

Capítulo 1

Tareas iniciales y la elección de una junta de grandes quilates

Gobierno de César Gaviria Trujillo, 1990-1994

LA PRIMERA JUNTA DIRECTIVA, UN GRUPO DE PESOS PESADOS

Para que el nuevo Banco de la República comenzara a operar con autonomía e independencia, como ordenó la Constitución de 1991, se requería de una Junta Directiva de gran carácter y muchos quilates.

Era clave, entonces, que aquella primera designación recayera en personas con amplia trayectoria profesional y reconocido peso técnico, e incluso político, para que ganara respeto desde el inicio.

Al presidente de la República, César Gaviria, le correspondió nombrar a los cinco codirectores que serían la máxima autoridad monetaria, cambiaria y crediticia a partir de la fecha. Fue una excepción, pues la nueva Carta Política determinó que un mismo gobierno no podría elegir a todos los integrantes (solo dos miembros en la mitad de cada mandato presidencial), para no llegar a constituir mayoría³⁵ y poner en riesgo la independencia de la Junta Directiva.

Fue así como el 25 de julio de 1991 el gobierno designó a los economistas Carlos Ossa Escobar, Miguel Urrutia Montoya, Roberto Junguito Bonnet, María Mercedes Cuéllar, y al abogado Néstor Humberto Martínez Neira³⁶. Esta sería una Junta de carácter temporal, mientras se cumplían los trámites del proyecto de Ley orgánica del Banco que desarrollaría lo establecido en la Constitución. Los otros dos integrantes de la corporación eran Francisco Ortega Acosta, gerente general del Banco de la República, y Rudolf Hommes, ministro de Hacienda, quien, además, actuaría como presidente de la Junta.

Reunir en aquella primera Junta Directiva a tan destacados profesionales resultó un gran acierto, algo que ha sido probado cuando se mira la historia en perspectiva.

Pero ¿cómo fue el proceso de selección de los candidatos? Para los directos protagonistas, la persona clave en la escogencia fue el ministro de Hacienda de entonces, Rudolf

³⁵ Este sistema, llamado de pesos y contrapesos, se rompió con la reelección presidencial en los periodos 2002-2010 y 2010-2018. De esto se hablará ampliamente más adelante.

³⁶ Decreto del Ministerio de Hacienda 1855 del 25 de julio de 1991. Esta Junta de transición empezó a sesionar el 14 de agosto de ese año.

Hommes Rodríguez, quien ejercía un gran liderazgo en el sector económico y era escuchado con atención en el alto gobierno.

Como se ha dicho, antes del cambio que propició la Constitución de 1991, Hommes había sido un duro crítico del papel que cumplía el Banco de la República y de la Junta Monetaria. En especial, cuestionaba que se dedicara a extender crédito de fomento con recursos de emisión. Aunque era partidario de reformar la entidad, durante el trámite del proyecto en la Asamblea Constituyente se opuso a varias de las propuestas que lideró el propio Banco.

El pulso que sostuvo sobre este tema con el gerente Francisco Ortega queda reflejado en su siguiente comentario para este libro: “Yo estaba convencido de la necesidad de transformar al Banco porque como venía era una vergüenza. Era un centro de trámite de intereses. Pero la reforma no quedó como querían allá en el Banco, pues nosotros nos opusimos y defendimos nuestra posición”³⁷.

Hommes sentía que había salido victorioso de la batalla que dio en la Constituyente por defender sus ideas sobre la banca central; y con la autoridad de ser el ministro de Hacienda, que presidiría la primera Junta Directiva en esta etapa, procedió a conformar una lista con los posibles candidatos a integrarla. Afirma que le presentó los nombres al presidente Gaviria, y con Fabio Villegas, en ese momento secretario general de la Presidencia³⁸, hicieron el análisis respectivo. No hubo objeciones, pues todos los postulados eran de gran talla profesional y reunían los requisitos para ser los primeros codirectores del nuevo Banco de la República.

Confiesa que solo tuvieron dudas iniciales en la designación de Carlos Ossa, sin embargo, había razones para incluirlo. Además de haber sido el ponente del proyecto de banca central en la Asamblea Constituyente, donde fue representante de la AD-M19, Ossa tenía las ideas muy claras y era el punto de conexión entre el nuevo régimen y la Constitución de 1991.

La verdad es que Hommes hubiera querido tener en la Junta del Emisor a Armando Montenegro Trujillo, entonces director del DNP, pero también pensaba que era conveniente su presencia en aquel organismo. Además de ser su amigo y coequipero en la Junta Monetaria, Montenegro era su mayor aliado en el gobierno, lo cual era más útil en ese momento.

Lo cierto es que, al final, se conformó una junta de lujo que resultó muy bien balanceada en cuanto a la orientación ideológica. Todo indica que, además de la condición de que fueran respetables profesionales, en la escogencia también debió primar la variedad política, aunque Hommes dice que este criterio no fue significativo en la configuración

³⁷ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

³⁸ Al asumir el gobierno, en 1990, César Gaviria lo designó secretario general de la Presidencia. En 1993 fue nombrado ministro de Gobierno hasta 1994.

de su lista. “Nosotros no fuimos al Partido Liberal a preguntarles si tenían algún candidato y mucho menos al Conservador. Escogimos personas que pensamos eran economistas respetados, con un buen récord”³⁹.

Según Fabio Villegas, en ese momento la preocupación era cómo enfrentar la designación de los codirectores para una junta independiente. “Claramente había que buscar miembros independientes y no hacer un crucigrama político”⁴⁰.

Pero era evidente que, incluyendo al ministro de Hacienda y al gerente general del Banco, en la Junta se cumplía con la tradición colombiana de mantener la paridad conservadora-liberal. Así, Miguel Urrutia, Roberto Junguito y Francisco Ortega eran conservadores y María Mercedes Cuéllar, Néstor Humberto Martínez y Rudolf Hommes liberales. La diversidad propiamente estuvo en el séptimo integrante de la corporación que representaba un poco más a la izquierda, y ese fue, precisamente, Carlos Ossa Escobar.

En opinión de varios codirectores fue clara la representación partidista. Miguel Urrutia lo expresó así: “Una cosa importante fue que esa primera Junta Directiva era muy diversa en el sentido de que Roberto Junguito era de tradición conservadora, Carlos Ossa era de izquierda, Néstor Humberto Martínez era abogado liberal, María Mercedes Cuéllar economista liberal y yo, aunque formalmente conservador, había escrito siempre de cosas, influido por economistas como Keynes que no es exactamente conservador. Luego llegó Salomón Kalmanovitz que tenía una tradición de izquierda. Era una Junta diversa, no era de un mismo pensamiento. Yo estoy seguro de que esto lo tuvo en cuenta Gaviria”⁴¹.

Y la versión del expresidente César Gaviria, dada tiempo después, ratifica esta percepción. “Como la constituyente fue un ejercicio de equilibrio político complejo, tratamos de preservar que hubiese miembros liberales, conservadores y de la izquierda. Kalmanovitz, por ejemplo, fue miembro de la Junta porque en su momento era un economista de izquierda. Mucha gente se asustó de que lo fuéramos a nombrar. Pero resultó un gran codirector, una persona muy seria y responsable”⁴².

Obviamente las calidades académicas y las características de liderazgo de los codirectores eran criterios de gran peso. Todos tenían larga trayectoria en el sector público y reconocida solidez técnica y académica.

Tal vez por ello resulta curioso que algunos lo pensaran dos veces antes de aceptar el nombramiento. Para este libro, cada codirector de aquel grupo relató cómo recibió la propuesta del gobierno y cuál fue su reacción.

³⁹ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

⁴⁰ En entrevista para este libro; Bogotá (2020).

⁴¹ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

⁴² Entrevista del Banco de la República al expresidente César Gaviria (octubre de 2015).

Empecemos por los dos miembros conservadores, Roberto Junguito Bonnet y Miguel Urrutia Montoya, quienes además de ser amigos y colegas tenían un vínculo familiar (sus esposas son hermanas). El primero había realizado estudios de economía en la Universidad de los Andes y luego fue candidato al doctorado en la Universidad de Princeton. El segundo se graduó en la Universidad de Harvard (1961) y obtuvo su doctorado en Economía en la Universidad de California (Berkeley).

La llegada del exministro Junguito a la Junta parece uno de esos cruces del destino. A mediados de julio de 1991, estando en la Asociación de Exportadores de Café (Asoexport), en menos de 48 horas recibió dos llamadas con ofertas de trabajo. Cuenta que la primera era de Álvaro Gómez Hurtado, su jefe político, para decirle que quería incluirlo en la lista al Congreso que se elegiría el 27 de octubre⁴³. La opción era muy tentadora, pero no convenía a su familia que no veía con agrado su viraje a la política. Pero, al día siguiente lo llamó Rudolf Hommes para darle la noticia de que el presidente Gaviria estaba organizando la nueva Junta del Banco de la República y le ofrecía ser uno de los codirectores.

Esta propuesta lucía más tentadora y no había que pensarla. La economía política le gustaba. De ello sabía y experiencia no le faltaba. Había sido dos veces ministro durante el gobierno de Belisario Betancur. La primera vez de Agricultura (1982-1983) y la segunda de Hacienda (1984-1985), cuando lideró el programa de ajuste fiscal y cambiario que sacó a Colombia de una de sus peores crisis económicas. Fue embajador de Colombia ante la Comunidad Europea (1983-1984) y Francia (1986-1987). También había sido director de Fedesarrollo (1974-1978) y representante de Colombia ante la Organización Internacional del Café en Londres (1972-1973).

Miguel Urrutia, por su parte, afirma que siempre ha creído que fue candidato del presidente César Gaviria, de quien fue profesor en la universidad de los Andes y lo conocía bastante bien. “El nombramiento me pareció interesantísimo. Me gustaba mucho la economía monetaria y me había encantado la política económica en general”, dice⁴⁴. Aunque confiesa que no tomó curso de monetaria en la universidad, pues se fue por lo fiscal y el comercio exterior, materias que asegura le fueron muy útiles en la vida; siempre ha creído que lo más importante de la política monetaria es lo fiscal, y de eso él sí sabía.

Cuando lo llamaron a integrar la Junta tenía sobrada experiencia para este cargo. Había sido secretario general del Ministerio de Hacienda (1967); asesor de la Junta Monetaria (1968-1979) donde, a propósito, señala, tuvo su primer aprendizaje sobre política monetaria; subgerente técnico del Banco de la República (1970); director del

⁴³ La Asamblea Constituyente revocó al Congreso y convocó a nuevas elecciones el 27 de octubre de 1991. El nuevo Congreso fue renovado en un 10% y se posesionó el 1.º de diciembre de 1991.

⁴⁴ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

DNP (1974); ministro de Minas y Energía (1977) y director de Fedesarrollo (en dos ocasiones: 1978 y 1989).

En cuanto a María Mercedes Cuéllar y Néstor Humberto Martínez, ambos sostienen que, claramente, dentro de la cuota partidista, a ellos los matricularon como los liberales del grupo.

Martínez agrega que, además, representaban dos casas políticas muy importantes en ese momento. “Es bueno recordar [dice] que cuando iban a definir la composición de la Junta Directiva del Banco de la República había dos corrientes políticas muy caracterizadas: el «lopismo» y el «samperismo». Gaviria nombró de la primera vertiente a María Mercedes Cuéllar y a mí me matricularon políticamente de la segunda”⁴⁵.

Lo cierto es que, dentro de la variedad que se buscó para este primer equipo, el presidente Gaviria consideró que sería bueno nombrar a una mujer para darle la oportunidad al sexo femenino de llegar a tan alto cargo. Y nadie más apropiada que María Mercedes Cuéllar. Era la economista más destacada del momento. Egresada de la Universidad de los Andes, muy apreciada por el presidente de la República y muy cercana al ministro Rudolf Hommes, con quien trabajó en la revista *Estrategia Económica y Financiera*⁴⁶. Fue la primera mujer en ocupar dos de los más altos cargos económicos del sector público. El presidente Virgilio Barco la había nombrado directora del DNP, y después de tres años al frente de la entidad, pasó a ser ministra de Desarrollo, donde desempeñó un papel importantísimo en el inicio de la llamada internacionalización de la economía. Antes había sido viceministra de Hacienda, cuando a la cabeza de esta cartera estuvo Roberto Junguito Bonnet.

En el momento en que se estaba conformando la Junta Directiva del Banco, María Mercedes llevaba un año como consultora independiente con intenciones de enfocarse en la política. Por ello se había resistido a aceptar las ofertas que le habían hecho para la diplomacia o para ir al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a Washington. “Pasó un tiempo y Hommes me llamó a decirme: «la acaban de nombrar miembro de la Junta Directiva del Banco de la República»”, relata⁴⁷. Pero con la idea de meterse a la política o buscar otros rumbos, se resistió a aceptar el nombramiento. Finalmente, dijo “sí”, y fue la última en posesionarse.

Ahora bien, nombrar a un abogado para sentarse en medio de tan destacado grupo de economistas fue algo que sorprendió al propio Néstor Humberto Martínez. Recuerda que a mediados de 1991 lo llamó directamente el presidente Gaviria para decirle que

⁴⁵ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

⁴⁶ Como ya se mencionó en la nota 21 la revista *Estrategia Económica y Financiera* fue fundada en 1977 por Rodrigo Botero Montoya (ministro de Hacienda de la administración López Michelsen, en 1974), María Mercedes Cuéllar y Rudolf Hommes.

⁴⁷ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

estaba integrando la primera Junta del Banco de la República y quería contar con sus servicios.

Martínez, abogado y especialista en ciencias socioeconómicas de la Universidad Javeriana, llevaba cinco años en la Superintendencia Bancaria y sentía que ya había cumplido su ciclo al frente de la entidad. De hecho, semanas antes le había comunicado al presidente su interés de retirarse. Aunque la propuesta de ir a la Junta del Banco de la República lo sorprendió, le interesó muchísimo. En ese momento tenía 37 años, y la opción la veía como un abogado llegando a la corte suprema de los economistas.

Según Martínez, el presidente Gaviria le explicó las razones de su nombramiento. Como esa sería la primera Junta Directiva del Banco y la Constitución de 1991 le había entregado unas facultades transitorias para regular al sector financiero, era necesario que alguien tuviera conocimiento de este asunto y del régimen de supervisión, y así contribuyera a la expedición de las primeras regulaciones⁴⁸.

Pero, además, en estas primeras de cambio de la nueva vida del Banco de la República se necesitaba un conocedor de los temas legales. Y en eso Martínez Neira era experto. Antes de llegar a la Junta, había sido superintendente de Sociedades delegado, y como superintendente bancario (1988-1991) lideró la reforma financiera (Ley 45 de 1990), una de las más importantes para el desarrollo del sector. “Todo lo que fue manejo bancario lo tenía él y nosotros creíamos que era muy útil”, ratificó Rudolf Hommes, cuando se le consultó sobre su inclusión.

Como se ha dicho, la diversidad política de la Junta la representó Carlos Ossa Escobar, economista egresado de la Universidad de los Andes, con estudios en Harvard y de izquierda de corazón. No era desconocido, ni había llegado como extraño, pero no era del círculo de los monetaristas que muchos se imaginaban en un banco central. Ossa sostiene que fue el presidente Gaviria quien lo contactó para anunciarle el nombramiento. El jefe de Estado lo recordaba bien, pues habían sido compañeros de curso en la Universidad de los Andes. De ese curso fue profesor Roberto Junguito Bonnet. Además, en la Asamblea Constituyente Carlos Ossa fue representante de la AD-M19, y durante el trámite del proyecto de reforma al Banco fue un gran aliado de Francisco Ortega.

Aunque siempre había trabajado en asuntos agrícolas, lo entusiasmó la banca central, tema que llegó a manejar con evidente dominio. Incluirlo entre los codirectores fue estratégico, pues, por un lado, se tendría la participación de la izquierda y, por el otro, sería la conexión entre el nuevo régimen de banca central y la Constitución de 1991, de donde había emergido.

Antes de llegar a la Junta del Banco, Ossa fue consejero presidencial para la paz en el gobierno de Virgilio Barco, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), director del Incora y viceministro de Agricultura. También trabajó en Fedesa-

⁴⁸ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

rollo como secretario general, cuando Roberto Junguito dirigía ese centro de pensamiento económico.

En su condición de junta provisional, este equipo directivo ejerció funciones durante año y medio, hasta la expedición de la Ley 31 del Banco de la República, a finales de 1992⁴⁹.

Una vez vigente, el presidente Gaviria nombró a la nueva Junta Directiva en propiedad⁵⁰, para lo cual ratificó a los miembros que venían en funciones para un período fijo de cuatro años, comenzando desde febrero de 1993. Al tiempo, designó como nuevo integrante al economista Óscar Marulanda Gómez, pues Néstor Humberto Martínez renunció en diciembre de 1992 para ir al BID⁵¹.

Así, la Junta Directiva quedó integrada por María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito Bonnet, Miguel Urrutia, Carlos Ossa Escobar y Óscar Marulanda Gómez.

Sobre este último nombramiento Hommes dice que lo escogió por honesto y dedicado al sector público. “Con posiciones un poquito exageradas, pero bueno, uno sabe que entiende, que tiene experiencia y que no está en procura de defender intereses personales”, dijo años después⁵².

Óscar Marulanda, a quien todos afectuosamente conocen como “Marulo”, recuerda la respuesta que le dio al ministro cuando lo llamó a ofrecerle el cargo de codirector.

Yo le dije, “Rudy, honestamente a mí no me interesa en principio, porque yo no he sido monetarista. No veo qué puedo aportar ahí”. Él me convenció. Me dijo que yo cogería eso rápidamente, que no se necesitaba ser Milton Friedman para estar en la Junta Directiva del Banco de la República. Finalmente, consideré que si les parecía que podría aportar algo, dije que sí⁵³.

En ese momento, Marulanda era representante de Colombia y Perú en la Junta Directiva del BID en Washington. Era conocido por todos los codirectores, y muy apreciado por el presidente Gaviria, quien era su coterráneo. Fue asesor de varios

⁴⁹ La ley fue sancionada el 29 de diciembre de 1992 y publicada en el *Diario Oficial* el 30 del mismo mes.

⁵⁰ Decreto 209 del 1.º de febrero de 1993, mediante el cual se nombraron miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República a María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito Bonnet, Carlos Ossa Escobar, Miguel Urrutia Montoya (ratificados) y Óscar Marulanda Gómez (Néstor Humberto Martínez renunció en diciembre de 1992).

⁵¹ Mediante el Decreto 2093 del 28 de diciembre de 1992 se aceptó la renuncia de Néstor Humberto Martínez Neira al cargo de miembro de Junta Directiva.

⁵² Marulanda y Hommes mantenían fuertes discusiones técnicas dentro de la Junta Directiva por el tema del control de la inflación. El fondo de la diferencia con el gobierno era si la Junta le debía dar prioridad a la inflación, así se pudiera frenar un poco la economía.

⁵³ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

ministros de Hacienda, entre ellos Roberto Junguito, a quien apoyó en todo el período de ajuste de la economía realizado durante el gobierno de Belisario Betancur.

Una vez el presidente Gaviria designó la Junta Directiva en propiedad, se produjo una noticia inesperada. Francisco Ortega renunció a la Gerencia General del Banco⁵⁴ (asunto del cual se hablará en episodio aparte), por lo que había que escoger su reemplazo. Por primera vez la Junta Directiva asumía esta función que le asignó la nueva Constitución⁵⁵.

El proceso para escoger al sucesor de Francisco Ortega se cumplió el 19 de febrero de 1993, resultando elegido el codirector Miguel Urrutia Montoya, lo que obligó al gobierno a llamar a un nuevo miembro de Junta.

Dado el equilibrio partidista que había, se pensó que debía ser un conservador para que ocupara la silla que dejaba Urrutia. El gobierno se decidió por el entonces subdirector del DNP, Hernando José Gómez⁵⁶, quien, si bien no era un declarado conservador, su familia caldense sí lo era de tradición.

La designación de Hernando José Gómez, economista por la Universidad de los Andes, lo convirtió en el codirector más joven en llegar a este cargo⁵⁷. “El presidente Gaviria, quien no le tenía miedo a nombrar gente joven en los puestos de responsabilidad, me ofreció el cargo. En ese momento yo llevaba cinco meses de ser subdirector de Planeación, estaba contento y no pensaba salirme”, recuerda⁵⁸.

Gómez había trabajado en el Banco de la República, pero además fue el último asesor de la Junta Monetaria, junto con el investigador Ulpiano Ayala.

Prácticamente hacía un tránsito de la anterior Junta Monetaria, que terminó funciones el 26 de junio de 1991, hacia la nueva autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, bajo el esquema de banca central independiente⁵⁹, lo cual también podría ser muy útil.

Hernando José Gómez confiesa que inicialmente no le aceptó el cargo a Hommes, y procedió a agradecerle directamente al presidente de la República por tenerlo en cuenta.

⁵⁴ El 3 febrero de 1993 Francisco Ortega presentó su carta de renuncia para ser efectiva a partir del 21 del mismo mes. La Junta Directiva, en sesión del 8 de febrero, la aceptó.

⁵⁵ El artículo 371 de la Constitución señaló que “el gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella”.

⁵⁶ Mediante el Decreto 699 del 14 de abril de 1993 se nombró a Hernando José Gómez como codirector del Banco de la República en reemplazo de Miguel Urrutia, a quien se le aceptó la renuncia mediante el Decreto 333 del 19 de febrero de 1993.

⁵⁷ Hernando José Gómez y Leonardo Villar (en 1997) al momento de su posesión como codirectores tenían 36 años cumplidos, siendo los más jóvenes en alcanzar tan importante dignidad.

⁵⁸ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

⁵⁹ Curiosamente, su padre Hernando Gómez Otálora participó en la creación de la Junta Monetaria cuando era funcionario del Ministerio de Hacienda en 1963. Fue, además, el primer asesor de esta (1964-1968).

“Él me dijo que pensara la decisión. Y finalmente le dije a Rudy que prefería quedarme en Planeación”. Pero, después de analizarlo mejor y tras una nueva llamada del ministro de Hacienda, Hernando José aceptó.

Como se ha dicho, la Constitución estableció que los miembros de dedicación exclusiva tendrían períodos fijos de cuatro años (prorrogables dos veces), es decir que la Junta Directiva en propiedad, nombrada en febrero de 1993, cumpliría su primer límite de tiempo en 1997. Sin embargo, ocurrió un imprevisto que provocó la salida del codirector Carlos Ossa Escobar.

A finales de mayo de 1993 la Junta Directiva viajaba en misión oficial a Caracas, donde tendrían una reunión en el Banco Central de Venezuela, sobre integración binacional.

En el aeropuerto El Dorado de Bogotá, en la requisa de equipajes, la Policía le encontró a Carlos Ossa una dosis de marihuana. Por este motivo fue detenido y no pudo viajar con sus colegas de la Junta. El escándalo en el país fue mayúsculo y la noticia se extendió rápidamente.

El codirector aceptó que el hecho afectaba la imagen del Banco de la República y decidió renunciar a su cargo⁶⁰. Muchos analistas de prensa fueron implacables con Ossa y le increparon por no comportarse con responsabilidad y a la altura de la dignidad del cargo que ostentaba.

El incidente lo relató así Carlos Ossa en su libro autobiográfico (2019); “Ese *cachito* causó un revuelo en la opinión pública. La experiencia hizo sonar mi nombre más que cualquier cosa que pude haber hecho a lo largo de mi carrera”.

Aunque el codirector contó con el apoyo de sus colegas de Junta, e incluso del gobierno, después de una citación al Congreso resolvió renunciar. Al respecto, señaló:

Hubiera podido mentir o hacer trampas para evitar el escándalo. Hubiera podido no renunciar. Nadie me pidió la renuncia a la Junta Directiva del Banco de la República, cuyos miembros fueron muy leales conmigo, sin embargo, la andanada de opiniones públicas contradictorias, unas a favor, otras en contra, amenazaban con empañar mi desempeño profesional y la imagen de la Junta.

El nombre de Armando Montenegro comenzó a sonar como su posible reemplazo. La prensa especulaba que el director del DNP era el candidato de mayor peso para sustituir a Carlos Ossa, aunque algunos sostenían que no tenía gran aceptación entre los codirectores.

Finalmente, tal vez para mantener la diversidad en la Junta, el gobierno decidió nombrar a alguien de izquierda. Hommes propuso a Salomón Kalmanovitz, un economista de primer orden, pero de formación marxista clásica, que nunca había ocupado

⁶⁰ Se expidió el Decreto 1393 del 15 de julio de 1993, del Ministerio de Hacienda, por el cual se le acepta la renuncia como miembro de la Junta Directiva. Se nombra en su reemplazo a Salomón Kalmanovitz, quien tomó posesión el 9 de agosto de ese mismo año.

un cargo público y que pocos veían en la Junta de la banca central, donde había claro predominio de monetaristas.

Los detalles de su nombramiento los cuenta Hommes con su mordaz estilo. “Salomón era *trotskista*, y cuando lo nombramos lo hicimos sabiendo que era así. A Fabio Villegas, que en sus inicios había sido también *trotskista*, lo sorprendió. Y yo dije, «no, ese es un tipo serio»”.

Al respecto, y para este libro, Fabio Villegas afirmó que no tenía duda alguna sobre las condiciones profesionales de Kalmanovitz, a quien, efectivamente, conocía desde las épocas de universidad. “Un poco, en lo que yo no estaba de acuerdo era que empezáramos a hacer un rompecabezas político para la Junta Directiva del Banco. Es decir, que escogiéramos por acá un liberal, por allá un conservador y uno de izquierda”⁶¹.

La anécdota también señala que, por esos días, Hommes le había propuesto al presidente Gaviria nombrar como viceministro a Ulpiano Ayala, quien había sido del comité central del Partido Comunista. “Yo le dije a Gaviria, «mi candidato para viceministro de Hacienda es Ulpiano», y me contestó, «pues, nómbrelo, porque quién más lo va a nombrar». Con esa luz verde Hommes aprovechó para decirle «y le tengo otro igualito» y ese era Kalmanovitz”.

Salomón Kalmanovitz señala que, antes de esta propuesta, había sido cortejado por el M19 para participar en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, descartó esa posibilidad, en parte, porque no tenía empatía con Antonio Navarro Wolf, pero, además, porque estaba en duelo por la muerte de su esposa Silvia⁶². De aquel rechazo se arrepintió con los años.

Este detalle viene a cuento, porque esta vez no quería rechazar la propuesta para ir al Banco de la República. “Yo creo que a Gaviria le gustó eso de un candidato costeño, judío y marxista”, dice. Kalmanovitz fue el primer codirector del Banco en cumplir el tiempo máximo de permanencia que permite la ley, es decir, doce años.

Esta es, pues, la verdadera historia de cómo se integró aquella primera junta de notables. De acuerdo con Hommes, el gobierno tomó el riesgo de nombrar a pesos muy pesados para que pudieran actuar con independencia y autonomía, lo que se evidenció luego, cuando se presentaron los primeros roces con el ministro de Hacienda por el control de la inflación. “No tengo ningún resentimiento con los que ocuparon la primera Junta Directiva. Cuando los nombramos sabía que iba a ser difícil. Eran *gallitos finos* y en esa posición mucho más. Pero que quede claro que si yo no hubiera querido no hubiera estado ninguno. Quien los nombró fue el presidente Gaviria. Pero quien hizo la lista fui yo”, concluyó.

⁶¹ En entrevista para este libro; Bogotá, julio de 2020.

⁶² Su esposa, la periodista Silvia Duzán, había sido asesinada el 26 de febrero de 1990 en la masacre de Cimitarra. El relato lo hace Kalmanovitz en entrevista para este libro; Bogotá (2018).

DIFICULTADES Y PRIMEROS ROCES

Comenzaba 1992, un año bisiesto que le mostraría a la primera Junta Directiva provisional del Banco de la República que le esperaban grandes retos en su función de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Como lo describió Rudolf Hommes en sus memorias al Congreso (1990-1991), el presidente Gaviria inició en agosto de 1990 el viraje hacia un modelo de internacionalización y modernización de la economía, que le devolvería al sector privado la iniciativa del desarrollo y que se fundamentaría en un dinámico proceso de inversión.

Ese cambio en el modelo de desarrollo requería la adopción de reformas profundas en la estructura legal del país y de correctivos que permitieran liberar y desregular los procesos económicos.

En diciembre de 1990 el Congreso aprobó, a iniciativa del gobierno, un paquete integral de reformas estructurales con clara orientación de mercado, tendientes a liberalizar, desregular y eliminar distorsiones en la economía, específicamente en los mercados financieros, laboral y cambiario. Además, se dispuso de una amnistía cambiaria y tributaria a la repatriación de capitales, y se introdujeron modificaciones a los regímenes tributario y de tratamiento a la inversión extranjera.

Pero este conjunto de reformas estructurales que trajo muchos cambios también generó problemas muy agudos para la política monetaria y cambiaria.

En su primera reunión ordinaria de aquel 1992, la Junta Directiva del Banco de la República hizo un balance que evidenciaba el difícil escenario en el que comenzaba a actuar la corporación.

El manejo monetario en 1991 había sido particularmente complejo, dado que, justamente, la política de estabilización se realizaba en un ambiente de reformas estructurales encaminadas a una economía abierta financiera y comercialmente.

Dentro de los factores que implicaron mayores dificultades para el manejo monetario estaba la rápida entrada de capitales que ocasionó una fuerte revaluación del peso.

Como lo explica el exconstituyente Guillermo Perry (2019: 280), en aquella época el Banco de la República compraba todos los dólares que entraban y, al hacerlo, aumentaba mucho el dinero en circulación. Luego, para esterilizarlo y evitar inflación, emitía títulos (mediante operaciones de mercado abierto, OMA) en cuantía similar. En 1991 el Banco adquirió dólares en el mercado por USD 1.919 millones⁶³.

El crecimiento de los medios de pago, al inicio de 1992, superaba la meta propuesta, pese a todos los esfuerzos por conseguir menores expansiones, más acordes con la estabilidad de precios (Gráfico 1). Esto se debía, en buena parte, según los análisis de la Junta Directiva, a la monetización de certificados de cambio, la liquidación

⁶³ Las reservas internacionales subieron ese año a USD 6.420 millones.

de inversiones de la Federación de Cafeteros (a partir del tercer trimestre de 1991) y el efecto monetario de los giros de la Tesorería que fueron mayores a los inicialmente planeados⁶⁴.

La Junta Directiva reconocía que había un marcado desequilibrio macroeconómico, mayor de lo esperado, lo que haría imposible cumplir la meta de inflación del 22 % establecida para 1992. Por supuesto, esto generaba gran preocupación entre los codirectores, pues sabían que su tarea principal, según lo dispuesto en la Constitución, era velar en nombre del Estado por la estabilidad de precios. Comenzaron entonces los primeros roces con el ministro de Hacienda, pues la Junta Directiva pedía un mayor esfuerzo del gobierno para llegar a niveles de déficit fiscal que el ministro Hommes no veía viable alcanzar.

Cabe anotar que en 1991 gran parte del esfuerzo para generar un equilibrio fiscal se había orientado hacia aumentar los ingresos, especialmente mediante una reforma tributaria y la mejora del recaudo por la vía administrativa⁶⁵.

Sobre el fuerte ingreso de capitales, que tantos problemas estaba generando al manejo de la política monetaria en la primera parte de los noventa, algunos codirectores pensaban que esto también tenía que ver con el diferencial entre las tasas de interés internas y externas.

En ese momento las tasas internacionales para préstamos estaban en niveles que se consideraban históricamente bajos (el *prime rate* en los Estados Unidos se ubicaba en 6,5 %), lo que hacía que para el sector productivo nacional fuera mejor endeudarse en dólares que en pesos.

Según lo que indicaba el ministro Hommes, mientras en el país las tasas pasivas (las que pagan las entidades financieras) estaban por debajo del 30 %, las de los créditos superaban el 42 %. “Esta situación hace que el margen de intermediación del sector financiero sea superior a 10 puntos, lo que es exagerado”, decía a sus colegas de Junta y públicamente lo repetía en cuanto foro intervenía (*El Tiempo*, 23 de enero de 1992a).

En busca de alternativas para corregir este desequilibrio, en una reunión de Junta Directiva, Hommes se ofreció a liderar, por medio de la banca oficial, la reducción voluntaria de las tasas de interés de colocación de los establecimientos bancarios, con el propósito de que estas se situaran alrededor de 11 puntos por encima de la inflación. Dado el peso de los bancos oficiales en el conjunto del sistema, se esperaba que los privados siguieran el mismo comportamiento⁶⁶.

⁶⁴ Primera sesión de la Junta Directiva del año 1992, realizada el 15 de enero, acta núm. 3916

⁶⁵ Rudolf Hommes, en sus *Memorias* al Congreso (1990-1991). En 1991 se aumentó la tarifa general del impuesto al valor agregado (IVA) del 10 % al 12 % y se amplió la base para incluir servicios antes no gravados, como las llamadas de larga distancia y los servicios prestados por moteles, restaurantes y otros.

⁶⁶ Reunión de Junta Directiva del 22 de enero de 1992; acta núm. 3917.

Al mismo tiempo, inquietaba a la Junta que algunos bancos se estaban poniendo de acuerdo para cobrar un interés efectivo superior al 46 %.

Los codirectores le pidieron a la Superintendencia Bancaria investigar y sancionar a los establecimientos de crédito que hicieran acuerdos sobre una misma tasa de interés para operaciones activas. Había indicios de que esto se estaba presentando en la utilización de tarjetas de crédito con financiamiento a doce meses (Junta Directiva del Banco de la República [JDBR], acta núm. 3917).

Como el método de la persuasión para que los bancos bajaran voluntariamente las tasas activas no parecía tener efecto positivo y se mantenía la preocupación por la fuerte entrada de capitales, surgió entonces la idea de imponer control a las tasas, una medida bastante polémica.

Algunos miembros de la Junta no eran partidarios de aplicar restricciones al crédito interno para controlar el desequilibrio, y sugerían mejor diseñar otras estrategias para reducir aceleradamente las tasas.

Los codirectores María Mercedes Cuéllar y Néstor Humberto Martínez presentaron un documento en el que propusieron intervenir administrativamente las tasas de interés activas, pues las pasivas se ajustaban a las expectativas adoptadas por la Junta Directiva.

La razón que justificaba la propuesta era, justamente, el diferencial entre las tasas internas y externas, así como la ampliación del margen de intermediación como consecuencia de que la tasa pasiva se había reducido en desarrollo de la política monetaria, mientras que las activas no caían al mismo ritmo.

En opinión de los codirectores no debería controlarse el crédito de consumo con tarjeta de crédito, pues provocaría un incremento en la utilización presionado por la demanda (estaba creciendo al 47 %, año completo). La medida de control propuesta sería para el crédito a plazos inferiores a dieciocho meses y de manera estrictamente temporal.

Este fue quizás el primer tema que dividió a los integrantes de la naciente Junta Directiva. Partidarios del control eran el ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, y los codirectores antes mencionados, María Mercedes Cuéllar, Néstor Humberto Martínez y Carlos Ossa Escobar.

En la otra orilla estaban el gerente general, Francisco Ortega, y los codirectores Roberto Junguito y Miguel Urrutia, quienes consideraban que no era una forma eficiente para reducir las tasas activas.

En una sesión extraordinaria del 25 de mayo de 1992, Ortega se opuso a una medida tan extrema como esta: “Es equivocado tomar decisiones con base en cálculos dudosos como los del documento, sobre el diferencial entre tasas activas de interés internas y externas para los últimos meses”, señaló⁶⁷.

⁶⁷ El 25 de mayo de 1992, a las 5:50 de la tarde, se reunió la Junta Directiva con carácter extraordinario para analizar el tema del control administrativo de las tasas activas de interés.

Consideró, además, que los movimientos de capital dependían también de las expectativas de devaluación y de los estímulos legales y tributarios en su favor; y que igualando las tasas de interés internas y externas del crédito no se obtendrían los resultados que se buscaban.

Habría que añadir que los fuertes ingresos de capital en esos años también estuvieron determinados por el optimismo que se generó en el país y en el exterior con las profundas reformas económicas adoptadas por el gobierno.

Según Néstor Humberto Martínez, esta fue la primera decisión fracturada de aquella Junta Directiva provisional. “Nosotros llevamos la propuesta a la Junta Directiva y Pacho [Francisco Ortega] la descalificó totalmente diciendo que no se podía intervenir el mercado financiero. Seguimos madurando la idea y a Hommes le gustó la tesis. Éramos el ministro de Hacienda, María Mercedes, Carlos Ossa y yo. Redactamos el tema; yo hice la resolución de intervención de la tasa de interés y en la Junta votamos 4-3”⁶⁸.

Así las cosas, se expidió la Resolución 32 de 1992, en donde se estableció el sistema de control de la tasa máxima de interés para operaciones activas en el cual los intermediarios financieros mantuvieron la libertad de acordar con sus clientes las tasas de los préstamos individuales, según el riesgo de la actividad, pero sujetándose a que el proceso de cartera de préstamos nuevos y renovaciones no superara una tasa de interés promedio efectiva anual del 35 % para los bancos, corporaciones de ahorro y vivienda y organismos cooperativos. Y al 36,5 % para las corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial. Se decidió que en noventa días la Junta Directiva evaluaría los resultados y liberaría las tasas.

La medida, además de controvertida dentro de la Junta, fue duramente criticada en el sector bancario que la acató a regañadientes. Aunque medidas como estas se habían adoptado en gobiernos anteriores, en este momento la tendencia mundial y en Colombia era de liberalización del sector financiero.

La banca privada cuestionó duramente la medida. El presidente de la Asociación Bancaria (Asobancaria), César González Muñoz (*El Tiempo*, 26 de mayo de 1992b), afirmó que:

Ojalá la Junta haya tenido la suficiente sabiduría para decidir que el promedio de 35 por ciento es el que le conviene a la economía. Nadie puede asegurar que ese es el ideal. Si eso es difícil de demostrar y no resulta ser el nivel adecuado, habría que esperar que se vuelva a presentar desintermediación del crédito, como ha sucedido cada que se acude a este tipo de medidas.

⁶⁸ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

El 23 de diciembre de 1992 la Junta Directiva le puso fin al control, lo cual regiría a partir del primero de enero de 1993. Según la corporación, la medida rindió los frutos esperados: las tasas de interés de colocación se redujeron en más de seis puntos.

Ese mismo año, en la Ley del Banco, se incluyó dentro de las funciones de la Junta Directiva como autoridad crediticia la facultad para intervenir las tasas de interés. El numeral e) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 dijo así sobre las funciones de la corporación:

Señalar las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, sin inducir tasas reales negativas [...] Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso de las señaladas por la Junta Directiva estarán sujetos a las sanciones administrativas que establezca la Junta en forma general para estos casos.

A iniciativa de la primera Junta Directiva del Banco se precisó en la Ley que el control a las tasas se diera en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedieran de ciento veinte días. Esto, entendiendo que es una medida extrema que podría distorsionar los mercados. Sin embargo, esta norma fue demandada, y la Corte Constitucional determinó que dichas limitaciones eran inconstitucionales porque invadían la autonomía del Banco de la República⁶⁹.

Lo cierto es que esta fue la primera medida de carácter extremo que, si bien causó gran ampolla en algunos agentes económicos, también permitió mostrar la independencia de la Junta Directiva como autoridad monetaria y crediticia. La decisión probó la autonomía del banco y ratificó que dentro de esta primera junta había unos pesos muy pesados.

⁶⁹ La expresión “en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de ciento veinte (120) días”, que llevaba la ley (artículo 16, literal e), fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-208 del 1 de marzo de 2000; magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell.

LOS CIMIENTOS DEL NUEVO BANCO

Después de la Constitución de 1991, la Ley 31 de 1992 es el hecho más significativo de la reforma institucional del Banco de la República. En dicha ley se reafirmó su autonomía e independencia y se precisó, con mayor detalle su función de banca central.

La nueva Carta Política, en el artículo 372, le atribuyó al Congreso la facultad de dictar la ley a la cual debía ajustarse el Banco y su Junta Directiva. Allí se desarrollarían, entre otros asuntos, temas relacionados con la organización del nuevo Banco, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva, las reglas para la constitución de sus reservas (entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria) y el destino de los excedentes de sus utilidades.

No eran pues menores los detalles sobre los cuales debía ocuparse esta ley, ni poca su trascendencia. La Constitución dijo, en artículo transitorio, que el gobierno debía radicar la iniciativa ante el Congreso dentro del mes siguiente a su instalación⁷⁰.

En este orden, la elaboración del proyecto de ley era un asunto prioritario. Al día siguiente de entrar en vigor la Constitución, esto es, el 7 de julio de 1991, el gerente general, Francisco Ortega, encargó a su equipo técnico la preparación del borrador de un anteproyecto que le pondría al gobierno.

El afán no solo radicaba en cumplir el plazo estipulado, sino en la urgencia de garantizar que lo acordado por los constituyentes quedara fielmente plasmado en la nueva ley especial del Banco.

Como se entenderá, no todo lo discutido y avalado, durante el trámite en la Asamblea Constituyente, quedó escrito en el articulado de la Carta Política, pues esta trataba de temas generales. Hubo asuntos muy importantes y delicados que, si bien no hicieron parte del texto constitucional, sí estaban consagrados en los documentos de estudio que sustentaron los artículos aprobados. Sobre muchos de estos temas se acordó que serían desarrollados en la ley correspondiente.

Dentro del equipo del Banco esto generaba cierta preocupación. Aunque por virtud de una ley no se podría cambiar la Constitución, a Ortega, según relata Jorge Enrique Ibáñez⁷¹, le inquietaba que en las normas de la ley del Banco se pusieran talanqueras o, incluso, desvirtuaran temas acordados con los delegatarios. De alguna manera, el alcance mismo de la reforma institucional al Banco de la República estaba en manos de la ley que se redactara.

⁷⁰ El artículo transitorio número 51 señaló también que, si al cabo de un año de radicado no se expedía la ley correspondiente, el presidente de la República lo pondría en vigencia mediante decreto legislativo.

⁷¹ Jorge Enrique Ibáñez fue testigo de excepción de todo el proceso de reforma. Por delegación de Francisco Ortega fue el asesor del Banco en la Constituyente. Fue subdirector Jurídico del Banco de la República y luego asesor Jurídico de la Gerencia General.

El gerente general y su equipo no querían que el Ministerio de Hacienda les tomara la delantera en la propuesta de ley. Si bien el gobierno tenía la iniciativa para presentar el proyecto al Congreso y, en este sentido, lo que hiciera el Banco tenía que pasar por la aprobación del ministro Hommes, estratégicamente sería más conveniente tener lista una versión, preparada internamente. Así, sobre el borrador elaborado por la administración del Banco se agregarían las recomendaciones del gobierno y de los miembros de la Junta Directiva.

En todo caso, la tarea era urgente, pues el nuevo Congreso sería elegido en octubre de 1991, para posesionarse el primero de diciembre⁷² y comenzar sesiones de inmediato.

Los miembros de la Junta Directiva temporal fueron designados por el presidente César Gaviria el 25 de julio de ese año y tuvieron su primera sesión el 14 de agosto, cinco semanas después de entrar en vigor la nueva Constitución de Colombia⁷³.

Según la Carta Política (artículo transitorio número 51), la nueva Junta Directiva, además de asumir las funciones tradicionales de la Junta Monetaria, también tendría a su cargo la dirección y ejecución de las tareas del Banco de la República, mientras se dictaba la ley orgánica que desarrollaría lo dispuesto en la Constitución.

A la primera reunión asistieron los codirectores Miguel Urrutia Montoya, Carlos Ossa Escobar y Néstor Humberto Martínez; Francisco Ortega, en calidad de gerente general del Banco, y Rudolf Hommes, como ministro de Hacienda y, en consecuencia, presidente de la Junta. Dado que Roberto Junguito y María Mercedes Cuéllar se posesionaron más tarde, no estuvieron presentes en esta sesión inicial.

Aunque esta primera Junta ya tenía muchas funciones, también debía ocuparse de ayudar a la elaboración de la Ley del Banco. Esto lo ratifica el codirector Roberto Junguito: “Comenzamos a desarrollar todas las funciones, pero una de las primeras tareas fue la preparación de la Ley 31 y la reglamentación de cómo íbamos a actuar”⁷⁴.

Y así fue. En la segunda reunión de Junta Directiva, el ministro Hommes les recordó a los codirectores y al gerente Francisco Ortega que el proyecto de Ley del Banco de la República debería estar listo para octubre, con el propósito de presentarlo al Congreso en diciembre⁷⁵. En consecuencia, les pidió apoyo en su preparación, en colaboración con el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Bancaria.

⁷² Había sido renovado en un 10 %, tras la revocatoria que hizo la Asamblea Constituyente. Las elecciones se habían efectuado el 27 de octubre de 1991.

⁷³ Aunque hubo una ceremonia oficial el día 4 de julio de 1991, la verdadera promulgación de la nueva Constitución se dio tres días después (7 de julio), cuando el secretario general de la Constituyente, Jacobo Pérez, firmó los artículos de la Carta Política.

⁷⁴ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

⁷⁵ Sesión del 21 de agosto de 1991, según Acta núm. 3897. A esta reunión no asistió la codirectora María Mercedes Cuéllar, pues fue el último miembro de Junta en posesionarse.

El gerente general, según consta en acta de dicha sesión, anunció que el Banco de la República ya venía trabajando en un borrador y que próximamente la administración circularía una primera versión. “El gerente me pidió que elaborara el primer proyecto de ley que presentó en la Junta Directiva. A partir de allí se fue nutriendo con lo que iban diciendo los miembros”, relató Ibáñez, testigo de excepción del proceso⁷⁶.

En este punto, como se mencionó, cuando se conformó la Junta Directiva, el gobierno incluyó, además de economistas, a un abogado, en el entendido de que en estas primeras de cambio podría aportar en los temas legales. Por ello, Néstor Humberto Martínez, quien venía de la Superintendencia Bancaria y tenía amplios conocimientos del sector financiero, sería de gran apoyo⁷⁷.

Entre agosto y noviembre de 1991 se trabajó el proyecto y se nutrió con los comentarios de los codirectores. Martínez señala que la Junta Directiva provisional puso especial interés en esta tarea. “La idea de Pacho Ortega era que los miembros independientes, que habíamos sido designados en julio, diéramos nuestra opinión sobre el proyecto de ley que preparó Jorge Enrique Ibáñez, del área jurídica. La Junta era verdaderamente independiente y teníamos nuestros puntos de vista”.

En dicho proceso los codirectores aportaron sus conceptos, unos económicos y otros legales, para que fuera un trabajo colectivo.

Hommes, sin embargo, afirma que la autoría de la ley hay que atribuírsele al Ministerio de Hacienda, pues si bien la Junta realizó observaciones importantes, pues se les consultó la iniciativa, el grueso salió del gobierno. “La Ley 31 la elaboramos nosotros en el Gobierno. Ellos opinaron, Junguito hizo algunas observaciones importantes, pero la ley la hicimos y la tramitamos nosotros. Lleva mi firma”, dijo, al ser consultado al respecto para este libro.

Lo cierto es que las actas de la Junta Directiva del primer año y medio —cuando se elaboraba la Ley— recogen las grandes discusiones técnicas, que, muchas veces, enfrentaron las opiniones de los codirectores con el propio ministro.

María Mercedes Cuéllar recuerda particularmente los debates relacionados con las operaciones de mercado abierto (OMA)⁷⁸; el régimen financiero del Banco; la destina-

⁷⁶ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

⁷⁷ Néstor Humberto Martínez (2018) en entrevista para este libro señaló lo siguiente:

[...] el presidente Gaviria me explicó que como la Constitución de 1991 le había entregado al Banco unas facultades transitorias para regular al sector financiero, era necesario que alguien que llegara a esta primera junta tuviera conocimiento del sector, del régimen de supervisión y contribuyera a la expedición de las primeras regulaciones que después se perdieron mientras salió la Ley marco de intervención del gobierno en el sector financiero. Pero en el tránsito, entre la Constitución del 91 y la que fue la Ley 35 de 1993 que definió el modelo de intervención en el sector financiero, la Junta Directiva del Banco de la República cumplió esas funciones.

⁷⁸ Específicamente los títulos con los que el Banco haría operaciones de mercado abierto.

ción de las utilidades (pues pasarían a manos del gobierno) y las funciones de regulación cambiaría de la corporación (estas discusiones se abordarán con mayor detalle en episodio aparte).

En la sesión del 6 de noviembre de 1991, la Junta Directiva⁷⁹ estudió el proyecto de ley en su última versión y revisó el documento del FMI titulado “Comentarios acerca del anteproyecto de Ley sobre el Banco”⁸⁰. Este último tenía similitudes con la mayoría de los planteamientos de los codirectores y sirvió para ratificar y nutrir algunos puntos de la propuesta que llevarían al Congreso.

La idea era presentar la iniciativa tan pronto como se instalasen las sesiones del Legislativo, el primero de diciembre de 1991. El ministro de Hacienda la radicó en la Comisión Tercera del Senado y su primer ponente fue el parlamentario liberal Aurelio Iragorri Hormaza. Sin embargo, el proyecto no inició su trámite, pues el tiempo era muy corto (el Congreso solo sesionaría dieciséis días) y se dejó hundir para presentarlo en la siguiente legislatura⁸¹.

En este lapso, mientras el Congreso reiniciaba sesiones, se le hicieron nuevos ajustes al proyecto de ley, pues había temas, como el destino de las utilidades del Banco, que no convenían a todos. La iniciativa volvió al Legislativo el 16 de marzo de 1992, cuando comenzaron las sesiones formales.

La manera como se daría la coordinación entre la Junta Directiva y el gobierno suscitó también grandes discusiones durante la preparación de la ley.

El tema fue debatido en la Constituyente, donde se estableció que el parámetro de la coordinación sería la política económica general, sin más precisiones. Incluso, el proyecto presentado por el gobierno no contemplaba instrumento distinto del consagrado en la Constitución. Sin embargo, en el trámite de la ley, en la Comisión Tercera del Senado se agregó que la política económica general debía estar contenida en un programa macroeconómico que debía adoptar el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Pero, también, a iniciativa de los primeros codirectores se incluyó en la ley el compromiso de la Junta Directiva, ante todo, de reducir la inflación. Es decir, que habría coordinación con el Gobierno, siempre y cuando esta no comprometiera la responsabilidad constitucional del Estado, por intermedio del Banco de la República, de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. Para la Junta Directiva era fundamental que quedara expreso que su principal función sería controlar la inflación, frente a otras variables.

⁷⁹ Documento JD-D-1191-21-J del 5 de noviembre de 1991.

⁸⁰ El primero de noviembre de 1991, el FMI le presentó al gobierno un documento sobre el tema.

⁸¹ Para ese momento, en el Congreso no se había expedido la ley de competencias de las comisiones, Ley 3.^a de 1992. Esto demoró el inicio de la legislatura.

Al ministro Hommes eso no le gustaba, pero dejó pasar este inciso en la ley, porque, como él dice, ya había asegurado en la Constitución la obligación de la Junta de coordinar con el Gobierno⁸².

Al recordar este episodio, Roberto Juguito advirtió que, según el mandato constitucional, el objetivo prioritario de la Junta Directiva es controlar el poder adquisitivo de la moneda. “Nuestra gran discusión con Hommes era, qué pasaría en caso de conflicto entre controlar la inflación y crecer. Pues nosotros decíamos que en ese caso predomina el mandato constitucional original, eso quedó en la Ley 31”⁸³.

Como se observa, aquella primera Junta era partidaria de dar prioridad al control de la inflación, así se frenase un poco la economía. “De ese lado estábamos los más ortodoxos y el *staff* técnico del Banco de la República, contra el ministro Hommes”, anota Junguito. Nuevamente, este es un tema de intenso debate entre economistas. Se sabe que un banco central con total credibilidad puede bajar la inflación a cualquier nivel deseado sin ningún costo en términos de crecimiento, pero ese claramente no era el caso del banco central en Colombia. También sabemos que es posible bajar la inflación en el mediano plazo sin costo alguno en materia de crecimiento, como muestran innumerables documentos escritos sobre las implicaciones de adoptar un régimen exitoso de inflación objetivo. Muchos países han logrado reducir marcadamente la inflación con una tasa de crecimiento similar a la que existía en el pasado.

En materia cambiaria, los ponentes del proyecto de ley, tanto en Senado como en Cámara, previeron que, en caso de desacuerdo entre la Junta y el ministerio de Hacienda, prevalecería la responsabilidad constitucional del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda⁸⁴.

Claramente una de las innovaciones más importantes de la reforma al Banco de la República fue darle rango constitucional a la búsqueda del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda como objetivo principal (Junguito, 2018).

⁸² El artículo 4 de la Ley 31 estableció que la Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y, como tal, cumplirá las funciones previstas en la Constitución y en la ley. “Tales funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general prevista en el programa macroeconómico aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), siempre que ésta no comprometa la responsabilidad constitucional del Estado, por intermedio del Banco de la República, de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”.

⁸³ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

⁸⁴ El artículo 16, literal i) de la Ley 31 señala que entre las atribuciones de la Junta Directiva está:
[...] disponer la intervención del Banco de la República en el mercado cambiario como comprador o vendedor de divisas, o la emisión y colocación de títulos representativos de las mismas. Igualmente, determinar la política de manejo de la tasa de cambio, de común acuerdo con el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En caso de desacuerdo, prevalecerá la responsabilidad constitucional del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

En la elaboración del proyecto de ley también se discutió el tema del control político. La Constitución dijo en su artículo 371 que el Banco rendirá informe al Congreso sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

Para la Junta Directiva provisional este control político a cargo del Congreso generaba un estímulo a la coordinación de la política económica, que obliga tanto al Emisor como al Gobierno, con un programa monetario de corto y mediano plazo, para ser debatidos por las comisiones económicas del Legislativo⁸⁵.

Sin embargo, posteriormente, en algunos períodos hubo grandes discusiones en la Junta por la asistencia de sus miembros al Congreso. Algunos no lo veían con agrado, pero para otros era conveniente responder al llamado del Legislativo.

En resumen, el proyecto de ley especial del Banco se discutió en el Congreso entre marzo y diciembre de 1992. Era un gran momento, pues todo el Legislativo estaba sintonizado con la modernización de la economía colombiana.

Según Miguel Urrutia, “el proyecto final tenía diferencias importantes con el original, es decir que el Congreso aportó mucho a la elaboración de este”.

Por su parte, para Néstor Humberto Martínez, a quien sus colegas encargaron la tarea de liderar en el Congreso el desarrollo del proyecto de ley⁸⁶:

[...] los ponentes fueron audaces y modernistas y entendieron que había que cerrar las fuentes de expansión del dinero y del crédito del banco central al sector público y privado, por lo que eso implicaba desde el punto de vista de inflación, y lo aceptaron. Roberto Junguito y Miguel Urrutia eran demasiado ortodoxos, entonces querían asegurarse de que eso en la ley quedara absolutamente claro y lo logramos con el concurso del Congreso⁸⁷.

Finalmente, el 29 de diciembre de 1992 se expidió la Ley 31 que dicta las normas a las que debe sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones. Sin duda, se logró una ley muy equilibrada. Tan importante y buena que ha permanecido incólume a lo largo de 30 años.

⁸⁵ El artículo 5.º de la Ley 31 señala que el gerente general deberá presentar a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, en sesiones exclusivas, un informe dentro de los diez días siguientes a la iniciación de cada período de sesiones ordinarias.

⁸⁶ “Me pidieron el favor de que, a nombre de la Junta, yo redactara la que después sería la Ley 31 de 1992. Pero algo más, que fuera el vocero de la Junta Directiva del Banco en los debates en el Congreso sobre la ley, y por eso me tocó interactuar con todos los ponentes en las Comisiones Terceras, originalmente, y en las plenarias trabajando en el proyecto” (entrevista para este libro; Bogotá, 2018).

⁸⁷ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

LA VERDADERA AUTONOMÍA Y EL DESTINO DE LAS UTILIDADES

En la Asamblea Constituyente hubo total convencimiento sobre la necesidad de otorgarle al Banco de la República personalidad jurídica propia y máxima autonomía para ejercer con independencia las funciones de banca central. El concepto de autonomía se extendía a lo técnico, administrativo y patrimonial, sin lo cual no se podría predicar de un verdadero banco central independiente del Gobierno⁸⁸.

Lo técnico se refería a la capacidad del Banco para analizar libremente los fenómenos monetarios y tomar decisiones independientes del Gobierno, aunque sin perjuicio de la requerida coordinación.

Con la autonomía administrativa se buscaba que el Banco de la República fuera un órgano del Estado de naturaleza única, sin pertenecer a ninguna de las ramas legislativa, ejecutiva o jurisdiccional. En otras palabras, sin obedecer a directrices, decisiones y orientaciones de ninguna otra autoridad, solo con sujeción a la Constitución y la ley.

Sin embargo, la verdadera autonomía era la patrimonial, pues implica que el Banco pueda integrar y disponer de sus propios activos (en moneda nacional y extranjera); contabilizarlos en sus estados financieros; tener unidad en el manejo de sus recursos; en la obtención de las utilidades, y en la destinación de estas.

Los constituyentes entendieron que sin un régimen financiero y presupuestal propio no se podría predicar con exactitud la autonomía de la banca central. Decidieron, entonces, que este tema fuera precisado en detalle en la ley⁸⁹.

En la Carta Política se establecieron los principios generales que debían servir de base para su desarrollo posterior en el marco legal. Por ejemplo, un principio general fue que las utilidades obtenidas debían destinarse a la constitución de reservas legales, para atender con ellas las necesidades del Banco y precaver momentos de crisis que permitiera asumir

⁸⁸ La Constitución dispuso que las normas sobre la materia debían estar contenidas en la Ley del Banco y en sus Estatutos. El artículo 371 dice: “El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio”.

⁸⁹ Una vez fue aprobado el tema de la autonomía, los delegatarios Carlos Ossa e Ignacio Molina dejaron esta constancia con el objeto de precisar el alcance de las normas contenidas en la nueva Carta Política:

La autonomía patrimonial implica que podrá integrar y disponer de sus propios activos, en moneda nacional y extranjera, los cuales contabilizará en sus estados financieros para que exista unidad en el manejo de sus recursos, en la obtención de las utilidades y en la destinación de estas; así las reservas internacionales deben manejarse con los demás activos desapareciendo la Cuenta Especial de Cambios. Las utilidades que se obtengan por la administración de sus activos se destinarán para constituir las reservas legales que le permitan al Banco atender [a] sus necesidades y fines propios y precaver los momentos de crisis para con ellas asumir los costos que demande su intervención en el manejo cambiario monetario y crediticio por la utilización de los instrumentos a su cargo. Para tal efecto, la ley debe señalar las reglas generales conforme a las cuales el Banco debe constituir sus reservas, entre ellas, las de estabilización monetaria y cambiaria. Los excedentes de sus utilidades deberán destinarse para los fines que señale la Ley (Banco de la República, 1994).

los costos de la política monetaria, cambiaria y crediticia. Pero sobre el destino de los excedentes de las utilidades no se ocupó en más detalle la Constitución, pues esto también lo definiría la ley.

Por otro lado, como las reservas internacionales debían manejarse como los demás activos del Banco, se dispuso la desaparición de la cuenta especial de cambios (CEC)⁹⁰. El desarrollo de todo lo anterior quedaría en manos de quienes elaboraran la ley, es decir, entre el Gobierno y el Banco o la misma Junta Directiva que comenzaba funciones.

Les correspondió, pues, a los nuevos codirectores, que apenas empezaban a diseñar su plan de vuelo, trabajar sobre los elementos esenciales del nuevo régimen financiero, presupuestal, administrativo y técnico.

Y uno de los asuntos de mayor controversia cuando se construía la Ley 31 fue el destino que se le debía dar a las utilidades, después de las reservas necesarias. Sobre este tema persistían las diferencias entre el equipo de Francisco Ortega y el ministro Hommes.

Ortega y su grupo eran defensores de que las utilidades fueran en su totalidad a los fondos de estabilización cambiaria y monetaria, mientras que Hommes y alguno que otro codirector pensaba que el excedente de estas debía ir al Gobierno.

Para los primeros, en los documentos de la Constituyente se planteó que todo se manejaría con reservas para asumir el costo de las OMA. Los excedentes eran para hacer otras reservas patrimoniales que permitieran cubrir los costos de las operaciones ordinarias del Banco, así como la actividad cultural. Jorge Enrique Ibáñez, quien, como se ha dicho, estuvo al frente de los debates en la Constituyente, afirma que Ortega pensaba que las utilidades no debían ir al Presupuesto General de la Nación (PGN), pues así lo quisieron los delegatarios cuando redactaron el artículo 372 de la Constitución⁹¹. “La idea original era que las reservas con cargo a las utilidades eran para los fondos, y si hubiera utilidades excedentarias se mantendrían en reserva para asuntos de organización”, señala. Además, por esta vía se le podría quitar autonomía al banco central⁹².

⁹⁰ Esta cuenta era un mecanismo de regulación cambiaria y monetaria constituido por los ingresos y egresos derivados del manejo de las reservas internacionales y la compraventa de divisas y metales preciosos-aleados con oro.

⁹¹ El artículo 372 de la Constitución, en uno de sus apartes, señalaba:

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el periodo del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria y el destino de los excedentes de sus utilidades.

⁹² Jorge Enrique Ibáñez argumentaba que, en una situación extrema, una Junta Directiva podría decidir hacer OMA, no tanto con el objeto de hacer política monetaria, sino fundamentalmente para generar utilidad buscando girarlas al Gobierno. El Ejecutivo, desde el punto de vista fiscal, podría perfectamente, al hacer su presupuesto, determinar que necesita recursos de capital que implican salir a endeudarse o acudir a las utilidades del Banco de la República. De ser pocas, le podría pedir a la Junta que las genere, es decir, que haga operaciones de mercado.

El codirector Carlos Ossa Escobar, exdelegatario en la Constituyente y uno de los ponentes de la reforma, también compartía la idea de Ortega en el sentido de que por la vía de la distribución de las utilidades se podría hacer una contrarreforma.

Pero otra tesis defendía el ministro de Hacienda, quien consideraba que los excedentes de las utilidades deberían ir al Gobierno y tenía argumentos de gran peso para defender esta posición. Con el cierre de la CEC, que vino tras la reforma, el Gobierno se quedó sin una gran fuente de recursos para el presupuesto.

Es importante recordar que los técnicos del Banco habían sido supremamente críticos del manejo de la CEC en el pasado, ya que el Gobierno elevaba sus utilidades cada que se presentaba una devaluación de la tasa de cambio⁹³. Para remediar esta situación, la Ley 31 de 1992 decidió que las utilidades provenientes de las variaciones en la tasa de cambio peso-dólar se registrarían en adelante en una cuenta patrimonial (llamada “ajustes de cambio”) y no en el P y G del Banco.

En el régimen de minidevaluaciones que prevaleció por años, los ingresos de la CEC originados en utilidades en la compraventa de divisas fueron enormes. En 1981 llegaron a representar más del 45 % de los ingresos de dicha cuenta (Jaramillo y Montenegro, 1982). En 1989, con la Ley 38 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), se estableció que el resultado anual de esta cuenta especial se distribuiría en proporciones que decidiera la Junta Monetaria entre el Gobierno como ingresos de capital y dos fondos establecidos en el Banco de la República (Steiner, 1991).

Como en la Constituyente se señaló que la política monetaria no podría financiar la fiscal y que las reservas internacionales, como activos que son del Banco, deben manejarse en sus propias cuentas, junto con los demás activos, la CEC debía desaparecer⁹⁴.

De regreso a la polémica desatada por el destino de los excedentes de las utilidades, Hommes señalaba que se había quedado sin los recursos de la CEC; por tanto, tenía que suplirlos de alguna manera. El hueco que le dejaba la liquidación de esta cuenta no lo podría financiar ni con dos o tres reformas tributarias. El tema era, pues, de suma importancia.

En su argumentación lo acompañaba el codirector Néstor Humberto Martínez, quien afirmaba que, “a nivel de derecho comparado existía, casi como constante del régimen financiero y contable de los bancos centrales, que el remanente final de sus utilidades fuese a las arcas del Tesoro Nacional” (Martínez, 2013). Agregaba que los bancos centrales tenían un privilegio monopólico, atribuido a ellos por el Estado y que sus ingresos también gozaban de especiales exenciones y, por lo general, de un tratamiento fiscal privilegiado.

Para resolver este punto del proyecto de ley que estudiaría el Congreso, Martínez afirma que hizo una propuesta que finalmente se convirtió en el régimen actual de

⁹³ Véase, en especial, Jaramillo y Montenegro (1982).

⁹⁴ Con el Decreto 234 del 3 de febrero de 1993, que reglamentó el artículo 60 de la Ley 31, mediante el cual se ordenó el cierre de la CEC.

utilidades del Banco de la República. “Ese artículo lo redacté de la mano con Alberto Carrasquilla, quien en ese momento era uno de los asesores del Banco y de mucha confianza para nosotros en la Junta Directiva, y mía personalmente”.

El texto señaló que cuando haya utilidades pasen a ser parte del financiamiento del presupuesto nacional, pero el mismo rasero se aplicaría a las pérdidas, en caso de que las hubiera; es decir, estas debían correr por cuenta del PGN.

Roberto Steiner, entonces asesor de la Junta, fue un gran promotor de la tesis de que en la ley debería quedar explícita la obligación de la nación de asumir las pérdidas del Banco de la República. Entre los argumentos que sustentaban su tesis está el siguiente:

El surgimiento de pérdidas (de los bancos centrales) está vinculado al hecho de que el Banco puede asumir, por cuenta del Gobierno, actividades de carácter fiscal, que rindiendo poco o nada obligan al Banco a emitir pasivos remunerados para cumplir con las metas monetarias. Por lo tanto, habrá pérdida o bien porque los activos del Banco son pocos productivos o porque sus pasivos le cuestan algo (Martínez, 2013).

Para Francisco Ortega, al entregarle al Gobierno los excedentes de las utilidades del Banco, se violentaba lo establecido en la Constitución. En el fondo, esperaba que durante el debate en el Congreso el tema pudiera modificarse. Sin embargo, primero en Senado y luego en Cámara triunfaron los argumentos del ministro de Hacienda. “Esa pelea la perdimos”, reconoce Jorge Enrique Ibáñez.

El proyecto fue aprobado en el Legislativo como quiso el ministro de Hacienda. Quedaba la revisión constitucional, en caso de que alguien demandara la norma.

En efecto, el literal e) del artículo 27 de la Ley 31 de 1992, donde se dispuso que el remanente de las utilidades del Banco de la República, una vez apropiadas las reservas en la forma prevista, serían para la nación, fue demandado.

Según el demandante, la autonomía patrimonial del Banco resultaría afectada al ordenársele traspasar e incorporar el remanente de sus utilidades al presupuesto de renta de la nación como ingresos, pues este debe poder distribuir sus utilidades para fortalecer el patrimonio de la institución y asegurar su autonomía técnica y administrativa.

Sin embargo, la Corte Constitucional declaró exequible las partes demandadas y dijo lo siguiente:

Si el Estado es el sujeto que debe asumir las eventuales pérdidas que en un determinado ejercicio resultaren de las operaciones del Banco, es apenas lógico que, en reciprocidad y a modo de compensación, la ley prevea la reversión a sus arcas de los excedentes de las utilidades que de un cierto ejercicio pudieren resultar, una vez se hayan apropiado los recursos requeridos con destino a las reservas de estabilización y corrección monetaria, conforme lo ordena la ley⁹⁵.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-050 de 1994.

En síntesis, en la Ley 31 quedó establecido que el remanente de las utilidades del Banco de la República será de la nación, una vez sean apropiadas las reservas de estabilización monetaria y cambiaria, y los gastos de funcionamiento en el área cultural. Y las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por el PGN, siempre y cuando no alcancen a ser cubiertas con las reservas de estabilización monetaria y cambiaria.

Igualmente, las utilidades del Banco no podrán distribuirse o trasladarse a la nación si no se han enjugado totalmente las pérdidas de ejercicios anteriores no cubiertas con cargo a las reservas de estabilización monetaria y cambiaria.

El pago de las utilidades o de las pérdidas, según corresponda, deberá efectuarse en efectivo dentro del primer trimestre de cada año.

Cabe anotar que en el año 1993 el Banco de la República mostró pérdidas por primera vez desde su autonomía.

Finalmente, sobre las discusiones relacionadas con la autonomía patrimonial, cabe anotar que la Casa de Moneda y las agencias de compra de oro ingresaron al patrimonio del Banco y, en contraprestación, las acciones que el Banco de la República poseía en el Banco Central Hipotecario (BCH) pasaron a ser propiedad de la nación. Este último asunto fue idea original de Francisco Ortega, quien también sugirió que las actividades culturales no fueran financiadas con recursos provenientes de las operaciones monetarias, cambiarias o crediticias, sino con las utilidades operacionales. El ministro de Hacienda respaldó la propuesta.

LOS TÍTULOS DE LA DISCORDIA

En el despegue de sus funciones, la nueva Junta Directiva del Banco de la República se enfrascó en profundas discusiones de carácter técnico. Las reuniones se realizaban cuatro y cinco veces al mes, y allí se analizaban varios documentos de trabajo preparados para la Junta Directiva.

Uno de los grandes debates, cuando se discutía el diseño de la política monetaria para ser definida en la Ley del Banco, tuvo que ver con los títulos que servirían para realizar OMA.

El tema era muy importante, pues se trataba de uno de los instrumentos con los cuales la Junta Directiva haría política cambiaria y monetaria para regular la liquidez en el mercado, en su función de velar por la estabilidad de la moneda⁹⁶.

El principal instrumento que venía usando el Banco de la República con este fin eran los certificados de cambio (títulos representativos en moneda extranjera), que se le entregaban, en su mayoría, a los exportadores cuando traían divisas al país para no tener que monetizar los dólares inmediatamente.

Dependiendo de las circunstancias que se querían controlar, la Junta determinaba el plazo del certificado que podía ser redimido de forma anticipada a una tasa de descuento.

Como señalaría después Miguel Urrutia (2002), la nueva Junta del Banco trató de posponer la monetización de divisas poniéndole plazo a los certificados de cambio, como se había hecho durante la bonanza cafetera en 1977. Quien deseaba liquidar el certificado antes del plazo establecido lo vendía a descuento, y el certificado descontado era el precio utilizado para las estadísticas de la tasa de cambio del mercado (Urrutia, 2002).

Este instrumento tenía una doble función, dado que, como ocurre siempre, la política monetaria (con propósito de reducir la inflación) tenía una alta dependencia de las decisiones que se tomaran en materia cambiaria. Como los certificados de cambio se negociaban libremente en el mercado secundario, también servían para hacer operaciones de mercado abierto y controlar la liquidez de la economía.

Pues bien, en la preparación del proyecto de la Ley del Banco, donde se establecerían las funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria y se definirían los mecanismos de control de los agregados monetarios, el ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, propuso que el Banco de la República hiciera OMA con títulos de deuda pública (de la Tesorería).

⁹⁶ Según Martínez (2014), a partir de 1979, mediante la colocación de títulos de participación, se reconoció la importancia de las OMA como instrumento de control monetario. Desde entonces, su importancia relativa ha sido creciente y por ello la Ley 31 de 1992 hizo explícita la opción que tiene la Junta Directiva del Banco de la República de hacer política monetaria con este mecanismo de mercado.

La idea escandalizó a algunos codirectores, entre ellos a María Mercedes Cuéllar y Néstor Humberto Martínez, quienes consideraban que dichas operaciones debían realizarse con los propios papeles del Banco de la República, o sea, con activos del banco central, por lo que no era conveniente adquirir papeles.

La propuesta del ministro de Hacienda significaba que los títulos de tesorería (TES), que eran un mecanismo de financiación del Gobierno, ahora se convirtieran en un instrumento para regular la liquidez.

La polémica se centró en quién pagaría el costo de las operaciones de mercado, de darse una eventual pérdida, cuando estas se hiciesen con títulos de deuda pública. Como en dicho caso no se beneficiaría el Gobierno (pues no le generaría financiación al PGN) y, por el contrario, al Banco le permitían recoger recursos de la base monetaria, Hommes señalaba que era obvio que el costo lo debía asumir el Banco, lo cual rechazaban algunos codirectores.

En ese momento se abordaba también el tema de las utilidades del Banco de la República. Sobre este asunto, como ya se explicó, se discutía que una vez se realizaran las reservas y los gastos de inversión para la función cultural, se transferirían al Gobierno. En caso de que se presentaran pérdidas, estas serían asumidas por la nación, siempre y cuando no alcanzaran a ser cubiertas con la reserva establecida. Esto atizaba la discusión sobre los títulos con los que se haría política monetaria.

Finalmente se llegó a una fórmula salomónica. Aunque el literal b) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 facultó al Banco de la República para realizar OMA, emitiendo y comprando sus propios títulos o negociando papeles de deuda pública del Gobierno en el mercado secundario, en un parágrafo del artículo 49 se precisó que a partir de 1999 las OMA se realizarían exclusivamente con títulos de deuda pública.

Con el correr del tiempo este artículo tuvo un importante desarrollo. Cuando se cumplió el plazo (en 1999), fue demandado y posteriormente eliminado por una ley (este episodio será relatado con mayor detalle más adelante).

Solo hasta enero de 2010 varió esta situación. Y aun cuando se permitió que el Banco de la República emitiese sus propios títulos, nunca los ha utilizado, preocupado porque ello puede repercutir negativamente sobre la curva de los TES emitidos por el Gobierno.

Dentro de las discusiones técnicas para el diseño de la política monetaria, el encaje fue otro de los instrumentos que generó discusiones dentro de la nueva Junta. Al tiempo que se estudiaba el tema en la corporación, entraba en vigor, tanto en Colombia como internacionalmente, la política de liberalización del sector financiero. Así las cosas, los encajes eran materia de debate en todo el mundo⁹⁷.

Néstor Humberto Martínez asumió el liderazgo de este tema, pues venía de la Superintendencia Bancaria y tenía amplio conocimiento del sector financiero. Señalaba que,

⁹⁷ Durante la década de los sesenta y parte de los setenta el encaje fue el principal instrumento de política monetaria en Colombia, pero su protagonismo se había reducido hacia los años noventa.

desde el punto de vista de costos, era mucho más transparente la política monetaria que se sustentaba en las OMA, cuyo valor lo asume de manera clara el Estado en cabeza del Banco, e indirectamente el Gobierno Nacional vía menores utilidades.

Sin embargo, para otros codirectores esto era justamente una aberración que contrariaba lo querido por los reformadores del Banco de la República que señalaban que la política monetaria no debía subsidiar a la política fiscal, ni esta a aquella, pues de esto se trataba la autonomía patrimonial.

Estos primeros debates técnicos, como era de esperarse por la calidad de los miembros de Junta, fueron a veces álgidos y generaron tensiones, pero siempre buscaron el propósito de construir una banca central independiente para la cual habían sido llamados.

CULTURA, LA OTRA CARA DEL BANCO

Durante la discusión de la reforma al Banco de la República, en la Asamblea Constituyente siempre se valoró y respetó la actividad cultural que desarrollaba la institución. Con excepción de algunas voces⁹⁸, la casi totalidad de los delegatarios no tenía reparos en que esta área se mantuviera en cabeza del Banco.

Entre quienes tenían alguna objeción estaba el ministro de Hacienda, Rudolf Hommes. Si bien reconocía que el Banco era la única entidad pública con los recursos para realizar esta labor con seriedad, continuidad y unidad, también consideraba que esta era una función que le correspondía al Gobierno y no veía claro que una entidad pública asumiera la actividad cultural con recursos que se apropia automáticamente, vía su estado de pérdidas y ganancias (Hommes, 1995: 44).

Confiesa que el Ministerio de Hacienda de la época hizo un gran esfuerzo para convencer a los constituyentes de que esta no era una función propia del banco central y que el procedimiento reñía con una organización democrática de la cultura. Sin embargo, su argumento no logró persuadirlos: “Es evidente que no tuvo el mayor éxito, porque la Constituyente dejó abierta la posibilidad de que la Ley del Banco previera esta función, tal como en efecto sucedió. La lección que quedó es que a los defensores públicos de la cultura poco les importan la democracia o las instituciones” (Hommes, 1995).

Según el expresidente César Gaviria, en efecto, en su momento se pensó que era un poco heterodoxo y que, en teoría, no era tarea del banco central. Sin embargo, también se vio que la actividad cultural en cabeza del Banco de la República funcionaba muy bien. “Uno no trata de cambiar las cosas que funcionan bien. Los constituyentes optaron por dejarlo quieto. Eran tantos los cambios que se estaban haciendo que, con las cosas que funcionaban correctamente era mejor no meterse”⁹⁹.

Sobre el apoyo a las actividades culturales, el exconstituyente Guillermo Perry (2019) recuerda que recibieron visitas de prestantes líderes del sector cultural, quienes los convencieron de que, si le quitaban esta función al Banco, el Gobierno nunca compensaría el faltante, pues hasta entonces todos los gobiernos habían demostrado poco interés en el tema.

Aunque en el proyecto original que se presentó a la Asamblea en 1991 estaba implícito que la actividad cultural permanecería dentro de las funciones del Banco, algunos constituyentes temían que esta labor se podría perder, de no quedar explícito en la Carta Política.

⁹⁸ Algunos propusieron que como ya existía Colcultura y el Instituto Colombiano de Antropología, a estos entes se les podría entregar las colecciones del Banco.

⁹⁹ Entrevista del Banco de la República a César Gaviria (2015).

Por esto, los constituyentes María Mercedes Carranza, representante del AD-M19, y Alberto Zalamea, delegatorio por el Movimiento de Salvación Nacional, presentaron una proposición en la que precisaron claramente que la actividad cultural sería una función del Banco de la República que debía conservarse. En la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991, Carranza señaló que “el Banco tiene en este momento áreas culturales en 23 ciudades, estas áreas culturales constituyen, podemos decirlo, el epicentro alrededor del cual gira la actividad cultural, la actividad intelectual, la actividad artística de estas ciudades [...]”¹⁰⁰.

Según Jorge Enrique Ibáñez, se logró convencer a la delegataria de que no era conveniente incluir el tema expresamente en la Carta Política, pues, además, faltando veinte días para que la Asamblea terminara funciones, el proyecto de Constitución ya superaba los 1.000 artículos¹⁰¹.

Aceptado el argumento y con el objeto de mantener en el banco su actividad cultural, la delegataria propuso que la ley que regulara las funciones del Banco dispusiera que parte del excedente de las utilidades se destinara a gastos de inversión cultural. “Dicha propuesta tuvo gran acogida entre los delegatarios, quienes dejaron constancia de ella en el acta de la sesión plenaria del 21 de mayo de 1991 y que fue antecedente importante de la expedición de la ley” (Boada y Ocampo, 2017).

Posteriormente, la Junta Directiva apoyó a la Gerencia General en el tema de la actividad cultural, y el artículo 25 de la Ley 31 de 1992 sobre actividades conexas señaló lo siguiente sobre las funciones de carácter cultural:

El Banco podrá continuar cumpliendo únicamente las funciones culturales y científicas que actualmente desarrolla. Corresponde al Consejo de Administración, señalar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se realicen estas actividades con sujeción al presupuesto anual aprobado por la Junta Directiva.

Parágrafo. Los gastos para atender el funcionamiento y estructura del Banco en cumplimiento de las funciones de carácter cultural y científico que actualmente desarrolla serán egresos ordinarios operacionales del Banco¹⁰².

Claramente, el punto central de preocupación sobre la actividad cultural era su financiación. Tras la reforma constitucional desaparecía la CEC, por tanto, no se

¹⁰⁰ Exposición de la delegataria Carranza en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 63; Bogotá). Referencia tomada de Boada *et al.* (2017).

¹⁰¹ Hubo una labor frenética para reducir el número de artículos. Una comisión se encargó de esta tarea. La Constitución de 1991 quedó de 380 artículos y 59 transitorios, tal como fue expedida.

¹⁰² Este parágrafo del artículo 25 fue demandado, pero fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-050 del 10 de febrero de 1994.

podrían comprar objetos para el Museo del Oro o la Biblioteca Luis Ángel Arango con emisión, todo habría que hacerlo con recursos operacionales del nuevo Banco.

La Junta Directiva provisional, durante su participación en la elaboración de la Ley del Banco, se ocupó también del tema. En la sesión del 4 de diciembre de 1991 el gerente general Francisco Ortega explicó que el Museo del Oro, si bien no pertenecía al capítulo de la banca central, exigía para su conservación unas condiciones tales que únicamente podría atender el Banco de la República.

Ahora bien, en cuanto a las fuentes de financiación, Ortega pensaba que atender la función cultural con las utilidades podría crear “gran inestabilidad en este campo y constituir innecesariamente un tema de permanente discusión pública”. Por ello propuso, en consecuencia, que los gastos laborales y de funcionamiento de la actividad cultural se hicieran con cargo al presupuesto general del Banco y que la inversión en bienes culturales con cargo a un fondo que sería alimentado por las utilidades y con recursos del presupuesto nacional¹⁰³.

Los codirectores eran defensores de mantener la actividad cultural como parte de las funciones del Banco, pero creían que era necesario hacer algunos ajustes que permitieran reducir gastos. Sobre estas discusiones, el codirector Óscar Marulanda recuerda que, si bien lo relativo a la actividad cultural del Banco fue objeto de un esfuerzo de depuración institucional, “el tema se solventó a través de aislar la operación de estas actividades de las puramente de banco central, a través de una estructura de fundaciones de propósito específico, articuladas al mismo”.

Más adelante, en los Estatutos del Banco¹⁰⁴ se reforzarían las funciones de carácter cultural. El artículo 26 de estos señala que podrá continuar cumpliendo las siguientes funciones culturales y científicas: “El Museo del Oro y la Biblioteca Luis Ángel Arango con sus extensiones en música y artes plásticas. Estas actividades comprenden las áreas culturales y bibliotecas regionales que a la vigencia de la Ley 31 de 1992 poseía el Banco en sus sucursales, así como sus colecciones de arte, numismática y filatelia”.

Además de las actividades culturales de promoción de estudios en el exterior, a través del programa de becas por concurso creadas hasta la entrada en vigor de la Ley 31 de 1992. También, las actividades de promoción cultural y científica que venían efec-

¹⁰³ Para algunos protagonistas de aquella época, la actividad cultural no era el foco de mayor interés de Francisco Ortega cuando fue gerente general del Banco de la República. En su gerencia se dedicó al tema de la investigación económica. Le afligía que todas las investigaciones tuvieran que ser contratadas externamente y por eso formó una escuela técnica, para que el Banco tuviera su propio *tanque de pensamiento*. En el tema cultural frenó muchas compras; sin embargo, siempre defendió la presencia del Museo del Oro en el Banco, porque pensaba que en otras manos se podría perder.

¹⁰⁴ Por medio del Decreto 2520 del 14 de diciembre de 1993 se expedieron los Estatutos del Banco de la República.

tuando las fundaciones¹⁰⁵ constituidas con aportes del Banco, pero se decidió que el Banco no podría efectuar nuevos aportes a tales fundaciones. En parágrafo aparte (de la misma forma que en la Ley 31) se precisó que los gastos para atender el funcionamiento y estructura del Banco, en cumplimiento de las funciones de carácter cultural y científico que actualmente desarrolla, serán egresos ordinarios operacionales del Banco.

Si se mira con la perspectiva de los años ya transcurridos, el balance de esta decisión ha sido muy positiva. Miguel Urrutia (2017: 543-559), a quien se le reconoce el apoyo que le dio a la actividad cultural durante su paso por la Gerencia General del Banco, señala gráficamente la importancia de esta área.

La continuidad del coleccionismo del Banco ha creado un patrimonio cultural valiosísimo, además de muchos admiradores y amigos del Banco. La definición de un banco central que busca mantener el valor de la moneda nacional es: 'una institución que quita la ponchera cuando la fiesta se está poniendo buena'. Esto no es popular, por lo tanto, vale la pena desde el punto de vista institucional hacer amigos con otras actividades, lo cual puede justificar el quehacer cultural.

¹⁰⁵ Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales, Fundación para la Enseñanza de Oficios, Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología, Fundación para la Conservación y Restauración del Patrimonio Cultural Colombiano.

FRANCISCO ORTEGA: MISIÓN CUMPLIDA

Como se relató atrás, la Junta Directiva provisional del Banco de la República, elegida por el presidente César Gaviria el 25 de julio de 1991, se reunió por primera vez el 14 de agosto de ese año, cinco semanas después de haber entrado en vigor la nueva Constitución de Colombia¹⁰⁶.

El ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, como presidente de la Corporación, informó que Francisco Ortega había renunciado a la Gerencia General, y así se lo había informado al presidente Gaviria¹⁰⁷.

Su renuncia era protocolaria. Para Ortega era claro que comenzaba otra era para el Banco de la República, con nuevas reglas de juego, entre ellas la elección del gerente general.

El artículo 372 de la naciente Constitución señalaba que sería elegido por la Junta Directiva, por lo que el ministro Hommes recomendó, en nombre del gobierno y en el suyo propio, confirmar en su cargo a Francisco Ortega hasta tanto se expidiera la nueva ley del Banco de la República, asunto del que también debían ocuparse los codirectores.

La Junta Directiva acogió por unanimidad la propuesta del gobierno y decidió confirmarlo como gerente general, lo que Ortega agradeció, y ofreció poner al servicio del Banco todas sus capacidades para cumplir con las responsabilidades que le asignaren.

Para los codirectores, la presencia de “Pacho” Ortega (como afectuosamente se le conocía) era fundamental en esta etapa. Además de ser uno de los inspiradores de la reforma al Banco de la República en la Constituyente, era admirado y respetado como gran economista. Completaba seis años en la Gerencia General, cargo que había asumido en octubre de 1985, cuando el presidente Belisario Betancur lo nombró para suceder a Hugo Palacios Mejía (1982-1985), quien había sido designado ministro de Hacienda para los últimos ocho meses de ese gobierno.

Durante su paso por el Banco a Ortega se le reconoce el importante papel que desempeñó en la formación de un amplio grupo de profesionales, quienes posteriormente se destacaron y aportaron a la política económica del país como funcionarios de la entidad o del Gobierno.

Además, una vez fue aprobada la reforma en la Constituyente, Francisco Ortega ayudó a la reorganización institucional del Banco durante los meses de transición. Aportó su experiencia y conocimiento a esa primera Junta Directiva que le correspondió

¹⁰⁶ Aunque hubo una ceremonia oficial el día 4 de julio de 1991, la verdadera promulgación de la nueva Constitución se dio tres días después (7 de julio), cuando el secretario general de la Constituyente, Jacobo Pérez, firmó los artículos de la Carta Política.

¹⁰⁷ Según consta en Acta núm. 3896 de la Junta Directiva del Banco de la República reunida el 14 de agosto de 1991.

poner en marcha el nuevo esquema de banca central. Pero también participó activamente en la elaboración de la Ley del Banco (Ley 31 de 1992) y en sus Estatutos.

Cuando habían transcurrido dieciocho meses desde aquella renuncia protocolaria, y un día después de que el presidente César Gaviria designara la Junta Directiva del Banco en propiedad, por un término fijo, Francisco Ortega anunció que su misión se había cumplido, por tanto, se apartaba del cargo.

El 8 de febrero de 1993 el ministro de Hacienda le anunció a la Junta Directiva que el gerente general había presentado su renuncia irrevocable. Muy conmovido, Hommes leyó la siguiente carta:

Estimados directores:

Lamento profundamente comunicarles que el doctor Francisco Ortega nos ha manifestado al presidente Gaviria y a mí, su deseo de renunciar a la gerencia del Banco. Esta decisión irrevocable ha sido formalizada en la carta que adjunto para que sea leída en esta junta.

Quisiera dejar constancia de que el presidente y yo le pedimos que continuara en el cargo y que hubiéramos preferido que esta primera vuelta del nuevo banco se diera bajo su dirección. A pesar de ello, el doctor Ortega expresó razones de mucho fondo para declinar y, por respeto a esa decisión, el gobierno desistió de insistir para que permaneciera en el cargo.

El doctor Ortega ha tenido una gran presencia en la economía desde 1972, ha jugado un papel protagónico que ningún profesional de la economía puede ignorar y seguirá haciéndolo. Pero tal vez, lo más importante que ha hecho es haber formado un grupo muy destacado de técnicos que son el respaldo que hoy tenemos y la mejor garantía de que la política económica colombiana seguirá por buen camino.

Yo mismo, sin haber sido su pupilo, aprendí cosas de él. Una memorable fue cuando, después de muchas interacciones con las series de inflación en los modelos Arima del banco, Montenegro y yo llevamos a la Junta Monetaria un modelo desestacionalizado de inflación. Pacho Ortega nos mostró que, con la serie de precios, sin alimentos, se llegaba fácilmente a lo mismo, sin tanta fanfarria. Más sabía el diablo por viejo que por técnico.

Ahora mismo con su desprendida y valerosa actitud, Pacho me ha enseñado otra lección y me ha dado más motivos para admirarlo y respetarlo como ser humano.

Quisiera dejar esta carta consignada en el acta del día de hoy, junto con la renuncia del doctor Ortega.

De inmediato se dio lectura a la carta de renuncia del gerente, que tenía por fecha 3 de febrero de 1993 y que reproducimos por su importante significado.

Señor Rudolf Hommes Rodríguez
 Presidente Junta Directiva
 Banco de la República
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 Ciudad.

Apreciado ministro.

El gobierno, en uso de sus facultades designó ayer la primera Junta Directiva del Banco de la República por un término fijo, a cuyo cargo estará la definición de las principales políticas macroeconómicas durante los próximos cuatro años, así como la conducción general de los destinos del Banco. Puesto que a la junta le corresponde también nombrar al gerente general para el nuevo período, expreso a usted la decisión de separarme de dicho cargo a más tardar el 21 de febrero, fecha en la cual debo iniciar un tratamiento médico impostergable. Igualmente solicito me sea concedida la pensión de jubilación a que tengo derecho a partir del próximo mes de julio.

La Constitución de 1991, introdujo en el Banco de la República una profunda transformación, que lo consagra como una institución autónoma a cuyo cargo está encomendada la regulación monetaria, cambiaria y crediticia del país. Luego, el año pasado, el Congreso de la República expidió la Ley que desarrolla la naturaleza de la institución, las funciones y composición de su Junta Directiva y las bases para expedir sus estatutos. De esta manera se ha completado la estructuración de un moderno marco legal para nuestro banco central, tarea a la que he dedicado todas mis capacidades y entusiasmo y de cuyos resultados derivo una gran satisfacción personal, pues he tenido el inmenso honor de estar al frente de la institución durante esta trascendental etapa. Desde luego, todo este cambio ha sido posible por el permanente apoyo y orientación del señor presidente Gaviria; hemos contado, además, con la certera dirección que le ha dado la Junta Directiva y la atención especial que usted ha brindado a estos en su condición de presidente de la junta y desde el ministerio de Hacienda.

La transición que ha vivido el Banco de la República durante el último año deja una positiva experiencia que es prueba evidente de la bondad del esquema de banca central independiente. A lo largo de este período de trabajo de la junta, en coordinación con el gobierno, ha mostrado las ventajas de una política macroeconómica apoyada en sólidas bases técnicas, con horizonte de largo plazo y ajena a los vaivenes políticos o a las circunstancias del momento. Con esta firme orientación el control de la inflación será una realidad en los años venideros y el promisorio camino hacia una economía con elevadas tasas de crecimiento y empleo demostrará las virtudes de esta significativa reforma.

Para usted y todos los miembros de la junta, tengo motivos de agradecimiento y aprecio que comprometen mi permanente gratitud, especialmente por la orientación y consejo que recibí en todo momento. Así mismo, quiero hacer un expreso reconocimiento a todos los funcionarios y empleados del Banco por su irrevocable compromiso con los objetivos de la institución, su preparación y dedicación al trabajo, la reconocida honestidad que los caracteriza y su comprensión al cambio que se viene produciendo. A los subgerentes y directores de departamento, quienes han sido mis colaboradores más cercanos, debo manifestarles mi especial y sincero agradecimiento por la lealtad y capacidad profesional con que siempre respondieron a las exigencias de la gerencia y de sus respectivos cargos.

Francisco Ortega

Sin duda fue un momento de gran emotividad para la Junta Directiva, que solicitó a Ortega retirar su renuncia, pero frente a la insistencia de este, no tuvo otra opción que aceptarla a partir del 21 de febrero de 1993.

Francisco Ortega, forzosamente, debía ausentarse del país para atender un tratamiento médico, pues un cáncer lo afligía desde hacía algún tiempo. Por ello les expresó a sus colegas que estimaba conveniente que un nuevo gerente emprendiera las reformas que debían darse en esta nueva etapa del banco central. Por lo demás, se aproximaba la entrega del primer informe al Congreso, lo que exigía la presencia del gerente¹⁰⁸.

Al destacar el papel que cumplió en la gran reforma de 1991 al Banco de la República, Roberto Steiner (2017) escribió que dicha reforma es, sin duda, el legado por el cual Francisco Ortega siempre será recordado como uno de los más grandes banqueros centrales de Colombia.

¹⁰⁸ Francisco Ortega mantuvo en secreto su situación de salud, relacionada con cáncer de próstata. Jorge Enrique Ibáñez, su asesor en la Constituyente, recuerda que el gerente no asistió a las reuniones de la Asamblea en el primer semestre de 1991 y confiesa que, a pesar de que se reunían diariamente, no sabía de la gravedad de su enfermedad. “Eso lo manejó muy en secreto [...] Lo operaron en plena Asamblea Constituyente, en el segundo semestre, por lo que la Gerencia del Banco la asumió por un mes Juan Carlos Jaramillo” (en entrevista para este libro, Bogotá, 2018).

UN GERENTE BAJO REGLAS NUEVAS

El 19 de febrero de 1993, diez días después de la renuncia de Francisco Ortega Acosta, la nueva Junta Directiva en propiedad procedió a nombrar a su sucesor.

Por primera vez se ponía en práctica uno de los mandatos más importantes de la Constitución, señalado en el artículo 371: “el gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella”.

Antes de continuar con el episodio de la elección del primer gerente en propiedad, es importante repasar los antecedentes de este singular cambio.

La decisión de que el gerente general del Banco de la República fuera elegido por la Junta Directiva, y no por otra autoridad, fue objeto de un intenso debate en la Asamblea Constituyente. Valga anotar que el modelo adoptado por Colombia es excepcional, pues en la mayoría de los países el presidente de la República tiene entre sus facultades la elección del director del banco central¹⁰⁹.

Como lo precisa el exministro de Hacienda Rudolf Hommes, en el trámite del proyecto de reforma constitucional las opciones eran que lo nombrara el presidente de la República para un período fijo o que lo hiciera la misma Junta. De acuerdo con Hommes (1995), las dos tesis tenían sustento. “Pero la tesis más radical (la del nombramiento por la Junta) se apoyaba en la necesidad de otorgarle al Banco mayor autonomía y aducía que el nombramiento del gerente por el presidente le restaba independencia a la institución. Esta idea fue la que se impuso, afortunadamente”.

En cuanto a la presencia misma del gerente en la Junta Directiva también hubo grandes discusiones. Jorge Enrique Ibáñez recuerda que algunos constituyentes eran partidarios de que el gerente debía estar en el Consejo de Administración del Banco, mas no en la Junta. Otros preferían que asistiera con voz, pero sin voto, como ejecutor de la política que esta decidiera.

Los asesores del Banco, para defender y explicar su posición a los constituyentes, se valieron de la forma como funciona el Conpes, autoridad macroeconómica que tiene entre sus miembros, además del presidente de la República y los ministros económicos del equipo, al director del DNP, que hace las veces de secretario. Se preguntaban, entonces, ¿por qué si el regulador y ejecutor de las funciones del Conpes es el DNP, su director asiste a este Consejo? La respuesta era clara. El jefe de Planeación es el canal de comunicación para que desde el DNP se defina la directriz conforme a lo que el Conpes determine.

¹⁰⁹ El presidente del sistema de la Reserva Federal, en los Estados Unidos, es elegido por el presidente de la República y el Senado debe refrendar dicha elección. De igual forma, el presidente del Bundesbank es elegido por el gobierno alemán. Curiosamente, el modelo de banca central de Alemania inspiró a quienes promovieron la reforma desde el Banco de la República en Colombia.

Las razones que se esgrimieron para justificar porqué el gerente del Banco debía ser miembro de la Junta Directiva están contenidas en un corto documento que se presentó en la Asamblea Constituyente, y que en uno de sus apartes señala lo siguiente:

Siendo el Banco de la República autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y al que le corresponde ejecutar las decisiones que adopte en esta materia, el responsable principal para el ejercicio de esas funciones será su representante legal. Por ello, el presidente del Banco debe tomar parte en la adopción de las medidas y al mismo tiempo coordinar y dirigir la ejecución de estas.

Será el presidente del Banco quien responda ante el Congreso de la República por la adopción y el cumplimiento de las medidas que adopte y ejecute el Banco como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

A manera de ejemplo, existen otros organismos en los cuales una persona es miembro de ellos y al mismo tiempo tiene a su cargo la ejecución de las medidas que adopten: El director del Departamento de Planeación es miembro del Conpes y como jefe del Departamento tiene a su cargo la ejecución de las medidas que adopte ese organismo. El ministro de Hacienda es miembro del Consejo Superior de Política Fiscal y como ministro de Hacienda le corresponde ejecutar las medidas que adopte el Confis. El ministro de Desarrollo Económico es miembro del Consejo Superior de Comercio Exterior y como ministro de Desarrollo le corresponde ejecutar las decisiones que adopte esa corporación.

Rudolf Hommes, sin embargo, siempre ha considerado que no hubo mayor profundidad teórica y que los argumentos fueron débiles de lado y lado para justificar la presencia del gerente en la Junta. Pero reconoce que, aun así, ganó la tesis de que el gerente “tendría que ser miembro de la Junta con todas las atribuciones, además de su investidura como cabeza legal del Banco” (Hommes, 1995).

De regreso al episodio de la elección del sucesor de Francisco Ortega, es importante mencionar que la Constitución señaló (artículo 372, parágrafo transitorio) que dentro del mes siguiente a la fecha en que se instalara la primera Junta definitiva, se procedería al nombramiento del gerente general¹¹⁰.

Sin embargo, no habló la Carta Política del mecanismo mediante el cual se haría la elección. Consultado al respecto, Hommes señaló lo siguiente: “Nosotros decidimos que la Junta Directiva hiciera el reglamento de cómo elegir al gerente y la persona encargada fue Óscar Marulanda. Él hizo una cosa muy independiente que no le daba ninguna ventaja al gobierno y a mí me pareció bien”¹¹¹.

¹¹⁰ La Junta Directiva del Banco de la República fue designada en propiedad el 1.º de febrero de 1993, mediante Decreto 209 del Ministerio de Hacienda.

¹¹¹ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

Óscar Marulanda Gómez, quien para entonces había acabado de unirse a la Junta Directiva en propiedad¹¹², cuenta que en el análisis sobre cómo proceder para la elección del gerente, defendió la tesis de que estuviera fundamentada en un procedimiento reglado y de aplicación sistemática a lo largo del tiempo, con el propósito principal de minimizar exposición al riesgo político y maximizar la posibilidad de garantizar excelencia.

Así las cosas, los compañeros de la Junta le delegaron formular una propuesta para tal efecto¹¹³. De acuerdo con el mecanismo de Marulanda, cada codirector, además de poder autoproponerse, tenía derecho a sugerir tres colegas de la Junta. A lo largo de varias rondas se iría reduciendo el conjunto de personas consideradas elegibles. Un aspecto central del esquema es que el voto muy negativo o desfavorable de uno o varios de los codirectores prácticamente lleva a la eliminación de ese candidato para el cargo. Como han afirmado algunas de las personas entrevistadas: “gana el que no tenga enemigos”.

Siguiendo el modelo, fueron varios los postulados iniciales para suceder a Pacho Ortega. Aunque al respecto hubo gran reserva, los codirectores constatan que hubo mucha confusión porque en una primera instancia el ministro Rudolf Hommes tendría la mayoría de los votos (como posible candidato); sin embargo, él retiró su nombre.

Algunos codirectores afirman que María Mercedes Cuéllar tenía el guiño del presidente Gaviria, ella también lo cree así, pero por el sistema de votos negativos fue “descabezada”.

Lo cierto es que el ministro Hommes, el día de la elección (19 de febrero de 1993) les dijo a los miembros de la Junta que el gobierno estaba complacido por los posibles candidatos a ocupar la Gerencia General del Banco de la República, los que ellos mismos habían postulado.

Afirmó que luego del proceso de preselección, los nombres de Armando Montenegro, Miguel Urrutia y Luis Fernando Alarcón eran los tres finalistas y, por tanto, habían sido consultados acerca del interés que tendrían en aceptar la designación. Los dos primeros habían aceptado su postulación, pero no el tercero.

¹¹² Su nombre completó el número de cinco miembros de dedicación exclusiva, tras el retiro de Néstor Humberto Martínez (a finales de 1992), pues ocuparía un cargo en el BID. Mediante Decreto 2093 del 28 de diciembre de 1992 se le aceptó la renuncia.

¹¹³ “Estructuré una metodología inspirada en la literatura de Economía del Bienestar, más concretamente en la forma de construir una función de preferencias sociales, a partir de la adición de las preferencias individuales de los integrantes de un determinado conjunto social (para el caso, los cinco miembros independientes y el ministro de Hacienda), sujetas estas a una potencial dinámica de cambio en la medida en que progresivamente, a través de varias rondas secuenciales, se reduce el conjunto de personas consideradas elegibles para la elección, dando lugar con ello a que con una cierta probabilidad se vayan modificando los ordenamientos de preferencias hasta converger en la elección de un gerente general”, dijo en entrevista para este libro (Bogotá, 2018).

El ministro leyó una comunicación enviada por Luis Fernando Alarcón en la cual agradecía la postulación¹¹⁴ y solicitaba abstenerse de considerar su nombre. Su excusa tenía que ver con el hecho de que había aceptado la presidencia de la Flota Mercante Grancolombiana y con ello asumía un compromiso personal de dirigir el proceso de adecuación de la empresa.

Al momento de la votación Francisco Ortega se declaró impedido para intervenir en esta parte de la sesión, impedimento que no fue aceptado por la corporación. La Junta sometió a consideración los nombres de Armando Montenegro y Miguel Urrutia, resultando elegido este último¹¹⁵.

Aunque la votación es secreta, transcurrido el tiempo los codirectores sostienen que, si bien el aspirante más fuerte y con mayor experiencia era Miguel Urrutia, la votación fue muy cerrada, al punto de que se cree que terminó en tres liberales por un lado y tres conservadores por otro, y que fue Carlos Ossa Escobar quien inclinó la balanza en favor de Urrutia.

Un argumento era que, en ese momento, el Banco de la República tendría mucha más independencia con un gerente conservador que con uno liberal, que era el partido de gobierno.

Según Hommes, su candidato era Armando Montenegro, quien fue su compañero en la Junta Monetaria y quien para el momento de la elección era el director del DNP.

Para todos los codirectores esta elección fue el primer acto de independencia de la Junta Directiva en propiedad. Hommes lo dice a su manera.

Eso lo que mostró es que nosotros (en el gobierno) queríamos que el Banco de la República fuera independiente. Yo les dije un día, “miren, si Gaviria no hubiera querido que ustedes fueran independientes, no lo habrían sido”. El momento de tranquilos hubiera sido ese, pero como no estábamos peleando en una disputa de niños, sino que estábamos tratando de crear una institución, se les dejó que hicieran el reglamento y que eligieran el gerente. Ahora, si no nos hubiera parecido Urrutia, seguramente habiéramos hecho algo distinto¹¹⁶.

¹¹⁴ “He sido informado por el ministro sobre la inclusión de mi nombre dentro de la terna de candidatos a la posición de gerente general del Banco de la República”, dice la carta fechada el 18 de febrero de 1993.

¹¹⁵ Tras la elección, se expidió la Resolución Interna 1 de 1993, por medio de la cual se nombró como gerente general del Banco de la República a Miguel Urrutia para un período que terminaría el 3 de enero de 1997.

¹¹⁶ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

INFLACIÓN, CRECIMIENTO Y OTRAS TENSIONES

Transcurridos los primeros tres años de independencia de la Junta Directiva, y cuando terminaba el período presidencial de César Gaviria, el periódico *El Tiempo* (17 de julio de 1994) entrevistó al ministro de Hacienda Rudolf Hommes, quien estuvo en el cargo durante los cuatro años de gobierno¹¹⁷. En este reportaje Hommes dijo algo que ilustra bastante bien lo que fue, en el arranque de la banca central, el foco de mayor tensión entre la Junta Directiva y el gobierno:

El Banco es muy independiente. Es bueno que allí esté el ministro de Hacienda porque balancea el manejo económico, ya que el Emisor tiene poca responsabilidad política, en cambio el ministro la tiene toda. El objetivo no es sólo bajar la inflación, sino que eso sea compatible con las proyecciones de crecimiento, el aumento del gasto y las prioridades del gobierno.

De sus declaraciones se desprende que el mentado dilema, que enfrenta la inflación y el crecimiento, ya era un dolor de cabeza y motivo de tensión entre gobierno y Junta Directiva. Como se mencionó páginas atrás, hoy se sabe que un banco central con total credibilidad puede bajar la inflación a cualquier nivel deseado sin ningún costo en términos de crecimiento.

Según Roberto Junguito, la controversia de fondo con Rudolf Hommes tenía que ver con el aumento en las tasas de interés, que decidía la Junta, para controlar los medios de pago:

El ministro estaba más preocupado en el crecimiento de la economía que en la inflación. Tuvimos discusiones de cómo funcionaba el Bundesbank y en la Ley 31 quedó originalmente que, de acuerdo con el mandato de la Constitución, el objetivo prioritario de la Junta Directiva era controlar el poder adquisitivo de la moneda y secundariamente, decía, todo ello en coordinación de la política económica general¹¹⁸.

El asunto central era el compromiso del gobierno Gaviria de entregar la economía con un crecimiento promedio anual del 5 %, para el período 1990-1994 (Gobierno de Colombia, 1991). En ese contexto, los codirectores veían que Hommes tenía centrada su preocupación macro en que creciera la economía, y eso significaba una política monetaria y fiscal relativamente expansiva. “Hommes quería más crecimiento y bajar las tasas de interés, y no se puede separar el tema fiscal del monetario”, dice María Mercedes Cuéllar, al recordar aquellos años.

¹¹⁷ Con este tiempo en el cargo como ministro de Hacienda, Hommes igualaba el récord de permanencia que tuvo Abdón Espinosa Valderrama, en la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Luego lo superó Mauricio Cárdenas en el gobierno de Juan Manuel Santos, con seis años en la cartera.

¹¹⁸ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

Debe anotarse que la Junta Directiva provisional arrancó formalmente funciones casi en el último trimestre de 1991¹¹⁹, cuando habían transcurrido alrededor de catorce meses del gobierno Gaviria. Durante ese tiempo fue Hommes quien guio el manejo monetario con la Junta Monetaria que sesionó hasta el 26 de junio de 1991.

Con el arranque de la nueva Junta Directiva del Banco de la República, muy pronto comenzaron los roces y las discusiones, pues los nuevos directores independientes llegaron con la firmeza de cumplir el mandato Constitucional de controlar la inflación¹²⁰.

Pero como se señaló, la situación macroeconómica estaba complicada, lo cual dificultaba esta misión. En los dos primeros años de la administración Gaviria el ingreso de capitales era desbordante (véase el Gráfico 2) y el Banco se veía obligado a comprar dólares como resultado del régimen cambiario vigente. Para procurar esterilizar los pesos producto de la monetización, las operaciones de mercado abierto también se habían disparado. Pasaron de 400.000 millones de pesos a 1,3 billones de pesos, y la tasa de interés llegó a superar el 45 %, lo que a su vez estimuló la entrada de más capitales al país. El año 1990 cerró con una inflación del 32 % y 1991 con 26,8 %.

El exministro Guillermo Perry (2019: 280-281) afirma que esa esterilización generó una deuda muy grande que le impuso pérdidas considerables al Banco de la República por el pago de intereses y, además, elevó las tasas de internas. “Eso frenó la economía, que creció muy poco en 1991 y 1992, y agravó la entrada de capitales y la revaluación [...] Fue un error colosal de manejo macroeconómico que criticamos mucho desde fuera del gobierno”.

Esta política también propició tensiones entre el ministro Hommes y el área técnica del Banco. Como lo relata Steiner (2017), en opinión de los técnicos del Emisor, “este era un caso ‘del perro mordándose la cola’: para compensar el efecto monetario de la entrada de reservas, se subían las tasas de interés de las OMA, movimiento que en un contexto de subvaluación cambiaria no hacía más que propiciar mayor entrada de capitales”. El ministro de Hacienda se molestó con esta postura y le dirigió una carta al gerente Ortega¹²¹.

¹¹⁹ Fue nombrada el 25 de julio de 1991 y su primera sesión fue el 14 de agosto de ese año.

¹²⁰ El artículo 373 de la Constitución dice: “El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”.

¹²¹ En el libro *Tres banqueros centrales* (Meisel [ed.], 2017), Roberto Steiner reproduce el siguiente aparte: Estimado Pacho: Te adjunto un memorando de los Asesores que expresan una preocupación que comparto: No creo que corresponda al Banco unilateralmente cambiar decisiones de la Junta Monetaria solamente porque a algunos técnicos del Banco no les parece que la[s] OMA[s] sean efectivas. Te ruego adoptar los correctivos necesarios para que se cumplan las metas de las OMA[s] en forma eficiente y solicitarles a dichos técnicos que presenten alternativas para nuestra consideración, pero que no se tomen atribuciones que no les corresponden (mayo 20 de 1991).

Lo cierto es que el mayor desafío de aquella primera Junta Directiva fue trazar una meta de inflación y tratar de cumplirla, dándole prioridad al objetivo constitucional, así se frenara un poco la economía.

La presión era grande, pues el artículo 2.º de la Ley 31 de 1992 estableció que la Junta debía adoptar metas específicas de inflación que deberían ser siempre menores a los últimos resultados registrados. Años después, en 1999 fue demandado este párrafo respectivo y declarado inconstitucional¹²².

En todo caso, en aquellos primeros años de independencia la tarea no se veía fácil para la Junta, pues en opinión de los codirectores la política fiscal del ministro Hommes era muy expansiva, algo en lo que coincidía también el equipo técnico del Banco.

Las actas de la Junta Directiva de esos años dan cuenta de las preocupaciones de la corporación por controlar la inflación. En la sesión que estudió la programación macroeconómica para 1993, se le informó al gobierno, por intermedio del ministro de Hacienda, que se continuaría en el empeño de controlar la inflación y, por ello, no cedería en su objetivo de alcanzar máximo el 22 % para 1993.

Sin embargo, advertían que las rigideces en materia salarial y fiscal dificultaban cumplir la meta. Por ejemplo, los incrementos salariales que se estaban negociando entonces, por encima del porcentaje acordado como objetivo de inflación, implicaban compensar su impacto con un menor déficit del sector público del 1,1 % del producto interno bruto (PIB) en 1993 (sesión del 5 de julio de 1992).

Los esfuerzos por bajar las expectativas de inflación y alcanzar la meta llevaron a la Junta a llamar la atención de los gremios, del sector privado y de las centrales obreras para que en las negociaciones salariales de ese año no se determinaran aumentos superiores al 24%. Igualmente, recomendaron al gobierno que el reajuste del precio interno de los combustibles no se efectuara inmediatamente después del incremento de los salarios.

Oscar Marulanda recuerda que en lo relativo a los ajustes del salario mínimo la Junta propendió para que los mismos se vincularan no a la inflación registrada al cierre del año, sino a la inflación programada para el siguiente (en el contexto de la programación monetaria anual), con lo cual, de cierta manera, se empezó así a abrir curso al manejo de la política monetaria con base en expectativas de inflación, al igual que al manejo basado en la inflación objetivo, que se formalizaría más adelante.

Lo cierto es que mientras la Junta pedía responsabilidad fiscal, el gobierno tenía grandes compromisos de gasto, muchos de ellos generados en el cumplimiento de la nueva Constitución. En enero de 1993 el ministro Hommes explicó que ese año existían grandes presiones para un aumento en el gasto en algunos sectores de justicia, defensa y bienestar social, de tal manera que solo podría comprometerse con una meta de déficit fiscal, mas no de gasto público.

¹²² Esta norma fue demandada y la Corte en Sentencia C-481 del 7 de julio de 1999 la declaró inexecutable: “La Corte encuentra que la expresión «que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados» es inconstitucional y será retirada del ordenamiento”.

Sobre el cuestionado ritmo del gasto público, Miguel Urrutia precisa que, debido a la Constitución de 1991, el déficit fiscal se disparó, pues el gobierno debió asumir nuevas cargas para garantizar los derechos económicos de los colombianos.

Para cumplir lo ordenado en la nueva Carta Política, se hicieron dos reformas tributarias con el fin de generar más recursos, pero estas no fueron suficientes.

Al reflexionar sobre esos años, Óscar Marulanda coincide en que el nivel del gasto público fue un factor importante en la determinación de las presiones inflacionarias de aquel entonces. Al respecto señala que una fuente primordial de las que pudieran llamarse fricciones con los ministros de Hacienda, en su carácter de presidentes de la Junta del Banco, es la tendencia generalizada de dejar que casi todo el peso del control inflacionario recaiga sobre la autoridad monetaria sin prácticamente responsabilidad alguna de la autoridad fiscal.

Según Junguito, la prioridad del Banco de la República de controlar la inflación y el interés del ministro por el crecimiento económico mantenía el pulso al rojo vivo. “Óscar Marulanda, otros codirectores y yo, que éramos *regodos*, nos aferrábamos a que teníamos que alcanzar la meta de inflación, pues no la estábamos cumpliendo”, precisó Junguito¹²³.

Esa primera Junta, integrada por tan notables economistas, era bien deliberante. María Mercedes Cuéllar, por ejemplo, cuestionaba insistentemente que sus colegas pensaran que podían hacer muchas cosas a la vez. Se refería a la adopción de la política monetaria, que ella consideraba contradictoria con la cambiaria acordada. Si la corporación creía en la política cambiaria que estaba ejecutando, esta no sería compatible con el control monetario, debido a la estrecha relación que existe entre la tasa de cambio y la de interés. “Nosotros teníamos la responsabilidad de controlar la inflación y para eso nos nombraron y éramos independientes”, señaló Cuéllar. Como se planteó antes, es imposible mantener una política monetaria contracíclica en un régimen de tasa de cambio fija(da) cuando existe amplia movilidad de capitales.

En este sentido, Hernando José Gómez considera que fue muy importante que el Banco de la República recuperara el manejo sobre la base monetaria y que no tuviera las filtraciones del pasado por el lado cambiario:

Había muchas críticas porque se estaba revaluando mucho la tasa de cambio en ese período, cuando empezamos a aplicar la banda cambiaria. Entraban muchos capitales y eso estaba generando demasiados problemas por esa vía. Nosotros le decíamos al gobierno que redujera el gasto fiscal para que *no* entraran tantos capitales o para que se pudiera financiar la especulación de esas divisas adicionales. En ese momento el ministro Hommes decía que no podía pues tenía muchos gastos que cumplir¹²⁴.

¹²³ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

¹²⁴ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

Carlos Ossa se unía al mismo coro y en repetidas ocasiones advertía que el cumplimiento de la meta de inflación para 1993 no estaba asegurado, a menos que se eliminaran las presiones que surgían desde los ángulos del déficit fiscal, de las del sector exportador y de algún ministerio de acelerar el ritmo de devaluación nominal.

Tantas críticas terminaban por fastidiar al ministro de Hacienda, quien se incomodaba aún más con los artículos del gerente técnico del Banco, Alberto Carrasquilla (1993-1997), quien mostraba cómo se estaban expandiendo los medios de pago. También lo hacía Marulanda, quien gustaba de expresar por escrito sus puntos de vista.

El 15 de octubre de 1993, cuando la Junta revisó las proyecciones de inflación para ese año, la conclusión fue tajante: muy probablemente se superaría el 22 %, con una tendencia a no disminuir en el futuro próximo.

Todos los codirectores expresaron la preocupación porque la percepción generalizada de la opinión pública era que el gobierno estaba tranquilo con el nivel del gasto que venía realizando y que no haría nada en ese sentido.

Un episodio particular muestra cómo llegó al clímax el choque entre miembros de la Junta Directiva y el ministro Hommes.

En octubre de 1993, Roberto Junguito publicó en el periódico *El Tiempo* (24 de octubre de 1993) una columna titulada “Un Valium o menos Actimin”. Con esta, el codirector le daba respuesta al ministro de Hacienda quien, en una reunión de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en Cali, había señalado que, a propósito de la política monetaria, recomendaba darles un Valium a los miembros de la Junta del Banco de la República para que no hiciera nada y no implementaran variaciones en su afán por controlar los medios de pago.

El problema era que estos estaban disparados; se habían salido de los corredores monetarios convenidos, y ello estaba presionando la inflación. Según los codirectores, había apenas una probabilidad del 61 % de que se cumpliera la meta de inflación establecida para ese año.

Por el interés que representa en el presente episodio reproducimos una parte de la columna de Roberto Junguito:

Tampoco en sus diarias presentaciones públicas ha informado el Ministro a la opinión pública que el crecimiento del gasto público en lo corrido de la administración es uno de los más altos que se ha dado en la historia de Colombia, al tiempo que se permite un igualmente desorbitado crecimiento del crédito al sector privado y que el programa fiscal previsto para 1994 es claramente inconsistente con la meta de inflación fijada para el próximo año, dadas las previsiones de manejo monetario y cambiario.

Si el Ministro desea que los miembros de la Junta del Banco de la República no hagan nada y al mismo tiempo es consciente de su responsabilidad constitucional como miembro de esta de defender el poder adquisitivo de la moneda o sea el controlar la inflación, la única medida coherente que él tendría que adoptar es recortar el gasto

público y no, como se ha visto en los últimos días, buscar afanosamente la aprobación de aumentos en el presupuesto y la colocación de más Títulos de Tesorería para financiar el déficit.

En estas circunstancias, tal vez la medicina más recomendable no es la de un Valium para los miembros de la Junta sino la de menos Actimin para el activo Ministro de Hacienda. El Actimin, debe recordarse, era una sustancia, creo ya prohibida, pero utilizada por los estudiantes en los años sesenta para trasnochar y sostener ritmos de estudios y actividad por encima de lo normal. Por lo que se viene observando, muy probablemente nuestro respetado ministro guardó provisiones de dicha sustancia, para su futura vida pública.

Este artículo, que simboliza, como diría Hommes, que los miembros de la primera Junta Directiva eran “gallitos finos”, también muestra el grado de independencia de los codirectores que opinaban abierta y públicamente con autonomía. Hay que decir que este comentario de Junguito sobre el ministro provocó que los dos se dejaran de hablar unos días.

En diciembre de 1993 los codirectores Hernando José Gómez y Óscar Marulanda presentaron un documento en el que se constata la incertidumbre del momento:

La base monetaria y los medios de pago se han colocado en los últimos meses por encima del punto máximo del corredor definido por la Junta. La situación de exceso de gasto en la economía y la expectativa de que continúe el próximo año, muestra que se está poniendo en peligro la meta de inflación acordada en 19 por ciento (para 1994). Para hacerla viable es necesario reducir el gasto agregado en la economía, público y privado y se plantean algunas alternativas (sesión de Junta Directiva del 20 de diciembre de 1993; acta 3993).

Hommes consideraba, y así se lo expresaba a los codirectores, que el aumento en el consumo y la inversión no era necesariamente perjudicial para la economía. Proponía que el DNP, el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República compararan sus diferentes modelos para llegar a un consenso sobre cuál era el nivel del gasto público y privado compatible con las metas de inflación.

Frente al gasto público, el codirector Salomón Kalmanovitz estaba de acuerdo en que había que intentar una corrección mucho mayor y que se debía obtener un superávit en lo que restaba de 1993 y que se continuara en 1994. Un tema sobre el cual alertaba era la nueva estructura que se vivía en las regiones, donde los municipios adquirían más responsabilidades que recursos y esto los llevaba a endeudarse para adelantar sus gastos; por lo que era muy difícil el control del gasto público y establecer metas macro hacia futuro.

Es interesante señalar que esta primera Junta Directiva también se preocupó por hacer algo de pedagogía para que la gente entendiera cuál era la misión de este nuevo Banco de la República.

Con respecto a ello, surgió la idea, dentro de la propia corporación, de crear los comités de asesores de la Junta en las regiones. Fue así como decidieron salir a las diferentes zonas del país para explicar porqué era importante reducir la inflación. Querían que el ciudadano de a pie entendiera que esta variable era un impuesto que recaía sobre todos los que recibían salarios o rentas, y adicionalmente impedían que se desarrollara el crédito de largo plazo en Colombia.

Esto, además, sirvió para que los miembros de la Junta entendieran lo que se estaba pensando en las regiones, y al mismo tiempo ayudó a que la dirigencia empresarial por fuera de la capital comprendiese el valor de tener un banco central independiente y una inflación baja.

Miguel Urrutia, quien estuvo los primeros dieciocho meses de la Junta provisional como codirector y luego en 1993 pasó a ocupar la gerencia general, al reflexionar sobre estos años, y con la diplomacia que lo caracteriza, afirma que hubo sentido de solidaridad y hasta de amistad entre todos, incluido el gobierno.

Yo diría, de colaboración. Posteriormente, algunas tensiones pudieron surgir debido a las circunstancias de que el Banco comenzó a perder plata y según la Ley, la idea era que el gobierno cubriera esas pérdidas. Y de manera, yo diría que normal, a Hommes no le pareció que él debía cubrir al Banco. En eso hubo alguna diferencia. El arranque fue muy colaborador.

En favor del ministro Hommes, Óscar Marulanda dice que, si bien “refunfuñando y todo”, Hommes hizo su tarea y entregó las cuentas fiscales al final de su período prácticamente en equilibrio (con un ligero excedente fiscal), en el marco de unas cuentas externas que registraban un déficit en la cuenta corriente del orden del 6% del PIB (Gráfico 3), indicativo de un déficit equivalente en las cuentas del sector privado¹²⁵.

Y a manera de conclusión, señala que en este primer período de la Junta, si bien se logró generar una trayectoria descendente de la inflación que alcanzó a llevarla a niveles alrededor del 17% (en 1994), creando condiciones para logros posteriores al respecto, no se logró de manera definitiva “quebrarle el espinazo” al fenómeno¹²⁶.

¹²⁵ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

¹²⁶ En entrevista para este libro Óscar Marulanda señaló:

Terminé mi período en la Junta con la convicción personal de que, dada su naturaleza inercial, para efectivamente lograr derrotar el tipo de inflación que por entonces azotaba la economía colombiana, afectando en particular a las personas de menores ingresos, se requeriría un choque de carácter recesivo, como el que efectivamente se produjo a la altura de 1999, en el marco de una crisis internacional.