

IV PARTE

**LAS FUNCIONES
DE BANCA CENTRAL**

LIBRARY
OF THE
BANK OF THE REPUBLIC
BOGOTÁ, COLOMBIA

CAPITULO 8

LA FUNCION DE EMISION

NOTA PRELIMINAR

El término *emisión*, en un recto y amplio sentido económico, se refiere a todo lo que significa crear más dinero. Como el dinero que utilizamos para los pagos consta de: monedas, billetes y cheques, estos últimos en representación de los depósitos bancarios en cuenta corriente, todo lo que permite aumentar estos signos de cambio, constituye un proceso de emisión monetaria.

Sin embargo, en el lenguaje de banca central, este término ha estado por varios siglos reservado principalmente para identificar lo relativo a la emisión de billetes. De aquí la expresión de Instituto Emisor que aún se conserva en nuestros días. Es también la función más antigua, junto con la de banquero del gobierno, en esta clase de institución, siendo que nació en 1694 con el primer banco central, el Banco de Inglaterra, el cual pasó a ser el modelo de los bancos centrales que habían de seguirle. Esta notable entidad bancaria, procuró desde un principio, introducir el billete como medio de pago con apoyo en la moneda de oro o de plata haciendo referencia al término emisión, como sinónimo de lo que ocurría en el proceso de puesta en circulación del billete.

Hasta ese año no circulaba en el mundo entero, sino la moneda metálica para formalizar el cumplimiento de las transacciones comerciales. El billete tenía en esa fecha de 1694 apenas unos pocos años de haberse lanzado al mundo financiero occidental, y habría de constituirse por algo más de dos siglos en el personaje principal de la creación y funcionamiento de los bancos centrales. Su estrecha vinculación con la moneda

de metal precioso fue necesaria en un principio, para su debido respaldo en tanto este papel moneda asumía vida propia. En el Banco de la República así ocurrió en los primeros años hasta la década de los años treinta, cuando se separó del patrón-oro.

Al tratar la función de emisión se suelen presentar los aspectos básicos que tocan con el dinero, particularmente lo relacionado con las especies monetarias que forman el dinero de curso legal, billetes y moneda metálica.

¿QUE ES DINERO?

El sentido de lo que constituye dinero, tardó en definirse hasta muy entrado el presente siglo. Una de las primeras expresiones brotó en el seno de la Sociedad de Naciones en la década del treinta cuando se anotó que: *“es todo aquello que en virtud de la ley o la costumbre, puede ser utilizado directamente para llevar a cabo las transacciones y pagar deudas”*. El vocablo “directamente” de esta definición busca fijar cierta precisión, pero todavía no es lo suficientemente clara y completa en todo su significado (46).

En Colombia, aún a finales de la década del cuarenta, no se había conseguido separar bien lo que es propiamente dinero —distinguido con el símbolo M_1 — de lo que es cuasi-dinero —distinguido con M_2 —. Se tenía una diferencia de opinión en cuanto a lo que encierra cada uno de estos conceptos y por esto mismo variaban las estadísticas de medios de pago ofrecidas por el Banco de la República de las presentadas por la Superintendencia Bancaria. No era del todo específica la diferencia entre depósitos bancarios en cuenta corriente y depósitos de ahorro, dentro de lo que es un medio corriente de pago.

IMPORTANCIA DEL DINERO

El dinero es el instrumento básico por excelencia, para el buen funcionamiento de la actividad económica. La división del trabajo, conocida como especialización, donde cada cual se dedica exclusivamente a lo que le es más propio complementen-

(46) Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva, julio 1º de 1931 a junio 30 de 1932, página 17.

tado con el uso de los bienes de capital —maquinaria, equipo, etc.— es lo que nos permite lograr un buen volumen de producción. Y el nivel de vida está determinado por lo que producimos, todo ello gracias al uso del dinero.

COMO SE FORMA EL DINERO

En cuanto a la explicación de como fue apareciendo en el mundo de los negocios, se debe a que, aún en época primitiva no se podía depender enteramente del trueque para conseguir todo lo que están necesitando las personas. Lograr esa doble coincidencia que exige el trueque, en donde lo que una persona produce es lo que otra lo está necesitando, para intercambiar un producto por otro producto, resulta en extremo difícil y complicado.

A medida que se fue incrementando el comercio en la sociedad antigua, se fueron encontrando algunos bienes de un valor común a cada clase de sociedad en que se vivía, ya fuese pastoril, pescadora, cazadora etc., y que servían como mercancía-dinero para facilitar un mayor intercambio. Así se emplearon algunos elementos como el ganado, los anzuelos, la sal, el tabaco, los metales, etc., con esta finalidad.

Luego el hombre encontró que entre todos estos elementos el metal precioso, como son el oro o la plata, tenía la más amplia y mejor aceptación como medio de intercambio. Cumplía, además, satisfactoriamente como una medida de valor al presentarse en distintos tamaños y denominaciones. El historiador griego, Herodoto, nos dice que las primeras monedas acuñadas en estos metales, fueron ordenadas unos ochocientos años antes de Cristo, por los reyes de Lidia, cerca donde hoy están ubicados los países de Siria e Irak, región señalada como la cuna de la civilización. También se dice que, por esa misma época, en la isla de Egina (47) se acuñaron las primeras monedas de plata, así como otros historiadores sostienen que la moneda es más antigua en la China.

(47) La isla de Egina está localizada en la parte continental de Grecia.

La moneda de metal precioso se fue extendiendo rápidamente por el Asia Menor, la India, Europa y Norte de Africa. Se constituyó en el único signo monetario de cambio por algo más de dos mil quinientos años. A finales del siglo XVII cuando la banca fue teniendo un mayor desenvolvimiento, aparece el billete como un sustituto de la moneda metálica. Para consolidarse como un nuevo medio de pago, el billete debía estar garantizado con la misma moneda de metal precioso para ganarse la confianza del público. Es en este requisito donde se encuentran las mayores dificultades puesto que lo que se pretendía era aliviar precisamente una escasez de oro o de plata que tanto interfería en la necesaria liquidez de los sistemas económicos. En los siglos XVIII y XIX, como también a principios del actual, esta condición de convertibilidad en el billete habría de ocasionar serios descalabros bancarios. Cuando las funciones de banca central quedaron debidamente fundamentadas, desapareció la amenaza que pesaba sobre este signo monetario de papel y fue adquiriendo vida propia.

Aun cuando en el año de 1762 el inglés Lorenzo Child diseñó el primer cheque (48), este otro signo monetario tardó más de un siglo para que hiciese parte del medio circulante en forma regular y sostenida. Justamente de esa fecha en adelante es cuando el billete va encontrando acogida, entre otras razones, por la ventaja que tiene su manejo y administración, especialmente en los múltiplos de la unidad monetaria.

La moneda no es conveniente para manejar y guardar debido a su peso y baja denominación. Por esta razón fue perdiendo importancia en la medida en que aumentaba la circulación del billete y se incrementaba el volumen y valor de las transacciones.

EL DINERO Y EL SISTEMA BANCARIO

El descubrimiento del dinero ha sido una de las grandes conquistas del hombre y se suele comparar con el descubrimiento del fuego. Ambos le prestan inmensos servicios a la humanidad, pero también pueden ocasionarle perjuicio sino se manejan con el debido cuidado. El fuego cumple bien su fun-

(48) Panfleto de, Bank of America con el título, "Money and Banking".

ción cuando está sometido a un espacio claramente delimitado. De este modo se preparan los alimentos y el proceso productivo se beneficia del mismo a través de calderas, hornos, estufas, etc. El dinero, en cambio, requiere ser distribuido ampliamente para que llegue a todos los rincones de la actividad económica. Es fácil observar cuando el fuego se está saliendo de control, pero no ocurre igual con el dinero, excepto en el caso especial de hiperinflación cuando se desintegra todo el sistema monetario (49).

La banca apareció hace varios siglos como un instrumento para el manejo del dinero. Pero ya como un instituto dedicado especialmente a su control, data de apenas un poco más de tres siglos. Quizás el primer ejemplo que se dio en este sentido fue el proporcionado por el Banco de Amsterdam fundado en 1609 con el propósito expreso de ponerle orden a un estado de cosas que se estaba presentando ante una gran variedad de monedas con distinto tipo, ley y valor. Esto último unido a un otorgamiento de crédito, no siempre bien garantizado y con amortizaciones inciertas, poco definidas, estaban ocasionando mucho daño al normal funcionamiento del dinero.

El Banco de Amsterdam se impuso asimismo una fuerte restricción al otorgamiento de crédito a fin de asegurar en todo momento la disponibilidad del dinero de sus cuentas corrientes. De otra parte se constituyó en vigilante de una moneda con el valor que se suponía debía tener y limitar así los abusos que se venían cometiendo con monedas fraudulentas. El banco se conservó en esta posición por un poco más de un siglo, prestándole un valioso servicio a sus clientes que se vieron de esta manera amparados por una entidad, realmente guardián de su dinero. Sin embargo, se llegó el momento cuando se vio precisada a otorgar unos créditos muy apreciables a la, "Compañía Holandesa de la India Oriental", de propiedad de algunos de sus directores (50).

En un principio la compañía fue muy sólida y sus relaciones con el banco se desarrollaron en un ambiente de total normalidad. En 1780 la guerra con Inglaterra le causó fuertes

(49) Tomado del folleto "Money - Master or Servant", publicado por el Federal Reserve Bank de Nueva York, página 5, enero de 1963.

(50) John Kenneth Galbraith, "Money" - Houghton Mifflin Co. Boston, 1975.

bajas a esta empresa que repercutieron en sus compromisos con el banco, y que llevó a esta entidad bancaria a su liquidación en 1819. Durante este mismo período, y extendiéndose por un siglo adicional hasta la Primera Guerra Mundial, el mundo occidental presenció una serie de fracasos bancarios que solo el fortalecimiento de la banca central vino finalmente a remediar.

EL CONTROL SOBRE EL DINERO

En los siglos XVIII y XIX y durante el imperio del liberalismo económico de “dejar hacer”, la banca privada tuvo a su cargo la emisión de dinero, con escasa participación oficial. Con miras a evitar abusos que dieran al traste con los institutos de crédito, se buscaba afanosamente una fórmula para ajustar de manera adecuada la emisión privada de dinero a las necesidades reales de la producción. El control de la emisión privada se refería fundamentalmente al billete, puesto que las monedas de oro y de plata llevaban consigo su propia estabilidad. El crédito bancario era de tipo fiduciario en cuanto a que pasaba a convertirse, inmediatamente, en igual cantidad de billetes.

Antes de surgir el patrón-oro, la banca privada consideró como fórmula autorregulatoria, el de solo extender crédito para financiar el ciclo corriente de la producción. Al finalizar este ciclo, con el producto de las ventas, se obtenían así los fondos necesarios para satisfacer el compromiso del crédito bancario. De este modo, cada emisión de dinero ponía en marcha un nuevo ciclo de producción de principio a fin, con un retiro proporcional de dinero, de manera que el medio circulante tuviese un crecimiento aparejado con el correspondiente de la producción. Así no se correría el riesgo de emitir más allá de lo estrictamente indispensable. La adquisición de bienes de capital, como maquinaria y equipo industrial, debían financiarse con la captación de ahorros.

Esta fórmula denominada “préstamo mercantil” no operó en un todo ajustada a dicho postulado, debido muy principalmente a los gastos bélicos de tan frecuente ocurrencia en todos esos años. Vino entonces la fórmula del patrón-oro recomendada por David Ricardo, la cual entró en firme en el continente europeo durante la segunda mitad del siglo pasado, y en el nuestro en las primeras tres décadas del actual. Por varios

años se pensó que se había dado con la solución más satisfactoria al problema del crecimiento del dinero, pero esta fórmula llevaba consigo el germen de su propia destrucción.

Por la misma escasez del metal amarillo fueron apareciendo modalidades del patrón que buscaban un ahorro de oro y fue así como se plasmaron tres antes de ser suspendido. En la crisis que arrancó en 1929 fue necesario abandonar este sistema que pasó a convertirse en el principal obstáculo para una economía en expansión. Definitivamente la economía no podía seguir sometida a tener que disponer de una creciente cantidad de oro para poder alimentar de dinero el proceso de la producción.

Esta fórmula del patrón-oro se conoció también como la del "principio de la convertibilidad", tendiente a evitar una sobre-emisión de dinero, al mantenerse la convertibilidad del billete, en moneda de curso legal.

Vino luego la norma bancaria que establece una relación entre los depósitos bancarios en cuenta corriente y una reserva de dinero en efectivo, para hacerle frente a la demanda de dinero de los clientes en cada uno de estos institutos de crédito. Aun cuando en un principio esta disposición se diseñó para salvaguardar los depósitos de los clientes, ha pasado a convertirse en los últimos años en el principal mecanismo de control al medio circulante, y es por esto mismo la que permanece vigente.

Una de las principales funciones de banca central es la denominada "guardián de las reservas bancarias" a través de las cuales se está regulando la disponibilidad de dinero en todo el sistema económico. Es así como al suprimir el patrón-oro y quedar a discreción de las autoridades monetarias el crecimiento del medio circulante, esta fórmula de reserva de dinero, ha pasado a ser el medio que orienta buena parte de la política monetaria.

LA EMISION DE DINERO

El Estado tiene el poder soberano en la emisión de dinero. Sin embargo en lo tocante a billetes, ha encontrado aconsejable delegar ese poder en la banca central. No puede decirse lo mismo en cuanto a la moneda metálica. Ha sido tradicional que el gobierno conserve directo control sobre la moneda, como es el caso nuestro actualmente y lo es también en muchos otros

países. Es de común ocurrencia que el banco central tenga el monopolio en la emisión de billetes y sirva a la vez de medio en la distribución de la moneda.

Por esta razón, al examinar aquí la "función de emisión" tomamos en cuenta tanto el billete como la moneda. Se confunde ya tanto lo uno con lo otro, hasta el punto que la principal cuenta del pasivo en el balance del Banco de la República —billetes en circulación— encierra ambos signos monetarios.

En cuanto al crédito bancario y su derivado el cheque, toca ya más directamente con la función de "prestamista de última instancia" y donde los bancos comerciales están jugando un papel de primordial importancia.

El significado monetario de la emisión de billetes y monedas ha perdido la preponderancia que tuvo hasta hace unas pocas décadas, cuando estas especies monetarias dominaban el campo de la circulación de dinero. Ahora que los depósitos bancarios girables por cheque, constituyen la mayor parte de los medios de pago, la emisión del efectivo en lugar de ser una fuente de reservas para el sistema bancario, es una consecuencia del crecimiento que se va observando en el crédito bancario. Hasta comienzos de este siglo, todo el dinero crecía como resultado de acuñar moneda y de emitir billetes, cuando el mismo crédito bancario era extendido en forma fiduciaria. En Europa y en Colombia a mediados del siglo pasado, se llegó a presentar por algún tiempo, una cierta libertad en la acuñación de moneda por parte de particulares.

CARACTERISTICAS DE UNIFORMIDAD Y ELASTICIDAD DEL BILLETE

El Estado colombiano, como es el caso en la mayoría de los países occidentales, ya no emite billetes de tesorería, circulando únicamente los billetes del banco central. Las ventajas que de ello se derivan son múltiples, particularmente en lo tocante con los factores de uniformidad y elasticidad. La pluralidad de emisión, que tanta acogida tuvo en los debates parlamentarios que precedieron la creación del Banco de la República desde 1910, obedeció principalmente a la fuerza de la costumbre, ya que prevalecía la posición, aun dentro del mismo gobierno, de permitir una libertad de emisión en todo el sector

bancario. Pero esa falta de uniformidad que se genera con la libertad y sus funestas consecuencias que así resultan al tener varias clases de emisiones, aparece que, tanto la moneda metálica como el billete debían estar regulados y controlados por el Estado. Decía don Jorge Holguín (*): *“Generalmente se tiene la creencia de que habiendo mayor número de bancos de emisión, se aumenta la circulación de valores. Hoy todo banco, o por mejor decir, todo ciudadano con solo disfrazarse de banquero, tiene el derecho, sin dar ninguna garantía, de emitir papel por el doble del metálico que tenga en caja. Nadie se cuida de averiguar si la existencia del metálico es o no permanente. Habiendo diversos establecimientos de emisión, no es posible que todos los billetes circulen con igual facilidad, porque todos se harán guerra entre sí; la marcha del uno, estorbará la carrera del otro; este no recibirá los billetes de aquel; aquel no recibirá los billetes de más allá y estorbándose por todos lados con los mutuos recelos y las consiguientes rivalidades, la circulación fiduciaria se hará cada día con más pesadez y lentitud. Cada particular recibirá el billete que le inspire más confianza o más simpatía. De suerte que para salir de un pueblo a otro, o quizás para pasar de una a otra calle, será preciso cambiar el papel de un banco, por el de otro, dando eso por resultado la difícil circulación, el entorpecimiento de las transacciones y la circunscripción del cambio al radio de la emisión”*.

Este comentario no deja lugar a dudas sobre la importancia de la uniformidad en la circulación del billete. Por eso cuando en 1922 el Congreso aceptó al fin otorgarle el monopolio de emisión al Banco de la República, fue por una tesis muy convincente que logró derrumbar el mito de la libertad de emisión. Este monopolio, junto con el derecho de plena convertibilidad a oro, constituyeron el punto central en la fundación del Banco, dentro del propósito de imponer el billete bancario como medio de pago.

En cuanto a la elasticidad, este es verdaderamente el punto clave dentro del manejo monetario. La convertibilidad impuesta por el patrón de oro, sometía el crecimiento en la circulación del billete a la cantidad de oro disponible, un sistema muy rígido aún cuando necesario en ese momento (julio de 1923).

* Gustavo Otero Muñoz. “El Banco de la República”, Talleres Gráficos del Banco de la República, 1948, página, 23.

Pero esta rigidez fue sin duda la causa de muchos descalabros monetarios y bancarios hasta que sobrevino la gran crisis del treinta, que le puso punto final al patrón de oro y simultáneamente al problema de rigidez.

La elasticidad del dinero se refiere a la manera de poderlo adaptar automáticamente a las exigencias que imponen las circunstancias económicas en un momento dado, para infundirle un flujo ágil y adecuado. Para que tenga una buena distribución geográfica y pueda atender a las necesidades provocadas bien sea por una cosecha o por un proceso productivo en cualquier lugar del país. El problema reside en que una elasticidad en la circulación del dinero, en particular el billete, más allá de lo necesario, conduce a un debilitamiento de su valor y con ello la pérdida de la confianza como su principal sostén. Es por esto, que por más de un siglo, fue tema de mucha controversia al definir hasta que punto debería llevarse el grado de elasticidad. Naturalmente que esto ocurría cuando el efectivo jugaba un papel de señalada importancia dentro del volumen de medios de pago. Actualmente cuando el efectivo ha pasado a un segundo plano, frente a los depósitos girables por cheque, la elasticidad se refiere fundamentalmente a la capacidad de los bancos para extender el crédito.

La extensión del crédito de los bancos comerciales, lleva inevitablemente a una mayor demanda de billetes. El crédito comercial, que hace crecer los depósitos en cuenta corriente, donde estos depósitos adquieren el derecho a ser convertidos a moneda legal, implican entonces necesariamente que a mayor crédito de bancos comerciales, se sigue una mayor necesidad de efectivo. Por esta razón el control monetario está actualmente concentrado en las operaciones de crédito, tanto del banco central —emisión primaria— como en el de los bancos comerciales —emisión secundaria—. Ahora bien, los únicos billetes que han circulado en el país desde julio de 1923 hasta nuestros días, al lado del billete del Banco de la República, han sido los “billetes nacionales” que se emitieron para amortizar esa enorme masa monetaria emitida por el gobierno desde 1880 hasta el 1º de marzo de 1916 y los “certificados de plata” que autorizó la Ley 82 de 1931 como una manera transitoria de solucionar la distribución de la plata en las distintas regiones del país, cuando la plata hacía parte de nuestro sistema monetario.

APENDICE

PROCESOS DE IMPRESION, ACUÑACION, EMISION, PUESTA EN CIRCULACION Y DESTRUCCION DE LAS ESPECIES MONETARIAS BILLETES Y MONEDAS

Todos estos procesos tienen como centro la Tesorería del Banco, obrando en armonía con la junta directiva y la Junta Monetaria conjuntamente con las casas impresoras de billetes y la Casa de Moneda de Bogotá.

EL BILLETE DEL BANCO

El proceso de impresión, emisión, distribución y destrucción del billete es el siguiente:

En primer término la junta directiva del Banco, autorizada expresamente por la ley o por la Junta Monetaria, expide inicialmente una autorización global para la impresión de billetes, ya sea en el exterior o en la imprenta de Bogotá. Esta autorización se apoya en las perspectivas o necesidades que se puedan presentar en un período determinado.

La imprenta de Bogotá o las del exterior, envían los billetes a la casa principal o directamente a las oficinas regionales. Billetes que solo representan en ese momento, un simple papel impreso, ya que habrá de conservarse en las bóvedas de reserva o sitios especiales, hasta tanto reciban la orden de emisión.

La tesorería principal de Bogotá, cuando de acuerdo con sus estadísticas encuentran la necesidad de disponer de más billetes listos para entrar en circulación, le solicita a la junta directiva la expedición de un *acta de emisión*. Esta acta podrá

ser por un margen específico o bien, en algunos casos especiales, una autorización abierta pero siempre en armonía con el pensamiento de la Junta Monetaria.

El "Acta de Emisión" le permite a "tesorería general", a través de su jefe de emisión, autorizar y llevar un control no solo de Bogotá sino de las demás oficinas regionales. Cuando una oficina ve la necesidad de pasar de la "Bóveda de Reserva" (billete impreso) a "bóveda de caja" (billete emitido), una cantidad determinada de billetes se envía cablegráficamente la solicitud al jefe de emisión, con las especificaciones requeridas. El funcionario, de acuerdo con su control, autoriza a la oficina el traspaso correspondiente. Hace uso del poder de emisión que le ha sido otorgado por la junta directiva.

Cuando los billetes con autorización de emisión pasan a *caja*, a partir de ese momento quedan listos para ponerlos en circulación. Las distintas operaciones que permiten dar este paso son las siguientes:

1. Cuando los bancos comerciales presentan un cheque sobre su cuenta corriente de reservas, para convertirse en moneda legal, en este caso billetes nuevos y que a su turno le entregarán al público a través de sus ventanillas de retiro. Esta operación constituye el mayor volumen para ponerlos en circulación.

2. Cuando el gobierno y los intermediarios financieros que tienen cuenta corriente en el banco, presentan cheques para ser cambiados por billetes nuevos.

3. Cuando el Banco de la República, compra oro o monedas extranjeras (divisas) por ventanillas y lo hace con billetes nuevos. En esta operación está incluida la compra de cheques viajeros y cheques en divisas.

4. Cambio de cheques del banco que hacen los empleados por ventanilla de tesorería.

5. Cambio de cheques recibidos por el público en cumplimiento de depósitos contemplados en resoluciones de la Junta Monetaria.

6. Simplemente cambio de billetes viejos por nuevos.

Los billetes viejos, corresponden a otras emisiones que habiendo estado en circulación regresan al banco y durante su

permanencia allí, quedan fuera del medio circulante hasta tanto se les vuelve a entregar al público. En efecto, el billete y la moneda, entran a formar parte del medio circulante, en el instante mismo en que quedan en poder del público.

Los billetes regresan al Banco de la República por los siguientes conceptos:

a) El mayor volumen se presenta con las consignaciones de los bancos comerciales para ser acreditadas en su cuenta corriente;

b) Por venta de monedas de oro efectuada en billetes, a través de las ventanillas del banco;

c) Cuando los empleados entregan billetes para pagar cuentas de servicio;

d) Cuando es un simple cambio de billetes por moneda.

El billete cuando regresa al banco, entra en un proceso de clasificación. Los que aún están en condiciones de volver a circular pasan a caja y los que se consideran inservibles siguen el camino de su destrucción.

La destrucción consta de tres pasos básicos a saber: perforación, recuento y la destrucción misma. En el recuento participan un representante de la Auditoría del banco y otro de la Superintendencia Bancaria.

LA MONEDA

De otra parte la moneda sigue un proceso similar, solo que la autorización inicial que le da origen proviene del Ministerio de Hacienda, a través de una resolución. Dicha disposición legal se refiere a las características de peso, aleación, denominación, etc. Lo referente a la cuantía queda expresada en una resolución de la Junta Monetaria presidida por el señor ministro de Hacienda.

Cuando la moneda es acuñada en la Casa de Moneda, pasa a un lugar de reserva acompañada de un boletín de existencias. (Luego la Junta Monetaria se vuelve a ocupar para expedir el Acta de Emisión).