



Tendencias de discusión sobre el régimen de banca central y elementos para una propuesta de reforma^[1]

Jairo Estrada Álvarez^[*]

1.- Introducción

El presente trabajo pretende un acercamiento a la discusión sobre el régimen de autonomía de la banca central, establecido en el ordenamiento constitucional de 1991, y la formulación de algunos elementos a ser tenidos en cuenta en un eventual proceso de reforma a dicho régimen.

El trabajo hace parte de un propósito más general de examen de alternativas de rediseño institucional al régimen presidencial existente en el país. El ordenamiento de banca central ha sido considerado por algunos analistas como parte del debilitamiento de las facultades presidenciales, en particular de aquellas en materia económica. No obstante, ha sido apreciado, al mismo tiempo, como el fundamento de un nuevo superpoder, que escaparía al efectivo control de los demás poderes públicos y sobre todo a formas de control que bien pudieran ser ejercidas por la sociedad.

El régimen de banca central autónoma es percibido por algunos como parte de los nuevos balances de poder y de las nuevas configuraciones institucionales del ordenamiento democrático. Al mismo tiempo es visto como la profundización de los déficit democráticos en una sociedad y como la encarnación de proyectos políticos, que pueden devenir en proyectos burocrático-autoritarios.

En el marco del ordenamiento del Estado social de derecho, el régimen de banca central es considerado como fuente de la estabilidad macroeconómica que requeriría una sociedad y como garantía de la financiación responsable -sin desbordamientos fiscales- de los fines del Estado. De manera simultánea, el régimen de banca central es concebido como una amenaza a la garantía de derechos fundamentales, sobre todo económicos y sociales, en tanto -al concentrarse en la estabilidad de la moneda- propicia políticas de ajuste fiscal y obliga a la subordinación del ordenamiento constitucional a las definiciones de la macroeconomía.

El régimen de banca central es considerado como parte esencial de un conjunto de instituciones de regulación complementaria de las regulaciones del mercado, junto a

los regímenes de planeación y de presupuesto. También es concebido como correa de transmisión de proyectos de homogenización de políticas de regulación económica propiciadas por instituciones financieras internacionales, esto es, como un instrumento al servicio de la hegemonía del capital financiero en el nuevo orden económico mundial.

Como se aprecia, se trata de un objeto de estudio que suscita mucha controversia. En el trabajo, se intentará hacer énfasis en la dimensión del debate que posee un mayor contenido político.

El escrito se ha dividido en tres partes: en la primera, se hace una presentación de las principales tendencias de discusión respecto de los regímenes de banca central a nivel internacional. En la segunda, se aborda la discusión colombiana y se muestran algunas tendencias de debate de reforma que resultan de dicha discusión. En la tercera, en consideración a lo expuesto previamente, se presentan algunos aspectos a tener en cuenta en el diseño de propuestas de reforma, si éstas se encaminan a una profundización de la construcción democrática de la sociedad.

2.- El debate teórico general

Las tendencias internacionales de la discusión en torno a los regímenes de banca central han estado sin duda asociadas al comportamiento de las economías capitalistas, a las políticas de regulación estatal de la actividad económica y, en especial, al papel y el lugar de la política monetaria y cambiaria, como uno de los componentes clave de la política económica.

El debate sobre la independencia de la banca central concita un creciente interés en relación con los fenómenos de inflación que se desataron en la década de los setenta a nivel mundial y con los procesos de hiperinflación que se observaron en países de la periferia capitalista, en particular de América Latina durante la década de los ochenta.

Hasta entonces había predominado un concepto de política económica, basado en buena medida en la consideración de que el gobierno mediante políticas expansivas del gasto público podía enfrentar las tendencias cíclicas de la economía, garantizar unas condiciones relativamente estables de crecimiento y de los niveles de ocupación. En ese contexto, la política monetaria aparecía más bien como subsidiaria de la política fiscal y se constituía en una fuente importante para la intervención activa del Estado mediante la financiación del déficit fiscal a través de la emisión monetaria. También, desde la perspectiva de sus críticos, la política monetaria devenía en instrumento de incidencia sobre los ciclos políticos electorales: Mayor tendencia a la expansión en períodos preelectorales; propensión a la contracción en períodos postelectorales. Por tanto, a un cierto manejo irresponsable, más bien sujeto a las conveniencias políticas, antes que a las

necesidades técnicas de la regulación.

El esquema regulatorio descansaba, como se aprecia, sobre un supuesto de banca central a la que el gobierno podía acudir -en cualquier circunstancia- para adelantar operaciones de financiación de sus políticas, ante la circunstancia de insuficiencia de recursos. Tal orientación de la política económica resultó útil para el crecimiento económico, la construcción de las instituciones del bienestar y la consolidación del proyecto de Estado social de derecho en los países del capitalismo central, en especial en Europa. Empero, al mismo tiempo, contribuyó a la generación de presiones inflacionarias, que mientras fueron "sostenibles" y garantizaron crecimiento y empleo, no fueron en principio objeto de grandes controversias. El llamado consenso keynesiano incorporó en la práctica un concepto de sustentabilidad de la política monetaria a través de la inflación "administrada".

Con el desbordamiento de los procesos inflacionarios en la década de los setenta, su acompañamiento con altos niveles de desocupación, drásticas tendencias recesivas, déficit fiscal y tendencias fuertes al endeudamiento público, así como la activación de los dispositivos de la inestabilidad cambiaria (con el levantamiento de la paridad dólar-oro), y el tránsito hacia un sistema multimonetario de flotación de las tasas de cambio, hizo crisis el esquema regulatorio de corte keynesiano hasta entonces predominante.

La atención de la política económica centrada en el crecimiento, el empleo y el bienestar social se trasladó hacia el control de la inflación, la estabilidad cambiaria y la reducción del déficit fiscal. En ese contexto resultó de suma utilidad el instrumental teórico suministrado por las teorías neoliberales de tipo monetarista, en particular por las tesis de Milton Friedman, las cuales se convirtieron rápidamente en el nuevo sustento de la política económica y acompañarían la inauguración de una nueva fase histórica de la regulación económica de las economías capitalistas.

Lucas señala, que la visión que consideraba que la política fiscal tenía una mayor capacidad para regular la actividad productiva, "se modificó en los últimos veinte años, cuando recibieron gran preponderancia las teorías monetarias de la Universidad de Chicago y la teoría de las expectativas racionales que presumen que la política monetaria es neutral, en el sentido de que ella afecta el nivel de precios sin alterar la producción y el empleo, y adquieren forma institucional en el banco central autónomo"^[2].

Con base en la teoría cuantitativa del dinero, las tesis monetaristas apreciaron el fenómeno de la inflación como un fenómeno *estrictamente* monetario, que obedecía a la excesiva expansión monetaria por parte del Estado para financiar su déficit fiscal. Éste, por su parte, se originaba en las políticas expansivas del gasto. De tal suerte que controlar la inflación implicaba reducir el déficit fiscal y, por tanto, disminuir el gasto público (al menos en los enfoques caracterizados como ortodoxos) y como es lógico, transitar de una visión de política monetaria expansiva

hacia otra de carácter restrictivo^[3].

Las políticas antiinflacionarias surgidas como una respuesta a problemas coyunturales de la regulación económica (crisis mundial 74-75) se constituyeron en un soporte clave de las transformaciones estructurales que darían cuerpo a lo que se ha conocido como el proceso de reforma del Estado. También han permitido desarrollar, en la visión de sus seguidores, un concepto de "seguridad económica", en el sentido de que la provisión de condiciones monetarias y cambiarias estables generaría ambientes macroeconómicos que reducen la incertidumbre, aclararían los escenarios de expectativas y facilitarían, por tanto, la toma de decisiones - programadas- por los diversos agentes económicos^[4].

En los países latinoamericanos si bien hay antecedentes de políticas antiinflacionarias del tipo neoliberal monetarista en los regímenes dictatoriales militares de la década de los setenta, su mayor influencia es apreciable en el marco de los programas de ajuste fiscal que siguieron a la crisis de la deuda y los procesos hiperinflacionarios de buena parte de la década de los ochenta. Para entonces era mucho más evidente la incidencia de organismos de regulación supranacional como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los diseños de política económica en general y, en particular, de sus enfoques neoliberales de tipo monetarista.

Aunque en sentido estricto se puede aseverar que para la práctica de políticas monetarias de carácter restrictivo o de políticas antiinflacionarias no son necesarios diseños institucionales específicos, sino que es suficiente la decisión política del gobierno para reducir el gasto y renunciar a su financiación por la vía de la emisión monetaria^[5], lo cierto es que los nuevos enfoques, entre tanto hegemónicos, de política económica se acompañaron de la implantación de una nueva ingeniería institucional en la que la transformación de los regímenes de banca central y la definición de su autonomía frente al gobierno se constituía en garantía -al menos formal- de políticas de control monetario y en el sustento institucional de la lucha contra la inflación y por esa vía de la preservación del valor de la moneda. Se considera en esas perspectivas de análisis que nuevos arreglos institucionales y nuevas reglas de juego en materia de regulación monetaria, contribuirían a dotar la economía y los agentes económicos con un ambiente macroeconómico estable, garantizado ahora institucionalmente.

El debate parecía saldado en favor de las tesis que habían sostenido la necesidad de regímenes de banca central autónoma. A ello contribuyeron, de un lado, las valoraciones de la experiencia del *Bundesbank* en la República Federal de Alemania y estudios empíricos sobre la relación entre inflación y regímenes de autonomía, en los que se demostraba una alta correlación entre control de la inflación y autonomía de la banca central, sobre todo en los países del capitalismo central^[6].

En la mayoría de los países de América Latina se impusieron los regímenes de banca

central autónoma a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta y sobre todo en el primer lustro de los noventa ^[7]. En algunos casos se incorporaron en el ordenamiento constitucional; en otros, a través de desarrollos legales ^[8].

Adoptado el régimen de autonomía, los debates internacionales se desenvuelven, entre otros, en los siguientes campos ^[9].

Desde el punto de vista político, los regímenes de autonomía han sido examinados en relación con la discusión democrática general. Para sus defensores, la autonomía propicia condiciones para un debate democrático más transparente, en la medida en que sustrae los procesos políticos, en especial los procesos electorales, de la influencia de las emisiones monetarias, e impone disciplina y responsabilidad fiscal. Para sus detractores, la autonomía estimula más bien el déficit de democracia en la sociedad, aunque en mayor o menor dependencia de las configuraciones específicas del sistema político. Así por ejemplo, en el caso de regímenes presidencialistas, un régimen de banca central autónoma al tiempo que conduce a un debilitamiento de los poderes presidenciales, puede llevar a que la sociedad sea excluida del debate democrático respecto de la política monetaria.

La preocupación central de quienes observan en la autonomía de la banca central un debilitamiento de la opción democrática consiste en que un campo de decisión tan importante como el de la política monetaria quedaría excluido de la posibilidad de injerencia no sólo desde el gobierno, sino desde las diversas formas de expresión de la organización social. Naturalmente la mayor o menor fuerza de esta aseveración se encuentra en función de los diseños institucionales específicos. De manera particular se trata de diseños en los que la misión del banco es concebida en términos de preservación de la calidad de la moneda (de su valor, de su poder adquisitivo) y en los que las decisiones recaen sobre la junta directiva de esa institución.

En tales diseños, sobre todo en aquellos en los que se ha constitucionalizado la concepción de "preservación del poder adquisitivo de la moneda" como único propósito y el control inflacionario o la "estabilidad de los precios" se enfrentan exclusivamente con instrumentos monetarios, se considera que se desarrollaría una especie de inmodificabilidad de la política monetaria, lo cual limitaría el debate democrático sobre entendimientos distintos acerca de sus alcances y posibilidades en el conjunto de la política económica. Desde luego que estos debates se pueden presentar en términos teóricos. La preocupación radica en la perspectiva de sus consecuencias prácticas.

Desde la perspectiva democrática, la construcción de la política económica debe estar abierta a las más diversas opciones, con el propósito de escoger aquella que se juzgue más conveniente, en esa problemática relación entre la conveniencia política y la conveniencia técnica. Definiciones a priori del sentido de la política monetaria en cuanto preservación del valor de la moneda, afectarían sensiblemente

esa posibilidad.

Los diseños predominantes de autonomía habrían conducido, de otra parte, a una especie de “tabuización” de la política monetaria y a consolidar una noción de “extraterritorialidad” en la política económica, en la que pareciera que la política monetaria no es parte integral de la política económica. Como se trata de un campo “reservado” para la junta directiva de la banca central, los gobiernos poco se preocupan por abordar el tema. Si lo hicieren podrían ser acusados de intrometerse en decisiones de la política que no les corresponden.

En el debate democrático, la noción de autonomía se asocia con lo que ha sido caracterizado como un “poder de impedimento” (*Verhinderungsmacht*)^[10]. En efecto, mientras que en razón del régimen de autonomía, el gobierno o el congreso no pueden incidir, en principio, sobre las decisiones de política monetaria, las decisiones de la junta de la banca central sí afectan el conjunto de la política económica. En la práctica ello significa que programas económicos que se contrapongan al enfoque predominante de la política monetaria tengan pocas posibilidades de prosperar, o que visiones alternativas sean desacreditadas o llamadas al fracaso. En últimas el banco central determina qué es posible y qué no lo es en materia de política económica, en razón de esa especie de “poder de impedimento”^[11].

De otra parte, la noción de autonomía también es cuestionada en el sentido de su alcance tan amplio. Primero, en cuanto autonomía implica definir autónomamente qué es preservar el “valor de la moneda” o la “estabilidad de los precios”. Segundo, en cuanto autonomía significa definir autónomamente en qué circunstancias se encontraría en peligro el “valor de la moneda” o la “estabilidad de los precios”. Tales definiciones “autónomas” resultan problemáticas cuando en el campo de la teoría económica hay sin duda diversos entendimientos al respecto.

Como puede apreciarse, en la perspectiva política el debate sobre autonomía está en buena medida referido a la relación entre política y técnica (monetaria). ¿Cómo hacer para “politizar” el debate sobre la política monetaria, esto es, hacer comprensible que se trata de otro campo de configuración de relaciones sociales y de poder, que debe ser abordado y discutido por la sociedad, sin que ello signifique la desatención de las consideraciones técnicas, que deben acompañar cualquier política monetaria? ¿Qué hacer para superar la tendencia que acompaña a los regímenes de autonomía hacia la tecnificación de la política monetaria, a su conversión en asunto exclusivo de expertos y por tanto a la exclusión de consideraciones desde la sociedad o de los gobiernos?

En el debate sobre la opción democrática, la noción de autonomía de la banca central es vista en términos de una evidente tendencia a reemplazar los dispendiosos, complejos, conflictivos, contradictorios y no exentos de errores procesos democráticos por las competencias especializadas de expertos, a quienes

se le otorga una enorme capacidad de dominio sobre el conjunto de la sociedad^[12]. La autonomía deviene en ese sentido en desconfianza frente a las estructuras democráticas, puede constituirse en componente de la consolidación de una visión burocrático-autoritaria del Estado y conduce al falso dilema “democracia versus expertocracia”.

El asunto se torna más complejo cuando al tiempo que es apreciable el proceso de autonomización de la banca central respecto de los gobiernos y de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, se observa una fuerte sujeción a los poderes financieros sean éstos nacionales o supranacionales. En ese terreno de la discusión, se colocan en evidencia los límites que procesos de globalización capitalista económica y financiera imponen hoy al debate sobre la banca central y los regímenes de autonomía. En gran medida se trata de un cuestionamiento impuesto por la realidad a los debates que hoy se desenvuelven en un enfoque nacional estatal.

Cuando se atiende esa nueva dimensión global, el debate en torno a la autonomía de la banca central puede ser examinado en dos dimensiones: Primera, en la perspectiva de la comparación de diseños institucionales y de su tendencia a la homogenización, lo cual corresponde a visiones del establecimiento o de los organismos de regulación supranacional. Allí el régimen de autonomía, en su versión de la misión del control inflacionario, se da por sentado y lo que se discute son los diseños específicos y su mayor o menor eficacia a partir de la experiencia comparada^[13]. Segunda, en la perspectiva de un enfoque de los regímenes nacional-estatales de autonomía como la concreción institucional de las concepciones de regulación global de las relaciones monetario-financieras diseñadas por organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Allí el banco central tiende a ser más bien un agente de política global, antes que una expresión institucional de la voluntad nacional en el diseño de la política monetaria. Las crisis financieras de los noventa, los desastres económicos y financieros, la quiebra incluso de algunos de estos Estados, como en la reciente experiencia Argentina, se asocian a un pensamiento único dominante en el FMI y el Banco Mundial, en gran medida agenciado a través de los bancos centrales^[14]. En este sentido, el debate ha trascendido la problemática de los bancos centrales, para abordar el “modelo económico” de conjunto y su soporte doctrinario: el llamado Consenso de Washington.

De manera más puntual, los debates internacionales se han referido igualmente, primero, a los *alcances de la autonomía*. A partir del acuerdo básico de que por autonomía se entiende el hecho de “no depender, no estar obligado a acatar órdenes o directrices del gobierno de un Estado, del poder ejecutivo del mismo” (Aguirre: 1997), surgen diversos interrogantes respecto del lugar de la banca central dentro de la organización institucional del ESD, en especial, respecto de sus relaciones con los poderes públicos. ¿Cómo considerar, por ejemplo, ese poder transferido, en un contexto de relaciones de poderes, controles y contrapesos? Al poder transferido, ahora en manos de la banca central, que límites

se le pueden colocar desde la organización institucional del Estado social de derecho?

Esta última inquietud cobra mayor importancia cuando se considera que la definición de autonomía está asociada a las dificultades para delimitar con claridad las fronteras entre la determinación discrecional de la política monetaria, de una parte, y la libertad para la determinación de los medios y procedimientos más adecuados para el logro de un objetivo específico de la política, de la otra. Ello, que pudiera ser identificado como un problema eminentemente técnico, trasciende en realidad esa esfera, para situarse en el terreno de la política.

Las respuestas institucionales hasta ahora conocidas han precisado que, primero, la noción de autonomía no supone independencia frente al congreso o el órgano legislativo; segundo, el banco central no es rueda suelta en el contexto institucional, sino que debe desarrollar relaciones con el ejecutivo a través de lo que ha dado en caracterizarse como coordinación de su política con la política macroeconómica general; tercero, el banco central está obligado a la rendición de cuentas a la sociedad y a otras autoridades del Estado.

En segundo lugar, *respecto de los objetivos y de las funciones del banco central*, en especial en relación con los propósitos de la política monetaria y la regulación de las tasas de cambio. En principio se trata de un campo de discusión aparentemente técnico, pero igualmente de trascendencia política. En especial, es objeto de controversia la definición de objetivos en cuanto preservación del poder adquisitivo de la moneda, cuando este propósito es identificado con el control de la inflación y ésta, por su parte, es definida como un fenómeno esencialmente monetario. En esa visión tenderían a predominar, como ya se dijo, enfoques monetaristas del control inflacionario, que al enfatizar en la regulación de variables monetarias, desatenderían otros factores incidentes sobre el comportamiento de los precios en una economía. De apreciaciones como ésta, y de la definición misma de los principios y los fines del Estado social de derecho, surge el debate sobre si el banco central no debería buscar más bien un conjunto de objetivos, antes que un objetivo único. En especial, en relación con el crecimiento económico y la ocupación.

De otra parte, en el entendido de que una política de estabilidad monetaria posee aspectos internos como externos, surge la pregunta respecto del *papel de los bancos centrales en la regulación de las tasas de cambio*. La tendencia de política internacional ha limitado el papel de los bancos centrales en ese sentido, ha contemplado intervenciones más bien coyunturales en el mercado de divisas, o ha dejado esta materia en manos del poder ejecutivo. Dada la estrecha relación entre las crisis financieras recientes y la libertad en los flujos de capitales, ha resurgido la tesis del control de cambios, que en un debate sobre los objetivos y las funciones de la banca central cobra desde luego la mayor trascendencia. De paso, queda planteado el interrogante sobre las posibilidades reales de regulación económica por parte de la banca central en un contexto de globalización financiera y de definición de las políticas cambiarias en organismos de regulación supranacional.

En tercer lugar, *en relación con diseños institucionales específicos*, principalmente respecto de la conformación de la junta directiva del banco central. Este campo de discusión se ha limitado a las consideraciones de autonomía, en particular en relación con el carácter técnico de la junta y las eventuales injerencias del poder ejecutivo sobre ésta. Las posiciones oscilan entre “independencia absoluta” (ninguna injerencia o participación del ejecutivo) con junta completamente técnica y formas intermedias, con posibilidades de influencia del ejecutivo. En favor de estas últimas, se aprecia el argumento de que la participación del ejecutivo (generalmente a través del Ministro de Hacienda) facilitaría la coordinación de las políticas.

Otros campos de discusión internacional se refieren a aspectos operativos y de funcionamiento del banco central, en especial respecto de las funciones del banco frente al sistema financiero privado ^[15].

En la perspectiva de este ensayo, sin dejar de lado los aspectos técnicos de la banca central, interesa sobre todo la reflexión en torno a lo que podrían considerarse los aspectos políticos del debate.

Si la perspectiva general del trabajo consiste en fórmulas para avanzar hacia formas de gobierno más parlamentarias, por razones expuestas en otro acápite de este informe, la cuestión radica en la propuesta institucional de banca central más adecuada para un tipo de gobierno y de organización institucional del Estado de esas características. La preocupación central descansa, en ese aspecto, en la concepción de un régimen de banca central, que sin desatender su carácter técnico y especializado, de cuenta de las preocupaciones de la sociedad, respecto de propósitos de política, acordes con los principios y los fines del ESD.

3.- Tendencias de la discusión en Colombia y propuestas de reforma

La discusión sobre el papel de la banca central en nuestro país, aunque es tributaria de las tendencias internacionales, posee algunas especificidades, que resultan de las transformaciones institucionales emprendidas con la expedición de la Constitución de 1991.

En sentido estricto, debe aseverarse que a lo largo de la última década el debate se ha concentrado entre los especialistas y académicos, poco se ha desarrollado en el escenario del Congreso y más bien no ha trascendido a la sociedad, salvo en algunas excepciones, en especial en relación con la crisis del sector financiero y del sistema de financiación de vivienda basado en el UPAC, los problemas de crecimiento, los niveles de desocupación y subempleo y la situación de la deuda pública, que se registran particularmente durante los últimos años.

Si bien se han cuestionado las políticas impulsadas por el Banco de la República, en términos de su impacto sobre el conjunto de la actividad económica y de sus efectos sociales, ello ha ocurrido en un terreno que privilegia la disquisición “técnico-económica”. El debate político en términos del lugar de la banca central dentro de un proyecto democrático ha sido más bien débil, cuando no ha estado ausente. La connotación política de la discusión ha aparecido cuando se ha cuestionado la discrecionalidad de la Junta Directiva del Banco en la selección de los instrumentos de política para enfrentar situaciones determinadas. Allí se han puesto en evidencia los problemas de una banca central autónoma, que desatiende cualquier tipo de enfoques distintos a los mantenidos por los miembros de la Junta. Más recientemente, en el marco de la crisis económica iniciada al finalizar la década pasada, en asocio con la discusión general sobre la orientación del modelo económico, se han formulado propuestas de rediseño institucional, en cierta medida enfrentadas, bien sea para profundizar el esquema de banca central independiente, para limitarlo en sus alcances, o para combatirlo. Se trata desde luego de una discusión no saldada, que como es obvio, guarda estrecha relación con la tendencia del proceso económico en general y las mismas configuraciones del régimen político.

Al examinar de manera puntual, las tendencias del debate en torno al régimen de banca central deben considerarse varios momentos:

El primero de ellos, se encuentra en relación con el diseño institucional inicial, el cual conduce al examen de los debates del proceso constituyente y del régimen de autonomía finalmente incorporado en la Constitución de 1991. Tal diseño inicial, es completado con la jurisprudencia de la Corte en materia de banca central.

El segundo, corresponde a lo que podría definirse como el “debate permanente de política económica”, expresado a lo largo de los últimos once años, y en el que la problemática de la autonomía -especialmente de carácter técnico- ha ocupado un lugar central.

El tercero, que podría caracterizarse como el “debate de las reformas”, guarda estrecha relación con el balance de la situación económica del país, del papel desempeñado por la banca central y con algunas propuestas de reforma, particularmente de la Misión Alesina.

3.1. El debate inicial y los desarrollos jurisprudenciales ^[16]

Un momento clave inicial de la discusión se encuentra en el proceso constituyente de 1991, cuando se definió el diseño institucional actual. Allí se expresaron los debates teóricos respecto de la pertinencia o no de un régimen de banca central autónoma, en particular en relación con los efectos económicos y sociales negativos de la inflación. Con respecto a éstos, se consagró expresamente que la preservación

de la capacidad adquisitiva de la moneda a través de la estabilidad en los precios constituye “de manera simultánea un derecho y un deber de los ciudadanos”^[17] y que tal propósito “se encuentra indisolublemente ligado a la naturaleza, las funciones y la autonomía del Banco de la República”^[18].

Como ya se señaló en el acápite 2 de este trabajo, ese enfoque, que corresponde a una de las visiones de teoría económica sobre el manejo monetario, se convirtió en dominante y posee contradictores tanto desde la perspectiva política, como en el campo de la teoría económica.

En la Asamblea Nacional Constituyente influyeron de manera decidida las posturas en favor de la independencia del Banco de la República. Por ello se estipuló el régimen de autonomía y se señaló el cometido básico de la preservación del poder adquisitivo de la moneda; quedó establecido que la Junta Directiva del Banco es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no pertenece a ninguna de las ramas del poder público sino que es una institución autónoma frente a ellas. En suma, que se trata de una Banca Central autónoma que debe luchar contra la inflación^[19].

Empero, “es indudable que también en el debate constituyente se tuvieron en cuenta algunas de las objeciones de quienes criticaban la propuesta de establecer un banco central totalmente independiente, que tuviera como objetivo exclusivo mantener la estabilidad de la moneda”^[20]. En ese aspecto, debe destacarse la incorporación de un concepto de “coordinación con la política económica del gobierno”, con lo que queda claro que no se tenía en mente un régimen de banca central con una total autonomía^[21].

Por esa razón, la fórmula institucional de la Carta de 1991, representa una fórmula de transacción, que ha sido caracterizada como de “regulación intermedia”, la cual daría cuenta de “la peculiaridad del diseño constitucional colombiano”^[22].

Por vía jurisprudencial, se han precisado los alcances de la autonomía, cuando se han definido como límites: “la ley, la coordinación con la política macroeconómica general y el cumplimiento de objetivos de la intervención económica del Estado y de sus deberes sociales”. Es decir, se ha precisado que la autonomía “no corresponde al ejercicio de una soberanía monetaria”; “que la autonomía constitucionalmente atribuida a la Junta del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia no es absoluta sino relativa, en el sentido de los términos de la Constitución y de la ley”. Por tanto, que “la Carta consagra límites formales y materiales a la actividad autónoma del Banco para controlar la inflación”^[23].

Dentro de esos límites, ha sido objeto de controversia, especialmente por quienes pretenden una autonomía absoluta del Banco de la República^[24], algunos desarrollos jurisprudenciales, en los que se ha planteado, entre otros:

Primero, la autonomía debe ejercerse en subordinación al Plan de Desarrollo, pues “los alcances de la independencia del Banco de la República no llegan hasta el punto de que sus decisiones puedan adoptarse al margen y las orientaciones generales de la política económica incorporadas fundamentalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, porque si bien el Banco no es un órgano del ejecutivo, es de todas maneras, un órgano del Estado” ^[25] .

Segundo, la autonomía debe ejercerse en “coordinación con la política económica general”, como lo establecen de manera inequívoca la normas que diseñan la estructura y los objetivos del banco central. La Corte ha resaltado que “ese mandato de coordinación no fue un aspecto inadvertido o marginal del diseño de la Banca Central sino que representa uno de los elementos más importantes del debate constituyente sobre la materia” ^[26] . Por eso se decidió que la Junta Directiva estuviera presidida por el Ministro de Hacienda, “a fin de lograr una estrecha coordinación entre la política monetaria y el manejo de la política fiscal” ^[27] .

Tercero, de lo anterior se infiere que el “mandato de la coordinación es fundamental pues significa que el Banco de la República no puede desarrollar una política monetaria, crediticia y cambiaria que sea indiferente respecto del manejo de otras directrices y tareas a cargo de otras autoridades económicas, en especial del Gobierno” ^[28] .

De otra parte, si se contempla el entendimiento constitucional sobre el Estado, es evidente que no puede haber neutralidad frente a los problemas del desarrollo y del empleo; más bien pudiera decirse que las preocupaciones al respecto corresponden a una visión de Estado social de derecho, en condiciones del capitalismo periférico. De tal suerte, que una visión de política económica debería apreciarse en esa misma dimensión.

Por esa razón, la Corte Constitucional ha señalado que si bien el Banco de la República “tiene como función básica preservar el poder adquisitivo de la moneda, no puede sin embargo ser indiferente a los resultados de sus decisiones sobre el empleo y el crecimiento, que explícitamente debe tomar en consideración”. De ahí se deriva la consideración de que la autonomía del banco “se encuentra limitada por el deber de dar cumplimiento a las finalidades constitucionales de la intervención del Estado en la economía” ^[29] .

En igual sentido, “la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho limita también la autonomía del Banco de la República en su lucha contra la inflación, ya que indica que esa autoridad no puede ser tampoco indiferente con la realización de los fines sociales del Estado” ^[30] .

Como se ha podido apreciar, la postura de la Corte ha consistido en contribuir al desarrollo del concepto de “regulación intermedia”, que supone que el régimen de

banca central no corresponde ni a una institución totalmente independiente, que tiene como finalidad exclusiva el control inflacionario, ni una institución sujeta a los designios del Gobierno, con fines múltiples simultáneos.

Esa postura intermedia del ordenamiento y de su interpretación por vía jurisprudencial a través del llamado activismo constitucional, no ha sido satisfactoria para los críticos del régimen de independencia de la banca central, ni para sus defensores.

3.2. El debate de política económica ^[31]

Más allá del ordenamiento constitucional y legal sobre el Banco de la República y colocados en las condiciones reales y materiales de la actividad económica y del ejercicio de la actividad reguladora del Estado a través de la política económica, existen posiciones encontradas sobre el papel desempeñado por el banco frente al desarrollo económico del país y al proyecto político del Estado social de derecho.

Tales posiciones remiten parcialmente a los diseños institucionales, pues se han desenvuelto principalmente en el terreno de la teoría económica, en especial, respecto de modelos de regulación y del papel y el lugar de la política monetaria en una economía y en el conjunto de la política económica. Desde luego que también puede aseverarse que los debates en el terreno de la teoría económica, guardan relación directa con los diseños institucionales; que a definiciones teóricas determinadas, le corresponden también unas instituciones determinadas. Pero las instituciones no pueden ser comprendidas exclusivamente en cuanto "reglas de juego" de tipos teóricos ideales, sino como expresión de relaciones sociales, esto es, también como relaciones de poder y de dominación.

En la experiencia colombiana, el debate sobre el régimen de banca central, debe apreciarse en relación con la tendencia del proceso económico de los últimos once años y con los resultados concretos de la política económica y social. Mientras que los defensores del régimen de autonomía muestran como saldo la reducción sensible de los niveles de inflación y una cierta estabilidad de los tipos de cambio, los críticos de tal régimen advierten sobre la agudización de los problemas del crecimiento, el aumento de la desocupación y el incremento de los niveles de pobreza, además de la creciente sujeción de la cuestión económica a los mandatos de los organismos supranacionales de regulación. En algo coinciden, en todo caso, defensores y críticos: unos y otros resultados serían en gran medida imputables al régimen de autonomía del Banco de la República.

Las posturas en favor de una política que de prioridad al control de la inflación han sido sostenidas -desde luego con matices- por los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, quienes interpretan tal orientación como expresión lógica

del mandato constitucional y legal en esa materia. A lo largo de la última década, salvo situaciones contadas, puede igualmente aseverarse que en lo esencial ha habido una identidad de criterios entre los propósitos de política del banco y aquellos del gobierno. Ello resulta del hecho de que las decisiones fundamentales de la política económica han estado ligadas a acuerdos extendidos con organismos de regulación supranacional, más recientemente con el Fondo Monetario Internacional ^[32], los cuales obligan, en gran medida, una vinculación de todas las instituciones del Estado en torno a los propósitos pactados.

De tales acuerdos, se puede aseverar que la política de estabilidad monetaria y cambiaria se ha visto reforzada por la política de ajuste fiscal; o que la política de ajuste fiscal se ha constituido en condición para sacar adelante las metas en el campo monetario y cambiario. En ese contexto, el manejo de los recursos de emisión y de las tasas de interés ha ocupado un lugar central. En particular se ha considerado que en la medida en que el régimen de banca central actual establece límites al otorgamiento de créditos por parte del Banco de la República al Gobierno ^[33], ello obligaría a una mayor disciplina fiscal.

El cumplimiento de metas de inflación y de tasa de cambio constituiría una especie de blindaje a la economía, pues le proveería unas condiciones de "seguridad económica" que ajustarían expectativas al alza, estimularían el ahorro y, por consiguiente, la inversión y el empleo. Además de garantizar un permanente flujo de recursos financieros, estimulado por los buenos registros de las calificadoras internacional de riesgo. Es decir, del control inflacionario se desataría una especie de círculo virtuoso, que si bien en el corto plazo puede acentuar tendencias recesivas, en razón de los necesarios ajustes, en el mediano y en el largo plazo generaría condiciones por demás óptimas.

Esta postura, es objeto de debate por quienes consideran que el énfasis en la política monetaria sería insuficiente como mecanismo de regulación de la economía y pregonan una política económica, más acorde con las circunstancias específicas del ciclo económico, en la cual un concepto de activismo de la política monetaria y de la política fiscal, podría enfrentar las tendencias recesivas y el aumento de la desocupación ^[34]. El carácter "activo" de la política resulta de la crítica al enfoque neoclásico predominante en las políticas del banco, en las que se consideraría una condición neutral de la política monetaria, en cuanto ésta incidiría sobre el nivel de precios, sin afectar necesariamente la producción y el empleo. Por ello, esta postura recomienda el uso de recursos de emisión para operaciones financiamiento del sector público y del sector privado, si con ello se contribuye al crecimiento económico y la generación empleo.

En un terreno cercano a este planteamiento, la crítica al régimen de banca central consiste en que éste habría potenciado el negocio y la especulación financiera y propiciaría más bien una tendencia al deterioro de las finanzas del Estado, en la medida en que impondría la búsqueda de recursos de financiación -que antes eran

provistos por la emisión monetaria- en el mercado de capitales. “A la par que se le cierra al gobierno el acceso a los recursos de emisión monetaria, se abre esta posibilidad al sistema financiero privado”^[35].

Estas posturas, presentadas muy brevemente, se han expresado, por ejemplo, en relación con la problemática del persistente déficit fiscal y la situación de recesión económica por la que atraviesa el país desde hace varios años. “Para la mayoría de los miembros de la junta del Banco de la República, el problema del financiamiento del déficit fiscal es asunto que no les incumbe, porque su responsabilidad es el manejo monetario y cambiario. Y “darle liquidez al mercado”^[36]. Esta postura va en línea con la tesis de profundización del “ajuste fiscal”, mediante el aumento de los impuestos y la reducción del gasto público. En contraposición a ella, se encuentran quienes mantienen la tesis, que tal orientación de la política por parte del banco le ocasiona un grave daño a la economía. Por tal razón han propuesto que el banco le preste dinero al gobierno para financiar los planes de inversión pública. “La plata que preste el Banco de la República debe hacerse para fines productivos, es decir, que se emplee para estimular la inversión. Así se reactivaría el empleo y, de contera, la demanda, lo que generaría un círculo virtuoso en la economía y estimularía la reactivación”^[37]. Hoy, en cierta medida, los debates poseen ingredientes similares.

Por último, se encuentra la tesis de que habría “salidas institucionales más eficientes y refinadas” que trascienden el debate protagonizado en torno a la banca central. “Las políticas monetarias y fiscales activas podrían ser sustituidas en todo o en parte por otras políticas” (con la aclaración de que “una sustitución no es idéntica” a una eliminación)^[38].

3.3. El debate de las reformas

El debate de las reformas al régimen de banca central se ha acentuado durante los últimos años, es especial en la relación con la agudización de las tendencias recesivas de la economía, el deterioro de la situación de endeudamiento público, el aumento del desempleo a una “tasa natural” que bordea el 20%, el incremento del subempleo a niveles cercanos al 35%, y el pobrísimo balance en materia social, que registra un crecimiento de la pobreza, durante los once años del Estado social de derecho, a una cifra que ya supera el 62% de la población. En el terreno exclusivamente doctrinario, tal debate se debe en gran medida a la publicación del informe de la Misión Alesina^[39], aunque debe señalarse que propuestas similares a las de esta misión, por cierto poco comentadas, se encontraban consignadas en un estudio del Departamento Planeación Nacional sobre los arreglos institucionales en las instituciones macroeconómicas^[40].

En el debate de las reformas al régimen de banca central se aprecian actualmente al menos cuatro posiciones principales.

En primer lugar, se encuentran quienes propugnan por una profundización del régimen de autonomía hacia una autonomía casi absoluta, que Homero Cuevas ha calificado acertadamente como de “autonomía extrema”^[41]. Las propuestas de reforma en este sentido -desde luego con matices y distintos énfasis- están sustentadas en el ya comentado estudio de Sandoval, en los documentos de la Misión Alesina (“la propuesta técnica mas radical hasta ahora formulada sobre la autonomía del Banco Central en Colombia”^[42]) y en los trabajos de Salomón Kalmanovitz.

En segundo lugar, se encuentran quienes consideran que el diseño institucional actual es suficientemente adecuado, aunque pudiera ser objeto de optimización a través del perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación con la política macroeconómica general. En este campo se encuentran los trabajos de Sergio Clavijo^[43] y, con un enfoque distinto, de Antonio Hernández^[44].

En tercer lugar, se encuentran quienes consideran que el régimen de autonomía de la banca central debe ser objeto de restricción o incluso de reversión. En este terreno están los planteamientos de Sarmiento Palacio^[45] o de Álvarez, entre otros^[46]. En estos trabajos la problemática de banca central es abordada como parte del debate en torno al modelo económico.

En sentido estricto, tales trabajos podrían considerarse, *en cuarto lugar*, como parte de las posturas, que se preguntan si vale la pena otorgarle tanta atención a la banca central autónoma, o si el problema sería más bien del sistema de instituciones o del modelo económico en su conjunto^[47].

La profundización de la autonomía

Las tesis en favor de una profundización de la autonomía de la banca central parten de una valoración positiva del diseño institucional existente, el cual habría arrojado resultados favorables, pero insuficientes, en materia de control inflacionario y de estabilidad cambiaria y habría contribuido a una mayor disciplina fiscal. Tales resultados, empero, pudieran ser mejores, si existiera un régimen verdaderamente autónomo y sin limitaciones.

En ese sentido, se orienta el siguiente planteamiento de Kalmanovitz: “Es aparente que la independencia del banco central colombiano es real pero limitada. La alta rotación de sus directores hace que la composición de la Junta refleje con demasiada rapidez el sentir del electorado y el sesgo ideológico por el que se incline

el gobierno. La presencia y presidencia del Ministro de Hacienda en la Junta directiva refuerza el curso de la política en sus deliberaciones lo cual, unido a la consideración anterior, explica en buena parte por qué la inflación no bajó en Colombia más rápidamente durante los noventa”^[48]. A ello se agregaría, que algunos fallos de la Corte Constitucional habrían limitado adicionalmente la independencia del Banco de la República^[49].

En el campo de quienes propugnan por la profundización de la autonomía, la preocupación central descansa sobre los mecanismos que pudieran garantizar una real independencia de la banca central. Para la Misión Alesina esa garantía se encuentra en tres pilares: “una relación a “una distancia prudente” entre los funcionarios del gobierno y los banqueros centrales, procedimientos apropiados de designación de los miembros del Banco Central, y un mandato claro para este banco”^[50].

En tanto, en el caso colombiano, el diseño institucional actual no asegura esos pilares, la tendencia de reforma tendría que encauzarse justamente en esa dirección, hacia la garantía de esos pilares. La noción de “mandato claro” se refiere a la superación -en la visión de la misión Alesina- de la confusión institucional con respecto a los objetivos de la política monetaria y del Banco Central, la cual resultaría de la reforma de 1991 que contiene “una conjunción de dos visiones: una que favorece incondicionalmente la idea de independencia del Banco central, y otra que apoya la intervención y el control del gobierno, especialmente en la política cambiaria”^[51]. Tal confusión se expresaría, además, en varias sentencias de la Corte Constitucional en materia de banca central^[52].

De ese diagnóstico es lógico suponer, como lo señala Alesina que “el núcleo de nuestras propuestas es eliminar la “confusión” que rodea la posición institucional del Banco de la República y su mandato. El propósito es reformar la ley del Banco Central con miras a hacer de este último una institución a la cual el gobierno delegue el objetivo de mantener la inflación bajo control y supervisar la estabilidad financiera del país”^[53].

El “mandato claro” consiste en mantener la inflación bajo control^[54]; “la supeditación de todos los demás objetivos posibles ante tal objetivo especial”; y además, el control total sobre la política cambiaria y la regulación del sector financiero”^[55]. Desde luego, con el correspondiente cerrojo jurídico.

En 1997 se había formulado una propuesta similar. El mandato claro de la Misión Alesina era allí definido como el contrato macroeconómico. Dentro de las propuestas sobre programación macroeconómica se señalaba: “El mecanismo más creíble para reducir la inflación y mejorar la estabilidad de la economía es delegar en la Junta Directiva del Banco de la República la responsabilidad total por la ejecución del contrato macroeconómico”. Para ese propósito se contemplaba, entre otros, una

acción de “encerramiento” constitucional o legal, con el fin de limitar el monto del déficit fiscal a un valor que no exceda un porcentaje determinado del producto interno bruto (0.5% o 1%) durante un periodo de unos 10 años”^[56].

Los otros dos pilares de la independencia de la banca central, se garantizarían con una junta más pequeña, “con un papel fuerte para el presidente y sin participación del gobierno” y haciendo “de la junta un comité estable, que no pueda ser cambiado muy frecuentemente ni demasiado influenciado por un único gobierno”. Para lo primero, sería necesaria la salida del Ministro de Hacienda de la Junta y una reducción del número actual de miembros a tres más el presidente, quién tendría doble voto en caso de empate. Para lo segundo, se debería alargar el período de los miembros de la Junta a siete años; instituir un sistema alternado de nombramientos con menor capacidad de injerencia del ejecutivo para cambiar la composición de la junta; y fijar restricciones a la designación -no se permitiría por ejemplo- designar presidente o miembros de la Junta que integraran el ejecutivo o que hubiesen servido a la administración durante los dos últimos años)^[57]. También en este punto el estudio de Sandoval de 1997 para el DNP había hecho propuestas similares^[58].

De otra parte, la propuesta de Alesina de elección de los miembros de la junta directiva del Banco de la República por parte del Congreso de la República merece especial atención, dada su importancia en el marco de un debate de democratización. Pareciera en todo caso contradictoria como parte de una propuesta de independencia absoluta de la banca central.

El perfeccionamiento de la coordinación

Quienes en el debate actual, mantienen la tesis de perfeccionar los mecanismos de coordinación de las políticas del Banco con la política macroeconómica general, asumen, como parte central de su posición, la defensa de la autonomía. La diferencia frente a quienes consideran un régimen de autonomía extrema consiste en que ésta es vista como una extrapolación mecánica innecesaria de experiencias de otros países. La tesis fuerte que aquí se mantiene radica en que la coordinación no es opuesta a la política de control de la inflación, sino un mecanismo necesario y complementario^[59].

Los argumentos en favor de la coordinación resultan de que las prioridades en la discusión, antes que en el ámbito de la reforma, se encontrarían más bien, “en materia de correctivos estructurales (que) deben concentrarse en los delicados aspectos fiscales”, razón por la cual, “el Ejecutivo y el Banco deben continuar mejorando sus esquemas de coordinación, sin necesidad de recurrir a nuevos cambios constitucionales”^[60]. En este aspecto es claro el distanciamiento frente a

las propuestas de la Misión Alesina que, como se veía, aprecian en la figura de la “coordinación” un factor de la “confusión institucional” que habría que superar.

De otra parte, en este enfoque se considera que “el análisis sobre objetivos y organización (del banco) permite concluir que, en la práctica, la forma concreta y sistemática de la coordinación entre el Ejecutivo y el Banco Central resulta más importante que la adición de otros objetivos constitucionales para el Banco Central”^[61]. Desde ese entendimiento, se tiene igualmente una postura distinta frente a quienes consideran que los objetivos del Banco deberían incorporar propósitos de crecimiento o de generación de empleo^[62].

Al tiempo que sustenta la tesis de la coordinación, Clavijo aprecia que diversos fallos de la Corte demeritarían la autonomía del Banco e invadirían funciones hasta ahora claramente reservadas al Congreso. “Esta situación resulta bastante paradójica frente a las supuestas amenazas que para algunos economistas representa la presencia del Ministro de Hacienda en la Junta Directiva del Banco de la República”^[63]. Las preocupaciones por las restricciones de la autonomía se explicarían más bien por el activismo constitucional, que por las eventuales injerencias del ejecutivo.

Como corolario de la anterior, en esta perspectiva de análisis, no se considera necesario proveer cambios en la composición de la Junta directiva del Banco, pues “el número actual de siete miembros (incluyendo al Ministro de Hacienda y al Gerente) resulta adecuado para el logro de una amplia representación partidista, regional, e ideológica”^[64].

Con matices, que es conveniente destacar, Hernández asume igualmente la defensa del régimen de autonomía de la banca central, complementado con la coordinación. En su entendimiento, el Banco de la República habría sido instituido como una institución autónoma frente al gobierno; lo cual se modificó con la expedición del decreto 756 de 1951, cuando se estableció que el banco “realizaría una política, monetaria, de crédito y de cambios, encaminada a estimular las condiciones propicias para el desarrollo de la economía colombiana”, con lo cual, de una institución inicialmente concebida como “el banco central de emisión y de control monetario, quedó convertida en un banco de crédito que seleccionó y financió proyectos de inversión de una manera similar a como lo hacen los intermediarios financieros que no tienen la responsabilidad ni la prerrogativa de emitir primariamente el dinero”^[65]. Este esquema se habría superado justamente con el régimen de 1991, al cercenarse la función crediticia del Banco^[66]. En tal disposición Hernández aprecia “el cambio más sustancial que en materia institucional introdujo la Constitución de 1991”^[67].

Este argumento sirve para señalar los límites del examen de la Misión Alesina que se habría concentrado en las relaciones entre la banca central y los demás poderes

públicos y, sobre todo, para enfrentar las propuestas de reforma al régimen del Banco de la República, que casi en su totalidad estarían encaminadas a restablecer el régimen de 1951; es decir, un banco central que emita para, por ese medio, favorecer ciertos sectores de la vida nacional con el reparto del señoreaje, o lo que es peor, con la asignación *ad hoc* del impuesto inflacionario. Proponiéndoselo o no, eso es lo que se persigue cuando se propone que el Banco de la república emita para financiar a los contratistas de obras públicas, para reestructurar la deuda empresarial privada o la deuda privada en general, para pagar el seguro de desempleo, para construir vivienda de interés social, para abaratar el costo de la deuda pública, para lograr la paz, para reducir el desempleo o para cualquier otro propósito que se juzgue meritorio”^[68]. Como se aprecia, se trata en buena parte de las propuestas sostenidas por quienes abogan por una redefinición de la política monetaria y por un nuevo diseño institucional del banco central, tendiente a limitar su autonomía, o a sustentar, en circunstancias coyunturales su dependencia frente al ejecutivo.

Con relación a aspectos más puntuales del debate sobre la reforma al Banco de la República, se comparte la tesis de ampliar el período institucional a siete años y que “el mecanismo de selección haga que el término de los períodos individuales sea independiente de la voluntad del poder ejecutivo”; se controvierte la propuesta de Alesina de que sea el Congreso, quien elija los miembros de la Junta; se acompaña la idea de una reducción de los miembros de la Junta, sólo que cinco; se considera que el gerente del banco debería ser apenas su vocero, no miembro con voz y voto; y se sostiene la idea de que el Ministro de Hacienda haga parte de la Junta^[69].

En suma, Hernández sintetiza su posición respecto del debate sobre las reformas al régimen de banca central así: “A mi me parece que lo intangible, sobre la organización institucional del Banco de la república, son solamente dos principios. el primero de ellos señala que el Banco no debería ser, nunca más, una institución dispensadora de beneficios a los particulares; el segundo nos enseña que el gobierno, aun si en gracia de discusión se incluyen algunos recursos de emisión monetaria, tiene restricciones para financiar el gasto. El resto es discutible, todo es analizable, todo es conversable”^[70].

Entre la autonomía restringida y la dependencia

Los argumentos en favor de una revisión del régimen de autonomía de la banca central tienen como soporte principal el análisis del impacto de la política monetaria sobre el conjunto de la política económica y social y sobre el comportamiento mismo de la economía. Dichos argumentos, en sentido estricto, asumen una posición crítica frente al modelo económico, el cual es caracterizado, en consonancia con el pensamiento dominante en la teoría y la política económica, como neoliberal.

El balance de la banca central autónoma, a diferencia de su defensores, es considerado insatisfactorio, pues “las economías se han visto expuestas a fluctuaciones mayores y más persistentes y, lo que es peor, las recesiones se han hecho más profundas y duraderas”^[71].

La explicación para tal situación se encuentra en el diseño del régimen de banca central, que concibe la política monetaria en forma aislada, impone la financiación del déficit fiscal en el mercado de capitales y obliga a la adopción de tasas de cambio flexibles. Ello adquiere mayor importancia en las condiciones de países en los que la efectividad de la política monetaria es menor (por la baja sensibilidad del ahorro y la inversión), esto es, donde “los movimientos de la tasa de interés son insuficientes para moderar las fluctuaciones del producto nacional y del ingreso”. En tales condiciones, sería necesario replantear la vieja discusión entre política monetaria y política fiscal en el sentido de subsanar la debilidad de la primera con el carácter activo de la segunda.

En el caso colombiano, Sarmiento Palacio considera, que “las reformas de los últimos diez años favorecieron una política macroeconómica fundamentada en la tasa de interés. Principalmente porque el marco institucional del banco central autónomo propiciaba el manejo de la política monetaria independientemente del resto de la política económica. Así, el Banco de la República imponía la política macroeconómica independientemente de la política fiscal. Para tal efecto, se estipulaba la financiación del déficit fiscal con la colocación de títulos de ahorro en el mercado de capitales”^[72].

La política macroeconómica se ha centrado justamente en la reducción de la inflación. “En la práctica estamos ante un sistema que opera sobre un instrumento: la tasa de interés, y un objetivo: la inflación”^[73]; en el que otras consideraciones de política económica quedan desatendidas o relegadas a un segundo plano. Con ese diseño de política, el banco central estaría en condiciones de neutralizar o limitar la efectividad de la política fiscal expansiva, incluso de invertirla, mediante la elevación de la tasa de interés^[74]. Ello cuando, desde una postura hoy considerada hereje en el marco del pensamiento dominante, Sarmiento aboga por una financiación del déficit fiscal mediante recursos de emisión.

El dictamen final de Sarmiento sobre el régimen actual de banca central es bastante crítico: “Se trata de una criatura que reduce la inflación a costa de la producción y el empleo y carece de medios para estimular la producción y el empleo. La organización del banco no sólo es inadecuada para conciliar la estabilidad y el crecimiento, sino que es un freno permanente a la actividad productiva”^[75].

De ese dictamen, se pueden inferir los propósitos de una política de reforma del régimen de banca central en el sentido de que los gobiernos estén “en capacidad de conciliar la estabilidad y el crecimiento económico y el empleo. Adicionalmente

(que queden investidos) de poderes para estimular la economía y superar los ciclos recesivos”^[76]. De acuerdo a ello, “las reformas del Banco de la República tendrían que ser orientadas a ampliar los objetivos, fortalecer la capacidad de regulación y facilitar la coordinación con el resto de la política económica. Lo primero sería establecer como funciones generales del banco la estabilidad de precios, la producción y el empleo. Segundo, es indispensable replantear el control monetario por el conducto exclusivo de la tasa de interés. El Banco de la República debe tener amplias facultades para actuar en forma directa en la emisión mediante la asignación del crédito al gobierno y al sector privado para objetivos específicos, como serían la generación de empleo y la promoción de sectores prioritarios. Tercero, es necesario reducir el predominio del Banco de la República sobre la política fiscal. Las dos políticas deben enmarcarse y coordinarse dentro de los lineamientos generales del manejo económico dictado por el gobierno al más alto nivel. Por último, habría que avanzar hacia un sistema de cambio fijo ajustable de acuerdo con las condiciones de la economía”^[77].

Como se aprecia, se trata de una propuesta que plantea múltiples objetivos (no sólo la estabilidad de precios), tiende a restablecer la opción de financiamiento del gobierno y del sector privado en función de propósitos específicos, considera la coordinación de la política monetaria con la política fiscal, y desarrolla una idea de banca dependiente en la medida en que las políticas deben atender los lineamientos dictados del gobierno al más alto nivel.

En la misma perspectiva de crítica al régimen de banca central emanado de la Constitución de 1991, se encuentran los planteamientos de Álvarez. Para este autor, la tecnocracia del Banco de la República -junto a la del Ministerio de Hacienda- se constituye en un instrumento de transmisión de la hegemonía del capital financiero internacional y de sus determinaciones de política, “en evidente (mal?) uso de las prerrogativas legales, pues son asombrosamente autónomos de la estructura y la realidad social colombiana -y sus pulsos políticos- y dependientes ideológicamente de una cierta ortodoxia internacional ultraliberal”^[78].

En este enfoque el régimen de autonomía de la banca central es apreciado como parte de la desregulación financiera, que acompaña el proyecto político del neoliberalismo, cuya formulación más cercana se encuentra en el llamado consenso de Washington. Por ello se asevera que “la autonomía defiende a capa y espada el capital especulativo (nacional e internacional) para que circule con libertad por los mercados nacionales; que “la prohibición legal de emplear la emisión y el crédito directo al Estado completa el nuevo cuadro regulatorio de las finanzas públicas” y que “las altas tasas de interés, instituidas con la idea de control al consumo y la inflación, atraen ciertamente capitales especulativos internacionales pero empeoran las finanzas del Estado”^[79].

En suma, se trata de una crítica al régimen de banca central en tanto se considera como un instrumento de la globalización capitalista económica y financiera. Una

reforma a dicho régimen la apreciaría Álvarez en el sentido de la recuperación la soberanía nacional en materia de política económica.

En otro plano de la discusión Cuevas cuestiona la noción misma de autonomía, en una postura que sugiere superar el sentido jurídico-formal que se la ha dado al término y en buena medida a la discusión. “Es necesario dejar a un lado la ingenua pretensión, o la pretensión de ingenuidad, en el sentido de que la institución con el poder para distribuir los enormes beneficios del bien público constituido por el dinero y la fiducia puede ser aislada de la fuerzas sociales. Quizá pueda imaginarse una Banco Central en Colombia autónomo del poder legislativo y hasta del ejecutivo, pero no existen bancos autónomos de los intereses sociales, los cuales por fortuna no son homogéneos”^[80]. El contraste con los enfoques “técnicos” de la autonomía es evidente. Desde luego que no se desconoce una cierta experticia en el cumplimiento de la funciones del banco, pero ante todo se esta en presencia de una institución del y para el ejercicio de la política.

Un enfoque como el de Cuevas permite un mejor acercamiento al debate político sobre el régimen de banca central, pues contribuye a dilucidar que los diseños institucionales específicos, además de expresivos de relaciones e intereses sociales, guardan estrecha relación con el debate democrático, y son en esencia debates políticos. De ahí que Cuevas considere que le “parece más transparente reconocer la posibilidad de expresión de diversos intereses en la Junta Directiva” del Banco de la República; no le “parece conveniente disminuir el número de sus miembros hasta el punto en que se reduzcan de manera crítica las posibilidades de representación. Y menos convenientes aún parecen los esfuerzos para perpetuar el balance político de un momento, echando cerrojo en la puerta de entrada de los derechos de las opciones políticas diferentes, ya sea a través de normas constitucionales o de la prolongación en la inamovilidad de sus miembros”^[81]. Ello Al comentar las propuestas de la Misión Alesina.

Por último, debe destacarse que en los debates sobre la autonomía de la banca central, tanto de la perspectiva de sus defensores, como de sus contradictores, existe la tendencia a sobrevalorar el papel de la banca en la regulación económica. Probablemente otras fuerzas económicas están marcando con mayor contundencia los destinos del proceso económico y de la política económica. En ese sentido, el debate tiende a superar visiones estrechas para situarse en el examen de la política económica en su conjunto, del modelo económico y de las transformaciones capitalistas^[82].

4.- Elementos para una propuesta de reforma

En el contexto político actual, y situados en un terreno marcadamente institucional, el debate sobre el régimen de banca central pasa por la disyuntiva: Profundización

de un proyecto de Estado social y democrático de derecho, como fórmula política del constitucionalismo social, o por su reversión, hacia un Estado que protege más bien el patrimonio y los derechos de propiedad, antes que los derechos fundamentales. El diseño depende de lo que se piense del proyecto de Estado.

En el caso colombiano, para las tentaciones por construir un Estado burocrático autoritario como instrumento expedito para resolver los problemas de las sociedad por el camino de la guerra convendría más una régimen de banca central totalmente independiente. Éste contribuiría a reforzar la política de ajuste fiscal, que al tiempo que reduce recursos para cumplir con las tareas del Estado social de derecho, libera otros para fortalecer un concepto de seguridad democrática, en gran medida inspirado todavía en las tesis de la seguridad nacional. Y también para mantener un clima favorable para garantizar los flujos de capitales que permitan la financiación que no se puede dar a través de la emisión monetaria. Esto es, pagar la deuda, para mantener las fuentes de endeudamiento.

De otra parte, cualquier esquema que se presente de banca central no está exento de los problemas monetario-financieros a nivel internacional, ni puede sustraerse del debate en torno al orden económico mundial. También aquí se plantea la disyuntiva: o se avanza hacia un tipo de regulación expresiva de las tendencias regulatorias supranacionales, a través de la consolidación de estatutos de libertad económica en el comercio, la inversión los servicios, y los flujos de capitales, es decir, hacia regímenes que propician la desregulación estatal, o se establecen controles a los movimientos de capitales, de mercancías y de servicios.

En el caso colombiano no debe dejarse de lado el compromiso asumido por los último gobierno -y ratificado por el del Presidente Uribe Vélez- de hacer parte del proyecto de ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas). En esa perspectiva, es de presumir que se acentuarán los debates en torno a un pretendida homogenización de los políticas económicas, que en el campo monetario y cambiario están asociadas al debate sobre la pertinencia o no de la dolarización de la economía o del establecimiento de regímenes de paridad. En ese contexto, como es obvio, se modificarían sustancialmente los escenarios de un régimen de banca central autónoma, respecto de lo que éste es actualmente. Allí surgiría incluso la pregunta por la posibilidad real de regímenes de autonomía y la cuestión sobre cómo concebir la relación de los “bancos estatales” con la Reserva Federal de Estados Unidos.

Lo que parece por ahora vislumbrarse es que el camino del ALCA no se asemeja al esquema de unión monetaria, de la Unión europea. Aquí, en estos países, la tendencia iría más bien hacia la adopción de la moneda de Estados Unidos.

Hechas estas apreciaciones, que se colocan en un horizonte en cierta medida especulativo, con escenarios aún no completamente prefigurados, veamos algunos elementos de propuesta de reforma a los regímenes de banca central.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que el debate sobre la banca central se encuentra estrechamente relacionado con el debate sobre el modelo económico en general. En nuestra perspectiva de análisis una toma de partido por el proyecto del llamado constitucionalismo social -en el marco del proyecto de Estado social y democrático de derecho- demanda una reorientación sustancial de contrato constitucional en el sentido de hacer prevalecer en términos reales y materiales, la derechos fundamentales sobre los derechos patrimoniales. Ello implica entonces una decidida reorientación de la política económica, de una política que privilegia el ajuste fiscal y control inflacionario, a una política que sin desatender la estabilidad monetaria y cambiaria, haga énfasis en el crecimiento, el empleo y la atención de los derechos sociales.

Un segundo elemento hace referencia al concepto de autonomía. El problema no es que el banco sea autónomo. El asunto es cómo se entiende la autonomía y como se hace compatible un régimen de autonomía con un proyecto democrático.

Un concepto de democratización del régimen de banca central debe garantizar la unidad de la política económica. La construcción democrática de la banca, debe acompañarse de construcciones y procedimientos similares en materia de planeación y de presupuesto, que actualmente poseen un tono marcadamente presidencialista en la medida en que la iniciativa en esa materia le corresponde al gobierno y los planes y presupuestos pueden ser expedidos por decreto (si surtidos los trámites constitucionales no ha sido aprobados por el Congreso). La figura de la coordinación de las funciones del Banco con la política macroeconómica general, existente actualmente en el ordenamiento, ha demostrado no ser suficiente eficaz.

Un concepto de democratización del régimen de banca central debe generar las condiciones para que el debate público sobre política económica, en general, y política monetaria, en particular, pueda traducirse en correctivos de las políticas del banco. Para ello se requiere una definición constitucional más amplia de la misión de la banca central. Tal definición no puede quedar circunscrita de manera exclusiva a la "preservación del poder adquisitivo de la moneda". Debe consagrar de manera expresa propósitos de crecimiento económico y de bienestar social en términos de empleo y atención de derechos sociales ^[83]. En ese sentido, el concepto de autonomía debería desarrollarse más bien a través la definición de propósitos nacionales, de soberanía y democráticos, antes que frente al conjunto de la constitución y de la sociedad, así como en la definición de mecanismos para lograrlos.

La concreción de la misión del banco debe conjugar la necesaria legitimidad democrática de la política monetaria con sus aspectos eminentemente técnicos. En ese sentido, se podría pensar en un régimen que permitiera la definición periódica, de manera específica, según el enunciado constitucional general, de los propósitos del banco para un período determinado, en la forma de objetivos temporales que dieran cuenta de las tendencias de la economía y de los impactos sociales y buscaran un balance justo entre la "conveniencia política y la conveniencia técnica".

Determinados estos objetivos, que corresponderían a una visión política de la misión del banco en la regulación de relaciones sociales, a partir de la misión general de orden constitucional, le correspondería a los expertos, por ejemplo los miembros de la junta directiva del Banco, la definición de los instrumentos para el logro de esos objetivos.

La definición periódica de objetivos específicos presume un “proceso de politización” de la política monetaria, con todas las dificultades de la construcción democrática, incluyendo procedimientos que garanticen la participación -junto al gobierno y la junta directiva del banco- del congreso, de gremios económicos, de organizaciones sindicales y sociales, de diversos grupos de interés. El sentido de la propuesta consiste en la “socialización” de la política monetaria, en cuanto que sus definiciones de orientación deben ser apropiadas socialmente, y no de manera exclusiva por un grupo de expertos. La politización de la política monetaria no controvierte sus aspectos técnicos. Sí presume que éstos se subordinen a ella.

Un régimen de banca central en la perspectiva de la construcción democrática presume una junta directiva del banco central que, cumpliendo las calidades técnicas, sea el producto de las expresiones sociales y políticas organizadas. No debe existir temor alguno en considerar que la política monetaria corresponde a otra de las escenificaciones de la *política* y que es por tanto absolutamente legítimo que ella sea expresiva del conflicto en torno al poder, propio de cualquier sociedad. Definido el criterio es asunto de procedimientos. Allí cuentan las variantes del procedimiento democrático.

Un concepto de democratización del régimen de banca central comprende mayor transparencia e información hacia la sociedad. En ese aspecto se pueden considerar aspectos puntuales como la publicación de actas, los comportamientos de los miembros de la junta en la toma de decisiones, la presentación y sustentación de informes por parte de la junta con mayor periodicidad, tanto al congreso, como a las expresiones organizadas de la sociedad, y el estímulo al debate público sobre los temas relacionados con la política monetaria, la misión y las funciones del banco. En suma, se trata de un asunto de pedagogía política para la construcción democrática.

Estas consideraciones, que un su conjunto pudieran parecer de procedimiento y de mejores diseños institucionales, tienen algún sentido si son apreciadas en el marco del debate político general sobre el proyecto de sociedad y de Estado, al que se puede aspirar desde un entendimiento crítico de las relaciones sociales y de nuestra situación actual.

Finalmente, en una perspectiva de construcción democrática, en el debate sobre reformas al régimen de banca central no se puede ir definitivamente hacia un régimen de autonomía absoluta, pese a que sus gestores aseveren lo contrario ^[84]. Aquí compartimos los planteamientos de Cuevas: “Mientras en Colombia los fundamentalistas proponían iniciar un modelo como el impuesto en Argentina hace un decenio, el arquitecto de ese modelo (Domingo Cavallo), ilustrado por las

desagradables consecuencias de su experimento proponía iniciar en Argentina una flexibilidad como la colombiana” ^[85] .

Bibliografía

- Aguirre, Ernesto (1997) El proceso de reforma de las bancas centrales en América Latina. En: Aguirre, Ernesto / Junguito, Roberto/ Miller, Geoffrey. La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos. TM Editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá.
- Alesina, Alberto (2001) Reformas Institucionales en Colombia, Fedesarrollo, Alfaomega, Bogotá, D.C.
- Alesina, Alberto/ Carrasquilla, Alberto/ Steiner, Roberto (2000) The Central Bank in Colombia. Working Papers Series, Fedesarrollo, Bogotá, D.C.
- Álvarez, Carlos Guillermo (2000) Acuerdo extendido con el FMI: Política de guerra contra la sociedad? (multicopiado)
- Ayala Salcedo, Roberto (2001). Evaluación de los criterios de convergencia de inflación entre los países de la Comunidad Andina, Fondo Latinoamericano de Reservas, Bogotá, D.C.
- Clavijo, Sergio (2000) Banca central y coordinación macroeconómica. El caso de Colombia
- Cuckierman, Alex (1997). La economía de la Banca Central. En: Aguirre, Ernesto / Junguito, Roberto/ Miller, Geoffrey. La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos. TM Editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá
- Cuevas, Homero (2001) La autonomía extrema del Banco Central en Colombia. Economía Institucional, Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, no. 5, Bogotá, D.C.
- De Krivoy Ruht (1997) Bancos centrales y el sistema financiero en América Latina. En: Aguirre, Ernesto / Junguito, Roberto/ Miller, Geoffrey. La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos. TM Editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá
- Estrada Álvarez, Jairo (2001). Elementos para la crítica de un enfoque liberal noinstitucional de la economía en la Constitución de 1991. En: El debate a la Constitución. Universidad Nacional de Colombia, ILSA, Bogotá, D.C.
- Flassbeck, Heiner (2001) Die Europäische Zentralbank: Unabhängig und unzugänglich. En: Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle? Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8./9. November, Berlin
- Cabrera, Mauricio/ González Jorge Iván (1999). El desmanejo de la deuda pública interna. Contraloría General de República, Bogotá, D.C (multicopiado).
- Giraldo, César (2001) Política fiscal y presupuesto en Colombia en el 2001: La crisis fiscal no es como la pintan. Bogotá, D.C. (multicopiado).
- Heine, Michael/ Herr, Hansjoerg (2001) Zur Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. En: Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle? Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8./9. November, Berlin

- Hernández Gamarra, Antonio (2001). Propuestas de la Misión Alesina sobre reformas al Banco Central. Economía Institucional, Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, no. 5, Bogotá, D.C.
- Huffs Schmid, Joerg (2001) Monetarismus al supranationales Recht? En: Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle? Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8./9. November, Berlin
- Kalmanovitz, Salomón (1997). Realidades de la independencia del Banco de la República. Revista del Banco de la República. Santafé de Bogotá, (841): 26-35
- _____ (1999) Los equilibrios macroeconómicos y el banco central: el caso colombiano
- _____ (2000) La independencia del banco central y la democracia en América Latina. Revista del Banco de la República, no. 875, Bogotá, D.C.
- _____ (2001) El Banco de la República como institución independiente. Borradores de Economía, no. 190, Banco de la República, Bogotá, D.C.
- _____ (2002) Formas de pensar jurídicas y económicas, Bogotá, D.C.
- Lorente, Luis. Sobre la autonomía del Banco de la República. Cuadernos de Economía. Santafé de Bogotá, (27): 67-79, 1997
- Palacios Mejía, Hugo (1999). La economía en el derecho constitucional colombiano. Derecho Vigente, Bogotá, D.C.
- Perry, Guillermo (1997) Los bancos centrales en América Latina dentro de su nueva estructura jurídica. En: Aguirre, Ernesto / Junguito, Roberto/ Miller, Geoffrey. La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos. TM Editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá
- Sandoval, Carlos Alberto (1997). Instituciones macroeconómicas. Evaluación de los arreglos institucionales. DNP. División Especial de Evaluación. Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público. Fonade, Bogotá, D.C.
- Sarmiento Palacio, Eduardo (2002) El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C., 495 pp.
- Urrutia Montoya, Miguel (1997). Banco central independiente y democracia. Cuadernos de Economía. Santafé de Bogotá, (27): 9-13.
- Varios autores (1996) Constitución económica de Colombia. Bibliotheca Millennium. El Navegante Editores, Santafé de Bogotá.
- Wurtz, Francis (2001). Die politische Verantwortung del EZB. En: Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle? Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8./9. November, Berlin.

[*] Profesor Asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

[1] El presente trabajo fue terminado en junio de 2002 en el marco del proyecto "Estado social de derecho, presidencialismo y banca central", desarrollado conjuntamente con los profesores de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Rodrigo Uprimny,

Ricardo Sánchez, Marco Romero y Henry Vargas.

[2] Lucas citado por Sarmiento. En: Eduardo Sarmiento Palacio(2002) El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C., p. 307

[3] La política fiscal se subordina a los propósitos de la política monetaria. Para que sea viable una política de restricción monetaria se requiere una reducción del gasto. Ver: Michael Heine/ Herr, Hansjoerg Herr (2001) Zur Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. En: Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle? Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8./9. November, Berlin

[4] Ello, en contraposición a las políticas monetarias expansivas, que en el corto plazo estimularían el crecimiento y el empleo, pero en el mediano y en el largo plazo, por la generación del fenómeno inflacionario, producirían más bien recesión y desocupación.

[5] Como lo demuestra la aplicación de procesos de ajuste fiscal sin regímenes autónomos de banca central, por ejemplo, en el marco de los procesos de ajuste económico de mediados de los ochenta.

[6] Ernesto Aguirre (1997) El proceso de reforma de las bancos centrales en América Latina. En: Aguirre, Ernesto / Junguito, Roberto/ Miller, Geoffrey. La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos. TM Editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá, p. 3-4 Dicha correlación es mucho más frágil en economías de la periferia capitalista. Para el caso de los países andinos ver: Roberto Ayala Salcedo(2001). Evaluación de los criterios de convergencia de inflación entre los países de la Comunidad Andina, Fondo Latinoamericano de Reservas, Bogotá, D.C.

[7] Aguirre, ob. cit. p.3

[8] "En 1989 se reformó la legislación de banca central en Chile, en 1991 en El Salvador, en 1992 en Ecuador, Nicaragua, Argentina, Venezuela y Colombia, en 1993 en Perú, en 1994 en México y en 1995 en Uruguay, Paraguay y Bolivia. Los únicos países que no han reformado integralmente su legislación de banca central en este período son Brasil, Guatemala y Honduras", aunque se viene discutiendo proyectos de reforma. Ibid. p.2

[9] Una amplia, interesante y sistemática presentación de las tendencias de debate internacional se encuentra en la sentencia de la Corte Constitucional C-481-99 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[10] Jorg Huffs Schmid (2001) Monetarismus al supranationales Recht? En: Die Europäische Zentralbank. Macht ausser Kontrolle? Konferenzdokumentation Internationale Konferenz, 8./9. November, Berlin, p.82

[11] Ibid. La experiencia colombiana es por demás ilustrativa al respecto. Desde la perspectiva de los defensores de la independencia de la banca central, no habría tal poder

de impedimento, pues el ejecutivo tendría la capacidad de incidir sobre la política monetaria, en tanto no practica de manera consecuente una política de equilibrio fiscal. Independientemente de esa circunstancia lo cierto es que propuestas alternativas, que no sean coincidentes con la orientación dominante son desatendidas. En el caso colombiano puede mencionarse la propuesta de destinar recursos de emisión para financiar una política fiscal activa (Sarmiento) o para cubrir endeudamiento (Giraldo).

[12] Ibid., p. 83. También con posibilidades de equivocación en asuntos fundamentales. La experiencia colombiana es ilustrativa al respecto, por ejemplo, en materia de financiación de vivienda, con el cambio en la fórmula de cálculo del valor del UPAC.

[13] Un ejemplo claro de ello son la memorias del seminario sobre banca central organizado por el Banco de la República. Ver: En: Ernesto Aguirre / Roberto Junguito/ Geoffrey Miller (1997). La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos. TM Editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá

[14] Al respecto ver las críticas de Stieglitz al enfoque dominante de globalización financiera. Joseph Stieglitz (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington. Revista de Naciones Unidas y Desarrollo, PNUD, no. 1. Y más recientemente (2002), su libro El malestar en la globalización,

[15] Ver Ruht de Krivoy (1997) Bancos centrales y el sistema financiero en América Latina. En: En: Ernesto Aguirre / Roberto Junguito/ Geoffrey Miller (1997). La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos. TM Editores, Banco de la República, Santafé de Bogotá.

[16] No pretende el trabajo hacer una presentación minuciosa del régimen de banca central de la constitución de 1991. Aquí se trata simplemente de destacar algunos de los aspectos centrales de la discusión. Sobre el régimen de 1991 ver los trabajos de Francisco, Ortega (1996). La banca central en la constitución de 1991; María Mercedes Cuéllar (1996) Competencias cambiarias, monetarias y crediticias del Banco de la República; Roberto Junguito (1996) La independencia del Banco Central y el control de la inflación, publicados en Varios Autores. (1996) Constitución Económica de Colombia. Biblioteca Millennium, El Navegante Editores, Santafé de Bogotá.

[17] Sentencia C-383 de 1999. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

[18] El argumento fuerte en favor de esa tesis consiste en que "la política monetaria debe estar radicada en un órgano que no dependa directamente del ejecutivo, a fin de que la autoridad monetaria esté libre de las presiones políticas y electorales, que podrían llevarla a realizar en forma recurrente política monetarias muy laxas". Sentencia C-481 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En adelante me apoyo especialmente en esta sentencia dado que se encuentra un completo registro y análisis del debate en la constituyente y de los alcances del régimen de autonomía del banco central.

[19] Ibid.

[20] Ibid.

[21] Ver: Intervención del constituyente Carlos Ossa citada en la C-481 de 1999. Ob. cit.

[22] Ibid.

[23] Ibid.

[24] Dentro de ellos se pueden contar, a manera de ejemplo, los planteamientos de Alberto Alesina y Salomón Kalmanovitz

[25] C-021 de 1994 . M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[26] Sentencia C-481 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero

[27] El debate constituyente muestra que de una posición inicial en la que no se preveía el ejercicio de funciones del Banco en coordinación con la política económica general, se abrió paso la tesis que favoreció el enfoque de la coordinación. Son prolíficas las reiteraciones sobre la necesidad de la coordinación y diversos los argumentos en su favor. Ver entre otros: Informe de ponencia de la Comisión Quinta, en Gaceta Constitucional no. 53, p.10; Ponencia para el primer debate en plenaria, en Gaceta Constitucional no. 73, p.8 y ss.; Ponencia para el segundo debate en plenaria, en Gaceta Constitucional, no. 113, p. 31; Transcripción textual de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el artículo 371. Presidencia de la República, consejería para el Desarrollo de la Constitución.

[28] Sentencia C-481 de 1999, ob. cit. El concepto de coordinación se encuentra en todo caso asociado a los enfoques de teoría económica, en especial sobre las interrelaciones entre política monetaria y cambiaria y política fiscal, los cuales pueden variar según las perspectivas teóricas. La noción de coordinación pareciera distanciarse de visiones ortodoxas, de subordinación de la política fiscal a los dictámenes de la política monetaria.

[29] Sentencia C-481 de 1999. Señala también la Corte Constitucional que el mandato de la coordinación tiene una contrapartida consistente en que "a las otras autoridades económicas, y en especial el gobierno, en ejercicio de sus funciones, tampoco pueden ser indiferentes frente a la defensa del poder adquisitivo de la moneda".

[30] Ibid.

[31] Una presentación del debate sobre la política económica de los últimos once años en el país escapa a los propósitos del trabajo. Aquí se busca mostrar que el debate sobre el régimen de banca central ha estado ligado, de manera ineludible, a discusiones de teoría económica. No sólo en relación con las visiones distintas sobre lo que deberían ser sus

orientaciones, sino respecto del uso de instrumentos específicos (monetarios en el caso que nos ocupa) y de su oportunidad de aplicación. En ese sentido, apenas se presentarán, de manera muy general y esquematizada, algunas de las posiciones en juego.

[32] Ver Banco de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Bogotá, D.C.

[33] Si bien no hay prohibición expresa, en las operaciones de financiamiento a favor del Estado se requiera la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto (Art. 373 C.P.N.)

[34] Eduardo Sarmiento ha insistido a lo largo de la última década, en el marco de su crítica al modelo neoliberal, con este tipo de planteamientos. Eduardo Sarmiento Palacio (2002) El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C.

[35] César Giraldo (2001) Política fiscal y presupuesto en Colombia en el 2001: La crisis fiscal no es como la pintan. Bogotá, D.C. (multicopiado).

[36] La posible salida a la crisis fiscal: ¿impuestos o emisión?, Portafolio, 18 de agosto de 2000, Bogotá, D. C., p. 8

[37] Ibid., p.8

[38] Procurar un solo objetivo para cada instrumento de política. Así, las secuelas del desempleo, podrían ser atenuadas o compensadas por políticas de seguridad social, en cuanto a la equidad y el bienestar, y por políticas de productividad, en cuanto a la eficiencias. Homero Cuevas (2001) La autonomía extrema del Banco Central en Colombia. Economía Institucional, Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, no. 5, Bogotá, D.C., p.226-227

[39] Alberto Alesina/ Alberto Carrasquilla/ Roberto Steiner (2000) The Central Bank in Colombia. Working Papers Series, Fedesarrollo, Bogotá, D.C.. Ver también Alberto Alesina (2001) Reformas Institucionales en Colombia, Fedesarrollo, Alfaomega, Bogotá, D.C., en el cual se presenta una buena síntesis de la propuestas de reforma.

[40] Carlos Alberto Sandoval (1997). Instituciones macroeconómicas. Evaluación de los arreglos institucionales. DNP. División Especial de Evaluación. Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público. Fonade, Bogotá, D.C.

[41] Homero Cuevas, ob. cit.

[42] Ibid., p.220

[43] Sergio Clavijo (2000) Banca central y coordinación macroeconómica. El caso de Colombia

[44] Antonio Hernández Gamarra, (2001). Propuestas de la Misión Alesina sobre reformas al Banco Central. Economía Institucional, Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, no. 5, Bogotá, D.C.

[45] Eduardo Sarmiento Palacio (2002) El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos, Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C.

[46] Carlos Guillermo Álvarez, (2000) Acuerdo extendido con el FMI: Política de guerra contra la sociedad? (multicopiado)

[47] Al respecto señala Cuevas: "En el fondo no se trata, pues, cuando se discute el problema del BCC (Banco Central en Colombia) del buen funcionamiento de una entidad en particular, como si fuere cualquier empresa, sino del funcionamiento óptimo del sistema institucional en su conjunto". Homero Cuevas, ob. cit. p.227.

[48] Salomón Kalmanovitz (1999). El Banco de la República como institución independiente. Bogotá, D.C, p.12

[49] Según Kalmanovitz la Corte ha vulnerado "la independencia técnica y política del banco central colombiano de las siguientes formas: 1. Interviniendo en el mercado interbancario con el 2 por 100, 2. imponiendo tasas máximas en el mercado hipotecario, 3. subordinando la política monetaria al plan de desarrollo del gobierno, 4. imponiéndole consideraciones sobre el crecimiento, 5. dándole y sugiriéndole imponer topes indefinidos sobre las tasas de interés, 6. obstaculizando la obtención de la meta de inflación al ordenar la fijación de salarios mirando a la inflación y no a la meta de inflación acordada entre el gobierno y el Banco de la República". Salomón Kalmanovitz (2002) Formas de pensar jurídicas y económicas, Bogotá, D.C., p.8-9 .

[50] Alberto Alesina, ob.cit. p.44

[51] "Si el gobierno es parte del "equipo" del manejo cambiario, significa que está involucrado en la política monetaria". Ibid., p.45

[52] Tales sentencias no "dejan claro quien tiene prelación si el Plan de Desarrollo y el Banco Central se proponen diferentes objetivos de inflación". Ibid., p. 44

[53] Ibid., p.45, 46

[54] "El Banco Central debería fijar la meta de inflación; su a su juicio un Plan de Desarrollo en particular amenaza el objetivo de mediano plazo de control de la inflación, *la meta de control de la inflación del Banco Central tendería prioridad*" (destacado por el

autor). Ibid. p.47

[55] Homero Cuevas, ob. cit., p.220

[56] Sandoval, ob. cit., p. 36-37

[57] Alesina, ob. cit. p.46-47

[58] Al respecto se decía que era necesario “modificar el sistema de escogencia de los miembros de la Junta Directiva del Banco, para que el gobierno de turno no nombre a ninguno de ellos. Se propone que los miembros elijan un mecanismo de cooptación, a partir de una Junta en la que todos sus miembros sean tipo Rogoff (conservadores o de definido talante antiinflacionario). Ni el Ministro de Hacienda ni ningún otro funcionario gubernamental deben hacer parte de la Junta”. Sandoval, ob. cit. p. . en el mismo sentido ha argumentado Kalmanovitz. Ob. cit

[59] Sergio Clavijo, ob. cit. p.1

[60] Ibid. p. 26

[61] Ibid. p.12. Clavijo considera incluso *provechosa* la coordinación “al interior” de la Junta cuando es el Banco Central el que maneja la política cambiaria, en adición a la monetaria y crediticia. Ibid. p.25.

[62] Clavijo reconoce que “en las citaciones al Congreso, el legislativo ha hecho especial énfasis en la necesidad de lograr una mejor coordinación entre el Ministro de Hacienda y la Junta con el fin de alcanzar mayores tasas de crecimiento económico y mayor empleo, en un ambiente de estabilidad de precios”. Y reitera que “no se tienen registros de solicitudes formales por parte del Congreso de expulsar al Ministro de la Junta o de suprimirle su voto, sino de peticiones para lograr que el Gobierno implemente políticas pro-crecimiento económico. Las metas de crecimiento en un ambiente de baja inflación no son excluyentes y, de hecho, benefician la distribución del ingreso”. Ibid. p.26

[63] Ibid. p.26. En este aspecto hay una cierta identidad con las apreciaciones de Kalmanovitz sobre las restricciones a la autonomía técnica y política del Banco impuestas por la Corte Constitucional.

[64] Ibid. p.25

[65] Hernández, ob. cit. p.211

[66] En el artículo 373 de la Constitución Política se señala que el Banco no podrá establecer cupos de créditos, ni otorgar garantías a particulares, salvo cuando se trate de la intermediación de crédito externos.

[67] Ibid. p. 212

[68] Ibid., p. 212. Frente a este argumento hay quienes sostienen, con base en la evidencia empírica, que el beneficio de la emisión se ha transmitido por parte de la autoridad monetaria y el Gobierno al sector bancario y financiero. Ver Jorge Iván González/Mauricio Cabrera (2000). El desmanejo de la deuda pública interna. Contraloría General de la República, Bogotá, D.C.(multicopiado)

[69] Ibid.. p. 212-217

[70] Ibid., p. 218

[71] En adelante me apoyo en reflexiones Eduardo Sarmiento. Ver Sarmiento, ob. cit., p. 308

[72] Ibid., p. 312

[73] Ibid. p. 319

[74] Ibid., p. 313

[75] Ibid. p. 319

[76] Ibid., p. 320

[77] Ibid., p.319

[78] Carlos Guillermo Álvarez, ob. cit. P. 15

[79] Ibid. p. 14

[80] Cuevas, ob. cit. p. 223.

[81] Ibid. p. 224

[82] En palabras de Cuevas: "En el fondo no se trata pues, cuando se discute el problema del BCC (Banco central en Colombia), del buen funcionamiento de una entidad en particular, como si fuere cualquier empresa, sino del funcionamiento óptimo del sistema institucional en su conjunto". Ibid., p. 227

[83] En el ordenamiento legal la noción de preservar el valor de la moneda no puede quedar reducida a la reducción de la inflación.

[84] “Es importante enfatizar que un banco central verdaderamente independiente no contradice el principio de democracia. Delegación y democracia no son incompatibles. La “gente” puede decidir democráticamente que una cierta función (por ejemplo) la política monetaria debería delegarse a una institución designada por ellos mismos, pero que conserve independencia en la administración de sus obligaciones en el interés mismo de la gente”. Alesina, Ob. cit. p.46

[85] Cuevas, ob. cit. p.221