

Capítulo 3

Funciones como Banco de Emisión

Ya hemos dicho que el Banco de la República no es un banco de Estado, sino una entidad de derecho privado, constituida en forma contractual, por escritura pública y con observancia de los demás requisitos que la ley general exige para la formación de las sociedades anónimas, en la que el gobierno es accionista, si bien sus derechos de tal han sido modificados por algunos aspectos, como el concerniente a la manera de intervenir en la elección de miembros de la Junta Directiva, y el Congreso, por medio de la ley y en nombre de la nación, confirió a esta sociedad prerrogativas especiales. Por este aspecto el Banco tiene un carácter cuasi público, en cuanto los fines que se persiguieron con su establecimiento y las funciones que le conciernen no son los de una simple unidad de la industria bancaria que busque ante todo el provecho de sus propios accionistas, sino el servicio de los intereses generales; y el manejo de él se aparta sustancialmente del de los demás bancos, pues la más insignificante de las medidas que adopte tiene que ser materia de detenido estudio y cuidadosa meditación, ya que sus consecuencias pueden ser trascendentales para la economía nacional, a la cual sirve de manera decisiva. En la pugna de intereses encontrados que a menudo le solicitan, tiene que colocarse en el justo medio, sin lastimar los unos ni dar excesiva preponderancia a los otros, para hacerlos servir todos al bien común, que encierra su objetivo y la razón de ser de su propia existencia.

El Banco de la República es un banco único de emisión y, por tanto, las funciones que le corresponden son distintas de las que conciernen a los otros establecimientos bancarios. Tiene de común con los comerciales, los servicios de giro, depósito y descuento, si bien con especiales restricciones; pero difiere de ellos en la facultad de emitir billetes, que es su característica. En cambio, nada lo asemeja a los bancos hipotecarios, puesto que el servicio del crédito territorial no solo no queda comprendido dentro de su radio de acción, sino que es opuesto a su naturaleza. Los atributos primordiales del Banco de Emisión pueden resumirse así: controlar el mercado monetario, defender las reservas de oro del país y respaldar a los bancos para que mantengan los pagos en efectivo en momentos de crisis. Los defectos ya anotados de nuestro sistema bancario anterior a 1923 tenían, entre otras, las siguientes consecuencias:

a) La dispersión completa de las reservas de los bancos, puesto que cada uno de ellos debía hacer frente a sus propias necesidades, con los peligros que semejante situación encarna para los momentos difíciles, según antes vimos, y la inmovilidad absoluta de esas reservas, que impedía prestar ayuda a los demás. En el caso de que una región se viera en dificultades por escasez monetaria, al paso que otra sufría las consecuencias de la abundancia excesiva, faltaba el mecanismo para movilizar con la prontitud indispensable las reservas y restablecer el equilibrio económico.

b) Inelasticidad total del medio circulante. Los diversos signos que prestaban el servicio de numerario eran, en su mayor parte, los residuos del régimen del papel moneda y otros papeles oficiales que hacían las veces de tal, y como su emisión había quedado prohibida por la Constitución y la ley, y las cédulas fraccionarias de los bancos hipotecarios eran elemento exótico en la circulación, no había manera de acrecentarlo o de reducirlo según las exigencias de la producción y el mayor o menor volumen de los negocios. Era un medio circulante rígido y retardado en su movimiento por el exceso de monedas de plata y níquel, que en vez de seguir, como es lo normal, la línea ondulante de las necesidades económicas, semejava una recta que cortaba a aquella con frecuencia alarmante.

c) Falta de elasticidad del crédito, o mejor dicho, elasticidad invertida de él, porque los bancos, como consecuencia natural de la carencia de respaldo eficaz, que hemos anotado, y tomando como indicio de una próxima situación difícil la creciente solicitud de dinero, restringían, por regla general, los préstamos, a fin de prepararse para la crisis, y los facilitaban, por el contrario, cuando las solicitudes decaían. Sucedió así que, muchas veces, cuando las exigencias económicas justificaban la expansión del crédito, este se contraía, y viceversa.

d) El alquiler del dinero era alto en demasía y estaba sujeto a continuas mudanzas. Es cierto que la tasa del interés no sigue siempre una línea normal, pues depende de muchos factores, tales como la necesidad de ensanchar o restringir el crédito, la escasez o abundancia de capitales, el grado ordinario de seguridad de la inversión, etc.; pero, no obstante, lo que entonces acaecía justifica la creencia de que existía un margen considerable de especulación.

e) Los cambios internacionales carecían de dirección. No existía una entidad que en la época en que los giros abundan, como sucede después de la recolección de la cosecha de café, comprara esos sobrantes para venderlos en los tiempos de escasez, no con la mira

de especular, sino de servir en el primer caso a los productores y en el segundo a los importadores, sirviendo así a los intereses generales.

Como resultado de todo lo anterior el valor del dinero estaba sujeto a oscilaciones exageradas. El patrón de oro, adoptado para nuestro sistema monetario, era puramente nominal, pues aun los billetes llamados *representativos de oro* carecían de respaldo efectivo y eran inconvertibles. Según lo anotó la misión financiera, el medio circulante resultaba excesivo, no cuantitativamente tal vez, sino en relación con la paridad del oro, como lo demostraban el hecho de que el cambio estuviera permanentemente muy por encima de la par y del punto de exportación del oro; el premio que tenía el oro sobre el papel moneda en el mercado de la república, la suspensión de los pagos en oro y la emigración excesiva de dicho metal. El Banco de la República era el llamado a corregir todos estos defectos, para lo cual debía dotársele de los medios de acción correspondientes, como en efecto se hizo. Brevemente expondremos la manera como el Banco obra para obtener los resultados que le son propios.

Cabe observar, ante todo, que la misión financiera no adoptó para nuestro Banco de Emisión el sistema vigente en los Estados Unidos para imponer la centralización completa de las reservas, sin que en la exposición correspondiente indique los motivos que tuvo para ello, aunque es de presumirse que fue el temor de introducir una innovación demasiado radical y de provocar un movimiento brusco de concentración, que acaso despertarían resistencias y tropiezos suficientes para detener la reforma general.

En efecto, la Ley 25 no dispuso que los bancos accionistas mantuvieran la totalidad de su encaje legal en forma de depósitos en el Banco de la República, sino simplemente los autorizó para computar los depósitos disponibles sin interés, que tuvieran en aquel, como encaje legal, hasta concurrencia del 50 % del que en cada caso les es exigible. En la organización de las Reservas Federales se estableció también en un principio que el encaje requerido por la ley podía mantenerse “en las bóvedas de los bancos accionistas, o en el Banco de las Reservas Federales, o en ambos, a opción del banco accionista”, pero, como lo hace notar el profesor Kemmerer, aquella disposición hizo que el porcentaje de los depósitos de los bancos accionistas en los de las Reservas Federales declinara sensiblemente, lo cual determinó una modificación de la ley orgánica, en el sentido de establecer que el encaje legal de aquellos debía mantenerse íntegramente en depósito en el Banco de las Reservas de cada distrito.

Parece acertado que se adopte entre nosotros una disposición semejante, ya que con ella serían efectivas la completa centralización de las reservas bancarias y las ventajas que de esa situación se derivan, sin que ello represente para los bancos accionistas una exigencia onerosa en forma alguna, y antes

bien disfrutarían, en beneficio propio y del público, de la mayor capacidad de emisión que adquiriría el Banco Central y del mejor dominio que entonces podría ejercer aquel sobre el mercado monetario.

No obstante, aun dentro de la reglamentación actual, el Banco de la República respalda ampliamente a los bancos accionistas, pues por medio del mecanismo de los redescuentos, les suministra todo el numerario que necesitan para sus operaciones en momentos de crisis. Prácticamente, este sistema puede proveer indefinidamente de fondos a los bancos en situaciones de emergencia, puesto que no tiene más límite inmediato que el monto de la cartera redescontable según los requisitos legales que cada banco tenga en su poder. Puede, además, el Banco hacerles préstamos directos, comprarles letras de cambio, etc., siempre que se observen las fórmulas de la ley, todo lo cual, por la ayuda efectiva que encierra y por el conocimiento que el público tiene de los grandes recursos del Banco de la República, será suficiente para contener el pánico, cuyas consecuencias suelen ser más temibles que los resultados directos de una mala situación financiera.

El límite remoto de la ayuda del Banco de la República a las entidades accionistas lo constituye el encaje impuesto por la ley al primero; pero tampoco se trata de una valla insalvable, pues si las circunstancias fueren apremiantes, puede disminuir transitoriamente la proporción de ese encaje, con el único requisito de pagar el impuesto de deficiencia, de que hablaremos luego.

En la misma forma quedan obviados los inconvenientes que resultan de la inmovilidad de las reservas, pues el Banco, por medio de la red de sucursales y agencias, acude al lugar de peligro en las proporciones que fueren necesarias, y en los casos de desequilibrio económico entre dos o más regiones, puede contribuir a restablecer el nivel normal con las compras y ventas, en mercado abierto, de documentos de primera clase, como son aquellos que la ley le autoriza para negociar.

En relación con el medio circulante fueron encomendadas al Banco tres funciones de importancia capital: unificarlo, sanarlo y darle elasticidad. Consiste la primera en eliminar de la circulación la multiplicidad de signos de cambio de valores arbitrarios, prácticamente inequivalentes, y emitidos por entidades de diferente orden, que circulaban en la época de la fundación del Banco, para reemplazarlos, como lo ha hecho casi en su totalidad, por una moneda única, que es el billete del Banco de la República. Se extiende la segunda a sustraer de las transacciones comerciales un numerario sin valor intrínseco ni fiduciario, como el de 1923, que no era convertible por metálico ni tenía un respaldo real, para emitir en su lugar una moneda respaldada ampliamente por reservas en caja y convertible por oro a su presentación, como es el actual billete de nuestro Banco Emisor. Finalmente, la tercera función enunciada se contrae a dotar al numerario de la aptitud para aumentar o disminuir

en su volumen circulatorio, al tenor de las exigencias de la producción y de los negocios en general, como lo ha logrado el Banco de la República con sus billetes, que por sus ramificaciones orgánicas, van a los lugares donde se requieren, como precio de redescuentos a los bancos o de compras al público, y que vuelven a sus cajas cuando la abundancia monetaria aumenta los depósitos de los bancos y los determina a recoger las obligaciones redescontadas en el de la República, todo lo cual se cumple en forma espontánea.

Al Banco de la República compete vigilar y provocar los movimientos de ampliación y restricción del crédito, procediendo en cada caso con la prudencia necesaria y el estudio cuidadoso de todos los factores que intervienen en problemas tan complejos como este. Cumple esa función con el uso discrecional de la tasa de préstamos y descuentos, la que hará subir cuando estimare que hay excesiva expansión del crédito con sus modalidades de especulación, deprecio de la moneda, etc.; y si este recurso no fuere suficiente, podrá seguir el procedimiento usual de los bancos de emisión de otros países, que consiste en vender valores en mercado abierto y llevar a sus bóvedas el dinero correspondiente, lo que automáticamente hace bajar los depósitos y disminuir las reservas de los otros bancos, con la consecuencia natural e inmediata de contener el exceso de préstamos al público.

La misma necesidad de modificar en un sentido o en otro la tasa de interés para obtener los resultados expuestos en relación con el crédito, recurso cuyo empleo, llegado el caso, no debe ocasionar resistencias en el público, sino mirarse como la aplicación indispensable de medidas de seguridad y de prudencia, está demostrando que la fijación del precio del alquiler del dinero no es asunto que pueda resolverse *a priori* y con abstracción de las circunstancias especiales de cada lugar y cada momento. Con todo, hay en ese campo, como en otros, un margen apreciable de especulación que puede y debe corregirse, como lo ha hecho en la medida de sus facultades el Banco de la República.

La limitación impuesta por la ley y consistente en no permitir que se redescuenten documentos de los bancos accionistas que carguen al público un interés mayor en dos o tres puntos, según el caso, del que les cobre a ellos el Banco de la República, da a este la facultad de establecer en la práctica una tasa de interés equitativa y de evitar las oscilaciones arbitrarias de ella, que son siempre perjudiciales.

Los giros sobre el exterior son una mercancía sujeta, como todas, a la ley de la oferta y la demanda. Cuando llega la época de recibir el valor de las exportaciones, lo que se hace especialmente sensible entre nosotros con respecto al café, se presenta la abundancia de giros en el mercado; y estos se hacen escasos, por el contrario, en el tiempo en que debe cubrirse el valor de las importaciones. Siguiendo la ley económica aludida, en el primer período tienden a

depreciarse, y en el segundo a aumentar de valor. La especulación tiene en esa materia un campo muy extenso que hará sus víctimas, en la baja, entre los que producen y exportan, y en el alza, entre los importadores. El Banco de la República vino, pues, a prestar en este ramo un servicio inapreciable, pues compra a un precio equitativo los excesos provenientes de la balanza comercial favorable y el producto de los empréstitos extranjeros que han de gastarse en el país, para venderlos luego, cuando la demanda se presenta, sin fin alguno de especulación. Evita así las fluctuaciones que antes ocurrían con caracteres agudos y en perjuicio constante de los gremios más meritorios del país.

La eficacia de las funciones encomendadas al Banco de la República como banco de emisión se hace palpable hoy, sin mayor esfuerzo, con la simple comparación de los factores enunciados, en el tiempo anterior y en el que ha seguido a su fundación.