacional o desde el punto de vista de los banqueros: “mediante un ejemplo se esclarecerá el verdadero sentido que puede tener un control característicamente cualitativo. Supongamos un préstamo bancario hecho a un comerciante, sobre mercancías ya existentes que van a ser vendidas en un plazo de 30 días a otro comerciante de reconocida idoneidad. Se trata, sin duda alguna, de un crédito líquido. Sin embargo, dicho crédito está sujeto a otras consideraciones que constituyen la verdadera base del control cualitativo o selectivo. El crédito puede ser considerado líquido y, por lo tanto, conveniente para el banco o para el cliente de éste; mas ese crédito, no obstante la liquidez, puede ser al mismo tiempo inconveniente para la economía. Será inconveniente, por ejemplo, si contribuye a acelerar la expansión en un sector que ya está provocando una tendencia inflacionaria en el país. Hay, en consecuencia, necesidad de *seleccionar* o *calificar* el crédito en función de las condiciones relativas de la producción”.¹

He ahí el nudo gordiano del problema, en cuya solución nunca ha intervenido el principio constitucional de que en caso de conflicto entre el interés de particulares y la necesidad pública “el interés privado deberá ceder al interés público o social”.

El problema de la deformación del crédito bancario se enuncia exactamente así: en un país pobre en capitales y que debe deambular por el mundo en busca de dólares, casi la mitad de las disponibilidades de crédito (cerca del 45 % en el período de 1942 a 1949 y el 54 % en 1950) no sirve para estimular las fuerzas productivas y elevar el nivel de vida nacional, sino para operaciones del comercio. ¿Y por qué esas disponibilidades de crédito que le pertenecen a la comunidad, en forma de depósitos a la vista y a término o en forma de préstamos y descuentos del Banco de la República, son empleadas

¹ Octavio Bulhões, “Fundamentos y aplicación del control cualitativo de la moneda”, *Memoria de la Primera Reunión de Técnicos sobre Banca Central del Continente Americano* (México, Banco de México, 1946), p. 104.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

económicamente en fines contrarios al interés y necesidades de la comunidad? ¿Por qué la banca prefiere la seguridad al servicio? La respuesta es muy sencilla de dar: porque la banca se maneja como cualquier industria capitalista, cuyo principal incentivo es el lucro y cuya materia prima es el crédito de la comunidad. Por eso le es más rentable prestar al comerciante o al especulador —a un especulador que naturalmente nunca se identifica— que al agricultor, al industrial, al transportador o al artesano.

Toda reforma bancaria debe empezar por resolver esta pregunta: ¿la deformación de la banca debe y puede resolverse por medio de un cambio de estructura, de resortes, de concepto del servicio y de las ganancias, o sólo exige un cambio de normas generales y una política de consejos y “pactos de caballeros” entre la autoridad monetaria y los bancos?

III. *Irrealidad de los controles cuantitativos*

He afirmado que nuestra política anti-inflacionista ha estado inspirada en un criterio ortodoxamente cuantitativo. Aunque más valdría decir “arcaicamente cuantitativo”, ya que todas las variantes modernas de la “teoría cuantitativa de la moneda”, a partir de Irving Fisher, utilizan elementos cualitativos. En materia de teoría monetaria, nuestros ministros de Hacienda no han logrado superar la etapa cuantitativa del Dr. Rafael Núñez, quien llegó a convertir en “dogma” la tesis de que el país sólo necesitaba de 12 millones de pesos para sus operaciones habituales. Pero el señor Núñez conoció el problema del medio circulante como exclusivo problema de billetes de banco: el cuadro patriarcal de la economía de fines del siglo XIX no se alteraba por la incidencia de los depósitos, ya que éstos nunca alcanzaron a operar como un importante mecanismo de creación de medios de pago.

Sin embargo, el examen de las estadísticas monetarias —en relación con los índices de precios— nos lleva a la conclusión de que

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

ha existido un proceso ininterrumpido, inalterable, constante, de emisión de billetes por el banco central. Basta con hacer este recuento, desde luego no tomando la "capacidad emisora del banco", ni las diversas especies monetarias (billetes nacionales, certificados de plata, monedas de plata, cobre y níquel), sino exclusivamente los "billetes en circulación":

En millones de \$
(saldos a fines de diciembre)

1940	62.3
1941	74.4
1942	103.6
1943	125.4
1944	179.3
1946	260.0
1947	297.9
1948	361.8
1949	476.3
1950	463.2

Si la producción nacional de bienes mantenía un ritmo lento, frenado por la desmoralización del mercado y la carestía o ausencia de maquinarias, equipos y herramientas, mientras la circulación de billetes aumentaba, acicateada por los principios de aceleración de los saldos forzosamente activos de la balanza de pagos (por lo menos durante la guerra) y de los recursos de crédito destinados a cubrir las faltas del presupuesto nacional, ¿qué podía esperarse sino un derrumbamiento del sistema de precios y un estímulo a las fuerzas desquiciadoras de la inflación?

Eso quería decir que no era muy real la política de controles cuantitativos sobre los medios de pago en circulación. Y si esta afirmación es válida para los billetes puestos en el mercado por el banco central, con mayor razón lo es para los depósitos bancarios movilizables por medio de cheques, ya que nunca se ha tomado seriamente el aporte de los bancos a la aceleración del proceso inflacionario:

EL TRIMESTRE ECONOMICO

	<i>Depósitos a la vista</i>		<i>Velocidad de circulación de los depósitos a la vista</i>	
	<i>Del público</i>	<i>Oficiales</i>	<i>Banco de la República</i>	<i>Bancos comerciales</i>
	<i>(Millones de \$; saldos a fin de diciembre)</i>		<i>(Movimiento mensual)</i>	
1945			2.23	2.23
1946	313.4	63.7	3.31	2.91
1947	334.5	37.3	7.37	3.93
1948	381.3	25.3	10.62	3.99
1949	431.8	20.6	11.26	3.97
1950	504.8	33.3	7.33	4.21

Si éstas son las cifras de la circulación de billetes, de los depósitos a la vista (los que estadísticamente se incluyen en el cómputo de los medios de pago en circulación) y de la velocidad de circulación de esos depósitos, ¿en qué consiste la eficacia de los controles cuantitativos?

Pero es perfectamente claro que tampoco habrían servido de nada esos controles, si las posibilidades de crédito se continuaban repartiendo por sus antiguos canales. La esterilización de una cuota de los depósitos bancarios o el aumento del encaje correspondiente a ellos poco hubieran significado, desde el punto de vista de la lucha contra la inflación, sin un *control cualitativo* del crédito disponible. Rebajar en 50 ó 100 millones los depósitos utilizables no constituiría una verdadera política, si el 50 % de las disponibilidades bancarias seguía la ruta tradicional del comercio y sólo un pequeño porcentaje se orientaba hacia fines de fomento de la producción. Ésta es una de las grandes experiencias en la dirección de economías monetarias en Latinoamérica: los controles cuantitativos no pueden ser empleados eficazmente sino en la medida en que se los combina racionalmente con controles cualitativos. La razón doctrinaria se encuentra en el hecho de que lo cuantitativo y lo cualitativo son elementos de *una función*: la política económica que la desintegre en

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

partes aisladas estará disparándose sobre la propia realidad económica. Esto es lo que nunca ha querido aprenderse en Colombia: cualquier control del Estado que no tome orgánicamente la vida económica en sus aspectos cuantitativos y cualitativos es un control formal e inocuo: podrá, por su capacidad para distribuir privilegios al arbitrio de los funcionarios, convertirse en un foco de corrupción dentro del Estado, pero nunca en un elemento de dirección económica. Los “controles formales” sobre la economía, como los puramente cuantitativos en la esfera de la economía monetaria, son apenas una forma de control simulado, que no tocan la realidad para dirigirla sino para contaminarla.

¿Nuestro país ha carecido de controles selectivos del crédito? En absoluto: lo que ocurre es que esos controles han tenido un carácter vago, negativo y formal. Bulhões afirma que “Mientras no se trace una orientación segura sobre el criterio de discriminación, no es posible llevar adelante el control selectivo. Sin una orientación definida, de manera clara y simple, la discriminación es arbitraria. Ningún país aceptará un sistema de control en que la discriminación se confunda con el arbitrio.”² ¿Pero hasta dónde la reforma bancaria del 1951 ha tomado en cuenta esa valiosa experiencia?

La legislación anti-inflacionista colombiana está llena de normas restrictivas, entre otras la de prohibición a los bancos de hacer préstamos con fines de especulación. Esta política de “calificación” de los créditos no solamente ha sido negativa, sino perfectamente equívoca, ya que los fines de especulación deben ser apreciados un tanto subjetivamente por los bancos y ningún cliente sensato se expondría a ser filiado como especulador. De allí que esa prohibición carezca de objetivos prácticos, máxime si se tiene en cuenta que las “operaciones especulativas” no están reñidas con la psicología y la conducta de los propios bancos.

El Dr. Delgado Barreneche empleó la política de acordar con los bancos un “tope de cartera”, el que evidentemente no era sino el

² *Ibid.*, p. 105.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

comienzo de una política. En debate amigable sostuve al Ministro de Hacienda que si ese tope de cartera no se combinaba simultáneamente con una política de controles selectivos del crédito, la imposición de ese límite numérico no podía llevar a ninguna parte. La realidad demostró que esa política de simple restricción cuantitativa sólo podía tener un efecto pernicioso: la especulación con el crédito. La clientela rica de los bancos naturalmente no tuvo que soportar los impactos de la merma de posibilidades bancarias, de acuerdo con el "pacto de caballeros": esos impactos los sufrieron los campesinos y los pequeños industriales, los grupos menos rodeados de garantía y que precisamente por eso debían obtener fondos a tasas de interés por encima de las existentes en el mercado bancario. En este caso, el problema está localizado en el mismo punto: el "tope de cartera" es una política cuantitativa, pero que no puede funcionar eficazmente sino articulada a una política de calificación o seleccionamiento económico del crédito. Esta misma política fué usada por el Banco de México, al celebrar con los bancos del Distrito Federal un convenio de caballeros relativo a aceptar como tope de cartera, a partir del 1º de marzo de 1943, el saldo de cada banco al 31 de octubre de 1942, y guardar en el banco central los depósitos excedentes del total en esta última fecha. Pero esta política, que luego fué reemplazada por la elevación de las tasas de reserva bancaria, estuvo combinada con una forma primaria de control cualitativo del crédito: la de exigir que el 60% del importe de la cartera representara crédito a la producción para tener derecho al redescuento, fijándose para éste una tasa única del 4 ½ %. Obviamente, esta política carecía de eficacia mientras los bancos dispusiesen de recursos abundantes de crédito y no necesitasen de redescuentos en el Banco.

Mas no basta hablar de la ineficacia de los controles cuantitativos y cualitativos en nuestra historia bancaria. Es necesario exponer qué clase de reforma haría operantes esos controles y podría instaurar un régimen de verdadera *moneda dirigida*, neutra y estable. Moneda al servicio de la Nación, en una palabra.

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

IV. *Alcances de una reforma monetaria*

Ni la política anti-inflacionista puede ser exclusivamente monetaria, ni la reforma monetaria puede referirse exclusivamente a la emisión de billetes o a una modificación circunstancial de tasas de interés y encajes de garantías por el banco central. Precisamente por excluir de las reformas monetarias y crediticias los diversos frentes que inciden sobre la circulación y valor del dinero, o por hacer reformas desarticuladas e incongruentes, es que ha carecido de alcances prácticos la llamada política de *estabilización monetaria*. ¿A qué hacer en Bretton Woods el desproporcionado compromiso de la estabilización del dinero, al firmar los acuerdos constitutivos del Fondo Monetario Internacional, si las autoridades monetarias no pueden garantizar la existencia de una economía *estable*, ni tampoco la creación de los instrumentos adecuados para ordenar el mercado monetario?

Por una tremenda paradoja, son los países débiles y situados en la *periferia del ciclo económico* —para usar una expresión del economista argentino Raúl Prebisch—, los que tienen que resolver una mayor cantidad de problemas para alcanzar la meta de la estabilidad monetaria. Y este hecho se explica, no sólo por carecer estos países de una efectiva capacidad de influir sobre el desarrollo del ciclo económico, limitándose a recoger esos movimientos ondulatorios de la economía originados en el seno de las grandes potencias, sino por la falta de un *sistema de defensas económicas* que evite la transmisión automática de todos los trastornos externos, que amortigüe los golpes y disminuya la fuerza disociadora de las altas y bajas de la economía capitalista. No se trata, como es obvio, de que los países débiles se pongan *fuera del ciclo económico*, lo que supondría ponerse fuera del propio sistema capitalista: se trata de que no se dejen arrastrar por los movimientos ondulatorios hasta sus últimos extremos, comprometiendo ya no sólo la estabilidad sino la posibilidad de su propia vida. Nuestro destino como Nación

EL TRIMESTRE ECONOMICO

no puede reducirse al de una fortaleza de corcho que ha de moverse en la periferia de las corrientes de agua, siempre impulsada por fuerzas ajenas.

Para lograr la estabilidad de su monedas, los países débiles están obligados a resolver quizá no más, pero sí más complejos problemas que los fuertes. No sólo están sufriendo el impacto de todas las alteraciones que se efectúan en el mercado mundial y de todos los cambios que se operan en las grandes potencias, sino que sus medios de defensa son precarios y frágiles. Muchos de ellos dependen de la cooperación internacional, poniendo fuera de la Nación sus elementos de defensa, y otros están proscritos de los convenios internacionales, como el control de cambios y el trueque como sistema regular de comercio entre los países pobres en oro y divisas. Lo dramático no consiste en la acumulación de problemas, sino en la acumulación desproporcionada a los medios para resolverlos. De ahí el que los países débiles no puedan practicar la política libre-cambista de las grandes potencias, sin acabar con su propia libertad: las condiciones de su vida los empuja a un control enérgico de todos recursos vitales, para garantizar su empleo eficiente, coordinado y dispuesto sobre las necesidades de la comunidad. Todo el secreto de su defensa consiste en la capacidad de controlar los recursos vitales, poniéndolos fuera del régimen de apropiación privada y capitalista. Si del crédito depende la vida de todos y la estabilidad económica de la nación, ¿por qué ha de subsistir una banca que se administra con criterio de lucro privado y que sólo proyecta el interés parcial de los accionistas?

Los países débiles padecen de una mayor sensibilidad a todos los fenómenos de expansión o contracción del comercio internacional. Si en los Estados Unidos se produce una expansión del 50 % en el comercio de exportación, este ingreso adicional es absorbido fácilmente por el mercado norteamericano, no alcanzando a trastornar su sistema de precios; si es Colombia el país que tiene esa expansión del 50 % en sus exportaciones, el impacto de la masa adicional de

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

dólares significa una alteración inflacionista del mercado interno. ¿Y qué sucederá si de lo que se trata no es de expansión, sino de una reducción de las exportaciones en un 50 %? Nuestro problema existe de todos modos: si se reducen nuestras ventas o si aumentan demasiado nuestras ventas.

Por ser débiles, estamos obligados a ser más previsivos y a emplear una estrategia de mejor empleo y combinación de los recursos disponibles. Pero nuestra debilidad no tiene proyección en la conciencia pública, ni por lo tanto en la política económica del Estado. ¿No tomamos como modelo —para la elaboración de nuestra política económica— precisamente a la mejor construida de las potencias capitalistas y centro principal del ciclo económico del mundo? ¿No creemos que la debilidad económica se resuelve imitando la conducta y las maneras de las grandes potencias? Y precisamente nuestro camino es el contrario: el que se afirma en la convicción de que la política de los débiles no puede ser la misma de los fuertes, sencillamente porque la política es un medio —o debe ser un medio— de resolver problemas. Y antes que todos, el problema de la vida. Nuestro conocimiento de la política económica de las grandes potencias no debe servir para repetirla o imitarla, sino para crear nuestra propia conducta, de acuerdo con nuestras necesidades y problemas. “Sostengo —decía Raúl Prebisch en la Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano— que es imposible aplicar una política uniforme para abordar los problemas emergentes del ciclo económico. No es posible usar en la periferia las mismas armas de intervención y regulación monetaria que las que se usan en el centro cíclico.”³ Y esto es lo mismo que cabe hoy preguntarse: si nuestros problemas de banca, moneda y cambios deben continuar atacándose con un ortodoxo criterio anglosajón, ayer expuesto por el Sr. Kemmerer y hoy por el Sr. Currie. Esto, como es obvio, en lo que se refiere a las *soluciones*, ya que éstas son *fundamentalmente políticas*. En cuanto al

³ *Ibid.*, p. 26.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

análisis de los problemas, no tiene validez esta observación —que es la misma hecha en la Primera Reunión de Técnicos sobre Banca Central— ya que el análisis sólo requiere una disección objetiva y ordenada de hechos económicos.

¿Cuáles deben ser, entonces los alcances de una verdadera reforma monetaria? Los que tiendan a cubrir los diversos frentes de la regulación monetaria, en los países de tipo latinoamericano. El economista Robert Triffin ha elaborado, en “La banca central y la regulación monetaria en América Latina”,⁴ un cuadro de las características de las economías latinoamericanas en cuanto afectan la regulación monetaria:

- 1) La influencia dominante del comercio internacional y los movimientos del capital en la actividad económica y, especialmente, en la oferta monetaria;
- 2) la naturaleza errática de las fluctuaciones de la balanza internacional de pagos de esos países;
- 3) la dependencia crónica en que se halla la tesorería con respecto al crédito del banco central y los conflictos resultantes entre las políticas monetaria y fiscal;
- 4) la ausencia de mercados financieros bien desarrollados o la resultante carencia o ineficacia de las armas centrobancarias tradicionales.

En suma, la verdadera reforma monetaria tendrá que cubrir estos frentes:

- 1) El de la banca central, como un instrumento de creación del dinero estatal y siempre que actúe como órgano independiente de la banca privada;
- 2) el de los llamados “organismos oficiales de crédito”, como mecanismos de la política de fomento del Estado;

⁴ En *Problemas Económicos de América Latina*, bajo la dirección de S. E. Harris (México, Fondo de Cultura Económica, 1945), p. 117.

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

- 3) el de la banca comercial, como instrumento de creación del llamado dinero bancario;
- 4) el de la hacienda pública, por las relaciones íntimas entre tesorería y banca central;
- 5) el de los cambios internacionales, por la incidencia de los estados de la balanza de pagos en el mercado monetario interno;
- 6) el del mercado de valores públicos y privados, por su creciente influencia en la circulación monetaria.

V. Principios del proyecto de reforma de 1947

No intento hacer —y sería inoportuno hacerlo— un análisis exegético del Proyecto de Reforma Bancaria presentado por el Dr. Gaitán al Congreso de 1947. Mi propósito se limita a determinar, del modo más sucinto posible, sus principios rectores, aquellos sobre que está construída doctrinariamente la reforma. Así estaremos en capacidad de tener una visión global y un criterio de conjunto, no sólo para entender críticamente la proyectada reforma de 1947, sino la verdadera dimensión, los alcances, sentido y limitaciones de la reforma de 1951.

Desde el punto de vista doctrinario, podría descomponerse el Proyecto de Reforma de 1947 en seis principios:

1) El principio de la *afiliación* al banco central como régimen de aceptación de una norma y de unas condiciones económicas y sociales para el goce del redescuento y el uso de cupos de crédito. Este concepto de la afiliación como *sometimiento a un sistema de normas* se opone claramente al concepto capitalista de afiliarse por medio de la compra de acciones del banco central. Si el Banco de la República es un órgano del Estado —independientemente de que revista una forma accidental de sociedad anónima— ¿cómo puede darse a la afiliación un sentido de *compra de acciones* y cómo puede limitarse el privilegio de la afiliación al banco central a un circuito de accionistas? En esencia, este principio tendía a romper una de

EL TRIMESTRE ECONOMICO

las vértebras principales de la legislación de Kemmerer, con el objeto de convertir al Banco de la República en el banco de toda la economía nacional y no sólo en el prestamista de última instancia de los banqueros.

2) El principio de los encajes flexibles sobre billetes en circulación y depósitos, tanto para el banco central como para los bancos comerciales. La flexibilidad está determinada por las decisiones de la autoridad monetaria, de acuerdo con cada situación económica. La ley se limita a la fijación de topes.

3) El principio de las *tasas flexibles de descuento*, fijadas por la autoridad monetaria de acuerdo con la situación del mercado, y de los *tipos diferenciales de interés*, determinados de acuerdo con tres factores: *a)* la situación económica general; *b)* la clase de actividad económica, y *c)* los tipos de empresa, para asegurar el empleo del crédito por todas las clases productoras de la sociedad, independientemente de su patrimonio y de la regularidad de sus ingresos. ¿Lo equitativo y lo realista no es tratar desigualmente a personas desiguales?

4) El principio del *racionamiento del crédito*, que consistía en una aplicación combinada de controles cuantitativos y cualitativos sobre todas las disponibilidades bancarias. El racionamiento consistía en la fijación de *cupos de crédito* obligatorios para las distintas actividades económicas (agricultura, ganadería, industrias de transformación, industrias extractivas, transportes, comercio, etc.) y para las distintas regiones del país. El racionamiento es una política drástica, pero el único medio de orientar el empleo de los recursos disponibles en orden a las necesidades económicas de toda la nación en general y de las regiones en particular. Supone, desde luego, un plan del Estado, esto es, un avalúo previo de las necesidades públicas, para la fijación de los porcentajes de crédito correspondientes a cada actividad y a cada región. Su principio básico es el de que los *factores escasos y vitales* en una economía nacional no pueden abandonarse al control de las personas privadas.

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

5) El principio de las *operaciones directas* con toda clase de organismos afiliados, no sólo bancarios, sino financieros y cooperativos. Este principio es una aplicación del concepto de afiliación que ya se expuso. Como lo anota Robert Triffin, las leyes Kemmerer son siempre muy estrictas en proscribir las relaciones directas del banco central con el público. Los más modernos y eficientes bancos centrales latinoamericanos están equipados para operar amplia y flexiblemente en el mercado, rompiendo con esta rígida tradición kemmeriana.

6) El principio de la articulación de todos los frentes de acción monetaria: banca central, banca y organismos oficiales de fomento, banca comercial, cambios internacionales, hacienda pública y mercado de valores. En lo que hace a los organismos oficiales de crédito, se proponía la creación de una Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro, que concentrase los recursos disponibles y los emplease en la ejecución de una sola política económica, asumiendo una plena responsabilidad en su manejo. La estructura de esta corporación se inspiraba en las experiencias latinoamericanas en materias de organización del fomento económico.

VI. *Análisis de la reforma bancaria de 1951*

Para determinar los alcances de la reforma —lo que supone una localización estricta de sus fallas y de sus posibilidades— es insustituible el procedimiento de desmontar el andamiaje del texto legal: así podremos examinar sus partes en relación con su función total. El análisis nunca puede consistir en una técnica de esculcamiento exhaustivo de cada uno de los sectores de un todo, aisladamente considerado, sino en un procedimiento simultáneo de disección y de integración. Es la diferencia, por lo menos, entre el análisis económico de los textos normativos y su exégesis legal.

Siguiendo el mismo orden del Decreto, podré determinar los siguientes *temas centrales*, en orden a dar una perspectiva de con-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

junto sobre la reforma bancaria: 1) fines teóricos de la reforma; 2) estructura de la Junta Directiva del Banco de la República y modificación de la naturaleza político-jurídica del Banco; 3) facultades de la directiva del banco en la regulación de las tasas, encajes y cupos de crédito; 4) autorizaciones para el empleo de los encajes; 5) relaciones del banco con los problemas de tesorería del Estado; 6) reglas para determinar los encajes legales del Banco de la República en relación con los billetes en circulación y con los depósitos exigibles a la vista y a corto término; 7) reglas sobre depósitos oficiales (judiciales o del gobierno nacional) y utilización parcial de éstos en la política de fomento; 8) creación de un organismo asesor para el estudio de las medidas monetarias que deba adoptar la directiva del banco central; 9) descontabilidad indefinida de los bonos nacionales de garantía; y 10) función de vigilancia económica de la Superintendencia de Bancos.

1) *Fines teóricos de la reforma.* Según el texto del Decreto, “el Banco de la República realizará una política monetaria, de crédito y de cambio, encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana”. Teóricamente, son éstos los fines que aspiran a cumplir los bancos centrales latinoamericanos, especialmente los de más moderna estructura. Estabilización y fomento económicos son las dos grandes líneas doctrinarias en que coinciden teóricos, expertos y organismos bancarios internacionales. Pero dado el papel que pueden desempeñar los bancos centrales en países de reciente construcción y de alta sensibilidad a los movimientos ondulatorios del ciclo económico, nada tiene de extraña la creciente preocupación latinoamericana por la teoría y práctica de la banca central. Así han surgido valores tan auténticamente americanos como Raúl Prebisch, Herman Max y Robert Triffin. No es raro, en consecuencia, que dentro de estas líneas teóricas se muevan los expertos Alter y Grove, e incluso el propio Sr. Lauchlin Currie.

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

Aun quienes creemos necesaria la socialización de los organismos de crédito —como único medio de utilizar plena y eficazmente sus recursos, desde el punto de vista de la necesidad pública— coincidimos en aceptar como fin teórico del banco central el de “estimular las condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana”. Pero los *fin*es no pueden juzgarse intrínsecamente, como una realidad en sí, haciendo abstracción de los *med*ios. Y en este caso, los “medios” no están constituídos exclusivamente por los organismos de trabajo —el banco central, los bancos comerciales, las cajas de ahorro, las instituciones financieras— sino por la *manera* de funcionar prácticamente esos organismos, de acuerdo con sus peculiaridades y los intereses que representan. ¿No se ha establecido miles de veces en la legislación colombiana que los bancos comerciales no deben prestar con “fines de especulación” sino de fomento? Y sin embargo, no habiéndose modificado la naturaleza capitalista de banca privada —la que actúa movida por el incentivo del lucro y del menor riesgo— sus disponibilidades van a dar a manos de quienes las emplean con fines especulativos y de inflación del aparato circulatorio. ¿Quién podría impedir esas maniobras especulativas, si no existen especuladores declarados oficialmente y si las operaciones comerciales son las que ofrecen una más absoluta liquidez? ¿Y no se ha establecido en la propia Constitución el principio revolucionario de que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”? Y sin embargo, ¿qué medios se han ideado para cumplir este fin, creando un régimen de eficiente empleo económico de las tierras, los capitales, las energías y los bienes que son patrimonio de todos? He aquí el caso de un “principio revolucionario” que, por falta de medios y órganos de aplicación, apenas ha servido para estabilizar la propiedad, simulando el cumplimiento de las “obligaciones sociales” de los propietarios.

Esto quiere decir que los *fin*es sólo pueden estudiarse y calificarse en función de los medios. Desde este punto de vista —tan profundamente flexible en su realismo— los fines expuestos en el texto de la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

reforma bancaria son una declaración teórica, una confesión de aspiraciones, un anhelo de superar la anquilosada y costosa ortodoxia del profesor Kemmerer, pero no un objetivo realizable dentro de los marcos mismos de la reforma. La explicación de esta tesis es la de que los medios, los instrumentos de trabajo, los tipos de órganos, son inadecuados a los fines, no sirven para realizar esos *ideales económicos* de fomento de la producción y estabilidad de los factores monetarios. No basta corregir nominalmente a Kemmerer —tan poco adicto a que la banca central fuese una persona activa y beligerante— sino que deben crearse los medios —en todos los frentes de la vida monetaria— que permitan la realización práctica (valga este utilísimo pleonismo) de los fines de estabilización y fomento. Nada menos que los fines de toda la política económica contemporánea.

2) *Estructura de la Junta Directiva del Banco de la República.*

Por medio de la reforma, se aumentan las facultades de regulación del mercado monetario que corresponden a la Junta Directiva del banco central. Esas facultades se refieren a la capacidad de fijar, de acuerdo con su concepto de la situación económica, cupos de crédito, encajes sobre depósitos, tasas de interés y descuento. A esas facultades se agregan la de venta y compra de dólares a un tipo fijo de cambio, de acuerdo con la reforma que suprimió el régimen vigente de control sobre los cambios internacionales y estableció una “libertad” *restringida y formal*.

Estas facultades indican que el sistema bancario podrá ser más flexible que antes, quizá no mucho más eficaz que antes, si ha quedado en pie el régimen de garantías y si el banco central no organiza un sistema de operaciones directas con el público y no puede intervenir más frontal y concretamente en el desarrollo de la política crediticia de los bancos comerciales.

Pero lo más importante en este ensayo del control selectivo de las disponibilidades bancarias es el régimen de subordinación de la Junta Directiva al Gobierno, al establecer como *condición* de las

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

facultades reguladoras el voto favorable del Ministro de Hacienda. Esto equivale no a un simple régimen de *veto* —utilizado por el Ministro de Hacienda en casos taxativamente previstos— sino a una subordinación de la Junta al Gobierno: su valor práctico es el de un traslado de la dirección monetaria del Banco de la República al Ministro de Hacienda. En rigor de verdad, esta situación no hace sino demostrar una tesis que he expuesto desde hace mucho tiempo: la de que el banco central tiene una tan acentuada naturaleza política de órgano del Estado, que esa naturaleza no alcanza a disfrazarse dándole una forma de sociedad anónima. Al organizar el Banco de la República, el profesor Kemmerer no tomó en cuenta sino el modelo norteamericano y las tesis centrobancarias en boga en las universidades norteamericanas, las que podían explicarse fácilmente por la extraordinaria tradición de la sociedad anónima y de la banca comercial en los Estados Unidos. Pero en Colombia la organización del banco central como una sociedad anónima resultaba una creación enteramente artificial: no sólo por el hecho de la falta de tradición y arraigo de la sociedad anónima, sino por la imposibilidad económica y física de que un banco central pueda vivir, al menos, haciendo una “política independiente” de la política económica y fiscal del gobierno. No cabe una línea de conducta independiente, ni siquiera neutra, para un banco central en nuestro país: la historia demuestra que no sólo ha tenido que plegarse al pensamiento económico del Gobierno, sino a sus necesidades fiscales.

Así, por debajo de la costra legal, subrepticamente, el Banco de la República ha logrado adquirir todos los vicios de las sociedades anónimas, con todos los vicios de los “organismos independientes” del Estado. Se ha mantenido todo lo malo de la sociedad anónima, como es la participación de los intereses privados, especialmente de accionistas de bancos, en la dirección de la política monetaria: como si el problema de la regulación monetaria sólo afectase las acciones de los bancos y no las condiciones de trabajo y de vida de toda la nación. Incluso han tenido asiento en la directiva del Banco

EL TRIMESTRE ECONOMICO

los representantes de bancos extranjeros. Pero si se ha mantenido todo lo malo, se ha desechado lo bueno de la sociedad anónima: la votación democrática y el gobierno independiente. La explicación se encuentra en el hecho de que *nadie es plenamente responsable* de los actos del banco central.

Si el Banco de la República es un órgano del Estado, ¿a qué seguir manteniendo una apariencia que no corresponde a nada —si se incluye la representación de intereses bancarios— y que apenas sirve para diluir la responsabilidad en la dirección del banco central?

3) *Facultades en la regulación de tasas, encajes y cupos de crédito.* Las facultades de la directiva del Banco, en cuanto coincida con el voto del Ministro de Hacienda, revisten una extensión que se determina en estos diez puntos:

a) Fijación periódica de cupos ordinarios de crédito a los bancos afiliados, para operaciones de préstamo y descuento. La fijación se hace tomando en cuenta el capital y reserva legal del respectivo banco, pero no determina un régimen de *distribución cuantitativa* de ese *cupo de crédito* que asegure una cierta participación porcentual de las distintas actividades económicas (diversos tipos de agricultura, de ganadería, de industrias extractivas y de transformación, de transportes y de comercio). La política que podría llegar a convertirse en un principio de racionamiento del crédito es la consignada en el punto siguiente sobre “cupos especiales de crédito”.

b) Fijación de “cupos especiales de crédito” con destino a operaciones de fomento económico, pudiendo llegarse a un principio de racionamiento por actividades agrícolas, comerciales e industriales: se establece en el texto legal que “la junta podrá establecer dentro de dicho cupo porcentajes para cada una de tales actividades”. Dada la orientación de esos cupos especiales de crédito hacia el fomento económico, se entiende que podrán ser abiertos a personas distintas de los bancos. Éste podría ser el origen de una amplia

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

política de descuentos y operaciones directas del banco central con el público.

c) Fijación de “cupos extraordinarios de crédito”, con un carácter temporal y de emergencia. Su eficacia dependerá tanto del volumen de dichos cupos, como de su empleo anticíclico.

d) Manejo de las tasas de interés y descuento en las operaciones con bancos afiliados (préstamo, descuento y redescuento): en esta línea de fijación y variación de tasas, la Junta Directiva podrá ir hasta la determinación de *tipos diferenciales de interés* según la importancia económica de las operaciones.

e) Señalamiento de tasas máximas de interés y descuento en las operaciones que realizan los bancos afiliados con su clientela: esas tasas pueden ser diferenciales, según el tipo de operación y la clase de descuentos comerciales. Se establece como sanción a los bancos que cobren una tasa mayor que la autorizada, la de no poder descontar, redescantar u obtener préstamos en el Banco de la República. Toda la importancia práctica de la sanción —exclusivamente económica— depende enteramente de que los bancos no tengan abundantes disponibilidades y *deban* recurrir a los préstamos y descuentos del banco central. La práctica demuestra que en la medida en que se desarrolla nuestra economía monetaria y los hábitos de utilización del crédito, los bancos comerciales no necesitan recurrir sino excepcionalmente al Banco de la República. Y entonces se plantea este problema: ¿los bancos privados —por el solo hecho de tener abundancia de recursos— quedan facultados para cobrar intereses sobre las tasas fijadas por el banco central?

f) Manejo del encaje legal de los bancos y cajas de ahorro, siguiendo tres normas respectivas:

i) Fijación de topes máximos y mínimos, según el carácter de las exigibilidades a la vista, para instituciones afiliadas: el encaje sobre exigibilidades a la vista o antes de 30 días no podrá ser menor del 10 % ni mayor del 30 %. Para los depósitos

EL TRIMESTRE ECONOMICO

y exigibilidades a término mayor de 30 días, el encaje legal no será menor del 5 % ni mayor del 20 %.

- ii) Fijación de un tope máximo para las exigibilidades correspondientes a instituciones no afiliadas (el 100 % del valor de ellas).
- iii) Exclusión de los préstamos y descuentos del Banco de la República en el cómputo de las exigibilidades, con el objeto de fijar el encaje legal.

Sólo la experiencia y la habilidad de la autoridad monetaria podrán enseñarnos algo sobre la importancia de estos topes. En algunos países latinoamericanos que recientemente han hecho reformas monetarias, se ha buscado la mayor flexibilidad estableciendo topes diferentes para tres clases de exigibilidades: a la vista, hasta antes de 30 días y a términos mayores de 30 días. Pero realmente la “flexibilidad” es más una cuestión de comportamiento de la autoridad monetaria, de su manera práctica de funcionar, que de fijación de topes numéricos hacia arriba o hacia abajo.

g) Fijación de encajes máximos sobre depósitos y autorización a las instituciones bancarias para mantener total o parcialmente dichos encajes invertidos en títulos de deuda, nacional o extranjera, o en préstamos u operaciones de fomento económico. Esta facultad puede usarse en el desarrollo de la política de fomento o puede servir simplemente para ampliar el mercado de papeles de deuda pública. Eso depende también, íntegramente, de la manera como use la facultad el Banco de la República y como entienda en qué consisten “las operaciones favorables al desarrollo de la economía nacional”. Pero si la dirección monetaria se radica en el Ministerio de Hacienda —el que mantiene su orientación arbitrista y aún no se ha mostrado capaz de llevar al Banco de la República un criterio económico— es bien posible que esta facultad lleve a subordinar aún más estrechamente la economía monetaria a la política fiscal. ¿Y qué sucederá si los encajes sobre depósitos van a ser utilizados como un recurso de la hacienda pública, lo mismo que el Fondo de Estabilización

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

y lo mismo que todos los “fondos” que han estado dentro de la órbita arbitrista del Ministerio de Hacienda? Esto demuestra que los encajes flexibles —lo mismo que todas las instituciones— no son en sí buenos o malos: eso depende no sólo de cómo los fije la Junta Directiva del Banco de la República (condicionada al voto favorable del Ministro de Hacienda), sino de cómo se inviertan total o parcialmente.

h) Determinación de los requisitos que deben reunir las obligaciones descontables, redescontables o admisibles en garantía de préstamos y fijación de límites máximos en el tiempo de plazo, según el tipo de operación: se establece la posibilidad de una discriminación en los plazos, dividiendo las transacciones en dos grandes grupos: el comercial (el plazo puede ser hasta de 170 días) y el industrial, agrícola y ganadero (plazo hasta de 270 días).

Se establece una excepción respecto a las obligaciones con fines especulativos o a las inversiones indeseables, “como compra de tierras, edificios o minas”.

i) Administración del Fondo de Estabilización. Esta función administradora comprende la aprobación o improbación de las operaciones de crédito o inversiones que efectúe dicho Fondo. ¿El cumplimiento de esa función supone el que el Fondo de Estabilización ha de continuar siendo una sucursal de la Tesorería, encargada de suministrar recursos extraordinarios al Ministerio de Hacienda? En este caso, el Fondo no deberá llamarse sensatamente de “estabilización”, puesto que su papel es el de mecanismo de alteración crónica del mercado monetario.

j) Autorización de otorgamiento de garantías por parte del Banco de la República respecto a obligaciones contraídas por el Gobierno e instituciones oficiales, definiéndose hasta dónde dichas garantías puedan comprometer el cupo de crédito de la respectiva institución oficial (hasta el valor equivalente al servicio por capital e intereses de las correspondientes obligaciones en una anualidad).

EL TRIMESTRE ECONOMICO

4) *Autorizaciones para el empleo de los encajes.* Esas autorizaciones se refieren a dos aspectos del problema: la fijación del encaje, formado por unas especies monetarias, y del tanto por ciento que puede mantenerse en las cajas de los respectivos bancos; y la inversión parcial de los fondos computados como encaje. El Decreto define el encaje legal de los bancos y cajas de ahorro como el que consiste "en depósitos disponibles sin interés constituídos en el Banco de la República".

En cuanto al primer aspecto, la Junta Directiva podrá permitir que hasta un 20 % del encaje se mantenga en las cajas de las respectivas instituciones, representado en billetes o en moneda de plata. Se exceptúan los lugares en donde no exista sucursal o agencia del Banco de la República, en los que las instituciones bancarias o de ahorro podrán mantener en caja la totalidad del encaje.

En cuanto al segundo aspecto, la Junta Directiva podrá autorizar a los bancos y cajas de ahorro la inversión parcial de su encaje en "títulos de deuda o en préstamos de determinadas características". Una vez más, el control selectivo del crédito queda indiscriminadamente en manos de la autoridad monetaria, no obstante la importancia decisiva que en el funcionamiento del control tiene la existencia de normas precisas. Nadie discutirá hoy la necesidad de que el banco central esté dotado de todas las herramientas adecuadas a su función reguladora de la moneda, pero también nadie discutiría la necesidad de que se le exija una plena responsabilidad en el desarrollo de su gestión. ¿Puede el banco central asumir semejante responsabilidad cuando las leyes son vagas, cuando no existen normas concretas, cuando las facultades dejan de ser pautas para convertirse en cheques en blanco? ¿Y lo puede hacer cuando el Gobierno, sin asumir la plena responsabilidad en la dirección del banco, tiene en sus manos el poder de decisión?

No sería extraño, entonces, que no obstante los "fines económicos" que se declaran en el introito de la reforma, los controles selectivos del crédito se convirtiesen en represas para aumentar el mer-

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

cado de valores públicos. ¿No es esta inversión en títulos de deuda pública la única facultad precisa que aparece en el texto legal? ¿Y no es ésta una política de subordinación de lo económico a lo fiscal? A la irresponsabilidad económica del Estado en el sentido de que ignora cuáles son los efectos de su política sobre la economía, ya que esto no alcanza el compromiso del doctor Currie, se agrega la interferencia de la preocupación fiscal en la adopción de los controles selectivos del crédito.

En lo que concierne a las cajas de ahorro, esta facultad es mucho más temible, ya que los depósitos de ahorro tienen una especial naturaleza y debieran invertirse exclusivamente en obras sociales acordes con las necesidades de los depositantes. El ahorro, tal como lo practican nuestras clases trabajadoras, es un recorte al bienestar de hoy para responder de la inestable seguridad de mañana. En donde existen elevadas remuneraciones de trabajo, el ahorro no supone un recorte del estándar mínimo de vida: en los países latinoamericanos, y especialmente los que padecen una expropiación más continua del poder de compra de sus salarios como efecto de la inflación, el ahorro es un sacrificio innecesario de bienes necesarios. Sacrificio innecesario por cuanto no alcanza a comprar la seguridad del futuro, ni a sustituir al Estado en sus funciones de seguridad social. Ahora bien, ¿esos depósitos obtenidos por medio de una drástica limitación de las propias necesidades y un rebajamiento de los niveles de bienestar humano, deben emplearse en cualquier inversión, inclusive en aquella que convierte al artesano o al peón de fábrica en un acreedor del Estado? ¿Los depósitos de ahorro no deben servir exclusivamente para la realización de programas sociales como la construcción de viviendas para trabajadores?

5) *Relaciones del Banco con los problemas de tesorería del Estado.* El banco central queda autorizado para elevar el cupo de crédito del gobierno nacional con dos limitaciones: la de que el cupo no exceda del 8 % del valor de las rentas recaudadas en el año anterior,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ni el 90 % del capital y reserva legal del mismo Banco. Las siguientes son las reglas de utilización del cupo de crédito:

- a) *Regla restrictiva*: sólo podrá usarse el cupo de crédito para cubrir deficiencias transitorias o estacionarias de tesorería, sin que pueda abrirse —“con base en él”— ningún crédito adicional o extraordinario nuevo.
- b) *Regla sobre el modo de utilización del cupo*: el Gobierno expedirá libranzas o pagarés de tesorería, pagaderos en el propio año fiscal y un interés hasta del 4 % anual.
- c) *Regla de operación comercial con los pagarés*: el Banco de la República podrá venderlos en mercado abierto o conservarlos en su poder.

Estas facultades a la Junta Directiva tienen una orientación correcta, ya que tienden a resolver “en términos rigurosamente precisos” los problemas de tesorería del Estado. Los principios que se aplican son los mismos que rigen los mercados modernos de “papeles de tesorería”. Aparte del oficio que puedan jugar estos papeles en la regularización de los pagos presupuestales, podrán también desempeñar una importante función económica en el mercado de préstamos a corto plazo.

6) *Reglas para determinar los encajes legales del Banco de la República en relación con los billetes en circulación y con los depósitos exigibles a la vista y a corto término*. Estas reglas versan sobre los topes del encaje y sobre la forma de constituirse. Se establece un mínimo de 25 % del total de billetes en circulación y de 15 % sobre los depósitos exigibles a la vista o antes de 30 días, como encaje legal del Banco de la República, topes que resultan evidentemente de la propia experiencia colombiana en materia de encajes.

En cuanto a la “forma del encaje”, éste varía según se trate de los billetes en circulación o de los depósitos (exigibles a la vista o

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

antes de 30 días). El encaje legal de los billetes puede revestir las siguientes formas:

- a) oro en las cajas del Banco;
- b) depósitos a la orden en bancos del exterior;
- c) aportes en oro al Fondo Monetario Internacional.

Parte de estas reservas podrán invertirse en documentos representativos de monedas extranjeras de primera clase (es apenas obvio que este tipo de documentos deben reunir los usuales requisitos de liquidez, siendo por lo tanto una recomendación redundante y vacua la del texto legal).

El encaje legal de los depósitos puede constituirse en cualesquiera de estas formas:

- a) oro u otras especies monetarias;
- b) divisas de libre disposición del Banco;
- c) títulos representativos de monedas extranjeras de primera clase.

Se limita el uso de la plata o los certificados de plata al 50 % del monto del encaje, en razón de su simple condición de "metal de apoyo".

El reajuste hecho en materia de encajes legales del Banco de la República es el mismo recomendado desde la suscripción por Colombia de los acuerdos constitutivos del Fondo Monetario Internacional: de allí que esté propuesto tanto en el Proyecto de Reforma presentado por Gaitán al Congreso en 1947, como en algunos proyectos posteriores. La base del reajuste es la aceptación de divisas y títulos representativos de monedas extranjeras de primera clase en el cómputo del encaje legal. Lo mismo puede afirmarse respecto a los aportes oro en el Fondo Monetario Internacional, los que al fin y al cabo son equiparables a disponibilidades en bancos del exterior.

Todo esto no es sino con convención, ya que los encajes-oro par-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ten del puesto de que este metal desempeña algún papel en la circulación monetaria interna. Como es bien sabido, dentro del actual régimen de inconvertibilidad de hecho, el oro tiene juego monetario exclusivamente a través de las operaciones de comercio internacional o, más exactamente, de las liquidaciones finales de la balanza de pagos.

7) *Reglas sobre depósitos oficiales (judiciales o del gobierno nacional) y utilización parcial de éstos en la política de fomento.* El Banco de la República será el *único depositario de fondos nacionales*, sean éstos del gobierno nacional, sean depósitos judiciales o los que se constituyan como garantía en favor de entidades nacionales de derecho público. La única excepción a esta regla es la que se establece cuando en determinada localidad no existan agencias o sucursales del Banco de la República.

Pero este principio de “monopolio de depósitos oficiales” queda roto con la autorización para constituir esos depósitos en los bancos dispuestos a efectuar préstamos de fomento de la producción, en la siguiente cuantía: 50% en proporción al capital y 50% en proporción a los préstamos.

En definitiva, podrán ser depositarios de fondos nacionales:

- a) El Banco de la República;
- b) la Caja de Crédito Agrario;
- c) los bancos comerciales en donde no existen sucursales del banco central o de la Caja Agraria;
- d) los bancos comerciales que convengan en hacer préstamos de fomento de la producción.

Cabría hacer tres observaciones a esta política:

- a) Si se intenta utilizar la masa de depósitos oficiales en fines de fomento, ¿por qué el banco central no crea sus propios canales para financiar *directamente* una política de estímulos a la producción, sin quebrar innecesariamente el principio del “mo-

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

nopolio de depósitos oficiales de la nación” y sin hacer recurrir a los productores de toda clase a los bancos comerciales?

b) Si los “depósitos judiciales” tienen una muy diferente condición a los restantes depósitos, ¿por qué se les incluye en una sola masa con destino a robustecer la política de fomento?

c) ¿Por qué no se sientan reglas para la constitución de depósitos de otras personas públicas tan importantes como los municipios?

8) *Descontabilidad indefinida de los bonos nacionales de garantía.* Las operaciones que se realizan con dichos bonos no afectan el cupo de crédito del Gobierno, ni en el banco central, ni en las instituciones afiliadas.

9) *Creación de un organismo asesor, para el estudio de las medidas monetarias que deba adoptar la directiva del banco central.* El banco central está en mora de organizar un verdadero Departamento de Investigaciones Económicas, tal como existe en México o Chile, ya que la “sección de estadística” es absolutamente inadecuada a las necesidades y responsabilidad de una autoridad monetaria. La función de ese Departamento es nada menos que la de suministrar los elementos de juicio que necesita la Junta Directiva para operar sobre la moneda, el crédito y los cambios. Pero un “organismo especializado” no es el que adquiere tal nombre por una convención de la ley —como en el caso del Comité de Expertos Financieros o en el de muchos otros comités técnicos del Estado— sino el que está formado por especialistas. Y especialistas no son los gerentes de empresas o los hombres de negocios, al estilo de los que componen el Comité de Desarrollo Económico. Esto en lo que concierne a la composición del “órgano especializado”. El segundo problema que surge es el del papel de dicho organismo, ya que sus estudios de las medidas aconsejables en materia de dinero, crédito y cambios, podrán ser tomados en cuenta o no por la junta directiva. El tercer problema es el del equipamiento técnico de dicho organis-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

mo, ya que hasta ahora el Estado se ha mostrado hostil a la creación de instituciones que investiguen sistemáticamente la realidad económica y formen una conciencia pública sobre ella.

Por falta de “organismos especializados” y equipados para el trabajo investigativo en gran escala no han podido tener eficacia ni vida los consejos asesores del Gobierno: sin elementos suficientes de juicio, esos “cuerpos de consejo” se han convertido en inocuos apéndices gubernamentales. Es la misma experiencia del Consejo Nacional de Economía, de la Junta de Defensa Económica, del Comité de Expertos Financieros, incluso del Comité de Desarrollo Económico, no obstante la asesoría colateral de la “misión Currie”.

10) *Función de vigilancia económica de la Superintendencia de Bancos.* La reforma establece que la Superintendencia vigilará el cumplimiento, por parte de los establecimientos bancarios, “de las disposiciones de la Junta Directiva del Banco de la República”. Suprimida la Revisoría Fiscal de Instituciones Oficiales de Crédito y Fomento, la Superintendencia tendrá que convertirse en una “inspectoría económica” de la banca oficial y la banca privada. Una inspectoría económica que, aún reducida en sus términos —ya que no alcanza a ser un verdadero mecanismo de intervención en la política comercial de la banca privada o de las instituciones oficiales de crédito y fomento— rebasa las funciones tradicionales de “vigilancia contable y legal”. Si éste es el órgano de control del Banco de la República —aunque la Superintendencia no depende formalmente de las autoridades de dicho Banco, siguiendo el pensamiento del Sr. Kemmerer—, cabe preguntarse si está adaptado a sus nuevas funciones. ¿Se ha hecho una reforma en la estructura de la Superintendencia, para permitirle el cumplimiento eficaz de esta nueva tarea.

En el Proyecto de Reforma de 1947, la Superintendencia Bancaria se adscribía al banco central, por su naturaleza de órgano de control, y se descomponía en dos departamentos de trabajo: uno destinado a la vigilancia contable y legal y otro orientado hacia la

REFORMA BANCARIA DE COLOMBIA

intervención en la política crediticia de los bancos, en desarrollo de las normas cuantitativas y cualitativas fijadas por la autoridad monetaria.

VI. *Conclusión general*

Esta es, en suma, una reforma de *medios*, no de órganos: se han modificado algunas técnicas de manejo de encajes y tasas bancarias, en orden a lograr una mayor flexibilidad y una mejor dotación del banco central en su tarea de orientar selectivamente las disponibilidades de crédito, pero no se han tocado las estructuras del Banco de la República, ni de los organismos oficiales de crédito y fomento, ni de la banca comercial, ni de la Superintendencia de Bancos.

Nadie puede negar que se trata de una reforma procedimental de gran importancia, teórica y práctica, pero una reforma cuya validez está condicionada a la revisión de los órganos de trabajo.

Mientras no se revisen a fondo esas estructuras bancarias, mientras no se opere, la reforma no podrá resolver ninguno de los grandes problemas de nuestra "organización" crediticia, pero habrá ampliado la constelación de privilegios inmerecidos de la banca comercial. Si las llamadas "reformas sustantivas" o de principio no han tenido validez en Colombia por la falta de una dotación correspondiente de *procedimientos* o *medios*, tampoco podrán operar con eficacia las reformas de medios que dejen intactos los órganos de trabajo.