

Capítulo 2
Momentos de la
política monetaria y
cambiaria y un
robo insólito

Gobierno de Ernesto Samper Pizano, 1994-1998

LA RECOMPOSICIÓN DE LA JUNTA Y ALGUNAS PREVENCIONES

En la transición del gobierno Gaviria al de Ernesto Samper, en 1994, el país vivía una fuerte agitación política, motivada por el escándalo de los narcocasetes, conocidos al día siguiente de la elección del nuevo mandatario de los colombianos.

En lo económico se respiraba un cierto escepticismo en algunos sectores, pues el ganador en los comicios, el candidato liberal Ernesto Samper, no compartía el modelo de desarrollo implementado en la anterior administración y se oponía a muchas de las reformas económicas que estaban en curso.

También, en la transformación al Banco de la República había sido un duro crítico de algunos de los cambios aprobados en la Asamblea Constituyente, como el hecho de no darle al Gobierno el manejo cambiario. En esta posición el presidente Samper estaba planteando una vez más las observaciones de Guillermo Perry, quien siempre fue partidario de que el Gobierno tuviese el manejo cambiario y el Banco el monetario. Como señalan analistas, ello resulta imposible cuando existe movilidad de capitales, dada la llamada trilogía imposible.

Por esto, hay quienes temían que, con la llegada del nuevo gobierno, se pudiera ver amenazada la independencia de la banca central. Sobre este particular había muchas prevenciones de analistas externos y dentro del mismo Banco de la República.

No era un secreto que, desde el punto de vista ideológico, la Junta Directiva en ejercicio tenía su propia inclinación política. Más que “gavirista” (había sido nombrada por César Gaviria), los codirectores se mostraban con un marcado acento “antisamperista”. Tenían concepciones económicas diferentes al presidente que comenzaba a gobernar. Eran más adeptos a la libertad de mercado, defensores de la banca central independiente y estaban algo prevenidos, dadas las propuestas que se habían escuchado en la campaña, en el sentido de que habría mayor intervención del Estado en la economía.

En ese momento, y por lo anotado, algunos codirectores temían que se planteara una reforma constitucional que le regresara al Gobierno un mayor control sobre la Junta Directiva del Banco de la República.

Hay quienes pensaban, por ejemplo, que el gobierno llegaría con presiones sobre el banco central para acelerar la devaluación del peso. La masiva entrada de capitales,

de los últimos años, había generado una fuerte revaluación que estaba ocasionando muchos problemas y gran malestar en varios sectores productivos.

El ambiente estaba tenso y eso lo admite el expresidente Samper cuando recuerda aquella época. “Había mucha prevención con la llegada mía al gobierno. Por supuesto, yo tenía una concepción económica distinta, pero éramos conscientes, desde el primer momento, que teníamos el desafío de enfriar la economía y que eso no iba a ser fácil. A nosotros nos llegó la economía sobrecalentada”¹²⁷.

Ya en marcha el nuevo gobierno, la Junta Directiva del Banco de la República continuó sus funciones bajo la presidencia de Guillermo Perry Rubio, recién nombrado ministro de Hacienda. Fue uno de los primeros nombramientos del gabinete, al mismo tiempo que el de Horacio Serpa como ministro del Interior y el de Néstor Humberto Martínez en la cartera de Justicia.

Perry, ingeniero de la Universidad de los Andes, y con estudios de doctorado en Economía en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) (pasó los exámenes, pero no presentó tesis para obtener el título), ya había sido ministro en el gobierno de Virgilio Barco, en la cartera de Minas y Energía.

Según su propio relato, en los años de construcción del Poder Popular, movimiento fundado por Samper, ambos desarrollaron una estrecha amistad y una visión compartida del país, que tomó forma en el llamado Plan del Salto Social¹²⁸ del gobierno entre 1994-1998.

Durante la campaña presidencial de 1994 Guillermo Perry había sido coordinador del grupo programático. Ahora, en la cartera de Hacienda, no solo llegaba a un área en la que era experto (sistemas tributarios), sino que tenía un antecedente muy interesante en relación con el Banco de la República. Había sido delegatario por el Partido Liberal en la Constituyente de 1991, oportunidad que le sirvió para participar activamente en la reforma al banco central.

Como se narró antes, en la Asamblea integró la Comisión Quinta de asuntos económicos, donde se abordó buena parte de la reforma al Banco de la República, y fue muy insistente en el tema de la coordinación entre la Junta Directiva y el Gobierno. Posteriormente, fue un crítico de algunos apartes de la Ley 31 de 1992, que desarrolló lo dicho en la Constitución, asunto sobre el cual se profundizará en un episodio aparte.

Perry logró en el Congreso, en pleno escándalo del proceso 8.000, la aprobación de la reforma tributaria de 1995, que incluyó un aumento del impuesto al valor agregado (IVA) del 14% a 16%. Pero a finales de ese año, como lo confesó posteriormente en varias ocasiones (Perry, 2019: 365), comenzó a dudar de la honorabilidad de Ernesto Samper, y a comienzos de 1996 llegó a la conclusión de que sí era culpable de lo que lo acusaban.

¹²⁷ En entrevista para este libro; Bogotá, octubre de 2018.

¹²⁸ Un buen semblante de Guillermo Perry se puede encontrar en López (2018).

El 27 de abril de 1996 Perry presentó su carta de renuncia, aunque semanas antes se lo había comunicado directamente al presidente¹²⁹. Su salida del gabinete provocó un distanciamiento entre ambos, situación que persistió durante el tiempo.

El 10 de mayo presidió por última vez la sesión de Junta Directiva del Banco. Con ocasión de su retiro, llamó la atención sobre la necesaria coordinación del Gobierno con el banco central, no solo en el campo económico o financiero sino en el político, dado que, señalaba, el Ejecutivo debe asumir responsabilidades políticas de las decisiones económicas¹³⁰.

Para reemplazar a Guillermo Perry en la cartera de Hacienda, el presidente Samper pensó en José Antonio Ocampo, economista muy reconocido en el país y quien fuera director del DNP desde el inicio del gobierno.

A Ocampo le correspondió liderar la estrategia económica El Salto Social; primer Plan de Desarrollo que se adelantó después de las nuevas normas de la Constitución de 1991. También, fue ministro de Agricultura en el último año de la administración Gaviria.

Antes de que el presidente Samper le ofreciera el Ministerio de Hacienda, Ocampo había decidido dejar su cargo en el DNP, para aceptar una muy interesante propuesta de la Universidad de Oxford, donde se dedicaría a escribir de historia económica de América Latina con su amiga Rosemary Thorp, un tema que siempre lo ha apasionado.

Cuando se encontraba en Londres, donde asistía a un seminario sobre Colombia, que además aprovecharía para preparar su traslado al Viejo Continente, Ocampo recibió una llamada del propio Guillermo Perry pidiéndole que aceptara ser su sucesor.

En esa conversación, que ambos relataron años después, Ocampo le preguntó a Perry, ¿por qué, si estaba tan convencido de la entrada de dinero del narcotráfico a la campaña samperista, le aconsejaba quedarse en el gabinete, cuando él se retiraba? La respuesta que le dio Perry le consignó en su libro *Decidí contarlo* (2019: 380): “tú estás en el gobierno como técnico. Yo, desafortunadamente, hice política con Samper y le ayudé a llegar a ser presidente. Tengo una responsabilidad política, además de la técnica. Si me quedo, estaría diciendo que estoy de acuerdo con lo que hizo Samper”.

Ocampo no estaba convencido de aceptar, ni siquiera con la llamada que le hizo el propio presidente de la República ofreciéndole el Ministerio de Hacienda. Sabía que eran momentos muy difíciles en Colombia. Por eso se tomó un tiempo antes de decidirlo. “Finalmente, la persona que me convenció de aceptar fue el expresidente

¹²⁹ En el semblante hecho por López (2018), Perry relata lo siguiente: “Cuando leí el Informe del Fiscal Valdivieso al Congreso y luego vino la confesión de Botero, ya no me cupo duda de que había entrado dinero del cartel de Cali a chorros a la campaña [...] Con ese convencimiento le renuncié a Samper en una de las conversaciones más duras de mi vida”.

¹³⁰ Según consta en el acta núm. 4091 del 10 de mayo de 1996.

Alfonso López Michelsen, quien estaba en el mismo seminario, en Londres, al que yo asistía”¹³¹, dice.

Ahora bien, como este episodio se trata de la recomposición de la Junta Directiva en este cuatrienio, comencemos por decir que durante la administración Samper, por primera vez desde la reforma constitucional, habría renovación de la corporación¹³².

A comienzos de 1997, cuando los integrantes de la Junta Directiva cumplieron su primer período legal de cuatro años, el gobierno hizo los dos cambios de ley que le correspondían. Sin embargo, el presidente Samper terminó designando a tres codirectores, debido al retiro voluntario de uno de ellos.

En agosto de 1996 sorpresivamente renunció María Mercedes Cuéllar. Después de cinco años, la economista y primera mujer en ocupar un asiento en esta importante corporación decidió retirarse, pues tenía intenciones de lanzarse a la política. Su anuncio no cayó bien entre sus colegas, ya que abrió un espacio para que el presidente Ernesto Samper nombrara un nuevo codirector, antes del tiempo que le correspondía por norma constitucional.

Para reemplazarla, el gobierno designó a Antonio Hernández Gamarra¹³³, economista de la Universidad Nacional y quien para muchos era un nombramiento cantado. No solo le había dedicado muchísimo tiempo al estudio de los temas monetarios, sino que era uno de los hombres de mayor confianza del presidente Samper, quien así recuerda por qué lo escogió: “el nombramiento de Antonio Hernández fue una decisión mía porque yo quería meterle sector real a la Junta. Además, era una persona que me ayudó en el diseño de todos los programas agropecuarios”¹³⁴, relató para este libro.

En efecto, Hernández fue estrecho colaborador del gobierno Samper. Primero fue ministro de Agricultura y luego pasó a la Secretaría Económica de la Presidencia, cargo de alto nivel, donde reemplazó a Luis Bernardo Flórez, cuando este fue nombrado presidente de Ecopetrol.

A la Junta Directiva del Banco de la República llegó el 28 de agosto de 1996 y, como él mismo lo relata, era una posición para la que se había preparado. “Ese fue el inicio de un oficio anhelado, pues desde mi primer trabajo académico en 1972 seguí de cerca la

¹³¹ En entrevista para este libro; Bogotá, febrero de 2019.

¹³² El artículo 34 de la Ley 31 de 1992 señaló que solo dos de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, distintos del ministro de Hacienda y del gerente general, serán nombrados por el presidente de la República para períodos de cuatro años que empezarán a contarse a partir de la fecha de designación de la primera Junta en propiedad. Para hacer efectiva la renovación parcial el presidente deberá reemplazar dos de los miembros una vez aquel haya cumplido la primera mitad de su mandato.

¹³³ Decreto 1380 del 5 de agosto de 1996, mediante el cual se le acepta la renuncia a María Mercedes Cuéllar, al cargo de miembro de la Junta Directiva, a partir del 16 de agosto de 1996, y se nombra en su reemplazo a Antonio Hernández Gamarra.

¹³⁴ En entrevista para este libro; Bogotá, octubre de 2018.

conducción de la política monetaria, cambiaria y crediticia en nuestro país. Después de 1991, conocida la reforma constitucional sobre el Banco de la República aprobada ese año, consideré que tenía las capacidades y la vocación para ser miembro de su Junta Directiva” (Hernández, A., 2020).

Pero Antonio Hernández también era un buen político. Lo primero que hizo cuando llegó al Banco fue escribir un memorial dando su opinión sobre la política económica de la Junta Directiva. Tal vez, como algunos lo interpretaron, un poco con la intención de anticiparse, pues sabía que después no podría hablar con tanta tranquilidad.

Comenzando 1997 el gobierno tenía la facultad de hacer dos cambios en la Junta Directiva del Banco. Podría retirar a cualquiera de los codirectores (con excepción, claro, de Antonio Hernández), pues todos cumplían el período legal de cuatro años.

Pero, ¿por quién decidirse? Algunos analistas del momento pensaban con algo de suspicacia que seguro saldrían los codirectores que habían sido grandes contradictores del gobierno, y que habían tenido relaciones más tirantes con los ministros Perry y Ocampo. En este orden, el primero en la lista sería Óscar Marulanda, como efectivamente sucedió. Se había distinguido por sus duras discusiones y debates, sobre los que, además, dejaba extensas constancias escritas.

Según Ocampo, las relaciones con Marulanda no eran tan tensas. Una anécdota muestra que fueron cordiales. Cuando lo citó al Ministerio de Hacienda para notificarle la decisión que había tomado el gobierno de retirarlo, Marulanda (ya lo advertía) le agradeció y le confesó que de los tres ministros con los que tuvo que trabajar en la Junta, Ocampo se distinguió por su capacidad de escucha.

Para reemplazarlo, el presidente nombró a Luis Bernardo Flórez¹³⁵, destacado economista de la Universidad Nacional y quien en la Secretaría Económica de la Presidencia había trabajado el tema de productividad. Samper creía que la participación del sector real era muy importante en la Junta.

Flórez tenía todas las credenciales para ocupar una silla en esta corporación. En la presidencia de Ecopetrol le tocó poner en marcha muchos de los cambios en la política petrolera. Además, era un estudioso de la economía nacional. Tenía un amplio dominio de política macroeconómica, finanzas públicas y desarrollo económico.

El siguiente nombramiento fue mucho más complejo, al igual que la decisión de escoger a cuál codirector retirar. El ministro José Antonio Ocampo quería llevar a la Junta Directiva a Leonardo Villar Gómez, su viceministro técnico de Hacienda y a quien conocía bien.

Ocampo había sido su profesor en la Universidad de los Andes y le había dirigido su tesis¹³⁶. Además, trabajaron juntos en muchos temas en Fedesarrollo. “Esta fue mi

¹³⁵ Flórez falleció en noviembre de 2011 a la edad de 63 años.

¹³⁶ Villar obtuvo sus grados de economista *cum laude* y magíster en Economía de la Universidad de los Andes. También estudió en London School of Economics, donde obtuvo un Master of Science y adelantó estudios doctorales.

elección y me tocó discutirlo mucho con el presidente Samper. Pensé que no lo iba a nombrar, porque él quería alguien de más trayectoria y le parecía que Villar era muy joven. Fue para mí una sorpresa cuando se acercó la fecha y me dijo que sí, que lo nombráramos”¹³⁷.

También lo fue para Villar, pues Ocampo le informó que era su candidato para la Junta, pero que tal vez no había logrado convencer al presidente. Pero ocho días después delegados de la Casa de Nariño le ofrecieron el cargo a nombre del primer mandatario.

Ocampo asegura que quería conservar en la Junta el balance de juventud y gran experiencia, y dado que Leonardo Villar y Hernando José Gómez eran contemporáneos, le tocaría “sacrificar” a este último.

A Hernando José no lo sorprendió la decisión de su salida. Sentía que su relación con el ministro, quien también fue su profesor en los Andes y jurado de su tesis, no fluyó fácilmente. La verdad es que Gómez y Marulanda presentían que serían los primeros de la lista en esta renovación de la Junta.

“El presidente Samper me llamó directamente para informarme que pensaba cambiarme, lo que me pareció un gesto muy amable de su parte”, recuerda Hernando José Gómez. La consideración tenía que ver, entre otras cosas, con la amistad que el entonces mandatario mantuvo con su padre, Hernando Gómez Otálora, uno de los impulsores de la Junta Monetaria en 1963.

Una anécdota que muestra la preocupación que tenían los codirectores para mantener vivo el debate técnico en la Junta la cuenta el propio Hernando José.

Yo en ese momento tuve las agallas de preguntarle si ya sabía con quién me iba a reemplazar y me dijo que estaba tomando la decisión. A mí me angustiaba mucho que fuera a nombrar a alguien que no tuvieran idea de cuál era la misión del Banco de la República. Le pregunté si le podía hacer una sugerencia, a lo que accedió. Entonces le recomendé a Leonardo Villar. El presidente Samper me dijo que también Ocampo le había sugerido ese nombre¹³⁸.

La designación de Villar para ocupar la silla que dejaría Hernando José Gómez¹³⁹ tuvo muy buena aceptación entre los miembros de la Junta, pues estaban familiarizados con él, dado que el viceministro técnico es la persona que está en más permanente contacto con este equipo directivo, asiste a los comités preparatorios de las sesiones, y en esta labor él llevaba dos años. “Yo no había buscado el cargo, pues estaba muy concentrado en el Viceministerio, pero era una oportunidad enorme. Pude durar tres

¹³⁷ En entrevista para este libro; Bogotá, febrero de 2019.

¹³⁸ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

¹³⁹ Mediante Decreto 184 del 29 de enero de 1997 se nombran a Luis Bernardo Flórez, en reemplazo de Óscar Marulanda, y a Leonardo Villar Gómez, en reemplazo de Hernando José Gómez.

períodos completos, que es lo que permite la norma constitucional. Trabajé durante los gobiernos de Samper, Pastrana y Uribe”, recuerda Villar.

En adelante se hizo más frecuente el paso de viceministros de Hacienda a la Junta Directiva del Banco de la República. Algunos lo consideran un paso lógico por la experiencia que se obtiene en esta cartera.

Ahora bien, muchos se preguntarán, ¿por qué no retiraron a Roberto Junguito, el más duro crítico del gobierno Samper y de su plan económico? Los consultados de aquella Junta piensan que le tenían respeto por su trayectoria académica y reconocían su peso político.

Algunos observadores creen que la decisión de mantenerlo tuvo que ver, entre otras razones, con el enfrentamiento entre Ernesto Samper y Andrés Pastrana, pues retirarlo hubiera sido objeto de una lectura revanchista que habría atizado aún más la hoguera política del momento.

En cuanto a no mover a Salomón Kalmanovitz, la consideración, además de su solidez técnica, tendría que ver con que era la cuota de la izquierda que permitía equilibrar la balanza y darle variedad ideológica a la corporación.

Así las cosas, en 1997 la Junta Directiva del Banco de la República quedó integrada por los miembros de dedicación exclusiva Roberto Junguito (conservador), Salomón Kalmanovitz (izquierda) y los liberales Antonio Hernández Gamarra, Leonardo Villar y Luis Bernardo Flórez; además del gerente general, Miguel Urrutia.

En octubre de ese mismo año el ministro José Antonio Ocampo fue designado secretario general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por lo cual renunció al cargo de ministro de Hacienda. En consecuencia, para los últimos nueve meses de gobierno, el presidente Samper nombró en su reemplazo al conocido economista vallecaucano Antonio José Urdinola. Venía de la Presidencia de Ecopetrol, pero antes había ocupado importantes cargos en el sector público y privado.

Durante este cuatrienio también se daría otro hecho importante. En forma simultánea al relevo de dos codirectores, había que elegir gerente general. A Miguel Urrutia Montoya también se le vencía el primer plazo legal¹⁴⁰.

El momento llegó el 23 de diciembre de 1996¹⁴¹. El proceso comenzó con una modificación al reglamento de la elección, en lo que tiene que ver con la consulta a los tres integrantes de la lista final de candidatos. Se decidió que la llamada se hiciera únicamente en el caso de no aceptar quien resultare elegido. En este evento se consultaría

¹⁴⁰ El artículo 37 de la Ley 31 de 1992 señala que el gerente general del Banco será elegido por la Junta Directiva para un período de cuatro años y podrá ser reelegido hasta por dos períodos adicionales contados a partir de la vigencia de esta Ley.

¹⁴¹ Sesión de Junta Directiva del 23 de diciembre de 1996; acta núm. 4117.

a quien hubieses quedado en segundo lugar de preferencias, y si este no aceptare, se llamaría al tercero¹⁴².

La verdad es que Miguel Urrutia era el candidato de toda la corporación para continuar en el cargo. Surtido el trámite previsto fue reelegido como gerente para el período que se iniciaría el 4 de enero de 1997 y terminaría el 3 de enero del año 2001¹⁴³.

Urrutia expresó que, si bien los cuatro años pasados habían sido difíciles por las transformaciones que había sufrido el Banco, por sus nuevas funciones a raíz de la reforma constitucional de 1991 y por la coyuntura económica, esperaba con optimismo el futuro.

Transcurrido el tiempo y repasando lo que fue este episodio, Urrutia cree que en la Junta Directiva no hubo una intensa discusión sobre quién debía ser el gerente. Era él. Pero piensa que, tal vez, el presidente Ernesto Samper llegó a considerar que sería mejor cambiarlo. Sin embargo, el primer mandatario luego concluyó que era una mala idea moverlo, por lo que apoyó a la Junta en la reelección.

Esto coincide con la versión que dio el propio Samper para este libro. Señaló que arrancó con muchas dudas sobre Urrutia, por diferencias académicas, pero que su comportamiento en el momento de la crisis política, del proceso 8.000, y en otras dificultades, mostró que era un colombiano institucionalista. “Que respaldaría al gobierno por la institucionalidad y no por sus convicciones. No aspiraba que fuera seguidor mío. Pero reconozco que tenía un buen nivel de entendimiento y relaciones con los ministros de Hacienda”.

También valoró Samper la buena respuesta del gerente del Banco, cuando el gobierno lanzó la idea del Pacto Social de Precios y Salarios como mecanismo para manejar las expectativas de inflación, y con ello eliminar la llamada inercia inflacionaria.

La elección de Miguel Urrutia para un nuevo período también era apoyada por José Antonio Ocampo. En un comunicado de prensa la Junta Directiva informó que la designación se hizo por unanimidad, teniendo en cuenta las cualidades personales y profesionales del doctor Urrutia y el compromiso de la Corporación de seguir luchando contra la inflación en los términos de la Constitución y la ley.

¹⁴² Con este propósito se expidió la Resolución Interna núm. 5 de 1996.

¹⁴³ Se expidió la Resolución Interna núm. 6 del 23 de diciembre de 1996 con su designación.

LA SOLEDAD DE UN MINISTRO

Como se ha dicho, la presencia del ministro de Hacienda en la Junta Directiva del Banco de la República fue uno de los cambios más profundos y discutidos dentro de la reforma institucional de 1991.

Sobre el tema hubo interesantes debates en la Asamblea Nacional Constituyente. Una de las propuestas abogaba por la absoluta autonomía del banco central, sin representación del Gobierno en la Junta Directiva. En contraposición, quienes defendían la tesis de la coordinación, consideraban indispensable que un vocero del Ejecutivo tuviera asiento en la corporación.

Dado que en la vieja Junta Monetaria el ministro de Hacienda era primero entre pares y se necesitaba su voto para tomar decisiones, algunos veían su participación como algo natural en la nueva Junta Directiva.

Sin embargo, según la experiencia internacional, la idea de que el ministro de Hacienda integrara el equipo directivo sonaba exótico, pues cuando se independizó el banco central en muchos países, el ministro de Hacienda no participaba en la Junta.

Miguel Urrutia defendía su presencia y tenía un fuerte argumento. Decía que, “en el Congreso, en cualquier momento de dificultad, iba a ser importante que el ministro de Hacienda defendiera las posiciones del Banco, cosa que ocurrió históricamente”¹⁴⁴. Algunos autores son más escépticos. Sostienen que quizá fue conveniente que el ministro participase en la Junta en los años en que la inflación descendió entre el 32 % y 3 %, pero hoy tal vez no es la mejor idea. De todas formas, el ministro solo tiene un voto en una Junta compuesta por siete miembros y sus preferencias no siempre coinciden con las decisiones finales del grupo.

Pero la historia ha demostrado que la inclusión del ministro de Hacienda como integrante de la Junta, con la única prerrogativa de presidirla, ha sido importante no solo para la coordinación de la política económica, sino para que el Gobierno esté debidamente informado sobre las decisiones adoptadas y pueda intervenir en el diseño de las políticas monetaria, cambiaria y de crédito, y en la ejecución de estas.

Ahora bien, como el presidente de la República en la mitad de su respectivo período¹⁴⁵ puede recomponer la Junta Directiva cambiando dos miembros, y dado que el ministro de Hacienda casi siempre interviene en dicha escogencia, podría decirse que este funcionario termina con una relativa influencia sobre la corporación.

¹⁴⁴ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

¹⁴⁵ Esta rotación se rompió con la reelección presidencial en los períodos 2002-2010 y 2010-2018, cuando los presidentes terminaron eligiendo a cuatro de los cinco miembros. La renuncia voluntaria de algún codirector también ha hecho romper lo querido por la Constitución de que cada gobierno solo pueda hacer dos cambios en la Junta Directiva.

Sin embargo, esta prevención es en el papel, pues la realidad es bien distinta. A lo largo de estos años de independencia, la relación del ministro de Hacienda con la Junta se ha visto en muchas ocasiones marcada por tensiones y pulsos de diferente escala, según la coyuntura que les ha tocado enfrentar. Veamos porqué.

Después de la profunda reforma constitucional, los dos primeros ministros de Hacienda fueron Rudolf Hommes y Guillermo Perry, liberales pero contradictores en materia económica.

Al momento de presidir la Junta del Banco, ambos enfrentaron circunstancias difíciles, y aunque en general la relación con sus colegas fue cordial, no siempre fue fluida ni estuvo exenta de roces y dificultades.

Hommes (1990-1994) compartió con una Junta Directiva que, por ser la primera, fue elegida en su totalidad por el gobierno Gaviria, y sobre la que él mismo incidió en su nombramiento. Aunque teóricamente esto le daría una ventaja y una mayor ascendencia sobre la corporación, no fue así, ni significó menor autonomía de la Junta. Hubo grandes controversias, como se vio en el anterior capítulo, por las decisiones de política que se adoptaron en una difícil coyuntura económica.

Años después Hommes (1995) dijo lo siguiente: “Hasta la administración Gaviria, no hubo indicio alguno de que la participación del ministro de Hacienda en la Junta le restara autonomía a ésta”.

Cuando se despidió de sus colegas el 5 agosto de 1994, les recomendó mantener, ante la nueva administración, su autonomía e independencia para dar cumplimiento al mandato que les otorgó la Constitución Política¹⁴⁶. Con esta advertencia, Hommes parecía mostrar su prevención frente al gobierno entrante y los temores por presiones que pudieran venir a partir del 7 de agosto.

Pues bien, a Guillermo Perry Rubio¹⁴⁷, primer ministro de Hacienda de la administración Samper, le correspondió presidir aquella Junta Directiva que había sido nombrada íntegramente por el gobierno anterior, y que no tenía afinidad con el que llegaba.

Esto determinó que la relación entre el ministro y los codirectores del Banco no fuera propiamente un camino de rosas. Aunque hubo cordialidad, amistad y respeto profesional, la tarea se hizo un poco más difícil y tuvo algunos altibajos que Perry describe así:

A nivel personal, las relaciones profesionales como economistas fueron muy buenas. Pero yo sí no puedo dejar de decir que, en algunos momentos, creo que influyó el ‘corazoncito’ político que tenían ellos, muy del lado de Gaviria y no de Samper. Con la confrontación entre los dos expresidentes hubo una decisión en la que esto se vio y

¹⁴⁶ Según consta en acta de Junta Directiva núm. 4013, 5 de agosto de 1994.

¹⁴⁷ Estuvo en el ministerio entre 1994 y 1996.

fue muy negativa: ocurrió muy al final de mi período, cuando ya se vino la crisis del 8.000 y la Junta Directiva decidió subir mucho las tasas de interés¹⁴⁸.

Volveremos sobre este episodio en concreto más adelante, para ahora seguirle el hilo a lo que fue su relación con el Banco desde su llegada al gabinete ministerial.

Tan pronto como fue nombrado, Perry propició un encuentro informal con la Junta Directiva del Banco. El propósito era tener un primer contacto con los codirectores e intercambiar ideas que ayudaran a mejorar la futura coordinación de la política económica.

La reunión, realizada en las afueras de Bogotá, podría servir también para limar asperezas, dadas las prevenciones que muchos codirectores tenían con el triunfo del candidato Ernesto Samper. En el fondo algunos pensaban que si hubiera ganado Andrés Pastrana habría continuidad en la política económica, lo que les generaba más confianza.

Pues bien, en aquel encuentro el designado ministro de Hacienda fue al grano. Les planteó a los codirectores la manera como su equipo veía la situación económica y cuáles eran sus grandes preocupaciones. La mayor inquietud se centraba en la revaluación del peso y el gran déficit en la cuenta corriente (se acercaba al 6 % del PIB), lo que consideraba muy riesgoso para el país¹⁴⁹.

Años después Perry recordó así ese momento:

Quando nosotros íbamos a comenzar en el gobierno, el grado de revaluación de la tasa de cambio era enorme y el déficit en cuenta corriente peligrosísimo. Con Leonardo Villar quien fue mi viceministro técnico le propusimos formalmente a la Junta Directiva, en esa primera reunión, volver a imponer los controles de capitales y elevar un poco la tasa de interés que estaba muy bajita y nosotros nos comprometimos a hacer ajuste de gasto público¹⁵⁰.

Del amistoso encuentro salió una especie de acuerdo, lo que hacía pensar que la relación entre el gobierno y el Banco comenzaría bien, por lo menos desde el punto de vista técnico.

¹⁴⁸ En entrevista para este libro; Bogotá (febrero de 2019).

¹⁴⁹ En su libro *Decidí contarlo* (2019: 303), Perry relata lo siguiente: “

En nuestro documento mostrábamos cómo el problema de la revaluación y el alto déficit en cuenta corriente con el exterior tenía que ver con el déficit fiscal (y por eso nos proponíamos frenar su crecimiento), pero era en mayor medida resultado de un déficit muy abultado del sector privado que se estaba endeudando exageradamente en dólares a corto plazo para financiar el boom de inversión en curso.

¹⁵⁰ En entrevista para este libro; Bogotá (febrero de 2019).

Pasada dicha reunión, y ya en calidad de ministro de Hacienda, Perry llegó a la primera sesión de Junta Directiva del Banco con el propósito de evitar la revaluación de la tasa de cambio y controlar el exceso de gasto agregado de la economía¹⁵¹.

La idea de imponer control a la entrada de capitales, como se había planteado desde aquella cita previa, no era del total agrado de los codirectores. Para la mayoría de ellos y la Gerencia Técnica del Banco (en cabeza de Alberto Carrasquilla) no había evidencia convincente que permitiera pensar que la restricción al crédito externo ayudaría en el ajuste requerido del ahorro privado que llevara a un control de los medios de pago.

También, algunos dudaban de la efectividad de esta medida, pues señalaban que, a la vuelta de unos meses, el mercado encontraría la manera de eludirla y al final del día resultaba peor el remedio que la enfermedad.

La Junta Directiva comenzó a presionar al ministro, señalándole que el ajuste fiscal debería ser mayor al inicialmente previsto por el gobierno. Les preocupaba a los miembros de la corporación que la inflación se ubicara en el 22,7% en el año completo (hasta julio de 1994), por lo que se requerían medidas adicionales para cumplir la meta del 19% prevista para ese año.

Pese a todas estas consideraciones, la Junta debatió y terminó acogiendo la propuesta del ministro de Hacienda de controlar los capitales para desestimular el endeudamiento en dólares.

La idea consistía en que, cuando alguien tomara un crédito en dólares, debía congelar una parte de este en una cuenta del Banco de la República, sin intereses. En otras palabras, se imponía un costo financiero a la entrada de capitales. Como dice el exministro Perry (2019: 304), si se trataba de un crédito de largo plazo, el depósito representaba un costo bajo. Pero si se trataba de un préstamo de corto plazo, el costo resultaba muy alto y disuadía a las empresas del sector privado y al propio sector público a endeudarse mucho en dólares a corto plazo.

Para el ministro la aprobación de su propuesta significaba comenzar con pie derecho su relación con la Junta Directiva, pues logró que acogieran sus ideas¹⁵².

Sin embargo, la luna de miel terminó pronto, pues meses después se ahondaron las diferencias entre el gobierno y la Junta.

¹⁵¹ Según consta en acta de Junta Directiva núm. 4014 del 12 de agosto de 1994.

¹⁵² Al término de esa primera reunión de Junta se expidió un comunicado de prensa que, en alguno de sus apartes, señalaba lo siguiente:

Con el objeto de disminuir la entrada de capitales, fenómeno que puede estar presionando los precios, a través del aumento en el gasto privado y contribuyendo a la apreciación cambiaria, la Junta tomó medidas que encarecen el capital externo que entra al país a plazos inferiores a 5 años [...]. Finalmente, la Junta preocupada por las implicaciones macroeconómicas del alto crecimiento del gasto público, y en particular el realizado entre enero y julio de 1994, ratificó la necesidad de una mayor austeridad para alcanzar las metas fiscales convenidas para el año.

El momento más crítico en las relaciones ocurrió a finales de 1994, nuevamente a raíz de la masiva entrada de capitales (se creía que, en algo, eran ataques especulativos) que estaba presionando fuertemente el piso de la banda cambiaria¹⁵³, lo cual el Banco trataba de contener comprando divisas.

La Junta estaba preocupada porque al frenar ese ingreso de capitales con la adquisición de dólares iba a generar una expansión monetaria fuerte que podría generar presiones sobre la inflación.

Los codirectores sabían las dificultades que enfrentaban al tratar de conciliar las políticas monetaria y cambiaria, además de los efectos que podría traer la defensa a ultranza de la banda cambiaria. Sostenerla podría atizar la inflación, razón por la cual habría que poner un límite a las intervenciones del Banco, es decir, a las compras de divisas, pues resultaría muy costoso para la política de estabilización.

La coyuntura no podía ser más compleja. Al tiempo que aumentaba la tensión entre la Junta y el gobierno, también crecían las críticas de los exportadores, que veían muy negativas las políticas del Banco por las posibles consecuencias que tendría la revaluación sobre el empleo.

Una reunión extraordinaria realizada el 6 de diciembre de 1994 fue escenario de un intenso debate¹⁵⁴. Mientras para el equipo directivo la defensa de la banda cambiaria solo debía realizarse en la medida en que no se pusiera en peligro el objetivo monetario, que era la variable ancla que había definido la Junta para el logro de la meta de inflación, para Perry romper el compromiso de sostener la banda minaba la credibilidad del Banco de la República ante el público.

La Junta Directiva acordó intervenir en el mercado cambiario con un monto adicional de dólares. Pero señaló que de agotarse dicha cuantía se adoptaría automáticamente la nueva banda cambiaria, es decir, se revaloraría. La medida entraría en operación el 2 de enero de 1995. Como se muestra en el Gráfico 4, la banda cambiaria se ajustó dos veces hacia abajo, en enero y en diciembre de 1994.

El ministro de Hacienda no acompañó a la Junta en esta decisión, pues prefería utilizar otros instrumentos (como medidas para control de la cartera y topes por la vía administrativa a las tasas de interés) antes de abandonar la defensa de la banda cambiaria. Lo cierto es que no logró convencer a sus colegas de Junta.

Recordando ese episodio, Perry señala:

A mí sí me pareció que esa revaluación de la tasa de cambio era incoherente con la política del Banco. Si yo establezco una banda, no la revalúo la primera vez que se me pega

¹⁵³ Sistema semiflexible para tratar de encausar la tasa de cambio. Se estableció en enero de 1994 y consistía en un rango establecido por el Banco de la República, en el cual el piso era la tasa mínima y el techo fijaba la tasa de cambio máxima. Con este mecanismo se buscaba flexibilizar un poco más el sistema cambiario.

¹⁵⁴ Según consta en acta núm. 4029 de la sesión de Junta Directiva del 5 de diciembre de 1994.

a la base, porque entonces para qué la tengo. Además de incoherente con la política del Banco, lo era con los acuerdos que habíamos hecho al principio para tratar de reducir la revaluación, acá la aumentaban. En ese momento yo estuve en total desacuerdo¹⁵⁵.

Las discrepancias entre Perry y la Junta Directiva por la revaluación del peso salieron a la luz pública. En un debate en la Comisión Tercera del Senado el ministro hizo público el reclamo a sus colegas y afirmó que el Ejecutivo iba a seguir buscando alternativas para frenar el desplome del dólar (*El Tiempo*, 15 de diciembre de 1994).

El presidente Ernesto Samper tampoco ocultó su inconformidad con la decisión de la Junta de mover el piso de la banda, lo cual consideró unilateral y con grave incidencia en el sector exportador. El jefe de Estado invitó a los codirectores a un almuerzo a la Casa de Nariño al que asistieron, pero no de buen agrado. Algunos recuerdan el saludo del primer mandatario, quien con su hábil manejo y fino humor les dijo. “Y ahora qué les pasó, si íbamos tan bien”.

El gerente Miguel Urrutia y el codirector Roberto Junguito tomaron la palabra y expresaron la preocupación de la Junta por la entrada de capitales, mientras la inflación seguía alta. Aunque el almuerzo fue cordial, Samper y Perry fueron muy claros en manifestar su total desacuerdo con la movida de la banda cambiaria, lo cual consideraban inconveniente e inoportuno.

Luego, al intervenir en un acto de presentación del plan exportador, el presidente Samper se refirió a la reunión con los codirectores. Advirtió que el gobierno respetaba la autonomía del Banco y que este era un motivo pasajero de desencuentro que estaba seguro que lograrían superar. En aquellos tiempos las exportaciones de manufactura y agrícolas respondían uno a uno a la tasa de cambio real.

Curiosamente, Perry reconocía que, siendo liberal y supuestamente de izquierda, se entendía mejor con los miembros más conservadores de la Junta: Miguel Urrutia, Hernando José Gómez y Roberto Junguito, aunque este último era especialmente crítico, y no tenía reparos en cuestionar al gobierno permanentemente.

Salvo en algunas decisiones complicadas, en la mayoría de ellas le era más fácil llegar a un acuerdo con estos tres codirectores que con los liberales María Mercedes Cuéllar y Óscar Marulanda. En particular, las relaciones con Marulanda eran más difíciles y las confrontaciones técnicas fueron más frecuentes y casi nunca estaban de acuerdo. El codirector siempre dejaba constancia sobre sus planteamientos. Con Salomón Kalmanovitz no había grandes acercamientos, pero tampoco marcadas diferencias académicas.

Lo cierto es que todos reconocen en Guillermo Perry un compañero de Junta respetuoso, que llegaba con argumentos técnicos, sin alterarse cuando no lograba convencer a sus colegas de Junta.

¹⁵⁵ En entrevista para este libro; Bogotá (febrero de 2019).

Después del malestar que dejó en el gobierno la movida de la banda cambiaria, se presentó otra controversia que volvió a enfrentar al ministro Perry con la Junta Directiva. Esta vez el motivo de la discordia fueron las tasas de interés.

Era 1995, cuando los codirectores, presionados por la inflación que se resistía a disminuir y preocupados por el creciente ritmo del gasto del gobierno, apretaron clavijas y le restaron liquidez a la economía, lo cual encareció el costo del dinero, que se acercaba al 50 % anual, casi el doble de la inflación.

Al respecto, el ministro de Hacienda mostraba que, según los estimativos de su cartera, la curva de crecimiento de la demanda se estaba cerrando con la de la oferta; es decir, ya no había exceso de demanda, por tanto, era momento de propiciar una reducción en las tasas de interés. Pensaba que había que comenzar a bajarlas y le pidió a la Junta que levantara el pie del freno.

El debate se puso álgido dentro de la Junta, pero aún más caliente afuera. El sector privado se quejaba públicamente de los perjuicios que estaban causando las altas tasas de interés, justo cuando habían tenido un buen primer trimestre en términos de crecimiento. Hacia el segundo trimestre de 1995, Fedesarrollo mostraba que se estaba registrando una desaceleración en la actividad productiva por el mayor costo del crédito.

En medio de tan candente coyuntura, y asustados con el fantasma de una recesión, el presidente Samper nuevamente invitó a los codirectores a una reunión en la Casa de Nariño para plantearles un acuerdo que permitiera bajar las tasas de interés.

En la Junta algunos codirectores no veían con buenos ojos estos encuentros en la Presidencia, pues lo sentían como una encerrona, y no como un tema de coordinación con el gobierno, que era como lo planteaba el ministro de Hacienda.

El ministro propuso aplicar un control temporal a las tasas activas de interés y el gobierno se comprometería con un recorte del gasto en casi medio billón de pesos. La Junta, que no era partidaria de los controles, se fue a discutir la propuesta.

Así, en la sesión del 9 de junio de 1995¹⁵⁶ el ministro de Hacienda pidió, como lo planteó en la reunión con el presidente de la República, estudiar una mezcla de políticas que permitiera la reducción de las tasas de interés, en donde se incluyera, entre otras, un ajuste fiscal por parte del Ejecutivo y controles a las tasas de interés activas. Igualmente, anunció que el gobierno estudiaba controles a los créditos de las entidades territoriales.

Las discusiones fueron intensas y finalmente la Junta acogió la propuesta del ministro de intervenir las tasas activas de interés, colocándole un tope.

Así las cosas, se decidió que a partir del 27 de junio de 1995 se establecerían límites máximos para las tasas de interés de las nuevas operaciones activas que celebraran los establecimientos de crédito¹⁵⁷. En el caso de los bancos, el límite sería del 39,5 %, mientras

¹⁵⁶ Según acta de Junta núm. 4050 del 9 de junio de 1995.

¹⁵⁷ Resolución Externa del 23 de junio de 1995. Sesión de Junta de la misma fecha, acta núm. 4052.

que para los demás del 41,5%. La medida regiría hasta el 1 de septiembre de 1995. Por su parte, el gobierno se comprometió a recortar el presupuesto nacional y solicitarles a los departamentos y municipios ajustes en sus presupuestos para disminuir la presión del gasto público.

Al término de la reunión de Junta, el ministro Perry le comunicó al jefe de Estado la medida adoptada. Aunque se alegró, no ocultó que le habría gustado un límite más bajo.

En agosto, la Junta decidió levantar anticipadamente el control de las tasas de interés¹⁵⁸, no sin antes insistir en que la medida no era de su agrado, pues implicaba generalmente desintermediación financiera y distorsiones sobre las tasas.

En un comunicado de prensa la Junta Directiva señaló a la opinión pública que las condiciones que se esperaban con el control temporal de las tasas ya habían tenido el efecto deseado. Los intereses promedio que cobraban los bancos y el resto de los intermediarios financieros a sus clientes disminuyeron en cerca de 6%, situándose por debajo de los topes establecidos.

Perry se refería a este episodio como una muestra de que sí es posible una buena coordinación entre el Gobierno y la Junta.

El acuerdo se hizo a satisfacción y, de hecho, las tasas de interés bajaron más a prisa de lo que creíamos y se pudo levantar el control antes de tiempo. Este fue un buen ejemplo de coordinación, aunque algunos de los codirectores del Banco sintieron que los habíamos presionado para hacerlo. A varios no les gustó ir a la Casa de Nariño. Pero a mí me parece que en lo esencial hicimos una cosa buena. Un acuerdo razonable y de hecho bajaron las tasas¹⁵⁹.

Un último suceso volvió a distanciar al ministro de sus colegas de Junta. A comienzos de 1996, cuando el proceso 8.000 estaba en uno de sus momentos más críticos, la corporación subió las tasas de interés, decisión que no compartía el gobierno.

El ministro de Hacienda les había expresado su preocupación por el alto nivel de las tasas, pues podría afectar el comportamiento del sector real. Alertó sobre algunas decisiones de la Junta Directiva que, a su juicio, presionaban dichas tasas al alza.

Sin embargo, los miembros de la Junta pensaban que de complicarse la incertidumbre política que se vivía en aquel momento, se podría dar una salida de capitales. A Perry ese argumento de prevención le pareció traído de los cabellos y antitécnico.

Este fue el momento al que se hizo referencia atrás, en el que Perry cree que primó el “corazoncito” político que tenía la Junta en contra de Samper. Nunca estuvo de acuerdo con la posición de sus colegas de mantener altas las tasas y alertó a la corporación para

¹⁵⁸ La Junta Directiva derogó las resoluciones externas 16 y 19 de 1995 a partir del 2 de agosto. Según acta de Junta núm. 4059 del 11 de agosto de 1995.

¹⁵⁹ En entrevista para este libro; Bogotá, febrero de 2019.

que considerara sus efectos, los cuales no necesariamente se reflejarían en una baja de la inflación y, en cambio sí afectasen de manera directa la actividad económica. “Cuando renuncié les dije que era una equivocación lo que estaban haciendo. Van a causar una recesión en la economía, como en efecto se dio”.

Por aquel tiempo los efectos de la crisis política sobre la economía propiciaron los debates más intensos dentro de la Junta Directiva. Si bien todos los codirectores reconocían que las tasas de interés se encontraban altas, sostenían que para estimular la actividad económica, como esperaba el gobierno, se necesitaría una baja sustancial, situación que no veían viable en esa coyuntura tan compleja.

Roberto Junguito, en una constancia que dejó por escrito, señaló que la crisis política estaba imprimiendo mayor incertidumbre sobre los agentes económicos, lo cual afectaba principalmente la inversión privada. Por lo demás, consideró que tal incertidumbre se había visto acrecentada por la descertificación¹⁶⁰ que hicieron los Estados Unidos, y por la propia prolongación de la crisis. Al respecto, señaló:

Tengo la firme convicción que el impacto económico de la crisis política no ha sido mayor, gracias a que el manejo económico tradicional de Colombia ha logrado cimentar los fundamentos de esta y unas positivas perspectivas de mediano plazo. De otro lado, encuentro que el propender por una baja significativa en las tasas de interés por medio de una expansión monetaria sería inconducente¹⁶¹.

Una de las últimas decisiones que tomó la Junta Directiva en este período fue flexibilizar el régimen de control al endeudamiento externo¹⁶², aunque no toda la Junta estaba de acuerdo con esta decisión. Mientras algunos de los directores pensaban que la medida debía favorecer una baja en la tasa de interés, Óscar Marulanda la consideraba anacrónica, y sobre ello dejó constancia¹⁶³.

¹⁶⁰ En la lucha contra el narcotráfico.

¹⁶¹ Documento dejado como constancia en la sesión de la Junta Directiva del 15 de marzo de 1996, según acta núm. 4086.

¹⁶² Junta del 15 de febrero de 1996; acta núm. 4082.

¹⁶³ En aquella ocasión expresó lo siguiente:

[...] es inconsistente la medida adoptada porque resulta totalmente incomprensible que unos controles que, en el momento de su introducción, fueron defendidos fundamentalmente en virtud de su capacidad para neutralizar presiones revaluacionistas vigentes, se mantengan con las mismas características originales, aún en presencia de claras expectativas de devaluación que vienen creando inconvenientes presiones inflacionarias y que, como es natural, antes que conducentes a estimular el flujo de capitales lo desestiman, particularmente en el contexto de una crisis política de la magnitud y profundizando la crisis que vive el país.

Unos meses después, el ministro Guillermo Perry presentó su renuncia al presidente Samper. Por considerarlo un documento de interés en este episodio, reproducimos un fragmento de la constancia de Roberto Junguito sobre la crisis política del momento:

La atención de la opinión pública nacional se ha venido concentrando en los últimos días y especialmente a raíz del proceso de descertificación sobre los impactos económicos de la crisis política. A través de diferentes medios el gobierno ha realizado un diagnóstico encaminado a ilustrar que el desaliento de la economía no está originado en la crisis política, que la descertificación tiene una incidencia minúscula y que, más bien, la desaceleración en la inversión, el crecimiento y el mayor desempleo está originado casi con exclusividad en una política inadecuada de tasas de interés por parte de la autoridad monetaria.

En el mejor de los espíritus Keynesianos la recomendación que surge es estimular la actividad económica a través del gasto público, y desde el ámbito monetario se propone incrementar la liquidez en la economía con el fin de provocar una reducción significativa en las tasas de interés que incremente la colocación de crédito y, por tal vía, la inversión privada. Dentro de tal perspectiva se argumenta que la forma más adecuada de extender la liquidez a la economía es mediante la adquisición por parte del Banco de la República de títulos de tesorería, TES, en el mercado.

Con tales argumentos el gobierno espera, a mi juicio, convocar la solidaridad del sector privado y del Congreso e influir así en el logro de una política monetaria más expansiva, traspasando, de paso, la responsabilidad política del desaliento en la actividad económica totalmente al Banco de la República.

Mi visión personal, naturalmente enfocada desde la óptica de un miembro de la Junta del Banco central e influida por la literatura reciente sobre manejo económico en países con crisis políticas como México y Venezuela se distancia de la visión gubernamental. En primer término, considero que la crisis política ha imprimido mayor incertidumbre a los agentes económicos, lo cual afecta principalmente a la inversión privada, que se ve postergada y el mercado cambiario que se ha demandado. Por lo demás, considero que tal incertidumbre se ha visto acrecentada por la descertificación y por la propia prolongación de la crisis. Tengo la firme convicción que el impacto económico de la crisis política no ha sido mayor, gracias a que el manejo económico tradicional de Colombia ha logrado cimentar los fundamentos de esta y unas positivas perspectivas de mediano plazo.

LAS PRIMERAS BATALLAS POR EL CONTROL DE LA INFLACIÓN

La Junta Directiva del Banco de la República se mantenía firme en cumplir el mandato constitucional de controlar la inflación. Como se recuerda, la Constitución de 1991 le asignó al Banco, por delegación del Estado, el papel de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, en coordinación con la política económica general.

Siendo este el principal objetivo del Banco, la Ley 31 de 1992 afirmó algo categórico: la Junta Directiva debe adoptar metas específicas de inflación que sean siempre menores a los resultados anteriores¹⁶⁴.

Este último punto generó grandes discusiones durante la elaboración de la ley, pero posteriormente, en 1999, fue eliminado por la Corte Constitucional, por considerar que afectaba la autonomía de la Junta Directiva¹⁶⁵.

Para muchos, la idea de establecer metas de inflación siempre menores era una imposición descabellada. Años después, el exconstituyente Guillermo Perry recordó (2019: 241) que en una oportunidad le preguntó a Pacho Ortega que, si la inflación llegaba a estar en 1 o en 0, ¿tendría entonces que llegar a ser negativa? La respuesta del gerente fue “No te preocupes que estamos muy lejos de eso [...] después veremos”.

Sobre este mismo asunto, la Ley del Banco también ordenó que, de existir un desacuerdo entre la Junta y el Gobierno, en el manejo de la política cambiaria prevalecería la responsabilidad constitucional de combatir la inflación¹⁶⁶. Este fue otro controvertido asunto que generó roces con algunos de los ministros de Hacienda.

En este sentido, el desafío de la Junta era grande, pues reducir la inflación no había sido fácil. Veamos algunos antecedentes.

En los años ochenta el promedio de inflación en Colombia había estado en el 23,5 %, un nivel visto como moderado y hasta considerado un gran logro, frente a otros países

¹⁶⁴ El artículo 2 y su parágrafo señalaron:

El Banco de la República a nombre del Estado velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda conforme a las normas previstas en el artículo 373 de la Constitución Política y en la presente Ley.

Parágrafo: Para cumplir este objetivo la Junta Directiva del Banco adoptará metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados, utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito.

¹⁶⁵ La Corte Constitucional en Sentencia C-481 de 1999 declaró exequible el parágrafo del artículo 2.º de la Ley 31 de 1992, salvo la expresión “que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados”, que se declara inexecutable.

¹⁶⁶ El artículo 16, en el literal i) señala lo siguiente: “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”.

de la región que padecieron hiperinflaciones¹⁶⁷. Sin embargo, a finales del decenio, en 1988, la inflación se elevó al 28 % y la tendencia ascendente se mantuvo hasta alcanzar el 32,4 % en 1990, el nivel más alto desde 1963.

Hasta mediados de 1991 esta tarea la tenía la Junta Monetaria, organismo que terminó funciones el 26 de junio de dicho año. Sus últimas decisiones estuvieron orientadas a tratar de esterilizar los flujos de capitales que se habían acelerado por el inicio de la apertura comercial y financiera.

Para ello, la Junta Monetaria usó las OMA, cuyo saldo aumentó considerablemente entre 1990 y 1991. Esto condujo a mayores tasas de interés, lo que estimuló la entrada de capitales.

Este era el escenario que encontró la primera Junta Directiva del Banco de la República. El acelerado ritmo de ingreso de dólares al país implicaba un enorme reto para la nueva autoridad¹⁶⁸.

Ya en plenas funciones, la Junta Directiva provisional retomó la figura de los certificados de cambio como mecanismo para monetizar la avalancha de dólares que llegaba. Finalmente, en 1991 se logró reducir la inflación al 26,8 %.

El siguiente año, 1992, fue un período de acople y transición entre la vieja Junta Monetaria y la nueva Junta Directiva, mientras se elaboraba la Ley del Banco de la República.

El crecimiento de los medios de pago era un dolor de cabeza permanente para la Junta, que se esforzaba por llevarlos a niveles más acordes con la estabilidad de precios. Recoger los excesos de liquidez requirió elevar el saldo de las OMA, lo que tuvo un importante costo fiscal que fue asumido por la CEC¹⁶⁹.

La Junta Directiva del Banco se había fijado una meta de inflación del 22 % para 1992, algo que cada vez se veía más difícil de cumplir. Por supuesto, esto aumentó las tensiones de todos lados, especialmente con el gobierno.

Justamente, las discusiones del momento con el ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, tenían que ver con la prioridad que el Banco le daba al control de la inflación, por encima de otras variables, como el crecimiento económico. Mientras la Junta Directiva cuestionaba la política fiscal expansiva del gobierno, el ministro estaba concentrado en cómo acelerar la máquina de la economía. Un aumento de las tasas de interés (para controlar los medios de pago) le ponía freno al crecimiento.

El tema de discordia con el gobierno de aquel momento (Gaviria), que luego se repitió en otros años, era si la Junta debía enfocarse solo en controlar la inflación, así se

¹⁶⁷ En esa misma década, Argentina tuvo una inflación promedio del 750 %, Bolivia del 1.114 % y Perú del 643 %; véase Steiner (2017: 18).

¹⁶⁸ Estos mayores flujos tenían que ver con la liberalización de la cuenta de capital; la amnistía que se dio para la repatriación de capitales; la llegada de inversión extranjera al sector financiero; la entrada de dólares para financiar privatizaciones, y el crédito del sector privado.

¹⁶⁹ El artículo 60 de la Ley 31 de 1992 ordenó la liquidación de la CEC. El Decreto 234 del 3 de febrero de 1993 reglamentó dicho artículo.

frenara la economía. Para la Junta y el equipo técnico del Banco era claro que su principal responsabilidad era mantener el poder adquisitivo del peso.

Al respecto, Hommes señaló, años después, que aquel fue un período de gran aprendizaje. “Allí se ensayó de todo. Ellos (los miembros de Junta) llegaron a creer que manejando solo la tasa de interés se controlaba la inflación”¹⁷⁰.

La Junta comenzó también a involucrar a otros agentes en este compromiso. Por ejemplo, en ese mismo año, 1992, sugirió indexar el salario mínimo con base en la inflación esperada (Gráfico 5). También, recomendó analizar el efecto de los ajustes de los precios de la gasolina y los aumentos reales en las tarifas de servicios públicos. La corporación veía necesario despolitizar el precio de los combustibles y consideraba conveniente no volver a modificarlo por devaluación, sino con base en los cambios del precio internacional.

Pese al esfuerzo de la Junta Directiva, en 1992 la inflación llegó al 25,5 %, lo que mostraba la dificultad de lograr disminuciones más aceleradas.

Para 1993 el equipo directivo continuó en su empeño de controlar la inflación y no ceder en el objetivo de llevarla al 22 % anual.

Por aquella época, con el ánimo de que la sociedad tuviera un mejor entendimiento sobre la conveniencia de mantener inflaciones bajas, la Junta acudió a los gremios del sector privado y a las centrales obreras. Se insistió en que alcanzar la meta de inflación prevista era muy importante para la economía, y por ello era indispensable que en las negociaciones salariales no se determinaran aumentos superiores al 24%. También, se aconsejó que el reajuste del precio de los combustibles no se efectuara inmediatamente después del aumento de los salarios y en una sola oportunidad, quebrando así las expectativas de inflación. Para aquella primera Junta Directiva era necesario que el gobierno adoptara medidas tendientes a eliminar los controles en materia de precios de algunos bienes y servicios.

Sin embargo, el cumplimiento de la meta no estaba asegurado, a menos que se eliminaran las presiones inflacionarias que surgían del lado fiscal y del sector exportador, algunos ministerios que pedían acelerar el ritmo de devaluación.

Al final, en 1993 tampoco se logró cumplir la meta de inflación. Esta se situó en el 22,6% y con tendencia a no disminuir en el futuro próximo.

El 21 de enero de 1994 la autoridad monetaria eliminó los certificados de cambio y adoptó el sistema de banda de flotación de la tasa de cambio¹⁷¹ para aumentar el grado de libertad de la política monetaria. Según Urrutia y Llano (2012), para cumplir el mandato constitucional de controlar la inflación, el Banco de la República tenía que abandonar el compromiso de comprar todas las divisas que se le ofrecían en cualquier

¹⁷⁰ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

¹⁷¹ El sistema de bandas cambiarias fue recomendado originalmente por Paul Krugman en 1991 y fue adoptado antes por Chile.

momento (Urrutia y Llano, 2012). El objetivo de la Junta Directiva era bajar la inflación al 19 % al finalizar aquel año, pero esto no sería fácil¹⁷².

Los medios le pasarían luego factura al ministro Hommes por la inflación. En julio de 1994a el periódico *El Tiempo* señaló que algunos de los anuncios hechos por el gobierno de Gaviria se quedaron en el camino, entre ellos la inflación del 22 %.

El ministro de Hacienda Rudolf Hommes le prometió al país una inflación del 22 por ciento para 1991. Si no lo lograba, presentaría renuncia del cargo. Ni lo uno ni lo otro. En 1990 la inflación pasó del 32 por ciento, en el 91 fue 26.82 por ciento, en el 92 alcanzó un 25.14 y en 1993 fue cuando más acercó a la meta con un 22.6. En su intención de dimitir acompañó a Hommes el jefe de Planeación Nacional, Armando Montenegro. Paradójicamente, fueron los únicos altos funcionarios del equipo económico que permanecieron en el gobierno durante los cuatro años. Así, nunca se le rompió el espinazo a la inflación (*El Tiempo*, 11 de julio de 1994).

En agosto de 1994 asumió funciones el presidente Ernesto Samper, y su ministro de Hacienda, Guillermo Perry, aseguró ante la Junta del Banco que el gobierno haría un gran esfuerzo para alcanzar dicha meta de inflación. Sin embargo, advirtió que la situación económica que recibían era compleja, dado el nivel del gasto público de los últimos meses. Hasta el mes de julio los precios al consumidor habían variado 22,7 % al año.

Entre tanto, a la Junta Directiva le preocupaban los programas de solidaridad social y de recuperación del sector agropecuario que pretendía impulsar el presidente Samper, los cuales implicarían gastos adicionales a los previstos en el presupuesto.

Así las cosas, para cumplir la meta del 19 %, del primer año del gobierno Samper, se requeriría un ajuste fiscal mucho mayor al inicialmente previsto por el ministro de Hacienda. Cuando se presentó al Congreso el proyecto del PGN para 1995, se evidenciaron las tensiones, pues la Junta Directiva pidió más disciplina fiscal¹⁷³.

Los pronósticos negativos acertaron. Al cierre de 1994 la inflación se situó en el 22,59 %, es decir, otro año en el que se incumplió la meta.

La Junta Directiva, comprometida con el mandato constitucional, acordó para el siguiente año (1995) una meta de inflación del 18 % y exhortó al sector público y privado, además de los trabajadores, a ajustar los precios de los bienes y servicios, así como los salarios, en concordancia con dicho propósito.

Pero en el primer trimestre de 1995, mientras el gobierno le pedía al Banco bajar las tasas de interés de sus títulos, para propiciar que las instituciones financieras redujeran

¹⁷² Según la programación macroeconómica, si el crecimiento de los agregados monetarios y crediticios mantenían el ritmo observado en ese momento, bajo el supuesto de que el superávit fiscal alcanzara el 2,7 % del PIB y con un crecimiento económico del 5 %, el resultado sería una inflación cercana al 22,8 % en 1994.

¹⁷³ Sesión de Junta Directiva del 26 de septiembre de 1994, acta núm. 4020.

las suyas, la Junta se mostraba reacia a flexibilizar la política monetaria. Los modelos del Banco no mostraban que la inflación tendiera hacia la meta.

El equipo de codirectores, incluido el gerente Miguel Urrutia, se resistía a relajar la política monetaria hasta tener una evidencia más clara sobre el efecto del Pacto Social¹⁷⁴ en el que habían entrado trabajadores, gobierno y gremios con el propósito de manejar el tema de las expectativas de inflación.

Sobre esta estrategia, años después, el expresidente Samper afirmó lo siguiente: “Yo lo que quería era mostrarle a la Junta que la única manera de bajar la inflación no era subiendo tasas de interés. Miguel Urrutia al principio, cuando se lo planteamos, fue bastante escéptico, pero después, él mismo me reconoció que el Pacto había tenido sus ventajas y que sí había contribuido a bajar la inflación”¹⁷⁵.

A propósito de este Pacto, hay una anécdota que muestra algunas de las tensiones que se dieron entre el Gobierno y el Banco de la República. En mayo de 1995 se discutió la conveniencia de que algunos miembros de la Junta Directiva asistieran a una reunión del Comité de Seguimiento del Pacto Social. Pero no a todos les parecía conveniente asistir. Finalmente, la Junta acordó que concurrieran el gerente general, Miguel Urrutia, y los codirectores María Mercedes Cuéllar y Salomón Kalmanovitz¹⁷⁶.

El codirector Óscar Marulanda expresó a sus colegas que no estaba de acuerdo con que miembros de la corporación participaran en dicho Comité, pues la meta de inflación era fijada por la Junta, y las políticas macroeconómicas, consideradas consistentes y necesarias para su logro, no eran parte del llamado Pacto Social. Marulanda consideraba que asistir era altamente inconveniente, pues la Junta tenía muchos foros y medios para divulgar sus posiciones y el porqué de estas. Sus objeciones quedaron en una nueva constancia escrita.

Por esa época, el debate por el incumplimiento de la meta de inflación se daba con fuerza en la prensa, y sobre la Junta Directiva recaían duras críticas de los analistas, del mercado y del Congreso de la República.

A los codirectores les preocupaba la situación, pues esto podría llevar a la pérdida de credibilidad en el Banco. En consecuencia, enviaron señales de que no solo la política monetaria seguiría estricta, sino que se tomarían medidas adicionales para asegurar que la meta de inflación del 18 % se cumpliera.

Pero, desafortunadamente, en 1995 tampoco se alcanzó. La variación del índice de precios al consumidor (IPC) fue del 19,46 %. A la hora del balance, los codirectores

¹⁷⁴ En diciembre de 1994 el gobierno del presidente Samper logró la suscripción de un Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios con la idea de eliminar la indexación de la economía y romper con la inercia inflacionaria. El Pacto Social lo dirigía Luis Bernardo Flórez, cuando fue secretario económico de la Presidencia, donde trabajó el tema de productividad.

¹⁷⁵ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

¹⁷⁶ Sesión de Junta Directiva del 12 de mayo de 1995, acta núm. 4047.

fueron severos en la autocrítica. Los más ortodoxos consideraban que se había mantenido una política monetaria laxa y fiscalmente más amplia de la consistente con la programación inicialmente acordada para lograr el 18 % de inflación.

Para 1996 la Junta Directiva volvería a intentarlo. Se acordó como meta el 17 %, aunque algunos codirectores hubieran querido algo más bajo, e incluso endurecer la política monetaria¹⁷⁷. Al gobierno, por el contrario, le preocupaba el objetivo trazado porque la economía comenzaba a dar muestras de desaceleración.

De hecho, en febrero de 1996, meses antes de retirarse del gobierno, el ministro Perry alertó a la Junta por el alto nivel de las tasas de interés, las cuales podían afectar el comportamiento del sector real. A su juicio, los efectos de la política monetaria no necesariamente se reflejarían en una baja de la inflación y sí afectarían de manera directa la actividad económica

En el fondo, varios factores impedían una disminución en la inflación a pesar de la desaceleración de la demanda; entre estos, el efecto de la reforma tributaria aprobada a finales de 1995 que tenía como eje central el aumento del IVA del 14 % al 16 %. También, la imposición de una sobretasa a la gasolina, el incremento en las tarifas de servicios públicos, el alza extraordinaria en los precios de la educación y el aumento en el ritmo de devaluación desde agosto de 1995.

Para el segundo semestre de 1996 se añadía la incertidumbre sobre un probable aumento en los precios de los alimentos y se mantenían las presiones al alza de la inflación proveniente del crecimiento del gasto público.

La codirectora María Mercedes Cuéllar, antes de retirarse de la Junta, en agosto de 1996, dejó su opinión sobre el incumplimiento de la meta de inflación. Afirmó que:

[...] la capacidad de la política monetaria para reducir el índice de inflación era limitada y por lo tanto su reducción, utilizando solamente el instrumento monetario, requeriría de un costo excesivo en términos de producción y empleo. Era necesario un mayor esfuerzo fiscal y modificar en consecuencia la mezcla de políticas que se venía utilizando.

Al terminar 1996, el año más duro de la crisis política que enfrentaba la administración Samper debido al 8.000, nuevamente se incumplió la meta de inflación. Esta vez se superó el objetivo en más de cuatro puntos porcentuales (era 17 %): la variación del IPC fue del 21,63 %.

¹⁷⁷ Al terminar la sesión (según acta núm. 4072) se expidió un comunicado señalando que la Junta Directiva del Banco de la República decidió, en su reunión del 1.º de diciembre de 1995, establecer la meta de inflación para 1996 en 17 %.

En la mitad del gobierno Samper hubo cambio de ministro de Hacienda. Tras la renuncia de Guillermo Perry fue designado José Antonio Ocampo, lo que no bajó las tensiones por la prioridad que la Junta le daba al control de la inflación.

Ocampo opinaba que reducir la inflación no debía ser la única meta final de la Junta Directiva del Banco de la República. “Como lo señala la Constitución, otras variables, como el comportamiento de la actividad económica y de la balanza de pagos y la estabilidad del sistema financiero, son objetivos que deberían tomarse en cuenta en los diseños de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia”¹⁷⁸, decía.

En un ambiente tenso, la determinación de la meta de inflación para 1997 fue motivo de grandes discrepancias con el gobierno Samper. El ministro Ocampo consideraba que la Junta Directiva debería fijarse un objetivo creíble y que estuviera de acuerdo con las proyecciones de crecimiento económico de los distintos modelos. Para el ministro, las utilizadas en los ejercicios del Banco de la República eran muy bajas y señalaba que el gobierno no estaba en disposición de apoyar políticas económicas que implicaran una reducción de la actividad económica como la proyectada para 1997. A su juicio, resultaba muy importante compatibilizar los distintos objetivos, esto es, inflación, crecimiento económico y sanidad del sistema financiero, como lo consagra la Constitución.

Finalmente, la Junta Directiva informó que la meta de inflación para 1997 sería del 18%¹⁷⁹. En una comunicación, la corporación recomendó a los empresarios, trabajadores y gobierno que el aumento del salario mínimo no superara el 19,5% para garantizar su congruencia con el programa macroeconómico.

La decisión de establecer esta meta no cayó bien en la Casa de Nariño. El ministro de Hacienda les dijo a sus colegas de Junta que el presidente de la República consideraba que el 18% era difícil de lograr. Ocampo, por su parte, dejó constancia de que era fundamental restituir la credibilidad de la Junta Directiva, y que por ello hubiera preferido una meta superior a la acordada, aunque les dijo que la defendería públicamente. Los modelos de inflación del ministerio de Hacienda predecían una inflación con un 97% de confianza de entre un 18,5% y un 20%.

El codirector Óscar Marulanda tampoco estaba de acuerdo con el 18%. A su juicio, fijar para finales de 1997 un objetivo superior al de un año atrás (era del 17%) se podría interpretar como que la Junta relajaba la posición de la política monetaria.

Pero esta vez la quinta fue la vencida. En 1997 la variación del IPC fue del 17,68%, es decir, por primera vez se cumplió la meta. Desde hacía más de una década las autoridades económicas no enfrentaban una inflación inferior al 20% con posibilidades de continuar reduciéndola hasta alcanzar niveles de un dígito.

¹⁷⁸ Sesión de Junta Directiva del 19 de julio de 1996; acta núm. 4098.

¹⁷⁹ Sesión de Junta Directiva del 29 de noviembre de 1996; acta núm. 4114.

En noviembre de 1997, mediante comunicado de prensa, la Junta le informó al país que la nueva meta de inflación para 1998, en el último año del gobierno Samper, sería del 16%. Esta vez fue una decisión unánime. El codirector Luis Bernardo Flórez lamentó que en el boletín de prensa no se incluyera el compromiso, por parte de la Junta Directiva, de disminuir la inflación a un dígito antes del próximo siglo.

Pero faltarían dos años para ello y 1998 no sería precisamente el de lograrlo. Ese fue el arranque del gobierno de Andrés Pastrana y la inflación se situó en un 16,7%. El ideal de bajar a un dígito se lograría en 1999, pero ese hito será tema de un siguiente episodio.

* * *

En otro orden de ideas, en el período 1994-1998 la Junta dedicó profundos debates al estudio de los indicadores que permitieran anticipar el comportamiento de la inflación. Algunos codirectores sostenían que los agregados monetarios eran buenos indicadores líderes de la inflación y debían continuar siendo el centro de la atención de las autoridades. También, se planteó iniciar una encuesta, organizada por terceros, a un grupo de analistas de la economía sobre una base semestral, incluyendo estimativos mínimos y máximos para la inflación a seis meses y un año.

Dentro del perfeccionamiento de los indicadores para criterios de inflación, el codirector Roberto Junguito sugirió que, con ocasión de cada informe de precios, la administración del Banco formulara una recomendación sobre la dirección de la política monetaria y la Junta decidiera formalmente si esta debía endurecerse o flexibilizarse, y en qué grado. Mientras se perfeccionaban los indicadores, se recomendó utilizar los agregados monetarios como meta intermedia.

A manera de conclusión, de este episodio dedicado a la inflación Óscar Marulanda dijo años después¹⁸⁰ que, en este primer período de la Junta, si bien se consiguió generar una trayectoria descendente de la inflación, llevándola a niveles del 17% y creando condiciones para reducciones posteriores, no cabe decir que se logró de manera definitiva “quebrarle el espinazo” al fenómeno.

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 —afirmó.

A su turno, tiempo después de su paso por la Junta, el excodirector Antonio Hernández Gamarra señaló que, a la hora de los balances, el éxito alcanzado en el

¹⁸⁰ En entrevista para este libro; Bogotá (2018).

desempeño de las funciones de la Junta Directiva tuvo su manifestación más notable en el cumplimiento de las metas de inflación en 1997 y 1998, y también al hacer que ella descendiera de cerca del 21 % a finales de 1996 a niveles cercanos al 9% en el año 2000.

Ante ese hecho incontestable hay quienes señalan que eso no fue un logro porque el quiebre en el nivel de la inflación fue producto de la caída en la actividad económica que tuvo lugar en 1999. A este respecto es preciso decir que, si bien es cierto que en ese año se produjo el único retroceso en el PIB desde 1929, es discutible esa forma de correlacionar los dos fenómenos, pues la caída en la actividad económica tuvo múltiples orígenes (Hernández, 2020).

LA EMERGENCIA ECONÓMICA QUE NO FUE

Con una inesperada noticia comenzó el año 1997. El gobierno del presidente Ernesto Samper decretó el Estado de Emergencia Económica y Social¹⁸¹, bajo el argumento de que se necesitaban medidas urgentes para enfrentar el deterioro de la situación fiscal y la persistente revaluación del peso.

La decisión sorprendió a los colombianos que apenas llegaban de las festividades navideñas y de fin de año, pero extrañó aún más a la Junta Directiva del Banco de la República, pues no se le consultó oficialmente la medida, a pesar de que el gobierno justificaba la emergencia, ante todo, por razones cambiarias, tema que es del resorte de la corporación.

Ante el hecho, en la sesión de Junta Directiva que siguió al anuncio presidencial, varios codirectores expresaron su disgusto y llegaron a señalar que la declaratoria del Estado de Excepción le hacía daño a la credibilidad del Banco.

El más molesto con la decisión era el codirector Roberto Junguito, duro crítico del gobierno Samper, pero estaba respaldado por sus compañeros Óscar Marulanda y Hernando José Gómez, quienes consideraban que la emergencia era un golpe de Estado al Banco de la República. “Una medida que claramente era de control cambiario, ni siquiera la discutieron con nosotros. Era como si el Banco tomara una medida que afectara los ingresos fiscales del Gobierno”, comentó años después Hernando José Gómez¹⁸².

Frente al reclamo de los codirectores, el ministro de Hacienda, en ese entonces José Antonio Ocampo, explicó que se les consultó de manera informal a los miembros de la Junta Directiva que se encontraban en el país, pues consideró que ese era el mecanismo adecuado, en la medida en que los instrumentos utilizados no eran de tipo cambiario, por lo menos no todos.

Pero la verdad es que, si bien algunos de los decretos que se expidieron al amparo del Estado de Excepción estaban relacionados con impuestos (ampliación de sobretasas y reducción de exenciones fiscales) y con recortes de gastos de inversión y funcionamiento, también era cierto que tenían que ver con el tema cambiario, pues se restringía el endeudamiento externo, con el propósito de frenar la monetización de divisas que estaba ocasionando dificultades para la política monetaria. Es decir, para la Junta Directiva era clara su competencia.

La avalancha de dólares que se venía registrando desde finales de 1996 y las dificultades que estaba ocasionando este fenómeno eran motivo de alarma constante dentro de la Junta. Días antes de dictarse la Emergencia Económica, los codirectores habían

¹⁸¹ Decreto 80 del 13 de enero de 1997. A esta figura extraordinaria que está contemplada en el artículo 215 de la Constitución Nacional puede recurrir el Gobierno para hacerle frente a una situación que amenace con perturbar el orden social, económico o ecológico del país.

¹⁸² En entrevista para este libro; Bogotá, febrero de 2019.

manifestado su preocupación por el alto monto de divisas adquiridas por el Banco en los últimos cuatro días de 1996, lo que se explicaba por el ingreso extraordinario de dólares provenientes, entre otras, de privatizaciones del sector eléctrico¹⁸³.

Según el gobierno, inicialmente Isagén había previsto que se monetizaría solo el 30 % del precio de venta de Chivor¹⁸⁴, pero el comprador decidió reintegrar la totalidad, a diferencia de la situación presentada con la venta de la Hidroeléctrica de Betania y el Banco Popular, cuyos producidos se recibieron en dólares y una proporción grande se mantenía sin monetizar.

El desfase era grande, pues la Junta había previsto que estos ingresos extraordinarios por privatizaciones entrarían para 1997 y no para 1996. Según Fedesarrollo, los principales reintegros de divisas en diciembre de 1996 corrieron por cuenta de la privatización de Chivor (USD 644 millones), las necesidades de la Tesorería (USD 210 millones), Ecopetrol (USD 221 millones), la venta de Betania (USD 95 millones) y reintegros de la Federación Nacional de Cafeteros (USD 162 millones)¹⁸⁵.

Al recordar este complejo episodio, José Antonio Ocampo afirmó que el origen de la Emergencia Económica fue tratar de contener la avalancha de endeudamiento externo del sector privado, porque desde su punto de vista la Junta Directiva había bajado los controles a los flujos de inversión extranjera. “Convencí al presidente Samper de la emergencia. La idea fue mía. Yo no veía ningún apoyo en la Junta para tomar una medida drástica en materia de endeudamiento externo. Para mí la revaluación era un problema. El sector privado estaba gastando a la lata, estaba desbordado. Yo dije «estoy hay que frenarlo»”¹⁸⁶.

A Ocampo se le ocurrió entonces imponer un impuesto abierto al endeudamiento externo, al estilo brasileño. Era un mecanismo diferente a los encajes tradicionales que el país había copiado de Chile. La norma expedida a la luz de la emergencia señalaba que quien se endeudara en el exterior tenía que pagar un impuesto, lo que se conoce como “Impuesto Tobin”, que fue una variante de una propuesta del profesor James Tobin, profesor de Ocampo cuando realizaba su doctorado en la Universidad de Yale.

¹⁸³ Según consta en el acta núm. 4118, del 8 de enero de 1997:

[...] varios codirectores expresaron su preocupación acerca de lo sucedido en el mercado cambiario en los últimos días del año anterior, sobre todo por la diferencia entre las proyecciones cambiarias de noviembre y lo que efectivamente ocurrió. Para evitar esto en el futuro recomendaron mejorar la comunicación y coordinación de las instancias pertinentes del Gobierno respecto a eventos como el que se presentó y la necesaria información con el nivel técnico del Banco de la República.

¹⁸⁴ En 1996, el gobierno decidió vender el complejo de generación eléctrica, de propiedad de Isagen. La decisión fue objeto de duras críticas de quienes señalaban que la operación solo buscaba recursos para el gobierno poder financiar los programas del Salto Social.

¹⁸⁵ Datos reportados por Fedesarrollo a la Corte Constitucional, al revisar la legalidad del Decreto 80 del 13 de enero de 1997 sobre la Emergencia Económica.

¹⁸⁶ En entrevista para este libro; Bogotá, febrero de 2019.

La Emergencia Económica generó un gran debate en el país. No porque se desconocieran los problemas mencionados, que eran graves y reales, sino porque, a diferencia del gobierno, había quienes consideraban que los males eran crónicos y no hechos sobrevinientes. En su columna de opinión escrita en el periódico *El Tiempo*, Juan Manuel Santos Calderón cuestionó que el gobierno no hubiera discutido la emergencia con la Junta del Banco, y escribió lo siguiente: “La declaratoria de emergencia ha sido mal manejada en la forma y en el fondo. Si bien los argumentos económicos son irrefutables, pues desde hace tiempo se sabía que la realidad nos alcanzaría tarde o temprano, los argumentos jurídicos para optar por la vía de la emergencia son extremadamente débiles”¹⁸⁷.

Al defender la exequibilidad de la emergencia¹⁸⁸, el ministro Ocampo argumentó ante la Corte Constitucional que el proceso de revaluación del peso se manejó dentro de unos límites aceptables hasta mediados de 1996; pero en las dos últimas semanas de diciembre de ese año se presentó una entrada masiva de dólares que tuvo que comprar el Banco. Las reservas internacionales en 1996 alcanzaron los USD 9.900 millones.

Agregó en su documento que la avalancha de divisas estaba generando un nivel igualmente imprevisto de OMA del Banco de la República. De acumularse mayores reservas internacionales, ante la liberación gradual de las OMA se produciría un desbordamiento monetario que pondría en grave riesgo el logro de la meta de inflación.

En relación con el gasto público, un asunto que era permanentemente cuestionado por la Junta, Ocampo argumentó que esto se venía presentando desde 1991, cuando se adoptó la nueva Constitución.

La causa estaba en la creación de nuevas instituciones; las transferencias que la nación estaba obligada a realizar a los entes territoriales, sin que se hubiera presentado una correlativa disminución de los servicios a cargo de la nación; los aumentos salariales de la fuerza pública y la rama judicial, así como la reforma a la seguridad social. El gobierno, señaló Ocampo, enfrentó este aumento, disminuyendo hasta el límite los gastos de funcionamiento, pero ello fue insuficiente para frenar el déficit que por otros aspectos se estaba generando.

En conclusión, el ministro de Hacienda le dijo al Alto Tribunal que, a pesar de las previsiones hechas por el gobierno en el programa macroeconómico para 1997, se necesitaba hacer uso de medidas excepcionales, que permitieran afrontar dos temas:

¹⁸⁷ En entrevista en el periódico *El Tiempo* (19 de enero de 1997), Santos también señaló que: “no se requiere decretar la emergencia económica para que el gobierno se apriete el cinturón. Lo hicieron para poder subir impuestos que es el camino más fácil, pero a la larga no es solución. El gobierno lleva dos años y medio atragantándose como un glotón y ahora nos quiere poner a todos a dieta”.

¹⁸⁸ El 14 de enero de 1997, para su revisión constitucional, la Secretaría General de la Presidencia envió a la Corte Constitucional copia del Decreto 80 del 13 de enero de 1997, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica.

el aumento del endeudamiento externo público y privado, y la baja recaudación de impuestos.

Según el funcionario, el Banco de la República no estaba facultado para tomar medidas que, en forma inmediata, permitieran enfrentar la crisis que se estaba presentando y que los mecanismos ordinarios no resultaban lo suficientemente efectivos y rápidos para detener las causas de la crisis.

El gobierno convocó al Congreso a sesiones extraordinarias¹⁸⁹ con el fin de explicar los alcances de las medidas de emergencia.

Juan Camilo Restrepo Salazar, por aquella época senador de la República por el Partido Conservador y duro opositor del gobierno Samper, lideró un fuerte debate contra el ministro Ocampo, donde argumentó que los hechos que dieron origen a la declaración de emergencia eran ciertos, pero no imprevisibles.

Restrepo, al igual que otros ciudadanos, presentó un escrito ante la Corte Constitucional solicitando la inexecutable del Decreto 80 de 1997¹⁹⁰, donde afirmó que “lo sobreviniente no puede ser equiparado con aquello que ha sido generado por el descuido y falta de coordinación entre los distintos órganos de la administración pública” (C-122/97).

Como sustento de su posición, argumentó que el reintegro de divisas por parte de Ecopetrol, que en diciembre fue de USD 221 millones, tuvo como causa una política de endeudamiento externo conocida por el gobierno y producto de la gran cantidad de excedentes financieros que esta empresa le entregó.

Por otro lado, señaló que los reintegros efectuados por la Federación Nacional de Cafeteros eran usualmente altos en el último trimestre de cada año, como consecuencia de los que se denominan picos estacionales, por la compra de cosechas en esa época del año.

Sobre las privatizaciones dijo que las centrales hidroeléctricas de Betania y Chivor estaban en el plan de privatizaciones que presentó el gobierno, y era previsible que sus pagos se harían por medio del sector externo. En cuanto a la revaluación del peso, era el resultado de la falta de coordinación entre el gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República. Para el senador Restrepo, las medidas cambiarias que se adoptaron desconocían la coordinación que, en esta materia, debe existir entre la Junta Directiva del Banco y el gobierno (artículo 372 de la Constitución). Es decir, en su criterio, el presidente de la República estaba usurpando funciones de la Junta al declarar el Estado de Emergencia.

La Corte consultó la opinión de los miembros de la Junta Directiva sobre los argumentos expuestos por el gobierno para justificar la emergencia. Por considerarlo de

¹⁸⁹ El presidente Samper el mismo día de la Emergencia (13 de enero de 1997) convocó al Congreso para el 14 de febrero de 1997.

¹⁹⁰ Argumentos escuchados por la Corte Constitucional, contenidos en la sentencia C-122/97 del 12 de marzo de 1997, donde se declaró inexecutable el Decreto 80 del 13 de enero de 1997.

interés en el presente episodio, a continuación presentamos un resumen de los conceptos emitidos por codirectores de ese año y el gerente general, que muestran también la posición que tenía cada codirector, incluso frente al gobierno (C-122/97).

Miguel Urrutia Montoya: La revaluación fue producto de la entrada de divisas, las cuales tuvieron su principal origen en operaciones relacionadas con el Gobierno: privatizaciones y endeudamiento externo público. En cuanto a la política económica, desde hacía 3 años era previsible que el déficit financiado mediante endeudamiento (lo que explica el crecimiento de la deuda), sumado a los ingresos petroleros, generaría una revaluación. Para enfrentar tales problemas, reconoce que el Gobierno presentó varias reformas y una ley de racionalización del gasto. Respecto de la viabilidad de utilizar las competencias ordinarias, consideró que la Junta no tenía facultades para enfrentar el déficit del Gobierno. En relación con la monetización de las divisas, precisó que el Banco cuenta con instrumentos para esterilizar el circulante (evitar que afecte la base monetaria), los que se utilizaron.

Hernando José Gómez: La revaluación es producto del financiamiento del déficit fiscal mediante el endeudamiento externo público y del endeudamiento privado, en parte explicado por su participación en los procesos de privatización. Sin embargo, dicho fenómeno se dio dentro de los márgenes de la banda cambiaria, definida entre el Gobierno y la Junta del Banco. Desde hace algunos años la junta venía señalando la necesidad de reducir el gasto público, ya que, al entrar la economía en una fase descendente, estimulada por la decisión de reducir el gasto total de la economía, el Estado carecería de recursos suficientes para atender sus gastos, recurriendo, en consecuencia, al endeudamiento. Para enfrentar el problema, el Gobierno hubiera podido mantener los pagos de las privatizaciones en el exterior y el Banco había podido modificar las condiciones de endeudamiento y de reintegro de divisas.

Antonio Hernández Gamarra: La situación deficitaria del Gobierno se debe principalmente al crecimiento de los gastos no discrecionales de la Nación, representados por las transferencias —a entes territoriales y a la seguridad social— y los pagos de la deuda. Tal es la situación que, aun cesando todas las funciones básicas, el déficit se mantendría. Bajo estas condiciones, el proceso de endeudamiento aparece como natural. Por el contrario, el endeudamiento externo privado tiene su origen en el menor costo de dicho endeudamiento frente al interno, producto de las altas tasas de interés internas, generadas por la decisión de reducir la demanda interna. Este ingreso de divisas es la causa del proceso de revaluación que vivió el país durante 1996.

En cuanto al flujo de divisas en diciembre, ésta puede calificarse de atípica, toda vez que ninguna de las entidades, públicas o privadas, que hicieron provisiones al respecto atinaron a establecer al monto total.

Roberto Junguito Bonnet: La causa de la revaluación registrada es la alta oferta de divisas, producto del endeudamiento externo de la Nación para atender su abultado déficit fiscal, y de los niveles de endeudamiento del sector privado. El Banco, para evitar

tales fenómenos, estableció controles, que habrían podido hacerse más rigurosos si el Gobierno se lo hubiera solicitado a la Junta Directiva del Banco. Respecto a las divisas producto de las privatizaciones, el Gobierno tenía la opción de demandar su equivalente en dólares y depositarlos en el exterior.

La entrada de los recursos no puede calificarse de imprevisible o sobreviniente, dado que el Gobierno conocía de su reintegro, al tratarse, en su mayoría, de operaciones relacionadas con el Estado. En cuanto a los registros privados, a la postre se comprobó que no alcanzaron magnitudes inconvenientes. A pesar de la magnitud del ingreso de divisas, el Banco logró, mediante OMA, mantener la base monetaria dentro de los límites respectivos. Por último, una política fiscal tendiente a reducir el gasto, sumado a los controles que puede imponer el Banco de la República, son suficientes para atender estas situaciones.

Óscar Marulanda: El origen de la revaluación radica en el superávit de la balanza de capitales, ya que la corriente es deficitaria. El Gobierno ha inducido este fenómeno, toda vez que ha incrementado el endeudamiento interno (generando presiones sobre la tasa de interés interna) y externo, monetizando recursos provenientes de las privatizaciones y los recursos externos de las entidades descentralizadas de la Nación, todo ello con el objeto de atender el déficit fiscal producto del mayor crecimiento del gasto, que ha generado desahorro público.

Para enfrentar estos problemas, el Gobierno ha debido reducir su nivel de gasto, disminuir los efectos de la entrada de divisas adoptando medidas como el prepago de la deuda y la Junta adoptar los controles ya establecidos. Por otra parte, los excesos de liquidez pueden manejarse debidamente a través de sus instrumentos ordinarios.

Luis Bernardo Flórez: Durante el segundo semestre de 1996 se presentó una intensificación de la tendencia revaluacionista, que se explica por las necesidades de recursos del Gobierno central para atender los requerimientos del plan de desarrollo y los menores recaudos. El menor recaudo es producto de la desaceleración económica.

Uno de los principales problemas es la permanente expansión del gasto público, que se ha presentado durante la última década. Para enfrentarlo, han resultado vanos los esfuerzos tributarios y las medidas tendientes a reducir el gasto, toda vez que existe una alta proporción de gasto inflexible originado en los nuevos entes creados por la Carta y las transferencias en seguridad social y a las entidades territoriales. Se trata, pues, de un problema estructural.

En cuanto a las competencias ordinarias, una vez declarada la emergencia, puede decirse que existen instrumentos para enfrentar el fenómeno. Sin embargo, habida consideración de las “señales de alerta”, resulta claro que era necesario adoptar medidas urgentes y de eficacia inmediata, lo que justifica la declaración de la emergencia. Por último, en el campo monetario, no puede sostenerse que exista peligro de un desbordamiento monetario, toda vez que los instrumentos del Banco de la República pueden enfrentar toda amenaza.

Leonardo Villar Gómez: El aumento del circulante en moneda extranjera se ha debido a los crecientes flujos de capitales provenientes de la inversión extranjera directa y del endeudamiento externo de los sectores público y privado. El excesivo endeudamiento externo del sector público tiene su origen en el financiamiento del alto déficit fiscal (resultado de una caída en los ingresos tributarios debida a la desaceleración de la actividad económica) y por la sustitución, llevada a cabo por algunas entidades descentralizadas, de deuda interna por deuda externa mucho menos costosa. Además, el sector privado ha recurrido al endeudamiento externo debido al alto costo del crédito en Colombia. Si bien el Gobierno Nacional adoptó medidas ordinarias con el fin de hacer frente al creciente déficit fiscal no fueron suficientes debido a la desaceleración del crecimiento económico y la inflexibilidad del gasto público. Frente al excesivo e inesperado aumento de las reservas internacionales durante el mes de diciembre de 1996 y ante la acumulación de registros de endeudamiento externo, se hacía necesaria la utilización de medidas de emergencia con el fin de evitar nuevos procesos revaluacionistas.

Esta fue una de las pocas oportunidades en que se presentó una clara diferencia en las posiciones de quienes habían o no sido nombrados por el gobierno de turno.

Después de escuchar a los expertos, gremios económicos, dirigentes, ministros, decanos de economía de varias universidades, entre otros, la Corte, mediante sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997 declaró la inexecutable del Decreto 80, por medio del cual el gobierno declaró el Estado de Emergencia.

Como lo afirmó el magistrado ponente Vladimiro Naranjo, la Corte reconoció que hubo hechos graves que afectaban la economía, pero no eran sobrevinientes, como lo exige la Constitución, para declarar un Estado de Excepción.

Los magistrados concluyeron que en ninguno de los temas que sirvieron de base para la emergencia, como el asunto cambiario y la situación de las finanzas públicas, eran problemas nuevos y se habrían podido solucionar con medidas ordinarias.

Así las cosas, las medidas que se adoptaron al amparo del Estado de Excepción, entre ellas el impuesto a la financiación en moneda extranjera, dejaron de aplicarse a partir del 11 de abril de 1997.

La Junta Directiva había acordado reunirse extraordinariamente en caso de que la Corte considerara inexecutable el decreto de emergencia. En consecuencia, sesionó el 12 de marzo, cuando fue informada de la decisión del Alto Tribunal.

La corporación estudió alternativas para desestimular los ingresos de capitales, modificando la Resolución Externa 21 de 1993. Acordó extender de 36 a 60 meses el plazo de los créditos en moneda extranjera sujetos a depósitos; es decir, endureció la política de encajes¹⁹¹.

¹⁹¹ Según consta en acta núm. 4125 de la sesión de Junta del 12 de marzo de 1997.

José Antonio Ocampo recuerda así el crucial momento: “Cuando vimos que la emergencia se iba a caer, la Junta Directiva trabajó intensamente y el mismo día que la Corte Constitucional la tumbó se puso el encaje más fuerte que ha habido en Colombia para controlar el endeudamiento externo”.

Tiempo después, el expresidente Ernesto Samper, quien acató la decisión de la Corte, aunque mostrando su desacuerdo, señaló, sobre este episodio de la emergencia, que allí se vio cómo la posición de algunos miembros de la Junta Directiva era política. “Los conservadores eran de la posición de que no se necesitaba la emergencia económica, pues aducían que había otros instrumentos y los liberales o los que estaban con el gobierno consideraban que sí se requería”¹⁹².

A propósito de ello, también tiempo después, consultado Miguel Urrutia sobre la emergencia económica de 1997 dijo: “La vida hubiera sido un poco más fácil, si no se hubieran declarado inexecutable algunas normas, porque sí había mucho flujo de capitales. Entonces, la emergencia hacía posible controlar un poco más esos flujos. Pero nos la arreglamos finalmente”¹⁹³.

Sobre este importante fallo de la Corte, el entonces secretario de la Junta Directiva del Banco, Gerardo Hernández¹⁹⁴, rescata un punto de particular interés. Señala que el proyecto de fallo, que fue derrotado por la mayoría de la Corte y que se incluyó como salvamento de voto de la posición minoritaria, es una crítica profunda al arreglo institucional del banco central independiente en el que se justificaba la situación de emergencia por una supuesta inacción de la Junta Directiva del Banco de la República en el manejo cambiario, por la ausencia de coordinación de sus políticas con la política económica general (Hernández, 2017).

Según Hernández, de haber prosperado la posición minoritaria de la Corte Constitucional, la decisión hubiera sido, en la práctica, un juicio político y un golpe a la autonomía del banco central. Así las cosas, dice, la sentencia C-122 de 1997, al preservar las facultades de la Junta Directiva, sentó un importante precedente sobre los límites de la actuación entre la Junta y el Gobierno.

¹⁹² En entrevista para este libro; Bogotá, octubre de 2018.

¹⁹³ En entrevista para este libro; Bogotá, agosto de 2018.

¹⁹⁴ Fue secretario de la Junta Directiva desde agosto de 1994 hasta 2010, cuando fue designado superintendente financiero. Durante un largo tiempo ejerció en forma simultánea la Secretaría de la Junta y la Gerencia Ejecutiva del Banco de la República. En 2017 fue designado codirector.

INTENTOS DE REFORMA

Aunque el proyecto de reforma al Banco de la República logró el consenso necesario para ser parte de la nueva carta política de Colombia, entre algunos constituyentes y analistas económicos quedaron ciertas preocupaciones por el amplio mandato que se le otorgó a la Junta Directiva.

Estas inquietudes, que quedaron rondando en el ambiente, hacían pensar que en algún momento se llegara a plantear una contrarreforma para restarle autonomía al Banco. Esto no dejaba de preocupar a quienes defendieron y apoyaron el gran cambio institucional dado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

El mayor temor se sintió durante la administración del presidente Ernesto Samper, cuando hubo intentos por modificar la Ley del Banco de la República y la Constitución, en temas puntuales que tocaban la entidad.

Desde antes de asumir la Presidencia, Samper había expresado críticas a algunos de los puntos de la reforma a la banca central, tal como se tramitó en la Constituyente. Entre estos, señalaba que los gobiernos tendrían una gran dificultad para manejar la política macroeconómica al no poder decidir, por ejemplo, sobre la tasa de cambio.

Tiempo después, Samper precisó así algunos de sus reparos a la reforma Constitucional que se dio en 1991: “Mi teoría es que la Constitución del 91 le dejó una cantidad de responsabilidades al presidente de la República, sin tener la capacidad de controlar los sitios donde se tomaban las decisiones y sin instrumentos tan fundamentales como la tasa de cambio”¹⁹⁵.

Durante el ejercicio presidencial, las críticas de Samper tenían que ver con lo que él llamaba la “ceguera” de la Junta ante cualquier consideración que no fuera bajar la inflación.

También, su primer ministro de Hacienda, Guillermo Perry, antes de vincularse al gobierno había expresado reparos a ciertos aspectos de la Ley 31 de 1992 que desarrolló lo consagrado en la nueva Constitución. Perry participó activamente en la reforma al Banco de la República como delegatario liberal en la Asamblea Constituyente, donde le dedicó particular atención al tema de la coordinación entre el Gobierno y el Banco.

Como conocedor del tema, luego consideró que la ley no desarrolló correctamente el mandato constitucional en esta materia. En particular, cuando precisó que, si existiere un desacuerdo en el manejo de la política cambiaria entre la Junta y el Gobierno, prevalece la responsabilidad constitucional de la primera¹⁹⁶, es decir, combatir la inflación.

¹⁹⁵ En entrevista para este libro; Bogotá, octubre de 2018.

¹⁹⁶ El artículo 16, en el literal i) señala lo siguiente: 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.

No habían transcurrido dos meses desde la posesión del nuevo gobierno del presidente Samper y ya algunos miembros de la Junta se mostraban demasiado inquietos ante una eventual reforma. El codirector Roberto Junguito, en un seminario académico fuera del Banco, señaló que el primer mandatario debería pronunciarse públicamente en torno a su intención de modificar el régimen del banco central independiente.

El ministro Guillermo Perry salió al paso de la “especulación”, y tras rechazar el planteamiento hecho por el codirector Junguito, precisó que el presidente Samper en su campaña se manifestó en favor de la independencia del Banco central y que nada de lo realizado por el actual gobierno permitía inferir lo contrario¹⁹⁷. No obstante, recalcó en la necesidad de avanzar en el tema de la coordinación entre el Gobierno y el Banco de la República.

En aquella época, no solo preocupaba que desde el gobierno se pudiera impulsar una reforma que retrocediera lo dispuesto por la Constitución de 1991. También, inquietaba que una propuesta en tal sentido encontrara eco en el Congreso, donde había fervientes contradictores del nuevo Banco de la República, de su Junta Directiva y de la forma como ejercía la política monetaria.

En esos primeros años, varios proyectos de ley que contemplaban algún cambio en las funciones del Banco tuvieron su origen en el Legislativo, aunque no lograron avanzar¹⁹⁸.

A mediados de 1995 se sintió la real amenaza. Una propuesta para reformar la Ley 31 estaba en camino. La noticia cayó como un baldado de agua fría sobre los miembros de la Junta Directiva, quienes se enteraron por los medios de comunicación de aquella posibilidad.

En una tensa sesión realizada el 30 de junio de ese año los codirectores pidieron explicaciones al ministro de Hacienda. Perry confirmó que el gobierno venía trabajando en la elaboración del citado proyecto de ley y que para el efecto estaba contactando la participación de consultores internacionales de alto nivel. Aclaró a los codirectores el alcance de la propuesta del gobierno y resumió así sus argumentos¹⁹⁹:

¹⁹⁷ Según consta en el acta núm. 4017 de la sesión de Junta Directiva del 2 de septiembre de 1994.

¹⁹⁸ Entre 1994 y 1995 se presentaron los siguientes proyectos que pretendían modificar normas del Banco de la República: Acto Legislativo (AL) 72/94 de la Cámara: modificaba el artículo 373 de la Constitución Nacional (CN). AL 137/94 de la Cámara: adicionaba el artículo 135, numeral 10 a la CN. AL 95/94 de la Cámara: modificaba el artículo 208 de la CN con el objetivo de que los miembros de la Junta pudieran ser citados a debates en comisiones y plenarios. (Estos tres proyectos tenían como autor a Pablo Victoria.) AL 17/95 del Senado; modificaba el artículo 135, numerales 8 y 9, con el objeto de poder citar a los miembros de la Junta y aplicarles moción de censura (autor: Camilo Sánchez). Proyecto de Ley 201/95 del Senado: modificaba el artículo 54 de la Ley 31 de 1992 sobre la reserva de documentos del Banco (autor: Fuad Char Abdala).

¹⁹⁹ Acta núm. 4053, correspondiente a la Sesión de Junta Directiva del 30 de junio de 1995.

- 1) La Ley 31 no desarrolló correctamente el mandato constitucional mediante el cual el Banco debía ejercer sus funciones, en coordinación con la política económica general. En especial, al preverse que, cuandoquiera que las políticas del Banco y las del gobierno entren en conflicto, prevalecerán las del primero.
- 2) La Ley interpretó en forma restrictiva y posiblemente incorrecta, los objetivos de la acción del Banco, al determinar que la Junta adoptará metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados.
- 3) La Constitución dice que el Estado, a través del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, lo que constituye una formulación bastante más amplia que la de la Ley. Adicionalmente, la Carta Política somete al Banco, como parte integral que es del Estado, a los mandatos constitucionales en materia de crecimiento, empleo y demás derechos económicos y sociales de los colombianos.

Los codirectores y el gerente del Banco dejaron en claro que no compartían la iniciativa gubernamental ni la forma como se hizo el anuncio público del eventual proyecto de reforma. Advertieron que se reservarían el derecho a formular comentarios al respecto, una vez se conociera la propuesta oficial.

Claramente, a la Junta le molestó que el gobierno no le hubiera informado de sus intenciones. El ministro Guillermo Perry se había referido al tema, públicamente, días antes en el lanzamiento del libro *La autonomía del Banco de la República*, publicado por Fedesarrollo (mayo de 1995). En su intervención, si bien no cuestionó la autonomía del Banco, sí hizo duras críticas a algunos aspectos de la Ley 31 de 1992, en especial al mecanismo de la coordinación institucional que consideró era un torpedo. En un aparte de su discurso el ministro señaló lo siguiente:

Desafortunadamente, la Ley del Banco de la República no solamente no desarrolló el tema de la coordinación, sino que le puso un verdadero torpedo, al establecer que en caso de conflicto entre la política económica general del gobierno y las políticas del Banco prevalecen las de ese último, es decir, prevalece el objetivo de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda. ¡Vaya ayuda al propósito de la coordinación!

Estas palabras llamaron la atención de los asistentes y en grandes titulares, al día siguiente, la prensa dijo que el ministro de Hacienda quería modificar la Ley del Banco²⁰⁰.

Años después, al comentar este episodio, Guillermo Perry recordó que le pidió a un asesor jurídico del ministerio de Hacienda que preparara un proyecto de ley, centrado en esos temas de la Ley 31 de 1992 que tanto le inquietaban. Es decir, la coordinación con

²⁰⁰ El periódico *El Tiempo* (29 de junio de 1995) tituló: "Perry pide cambiar la Ley del Banco de la República", y a renglón seguido afirmaba: "El Ministro de Hacienda, Guillermo Perry, pidió ayer cambiar la ley del Banco de la República, porque como quedó no cumple con los mandatos de la Constitución ni permite una buena coordinación con el Gobierno para el manejo económico".

el Gobierno y metas de inflación menores cada año. Pero al final desistió. “Pensamos en hacer unos cambios, pero luego, yo mirándolos, me di cuenta de que no era un tema tan sencillo. Promover una ley para evitar dificultades más adelante, pero que ahora me iba a crear un problema con los miembros de la Junta, me hizo pensar que era mejor no hacerlo”²⁰¹.

Sin embargo, la intención era bastante seria. El propio presidente Samper lo había anunciado a finales de junio de dicho año cuando dijo que el 20 de julio el gobierno presentaría un proyecto con el objeto de modificar la Ley del Banco de la República. Según publicó el periódico *El Tiempo* en la edición del 30 de junio de 1995, Samper señaló que era necesario cambiar el poder de la Junta, pues el país también necesita crecer, generar empleo o exportar. El jefe de Estado agregó en aquella oportunidad que no podía fijarse a la Junta Directiva del Banco de la República el control de la inflación como único objetivo. Además, manifestó que el pronunciamiento que hizo el ministro de Hacienda Guillermo Perry en la presentación del libro de Fedesarrollo era la posición del gobierno.

Para el director del DNP, en ese momento José Antonio Ocampo, no se trataba de quitarle la autonomía al Banco, sino ampliar los objetivos que debía seguir. Ocampo también consideraba que la Ley 31 de 1992 no desarrolló plenamente lo dicho por la Constitución de 1991 y que para cambiarla se requería de un proyecto de ley, en el que se estaba trabajando.

Lo cierto es que un borrador de proyecto (con fecha del 25 de agosto de 1995), por el cual se modificaba parcialmente la Ley 31 de 1992, circuló por las dependencias de Hacienda y del Banco de la República. La versión proponía bastantes novedades sobre las funciones del Banco, pero el proyecto finalmente no prosperó y se quedó en un borrador engavetado.

Más adelante, en febrero de 1996, en un seminario internacional sobre la banca central en América Latina²⁰², el ministro Perry reiteró sus objeciones a la Ley 31. Además de su conocida crítica al tema de la coordinación, planteó sus dudas sobre la conveniencia de designar a la Junta del Banco como autoridad cambiaria (véase Aguirre *et al.*, 1997).

Según Perry, mientras en Colombia se le otorgaron amplios poderes a la Junta Directiva para manejar la política cambiaria, la determinación de la tasa de cambio ha sido, en la mayoría de los países, competencia del Gobierno por tratarse de una

²⁰¹ En entrevista para este libro; febrero de 2019.

²⁰² La Conferencia Internacional sobre Banca Central en América Latina se desarrolló en Bogotá en febrero de 1996. Contó con la participación de académicos, funcionarios y consultores internacionales de Latinoamérica, los Estados Unidos y Europa. La organizaron el Banco de la República de Colombia y la Escuela de Leyes de la Universidad de Nueva York, con la asistencia técnica del Departamento Legal del Fondo Monetario Internacional.

variable económica estratégica que determina el comportamiento del comercio exterior, la inversión extranjera y el crecimiento económico, además de sus efectos sobre el nivel de precios.

La idea de promover cambios en los objetivos o en la estructura del Banco de la República siguió rondando durante este cuatrienio. A mediados de 1996, un proyecto de acto legislativo se abría paso en el Congreso. Una de las propuestas pretendía modificar la Constitución para introducir dentro de las funciones del presidente de la República la facultad de señalar el régimen de cambios internacionales.

El gobierno respaldaba el acto legislativo, por lo cual la Junta Directiva le pidió explicaciones al recién posesionado ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo²⁰³.

El funcionario aclaró a sus colegas que el interés con la propuesta de acto legislativo, en lo que tocaba al Banco, era únicamente buscar concordancia entre los artículos número 150 (facultades del Congreso) y 189 (facultades del presidente) de la Constitución. Aseguró que con ello el gobierno no pretendía introducir modificación al actual régimen del Banco de la República.

Aunque aparentemente era un cambio sutil en cuanto al impacto que podría tener sobre el Banco, dentro del equipo directivo, y a decir de varios exconstituyentes y congresistas, tendría un efecto profundo en la independencia de la Junta Directiva.

En una intervención pública el presidente Samper aseguró que no era partidario de recortar la autonomía del Banco de la República, pero advirtió que este se había ganado muchos enemigos en el Congreso por el manejo que había dado a ciertos temas.

De lo que sí era partidario el gobierno, dijo, era que el Banco asumiera su propia responsabilidad política por sus decisiones, opinión que respaldó con la siguiente frase irónica que recogió la prensa: “Porque esto de que el Banco gira contra la cuenta abierta del gobierno no le hace bien ni al banco ni al gobierno”.

A manera de contexto, cabe anotar que la responsabilidad del manejo de la tasa de cambio y la facultad para regular el cambio internacional suscitó fuertes discusiones en el trámite de la Constituyente, pues había quienes preferían que la autoridad cambiaria fuera el Gobierno y no la Junta.

El numeral 25 del artículo 189 de la Carta Política no incluyó entre las facultades del presidente de la República ninguna sobre regulación o señalamiento en materia de cambios internacionales. En cambio, en el numeral 19 (literal e) del artículo 150 dijo que corresponde al Congreso regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambios internacionales, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.

²⁰³ Sesión de Junta Directiva del 23 de agosto de 1996; acta núm. 4103.

En últimas, según el mandato, la Junta determina la tasa de cambio de acuerdo con el régimen cambiario definido por el gobierno, a través del Congreso.

En concepto del exministro Hugo Palacios Mejía, la única manera de hacer concordante el régimen de cambios internacionales que el gobierno quiera, con las funciones de la Junta del Banco, es por intermedio del ministro de Hacienda. Como presidente de la corporación, este debe señalar el régimen cambiario que el gobierno considere apropiado, es decir, el funcionario presenta las propuestas respectivas para que la Junta Directiva regule la materia. “De esta manera, el Gobierno señala el régimen de cambios internacionales, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República” (Palacios, 1991).

Sobre este punto hubo mucho tere y afloje. Años después, Guillermo Perry (2019; 240) recuerda que viendo que el Banco era muy reacio a una intervención más directa del gobierno sobre la política cambiaria, con el constituyente Alfonso Palacio Rudas propuso una solución de compromiso que finalmente fue aceptada. El Congreso podría decidir por ley las características del régimen cambiario. Por ejemplo, si adopta un régimen de cambio fijo o flotante o se entra en una unión monetaria con otros países. Como se mencionó, este es un tema donde se han presentado discusiones acaloradas.

Ahora bien, retomando el hilo del proyecto de acto legislativo de 1996, cabe señalar que este llegó a la plenaria del Senado, donde se revivió la propuesta del gobierno (que había sido eliminada por la Cámara de Representantes) para modificar el artículo 189, incluyendo, en el numeral 25, como función del presidente de la República señalar el régimen de cambios internacionales²⁰⁴. En la iniciativa se incluyó también adicionar el artículo 373 de la Carta Política que quedaría de la siguiente manera:

El Estado por intermedio del Banco de la República velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y el fortalecimiento de la competitividad internacional de la producción nacional, en concordancia con la política macro del gobierno nacional.

Pero, ¡quién dijo miedo! La propuesta levantó un avispero entre los miembros de la Junta Directiva y analistas económicos, que la interpretaron como un intento por

²⁰⁴ La modificación propuesta al numeral 25 del artículo 189 era la siguiente:

Artículo 189. Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa:
Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, señalar el régimen de cambios internacionales y regular el comercio exterior, así como ejercer la intervención en las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualesquiera otras relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

acabar con la independencia del Banco. El añadido sugerido para el artículo 373 era sustancial, pues agregaba a la función principal del Banco (la inflación), el fortalecimiento de la competitividad internacional de la producción nacional, lo cual, a juicio de los codirectores, podría prestarse a variadas interpretaciones sobre la responsabilidad de la Junta y crear muchos problemas.

En un candente debate en el Congreso, el entonces senador del Partido Conservador Juan Camilo Restrepo Salazar puso en duda las intenciones del gobierno de solo buscar, con esta iniciativa, la concordancia de dos artículos de la Constitución. Restrepo le dijo al ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, que si se trataba únicamente de concordar esas dos normas, a los juristas que redactaron el proyecto, por lo menos en ese punto, les quedó muy mal.

En su réplica, el ministro Ocampo acusó al senador de desinformar a la opinión pública y rechazó la insinuación de que el gobierno tuviera intenciones ocultas en esta materia. El debate terminó con los ánimos lo suficientemente caldeados.

Armando Montenegro, por aquel entonces director de ANIF, llamó la propuesta como “un adefesio constitucional” (ANIF, 1996). En su *Informe Semanal*, ANIF consideró que asignar al Banco de la República la función de velar por el fortalecimiento de la competitividad internacional de la producción nacional reñía con sus obligaciones tradicionales y entraría en conflicto con una variedad de entidades del sector público. El término *competitividad* incluye temas como la educación, la infraestructura, las comunicaciones, los avances tecnológicos, los aranceles, el crédito a las exportaciones, en fin, una serie de funciones muy amplias.

Sobre la idea de incluir entre las funciones del presidente de la República el poder señalar el régimen de cambios internacionales, Montenegro consideró que amenazaba la independencia del Banco. “Este es el intento audaz, hasta la fecha, de eliminar la independencia y la coherencia de las funciones del Banco de la República” (ANIF, 1996).

El ministro de Hacienda aseguró a sus colegas de Junta que el gobierno no era partidario de la modificación del régimen constitucional del Banco de la República y que no tenía nada que ver con el acto legislativo que se impulsaba en el Legislativo.

La Junta Directiva acordó entonces enviar una comunicación al presidente del Senado de la República, Luis Fernando Londoño Capurro. Por ser de interés para el presente episodio, se incluyen apartes de la carta fechada el 13 de diciembre de 1996 y que llevó la firma de todos los codirectores, incluido el ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo.

Preocupa a la Junta Directiva las propuestas presentadas de reforma constitucional del régimen del Banco de la República ya que generan conflictos en los objetivos de la Junta y condicionan su carácter de organización estatal autónoma.

En efecto, el proyecto de reforma al artículo 373 podría interpretarse en el sentido de imponer la obligación de emitir dinero para depreciar la tasa de cambio cada vez que haya síntomas de que nuestra competitividad ha caído. El resultado sería la

generación de una espiral inflacionaria, lo cual es contradictorio con el mandato de mantener el poder adquisitivo de la moneda.

Como se señaló anteriormente, la Constitución del 91 le dio al Banco de la República el carácter de órgano estatal independiente de las ramas del poder público. Por este motivo resulta más precisa la expresión usada por la Carta vigente en su artículo 371 respecto a que las funciones del Banco deben ejercerse “en coordinación con la política económica general” que la expresión en “concordancia con la política macroeconómica del gobierno”.

En virtud de dicho carácter, también creemos inconveniente la modificación propuesta del numeral 25 del artículo 189. En efecto, no se incluye en el texto propuesto que esta función del gobierno debe ejercerse “en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República (regular los cambios internacionales)” conforme se haya en el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta.

La aprobación de la reforma al régimen constitucional vigente al Banco de la República en los términos propuestos por el Acto Legislativo constituiría un factor de incertidumbre en el manejo económico, con consecuencias adversas en la opinión económica internacional y representaría un retroceso en el desarrollo institucional del país.

Este proyecto de acto legislativo, que contemplaba otros temas por fuera del Banco de la República, fue aprobado en la Plenaria del Senado el 16 de diciembre de 1996; es decir, terminaba el último debate de la primera vuelta y se alistaba para continuar la segunda parte en marzo de 1997.

Sin embargo, su aprobación al filo de las sesiones ordinarias alertó a expertos constitucionalistas, quienes denunciaron vicios de trámite, entre estos, la votación sin el *quorum* necesario y el incumplimiento del requisito de conciliación entre las dos cámaras. El senador Juan Camilo Restrepo, en su usual crítica mordaz, dijo que “este proyecto prueba que la única fábrica que está trabajando a tres turnos es la de las columnas de humo constitucionales” (*El Tiempo*, 17 de diciembre de 1996: 6A).

Ante la incertidumbre jurídica sobre el trámite del proyecto y el escándalo que crecía en los medios, el gobierno decidió retirar el proyecto de acto legislativo. El ministro del Interior, Horacio Serpa, señaló que en aras de prevenir los riesgos por una posible declaratoria de inconstitucionalidad, el gobierno prefería tramitar un nuevo proyecto, reduciéndolo a cinco temas. El Banco no figuraba en ese temario, por lo menos en ese momento.

Aunque durante el cuatrienio 1994-1998 no se concretó una reforma al Banco de la República, la verdad es que la Junta Directiva sí se mantuvo alerta ante cualquier asomo de proyecto que limitara su independencia. Para algunos de sus integrantes, la propia emergencia económica de 1997, de haber pasado su examen en la Corte Constitucional, habría sido un duro golpe para la autonomía del banco central, pues le abría el camino al Gobierno para, en situaciones de emergencia, asumir funciones de competencia de la Junta Directiva.

A través de diversas demandas también se ha intentado modificar la Ley 31 de 1992. Sin embargo, como dice Gerardo Hernández, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias sentencias sobre el alcance del nuevo esquema de banca central independiente. “La Corte, al seguir muy de cerca las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, respaldó, casi sin excepción, el marco legal establecido por la Ley 31 de 1992” (Hernández, 2017).

Un pronunciamiento muy importante de la Corte sobre el mandato constitucional del Banco de la República y su Junta Directiva se presentó en 1999. En plena crisis económica, mediante la sentencia C-481, se declaró inexecutable lo que ordenaba la Ley 31 de 1992 sobre la obligación de la Junta de establecer metas de inflación siempre menores a los últimos resultados registrados. Pero este será un asunto para contarlo en un próximo episodio. También lo será otro intento de reforma constitucional (proyecto de acto legislativo núm. 076 de 1998 de la Cámara), por el cual se establecía la moción de censura del Congreso de la República sobre los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. Igualmente, otra propuesta para crear una inhabilidad por un año para los miembros de la Junta Directiva para ejercer actividades políticas. Quedará también para más adelante el intento de cambio que levantó polvareda en 1999, con el artículo que se introdujo en el proyecto de reforma política presentado en la administración Pastrana, que a juicio de muchos destruía la autonomía del Banco de la República.

No puede olvidarse tampoco la intención del presidente Álvaro Uribe en el año 2004 de intervenir la tasa de cambio. Este fue un episodio que dejó honda huella entre los codirectores del Banco en aquel momento. Este será un tema que se abordará en este libro, más adelante.

EL CONTROL POLÍTICO

La Constitución y la ley fueron explícitas en señalar que la Junta Directiva del Banco de la República debe rendir informes al Congreso sobre la ejecución de las políticas a su cargo. Igualmente, precisaron que las comisiones económicas de Senado y Cámara pueden citar al gerente general y a los miembros de la Junta Directiva con el fin de que expliquen el contenido del informe y las decisiones adoptadas²⁰⁵. Pero, a pesar de la claridad de este mandato, no faltaron las diferencias en la interpretación de las normas.

Si bien la Ley 31 de 1992 se tramitó en el Legislativo en un ambiente de respeto, en el que primó el debate y la discusión técnica, como ya se dijo antes, entre algunos miembros del Congreso quedaron reparos sobre el grado de independencia y el amplio mandato que se le otorgó a la Junta Directiva.

A medida que el cuerpo directivo del Banco comenzaba a desempeñar sus funciones como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, fueron surgiendo algunos malestares en el Legislativo, en especial entre ciertos congresistas que se declararon abiertamente opositores del Banco.

Por aquellos años de finales de la década de los noventa se escuchaban voces que cuestionaban a la Junta, argumentando que estaba en contra del gasto público, que era culpable de las elevadas tasas de interés, y no faltaban los que la veían como entidad muy poderosa y en extremo independiente. El senador liberal Luis Guillermo Vélez Trujillo fue uno de los más duros críticos y partidario, desde muy temprano, de una reforma constitucional para poner en cintura a la corporación, como él pensaba.

El primer gran roce entre el Banco y el Congreso se presentó en 1993, a raíz de decisiones que tomó la Junta Directiva en materia cambiaria. La plenaria del Senado²⁰⁶ aprobó una proposición en la que se citaba a los codirectores para que explicaran las disposiciones constitucionales y legales con base en las cuales expidieron las regulaciones en materia cambiaria, contenidas en la Resolución Externa núm. 21 de 1993.

Esta Resolución, expedida por la Junta en el ejercicio de sus facultades como autoridad cambiaria²⁰⁷, introdujo grandes modificaciones al manejo de divisas para facilitar y agilizar aún más las transacciones entre los agentes residentes en el país y aquellos

²⁰⁵ Artículo 5.º de la Ley 31 de 1992.

²⁰⁶ Proposición núm. 69 del Senado de la República, del 14 de septiembre de 1993.

²⁰⁷ Artículos 371 y 372 de la Carta Política y artículo 16, literales h) y e) de la Ley 31 de 1992.

del exterior²⁰⁸. Entre ellas, amplió la gama de operaciones que no estarían sujetas al requisito de canalización por el mercado cambiario, para abarcar prácticamente la totalidad de los servicios y transferencias. Las divisas obtenidas por estos conceptos quedaron de libre uso. Se permitió, inclusive, realizar con ellas pagos en el país por concepto de fletes, tiquetes de transporte aéreo internacional, gastos personales efectuados con tarjetas de crédito internacional y primas de ciertos seguros denominadas en divisas.

Igualmente, se desmontó la mayor parte de las restricciones aplicadas a la movilidad internacional de capitales. Los residentes en el país podrían conceder libremente créditos en moneda extranjera a residentes en el exterior y efectuar inversiones de capital y en títulos financieros o activos radicados fuera del territorio nacional. También, tendrían plena libertad para constituir cuentas corrientes en el exterior, con divisas provenientes de la prestación de servicios en el exterior o adquiridas en los intermediarios del mercado cambiario y de otros agentes autorizados.

La Resolución 21 también amplió la gama de entidades financieras que podían operar en calidad de intermediarios del mercado cambiario. Además de los bancos y corporaciones financieras, se autorizó a las compañías de financiamiento comercial y las corporaciones de ahorro y vivienda.

Para algunos senadores no eran claras las facultades esgrimidas por la Junta Directiva del Banco para tomar medidas de tanta trascendencia en materia cambiaria. Y los codirectores tampoco veían la legalidad de la citación a la Plenaria del Senado.

En consecuencia, en la sesión del 17 de septiembre de 1993, la Junta estudió el concepto del asesor legal externo del Banco, Guillermo Salah Zuleta, quien señaló que el gerente del Banco podría ser citado por cualquier comisión constitucional permanente y debía asistir. Sin embargo, en cuanto a los miembros de dedicación exclusiva, solamente podían ser citados por las comisiones terceras constitucionales permanentes, para explicar el informe que la Junta debe entregar al Congreso en cada período de una legislatura ordinaria, y deben asistir.

En su concepto, la única manera para que en sesiones plenarias se pudieran hacer citaciones relacionadas con la Junta Directiva sería por medio de su presidente, es decir, el ministro de Hacienda, en los términos de los artículos 208 de la Constitución y 233 del reglamento del Congreso.

²⁰⁸ La Junta Directiva, en sesión del 2 de septiembre de 1993, comunicó así la decisión:

La Junta Directiva del Banco de la República considera oportuno continuar avanzando por la senda abierta por la Ley 9.ª de 1991 y la Resolución 57 de 1991, en el sentido de facilitar y agilizar aún más las transacciones entre los agentes residentes en el país y aquellos del exterior, manteniendo instrumentos de control sobre los flujos de capitales especulativos y garantizando el control del crédito externo que se adecue a los requerimientos de la estabilidad macroeconómica.

Aunque este concepto fue comunicado al Senado por parte de los codirectores María Mercedes Cuéllar y Carlos Ossa Escobar, la Junta Directiva decidió recomendar al ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, consultar al Consejo de Estado.

En una carta enviada a la Secretaría del Senado, el gerente Miguel Urrutia señaló que la Junta Directiva del Banco, al expedir la Resolución 21, ejerció las facultades de regulación cambiaria, con sujeción a las normas previstas en la Constitución y en las leyes 9.^a de 1991 y 31 de 1992.

En otras palabras, aclaró que la Junta Directiva no había hecho uso de facultades de otra naturaleza y por la vía administrativa no había ejercido funciones legislativas propias del Congreso ni del Gobierno.

Esto no cayó bien entre muchos de los congresistas, pues algunos consideraban que era completamente procedente la citación a la Plenaria a dar explicaciones. En una carta firmada por un grupo de senadores se recomendó notificar nuevamente a la Junta, con la advertencia de que, de no asistir, podrían ser sancionados y quedar incurso en mala conducta.

Cabe anotar que el Consejo de Estado estudió la consulta que hizo el Banco de la República y en respuesta señaló que: “las plenarias de las cámaras no están constitucionalmente autorizadas para citar a los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República”²⁰⁹.

Un evento similar se presentó un año después, cuando la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó una proposición en la que citaba a los codirectores del Banco²¹⁰. En esta ocasión, el propósito era someterlos a un cuestionario sobre las modificaciones introducidas al sistema UPAC.

La motivación de la Cámara, para dicha citación, tenía que ver con la decisión que tomó la Junta Directiva en septiembre de 1994 de modificar la fórmula de la corrección monetaria, que pasó a definirse como la relación entre la tasa de interés de los depósitos de ahorro y el promedio móvil de las últimas cuatro semanas de la tasa de los depósitos a término (DTF). También se autorizó a las corporaciones de ahorro y vivienda a conceder créditos hipotecarios en pesos, y prohibir que hicieran préstamos en UPAC con fondos en pesos (este tema se tratará en capítulo más adelante).

Nuevamente, la Junta Directiva consideró que no procedía asistir a la Plenaria de la Cámara de Representantes. En una comunicación, el secretario de la Junta, Gerardo Hernández, indicó que, según concepto del Consejo de Estado, “la obligación de rendir informes escritos al Congreso no implica necesariamente la comparecencia del informante a las plenarias. Para que ello ocurra es menester que así lo disponga expresamente

²⁰⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consejero ponente: Javier Henao Hidrón; 8 de noviembre de 1993, Bogotá.

²¹⁰ Proposición núm. 076 aprobada el 4 de octubre de 1994. La citación se fijó para el 10 de noviembre.

la Constitución o la Ley, precepto que no existe respecto de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República”.

El Congreso consideró que este concepto no era de obligatorio cumplimiento. A pesar de la claridad de la norma que la eximía de acudir a la citación, la Junta Directiva decidió, a partir de ese momento, asistir a las plenarios de las cámaras que así lo requirieran.

Este episodio le valió a la Junta duras críticas en el Congreso. A juicio del senador Luis Guillermo Vélez, la norma que señala que la Junta únicamente rinde informes semestrales a las comisiones terceras había que modificarla. Consideraba que el control político del Congreso no era suficientemente amplio para poder cubrir al Banco de la República.

Valga decir que, en aquellos primeros años, el tema de ir al Congreso generó grandes discusiones dentro de la misma Junta Directiva. Algunos codirectores eran bastante reacios a dar explicaciones a los congresistas, por fuera de lo estrictamente legal, y menos estaban dispuestos a soportar los duros debates, que a veces rayaban con el insulto que recibían de algunos senadores y representantes. Por el contrario, había otros que eran partidarios de asistir en las circunstancias que fueran.

La codirectora María Mercedes Cuéllar defendió con empeño la tesis de ir al Congreso. En un artículo en la revista *Estrategia*, Cuéllar señaló que asistir era un privilegio. Y que, contrario a lo que algunos de sus colegas pudieran pensar, en el sentido de que acudir a las sesiones plenarios le restaba autonomía a la Junta, ella consideraba que lejos de coartarla la fortalecía²¹¹.

Para tratar de bajar la tensión con el Congreso, principalmente con las comisiones económicas, algunos codirectores le propusieron al gerente Miguel Urrutia no limitar los encuentros con el Legislativo a la presentación de los informes semestrales. Hernando José Gómez recuerda que decidieron hacer reuniones informales en el Banco de la República. “Eso ayudó mucho a bajar tensiones y sirvió para acercarnos al Congreso. Eso fue muy útil en ese período”²¹².

Sobre el tema del control político, hay otro momento tenso en las relaciones del Legislativo con la Junta. Cuando se presentó el robo a la sucursal de Valledupar en octubre de 1994, el Congreso realizó fuertes debates en comisiones y plenarios donde se cuestionó a la administración, a la Junta Directiva y al gerente general del Banco de la República.

En esa ocasión, la plenaria de la Cámara de Representantes²¹³ aprobó, incluso, una proposición en la que se le solicitaba a la Junta Directiva pedirle la renuncia al gerente general Miguel Urrutia y al Consejo de Administración en pleno.

²¹¹ Sus argumentos sobre asistir al Congreso están contenidos en el artículo publicado en *Estrategia*, bajo el título “Ir al Congreso es un privilegio” (15 de mayo de 1995).

²¹² En entrevista para este libro; Bogotá, octubre de 2019.

²¹³ En sesión del 25 de noviembre 1994.

Esto cayó muy mal en la Junta Directiva que, de inmediato, rechazó la pretensión del Congreso²¹⁴. Según concepto de la Secretaría de la corporación y del asesor legal externo del Banco, dicha proposición no tenía efectos vinculantes para la Junta. Consideraban que era abiertamente inconstitucional y un grave precedente para la separación de poderes prevista en la Constitución.

El malestar de un sector del Congreso hacia el Banco de la República en aquellos años se expresó también en varias iniciativas que se presentaron para modificar normas de la entidad, que finalmente no prosperaron. El senador Pablo Victoria²¹⁵, fuerte crítico del Banco, promovió constantes debates contra el gerente Miguel Urrutia y soñaba con una reforma que modificara normas de la institución. En este sentido, entre 1994 y 1995 presentó tres proyectos de ley²¹⁶.

En este último año el senador Fuad Char Abdala radicó un proyecto para modificar el artículo 54 de la Ley 31 de 1992 sobre reserva de documentos del Banco de la República²¹⁷.

Entre los congresistas más críticos del Banco también estaba el senador liberal Camilo Sánchez, autor de un acto legislativo que buscó poder citar a los miembros de Junta a las plenarias de las cámaras y aplicarles moción de censura.

Sobre el alcance de dicha iniciativa, la codirectora María Mercedes Cuéllar señaló que más allá de lograr un mayor control político, acabaría con la razón del banco central independiente. “Significaría poner en entredicho los objetivos por los cuales el constituyente creó una Junta autónoma e independiente del Ejecutivo” (Cuéllar, 1995). Este proyecto tampoco prosperó.

Pero no serían estos los últimos enfrentamientos del Congreso con los miembros de dedicación exclusiva del Banco, en el ejercicio del control político. Más adelante, en plena crisis económica (1999-2000), la Junta Directiva debió sortear momentos álgidos en un legislativo ávido de explicaciones.

Más adelante, en el año 2003, por primera vez en la historia de la Junta, el Congreso rechazó el informe de gestión semestral del Banco de República. En efecto, la Comisión Tercera del Senado votó una proposición en la que desaprobaba el reporte presentado por la Junta Directiva. Detrás de esta dura decisión estaba el vehemente crítico del

²¹⁴ Según consta en acta núm. 4027 de la sesión del 25 de noviembre de 1994.

²¹⁵ Fue senador entre 1990 y 1994, luego representante a la Cámara en los cuatro años siguientes.

²¹⁶ Véase nota 198.

²¹⁷ En 2001 fue demandado ante la Corte Constitucional el artículo 54, en el inciso 3.º en la parte que literalmente dice: “a menos que por razones de interés general para la economía nacional, a juicio de la Junta, deban mantenerse bajo reserva que en ningún caso podrá exceder de 3 años, contados a partir de su elaboración”. El Alto Tribunal, en sentencia C-1256 del 28 de noviembre de dicho, año resolvió inhibirse para conocer de la demanda.

Banco, senador Luis Guillermo Vélez, quien curiosamente fue invitado al debate, pues hacia parte de la Comisión Segunda de Asuntos Territoriales y Fronterizos.

En consecuencia, la Junta debió volver a presentar un nuevo informe con mayores explicaciones sobre la gestión de sus políticas y resultados. De estos últimos incidentes se profundizará más adelante.

Años después, recordando esos momentos, Miguel Urrutia comentó que la rendición de cuentas ante el Congreso es fundamental en una democracia. “Allá tenían el derecho a criticar, aunque la verdad, no era tan agradable. Un día me tocó ir al Congreso a decir que a la Junta no le parecía que el Presupuesto cuadrara con las necesidades de estabilidad económica y ellos nos ignoraban, pero era importante plantearlo”, recuerda²¹⁸.

Frente a tanta crítica, el expresidente César Gaviria afirmó años después que esto ocurre en todos los países que tienen su banco central independiente. “Uno no puede pretender cumplir una función pública tan decisiva en una economía y que no haya debate público sobre ello”²¹⁹.

²¹⁸ En entrevista para este libro; Bogotá, agosto de 2018.

²¹⁹ Entrevista del Banco de la República al expresidente Gaviria; octubre de 2015.

LA BÚSQUEDA DE CONSENSOS Y LA DELIBERACIÓN DEL EQUIPO

En los primeros años de la Junta Directiva independiente no siempre fue fácil lograr acuerdos. El equipo directivo estaba integrado por personas con sólida formación académica y amplia trayectoria profesional, pero también con gran independencia conceptual y de criterio. En el intento por convencerse unos a otros se alargaban las discusiones.

Por ello, muy temprano los miembros de dedicación exclusiva optaron por no insistir en la búsqueda de unanimidad, sino en intentar consensos y dejar constancias escritas, cuando así lo consideraran necesario.

Miguel Urrutia Montoya, elegido gerente general del Banco de la República en 1993, recuerda muy bien cómo resolvieron este asunto en aquellos inicios.

Al principio decíamos: “pongámonos de acuerdo”. Pero la realidad es que los economistas tienen puntos de vista que no necesariamente son iguales. Por eso, concluimos que las decisiones se tomarían por mayoría, y si alguien no estaba de acuerdo tenía que referirse al documento técnico y plantear sus puntos de vista, en lo posible por escrito. Esa fue una decisión fundamental porque, la verdad, es que la tendencia inicial fue a ponernos todos de acuerdo, pero eso no era fácil²²⁰.

Cabe anotar que en los Estatutos del Banco, aprobados a finales de 1993²²¹, se estableció que las decisiones de la Junta solo se tomarían con el voto favorable de cuatro de sus miembros como mínimo, salvo la aprobación de créditos o garantías a favor del Estado, que requerirían de la unanimidad de todos sus integrantes. Por otro lado, en caso de que una decisión de la Junta no fuera tomada por unanimidad, quien haya disentido de ella puede presentar su salvamento o aclarar su voto por escrito ante la Secretaría.

En ninguna de las medidas adoptadas en aquella primera etapa de la Junta Directiva se acudió a la votación, pues se optó por el consenso. Para ayudar a lograrlo, fueron muy importantes las reuniones previas a las sesiones de Junta. Como lo recuerda Hernando José Gómez, “en el proceso de preparación, antes de llegar al encuentro con los funcionarios de Hacienda, se buscaban acuerdos básicos con los colegas para poder llevar posiciones que ayudaran al consenso”.

Hubo muy pocas decisiones que se tomaron sin el visto bueno del ministro de Hacienda. Una de ellas, como se comentó en episodio aparte, fue el desplazamiento

²²⁰ En entrevista para este libro; Bogotá, agosto de 2018.

²²¹ Decreto 2520 del 14 de diciembre de 1993, por el cual se expidieron los estatutos del Banco de la República. El artículo 35 precisa sobre el *quorum* y el sistema de votación. El artículo 38 sobre salvamento y aclaración de voto.

hacia abajo en la banda cambiaria (finales de 1994 y comienzos de 1995), medida trascendental de la que se apartó el ministro Guillermo Perry (Gráfico 4).

Ahora bien, en una coyuntura compleja, cuando no estaba plenamente consolidada la independencia de la Junta, la inflación todavía era alta y la tasa de cambio no flotaba, no sorprende que hubiese grandes desacuerdos

En este sentido, resultó muy positivo para los codirectores expresar sus diferencias mediante constancias escritas. Óscar Marulanda se destacó en este sentido.

Durante los cuatro años que estuvo en la corporación (1993-1997) dejó innumerables constancias y documentos, mediante los cuales presentó los argumentos por los que se apartaba de las opiniones y decisiones que tomó la Junta.

En un documento que escribió tras su salida de la corporación recogió su pensamiento:

A pesar de que a lo largo de los cuatro años que tuve la oportunidad de desempeñarme en la junta, no sentí que en general las orientaciones dominantes de las políticas emanadas de la misma, reflejaran mis posiciones al respecto de una manera que yo pudiera calificar de significativa, ello no fue, no es y no será óbice para que, como miembro que fui de este digno cuerpo colegiado y deliberante de política económica a todo lo largo del período en cuestión, me considere absolutamente correspondiente de las decisiones adoptadas²²².

Agregó en esta constancia de despedida que no fue suficientemente convincente en la presentación de sus puntos de vista, a pesar de la energía y los sólidos argumentos con los que se acercó al debate en la Junta.

En general, podría decirse que las grandes controversias dentro de la Junta tuvieron que ver con los siguientes temas: intervenir o no en el mercado cambiario, y en qué magnitud, para sostener la tasa de cambio dentro de la banda; cuál instrumento de política utilizar (*i. e.*: medios de pago vs. tasas de interés) y qué tan laxa o estricta debía ser la orientación de la política monetaria; en qué nivel situar las metas de inflación cada año; aplicar o no control administrativo a las tasas de interés y al ingreso de capitales extranjeros, y hasta decidir sobre la asistencia al Comité de Seguimiento al Pacto Social del gobierno Samper o la aceptación a las invitaciones del mandatario a la Casa de Nariño.

Pero como se ha visto en los distintos momentos de esta etapa en la vida del Banco de la República, los más grandes desacuerdos en la Junta se presentaron con los ministros de Hacienda Guillermo Perry y José Antonio Ocampo, principalmente, por razones de la orientación de la política monetaria y cambiaria, y los ajustes fiscales que pedían los codirectores.

²²² Los planteamientos del codirector están extensamente expuestos en la *Revista del Banco de la República*: “De Óscar Marulanda Gómez”, 31 de enero de 1997.

Claro, no faltaron otros motivos de discordia. Entre ellos, el hecho de que algunos codirectores ventilaran públicamente temas del debate interno de la Junta, lo que molestaba enormemente a algunos de los ministros.

Fueron constantes las quejas de Perry por las intervenciones públicas que hacían algunos de sus compañeros de equipo. Decía el ministro que, si bien los estatutos del Banco permitían que los asuntos tratados en la Junta Directiva podían ser conocidos por la opinión pública luego de haberse tomado la correspondiente decisión, consideraba inconveniente que se entregaran declaraciones a los medios de comunicación, más aún cuando en las mismas se hacían comentarios desobligantes para con el gobierno.

Uno de estos momentos de tensión ocurrió en septiembre de 1994²²³, cuando Perry expresó su inconformidad con la intervención del codirector Roberto Junguito en la Comisión Tercera del Senado, en donde este reflejó opiniones que, en consideración del ministro, no coincidían con las discusiones que se habían dado en la Junta Directiva. También rechazó las declaraciones hechas por el mismo codirector en un seminario donde puso en duda el compromiso del gobierno para alcanzar las metas de inflación.

Para evitar estos hechos molestos, Perry sugirió aclarar las reglas de juego para la intervención pública de los codirectores, pues, si bien era legítimo que expresaran sus preocupaciones sobre los temas de su competencia, estos (dijo) deberían discutirse en el seno de la Junta y no públicamente.

Este, por supuesto, es un tema de la mayor trascendencia en buena parte de los bancos centrales del mundo. En Colombia se ha tratado de que el discurso de los miembros de la Junta esté totalmente alineado cuando se trata de temas monetarios, aun cuando cada miembro puede manifestar sus puntos de vista (bajo su propia responsabilidad) en los demás temas.

Tras el reclamo, Junguito solicitó al secretario de la Junta dar lectura de su ponencia en el seminario en cuestión, para aclarar los malentendidos de su presentación. Como se ha dicho, en aquel entonces las relaciones entre el ministro y el codirector eran algo tensas, pues este último tenía muchas prevenciones frente al compromiso del gobierno para ayudar a combatir la inflación.

Otro incidente similar ocurrió en 1997. A raíz de una publicación en *El Espectador*, donde se dijo que la meta de inflación de 1998 estaba en riesgo²²⁴, el ministro de Hacienda José Antonio Ocampo manifestó su malestar con la Junta.

En esa ocasión Ocampo rechazó que discusiones presentadas en el seno de la corporación se conocieran públicamente. Aunque no se refirió en particular a un codirector, Roberto Junguito señaló que lo sucedido pudo surgir de una conversación sostenida

²²³ Según acta núm. 4017 de la reunión de Junta del 2 de septiembre de 1994.

²²⁴ Según acta núm. 4132 correspondiente a la sesión de Junta del 19 de mayo de 1997.

por él con algunos periodistas con los cuales comentó de manera general el documento presentado a consideración de la Junta del Banco.

Las filtraciones a la prensa de temas tratados en la corporación, e incluso por desavenencias que se presentaban entre los codirectores, podían confundir a la opinión pública y crear una imagen no deseada del Banco. En diciembre de 1996 *El Tiempo* título en primera página: “Desacuerdos en la Junta del Emisor. Se destapó Hernández Gamarra”.

La nota hacía alusión a un documento que, según el medio, supuestamente circuló entre los amigos más cercanos del codirector. En dicho texto, Hernández, el único de los miembros de Junta que en ese momento era nombrado por el gobierno Samper, mostraba sus discrepancias con sus colegas por el aumento en las tasas de interés y los invitaba a no dejarse tentar por la soberbia (*El Tiempo*, 12 de diciembre de 1996: 1).

A finales de 1997 los codirectores Luis Bernardo Flórez y Antonio Hernández Gamarra presentaron un documento con reflexiones sobre lo que debería ser la comunicación del Banco con la opinión pública²²⁵.

Proponían un código de conducta en el que se establecieran reglas sobre la divulgación de documentos que se preparaban en el Banco. Algunos comprometían la voluntad de la Junta, otros solo la del gerente y ciertos textos eran meros análisis de los investigadores.

Antonio Hernández llamó la atención de sus colegas para que se mejorara la información pública que salía de la Junta, para evitar que documentos preparados por algún área del Banco fueran atribuidos como opiniones de los codirectores. “En muchas ocasiones esa confusión no hace daño, puesto que las opiniones expresadas son de amplia aceptación entre nosotros. Pero en otras sí, en la medida en que se nos atribuyen opiniones de las cuales disentimos”, dijo.

En esa oportunidad la Junta acordó que en las intervenciones públicas de los codirectores quedara constancia, cuando fuera el caso, de que los juicios expresados solamente los comprometían como individuos y no necesariamente eran la opinión de la Junta Directiva.

Se reiteró una decisión muy importante. El gerente general es el vocero de la Junta para el anuncio de las decisiones de políticas macroeconómicas, salvo cuando se designe a algún otro miembro para ese propósito.

El asunto es que, en aquellos años, cuando apenas se ajustaban los temas de comunicación del Banco, el ministro de Hacienda era quien, usualmente, se refería a las decisiones de la Junta ante los medios. Para muchos esto tendía a confundir, pues el ministro es a la vez el vocero más calificado del Gobierno en materia económica, por lo tanto, sus opiniones no siempre eran representativas de la Junta.

²²⁵ Acta núm. 4153 de la sesión del 12 de diciembre de 1997.

En 1998 se preparó un documento con recomendaciones para las comunicaciones del Banco²²⁶. Dentro de estas se sugirió que los únicos documentos que comprometen a la Junta Directiva son aquellos aprobados por la Corporación, como el *Informe al Congreso*. También se acordó que las diferencias entre los codirectores sobre decisiones de Junta se resolverían conforme a lo previsto en el artículo 38 de los Estatutos del Banco, es decir, mediante constancias.

Hay que decir que para facilitar la toma de decisiones el gerente Miguel Urrutia le dio especial importancia al área técnica, de tal manera que no se adoptaron medidas sin estudios previos. En cierta forma, esto lo importó de la Junta Monetaria que tenía la tradición de basarse en documentos, tarea que tenían los asesores en aquella corporación. “Yo insistí en seguir eso y creo que todo el mundo respaldó esa idea”, dijo Urrutia.

Los miembros de dedicación exclusiva tenían reuniones frecuentes con los técnicos del Banco para preparar documentos de base para la sesión de Junta. En la medida en que la Junta Directiva era muy técnica, de personas que entendían a fondo los problemas macroeconómicos, las discusiones con el *staff* del Banco no solo eran de orientaciones sino de detalles y de análisis.

En 1993 Alberto Carrasquilla fue nombrado gerente técnico del Banco y José Darío Uribe subgerente de Estudios Económicos²²⁷. Eran la cabeza de un equipo técnico que también integraba una generación de profesionales, algunos doctorados o con larga experiencia en macroeconomía y política monetaria y cambiaria.

La relación de la Junta Directiva y de los ministros de Hacienda con el equipo técnico del Banco no estuvo exenta de controversias. Algunas más fuertes que otras. Las primeras discusiones tuvieron que ver con la intervención en el mercado cambiario. La siguiente anécdota refleja uno de los momentos de mayor tensión con el área técnica, pero que se resolvió con profesionalismo.

Era responsabilidad de la Junta Directiva decidir los montos de intervención en el mercado cambiario, y en alguna ocasión los codirectores consideraron que se habían sobrepasado dichos límites acordados, tal vez por una confusión. Por tanto, hicieron el reclamo a los funcionarios del Banco, lo que molestó mucho a Alberto Carrasquilla, quien muy contrariado renunció a la entidad por medio de una carta que, a juicio de los codirectores, no estaba redactada en los mejores términos. En solidaridad con el gerente técnico también renunció José Darío Uribe, quien para esa época era subgerente de Estudios Económicos.

²²⁶ Resolución Interna 2 de 1998; según acta núm. 4170.

²²⁷ Alberto Carrasquilla, siendo gerente técnico del Banco, incorporó a su equipo a José Darío Uribe como subgerente de estudios económicos. Uribe, posteriormente, lo reemplazaría en la gerencia técnica (1998-2005). Más adelante ocuparía la Gerencia General del Banco de la República por doce años (2005-2017). Hernando Vargas fue su brazo derecho, reemplazó a Uribe en la Subgerencia de Estudios Económicos y en la gerencia técnica.

El gerente Miguel Urrutia les reclamó a sus colegas de Junta por su reacción, pues las cabezas del equipo técnico habían renunciado. Sin embargo, los codirectores se ratificaron en su posición, pues consideraban que no estaban equivocados. Muy molestos le expresaron a Urrutia que si Carrasquilla se quería ir, era su decisión.

Eso llevó, finalmente, a que el gerente general buscara otra solución y con el apoyo de un codirector convencieron a Carrasquilla de retirar la carta. El gerente técnico le reconoció a cada miembro de la Junta que se le fue la mano en aquella ocasión.

También hubo roces entre el equipo técnico del Banco y algunos de los ministros de Hacienda. En varias ocasiones Perry se mostró en desacuerdo con las proyecciones económicas del *staff*. También fueron usuales las controversias técnicas del ministro José Antonio Ocampo con Alberto Carrasquilla, quien decidió renunciar al Banco de la República en 1997.

Esta era la dinámica de una Junta Directiva que se caracterizó por su capacidad técnica y beligerante. Pero no serían las últimas controversias que se dieron en la toma de decisiones. Luego, durante la crisis económica y caída del sistema UPAC, hubo momentos de gran tensión que serán narrados más adelante.

En junio de 2007, por primera vez en su historia, el Banco de la República comenzó a revelar las minutas de las reuniones de Junta Directiva.

Los miembros de la Junta decidieron, a partir de ese momento, hacer públicos los resúmenes de sus reuniones sobre política monetaria dos semanas después de la fecha de cada reunión, poniéndose a tono con la práctica de los grandes bancos centrales del mundo. Esta situación se mantuvo hasta las modificaciones recientes, cuando se decidió que las minutas se publican el lunes siguiente luego de la Junta que normalmente se celebra el último viernes de cada mes.

También acordaron divulgar cómo había sido la votación, pero sin revelar el nombre de los codirectores. Este importante tema será abordado en profundidad más adelante.

LOS BILLETES VALLENATOS

El robo a la sucursal del Banco de la República en Valledupar, ocurrido entre el 16 y 17 de octubre de 1994, fue uno de los momentos más críticos e inesperados que enfrentó la naciente banca central independiente.

Ladrones asaltaron las bóvedas de la sede vallenata y sustrajeron COP 24.072 millones en billetes de 2.000, 5.000 y 10.000, lo que, por su magnitud, pasó a llamarse el robo del siglo XX en Colombia. Fueron alrededor de USD 33 millones del momento.

Al tiempo que el país no salía de su asombro por el insólito hurto, se ordenó a las instituciones financieras la retención del papel moneda sustraído, mientras la Fiscalía General²²⁸ adelantaba la investigación del caso. Y para evitar que los asaltantes lavaran rápidamente el dinero, Fernando Copete, para entonces gerente ejecutivo del Banco, afirmó públicamente que los billetes robados no habían sido emitidos, por tanto, no tenían valor.

El apresurado anuncio desató pánico entre la gente y una fobia inusitada hacia los billetes de las denominaciones hurtadas, lo que describió así una crónica del periódico *El Tiempo* (23 de octubre de 1994):

La ‘billetefobia’ recorre todos los rincones hasta el punto de que ningún comerciante los quiere recibir, como es el caso de Barranquilla, donde los billetes de 10.000 no los quieren ver porque según ellos queman en las manos [...] También ha generado traumas en las entidades bancarias por las demoras en la revisión de las series que aparecen en los billetes robados. La Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) recomendó a sus afiliados en Valledupar que acepten tarjetas de crédito y cheques, que garantizan la seguridad en la negociación y aligera el proceso de venta.

Durante varios días la gente cargaba en sus bolsillos su propia tabla con los números de serie de los billetes sustraídos para evitar que alguno cayera en sus manos, pues, como se había anunciado, no tenían valor.

Según un arqueo realizado por la auditoría del Banco de la República, al día siguiente del asalto, del total hurtado había billetes sin emitir por COP 18.560 millones, es decir, legalmente no tenían valor, pues faltó aquel trámite interno que le daba legalidad al papel moneda. Del resto, COP 3.700 millones eran nuevos, pero sí emitidos, y COP 1.812 millones eran billetes que ya estaban en circulación.

De la confusión y alarma ciudadana se pasó a las duras críticas contra el Banco de la República y sus directivas, pues, a pesar de las medidas de seguridad, se mostraba vulnerable en esta materia. No menos desazón causó las palabras del gerente Miguel Urrutia, quien, en declaraciones a la prensa sobre el costo del robo, señaló que lo pagarían todos los colombianos, pues subirían las primas del seguro. Esto cayó muy mal en la opinión y

²²⁸ Circular Externa 089 del Banco de la República del 21 de octubre de 1994.

alimentó las críticas contra el Banco. Las palabras de Urrutia llamaron la atención, pues siempre se caracterizó por ser un funcionario sereno y tranquilo, aún en los momentos más críticos.

La imagen de la institución se deterioró, lo que fue aprovechado por los enemigos de la reciente reforma al banco central para tratar de cuestionar aún más su autonomía e independencia.

Cabe anotar que este no era un lío exclusivo del gerente general como representante legal del banco. La Junta Directiva tenía competencia, pues como miembros de dedicación exclusiva los codirectores hacían parte del Consejo de Administración²²⁹, órgano superior de la administración del Banco de la República.

El debate interno sobre el cinematográfico hurto se dio en la sesión ordinaria de Junta Directiva del viernes 21 de octubre de 1994, cuatro días después de conocerse el hecho. Los codirectores recibieron un informe detallado del auditor del Banco, Rafael Prieto, donde relataba los pormenores del caso o, por lo menos, lo que hasta el momento se sabía.

La Junta Directiva estaba alarmada por la gravedad del problema y por las voces que comenzaron a responsabilizarla del hurto. Algunos cuestionaban los esquemas de la seguridad del Banco y otros se preguntaban si había exceso de dinero en una sucursal tan pequeña como la de Valledupar.

Pero el tema más crítico y urgente que debía resolver la Junta Directiva era qué hacer con los billetes robados una vez entraran a circular en la economía, pues la desconfianza estaba generando pánico por el efectivo.

Frente a la posibilidad de retener los billetes, como había sido la orden de la Fiscalía, el gerente Miguel Urrutia señaló que era partidario de esperar el desarrollo de la investigación antes de tomar una decisión al respecto. Por su parte, el superintendente bancario, Jorge Castellanos Rueda, expresó su preocupación por lo que sería el deterioro de la confianza pública en la moneda y planteó la posibilidad de que, con base en la doctrina internacional, se estudiara la alternativa de reconocer el valor a las especies monetarias no emitidas que habían sido sustraídas.

El abogado Gerardo Hernández Correa, quien se acababa de estrenar como secretario de la Junta Directiva²³⁰, se apersonó del tema, y tras estudiarlo elaboró un concepto jurídico según el cual se debería reconocer el valor de los billetes robados.

²²⁹ El artículo 36 de la Ley 31 de 1992 señala que el Consejo de Administración del Banco de la República estará integrado por los cinco miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva. El gerente general y el auditor del Banco asistirán a las sesiones del Consejo de Administración con voz, pero sin voto. Este Consejo es el órgano superior de la administración del Banco.

²³⁰ Fue nombrado secretario de la Junta Directiva en reemplazo de Fernán Bejarano, quien estuvo en el cargo desde los inicios de la Junta provisional elegida en 1991. Para mayor información, véase la nota 194.

Los argumentos expuestos por el secretario de la corporación, quien posteriormente coordinó desde el punto de vista legal y operativo este caso, señalaban que, si bien técnicamente las especies monetarias no emitidas carecían legalmente de valor como dinero, el asunto debería analizarse teniendo en cuenta si existió emisión por el hecho de haber entrado en circulación dichos billetes. Adicionalmente, sostenía que se deberían considerar los derechos de los tenedores de buena fe y la eventual responsabilidad que, por falla en el servicio, le cabría al Banco de la República.

Con base en la llamada teoría de la apariencia, Hernández señaló que se podría argumentar que las especies hurtadas fueron emitidas de facto. Al respecto agregó: “El proceso de emisión por el cual se atribuye valor de dinero a una especie monetaria implica una serie de pasos que no son notorios para el público, quien solamente aprecia la salida a circulación de las especies y en casos de extrema diligencia coteja que sus características físicas corresponden a las anunciadas por el Emisor”²³¹.

Aunque este concepto podría generar un pleito con las compañías de seguros en Londres, la Junta Directiva lo acogió y estuvo de acuerdo en que las especies no emitidas eran prácticamente imposibles de distinguir para un tenedor de buena fe.

Los codirectores preocupados porque se pudiera desatar una desconfianza generalizada en la moneda, que pudiera llevar a entorpecer la circulación monetaria, expidieron la Resolución Externa núm. 32 del 26 de octubre de 1994, la cual señalaba: “Dentro de los tres años siguientes a la fecha de vigencia de la presente Resolución, el Banco de la República canjeará por su valor facial, representado en otros billetes emitidos en la forma prevista en la Ley y sus reglamentos, los billetes cuyas denominaciones, fecha de edición y números de serie se relacionan a continuación” (la resolución anexaba la tabla respectiva).

Se indicó, igualmente, que el canje se efectuaría en cualquiera de las oficinas del Banco de la República o en las entidades financieras que las instituciones designaran. Transcurrido el plazo de canje fijado, los billetes no representarían valor alguno²³².

El robo a la sede del Banco en Valledupar también desató un debate dentro de la Junta Directiva sobre los esquemas de seguridad y acerca del papel de las sucursales. El ministro de Hacienda, Guillermo Perry, al conocer el hurto, sugirió adelantar una investigación interna para detectar las fallas en los mecanismos de seguridad de la sucursal con la colaboración de expertos extranjeros. Igualmente, solicitó evaluar las políticas del Banco sobre especies monetarias en las sucursales, pues aparentemente se mantenían inventarios demasiado grandes.

²³¹ Informe presentado a la Junta Directiva en sesión del 26 de octubre de 1994; acta núm. 4023.

²³² Sin embargo, al cabo de dicho plazo, que vencía el 27 de octubre de 1997, la Junta Directiva aprobó prorrogar por un año y medio más el plazo de canje de los billetes hurtados en la sucursal de Valledupar. La decisión se tomó en la sesión del 17 de octubre de 1997, según acta núm. 4148.

En este sentido, se pronunciaron algunos miembros de Junta. Óscar Marulanda, por ejemplo, señaló que el Consejo de Administración venía proponiendo, desde hacía algunos meses, que como parte de la reestructuración y redimensionamiento del Banco se diseñara un plan de cierre de la totalidad de las oficinas que se tenía en ciudades diferentes a Bogotá²³³. Consideraba el codirector que la Administración del Banco había sido demasiado cautelosa en este plan, tal vez (anotó), por los problemas políticos y de imagen que se pudieran presentar en las ciudades donde se decidiera cerrar, además de los posibles conflictos laborales asociados con el proceso.

Varios miembros de Junta agregaron que, ante lo sucedido, la gerencia debería, a la mayor brevedad posible, someter a consideración de la corporación un agresivo programa de cierre de oficinas seccionales.

Pero el asunto no era tan sencillo. Como recordaba Miguel Urrutia, las sucursales hacían parte de la estructura del Banco de la República, debido a que el sistema financiero privado no contaba con bóvedas y sistemas de seguridad adecuados para mantener el dinero efectivo utilizado para sus operaciones. Por ello, para realizar el cierre de las oficinas en ciudades fuera de Bogotá, habría que asegurar que el sector privado estuviera en capacidad de prestar dicho servicio; es decir, garantizar al público la disponibilidad del efectivo requerido para el normal desarrollo de las actividades comerciales y económicas.

Tras el robo, el contralor David Turbay y el procurador Orlando Vásquez Velásquez abrieron investigaciones de orden fiscal y disciplinaria contra los miembros de la Junta Directiva.

Al tiempo, el Congreso de la República realizó debates en comisiones y plenarios donde se cuestionó a la administración, a la Junta Directiva y al gerente general del Banco de la República. La plenaria de la Cámara de Representantes²³⁴ aprobó una proposición en la que se le solicitaba a la Junta Directiva pedirle la renuncia al gerente general del Banco de la República y al Consejo de Administración.

Esto, naturalmente, no lo iba a aceptar la Junta Directiva. En la sesión del 25 de noviembre de dicho año²³⁵ la corporación rechazó tajantemente la pretensión del Congreso. Según concepto de la Secretaría de la corporación y del asesor legal externo del Banco (Guillermo Salah Zuleta), dicha proposición no tenía efectos vinculantes para la Junta, era abiertamente inconstitucional y un grave precedente para la separación de poderes prevista en la Constitución.

²³³ Según consta en el acta núm. 4022 de la Junta Directiva, celebrada el 21 de octubre de 1994.

²³⁴ Sesión del 22 de noviembre de 1994.

²³⁵ Según consta en el acta núm. 4027 de la sesión del 25 de noviembre de 1994.

La Junta expidió el siguiente comunicado:

La proposición aprobada por la Cámara de Representantes mediante la cual se le solicita a la Junta pedir la renuncia del gerente general de la entidad y la renuncia del Consejo de Administración es, de acuerdo con conceptos jurídicos recibidos por la junta, inconstitucional y contraviene el numeral 1 del artículo 136 de la Constitución Política, el cual prohíbe al Congreso y a cada una de sus cámaras “inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”.

El Congreso ejerce control político sobre la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con lo previsto en la Constitución y la Ley. En dichas disposiciones no está consagrada la posibilidad de que cualquiera de sus Cámaras pueda hacer uso de la moción de censura y solicitar con efecto vinculante la renuncia del gerente general ni de los miembros de dedicación exclusiva de la misma.

Las proposiciones antes citadas representan un antecedente inconveniente para el principio constitucional de la separación de las distintas ramas y órganos autónomos del poder público (artículo 113 de la Constitución Política).

Conscientes de su responsabilidad de proteger el interés de la Nación en el ejercicio de sus funciones, conocido el ilícito, la Junta Directiva y el Consejo de Administración del Banco impartieron instrucción para que fueran adoptadas las medidas conducentes a determinar si existieron fallas administrativas que hubieran facilitado el hurto en la sucursal de Valledupar. Sobre el particular cabe agregar que en la actualidad se adelanta una investigación interna y como resultado de ella se ha dado por terminado el contrato de trabajo de tres funcionarios que prestaban servicio en la sucursal de Valledupar, y se ha suspendido de sus funciones a otros funcionarios investigados. Eso, sin perjuicio de las otras sanciones de carácter penal o disciplinario que impongan otras ramas del poder público y organismos, como son la justicia penal, la Procuraduría y la Contraloría.

Las compañías aseguradoras objetaron el pago del siniestro en lo que tenía que ver con los billetes no emitidos. Por tanto, el pleito pasó a un tribunal de arbitramento, conforme a la cláusula decimocuarta de la póliza global bancaria núm. 2313. Pero, finalmente, las compañías de seguros pagaron el siniestro.

La Contraloría, después de una cuidadosa investigación de las distintas denuncias, no encontró motivos para iniciar investigación a ningún funcionario del Banco, lo mismo resolvió la Procuraduría.

El Banco comprobó que la Junta Directiva no tenía responsabilidad y que no había exceso de dinero en las bóvedas. El monto que se encontraba depositado en el momento del robo era razonable para lo requerido para un trimestre.

En la parte penal, la Fiscalía logró identificar a varios de los autores del robo, quienes fueron capturados rápidamente, pues empezaron a ostentar los billetes en fiestas y en grandes fajos.

A los 22 años de ocurrido el robo el Consejo de Estado falló a favor de Marco Emilio Zabala Jaimes, exgerente del Banco de la República en Valledupar, y quien

se encontraba vinculado y encarcelado por su presunta participación en los hechos. El tribunal argumentó que Zabala fue injustamente privado de la libertad y ordenó pagarle una indemnización superior a los COP 300 millones. Lo cierto es que este episodio quedó marcado en la historia del Banco de la República. El hecho provocó grandes reflexiones internas, cambios importantes en materia de seguridad y en el manejo de las sucursales, y hasta en la comunicación del Banco con la comunidad.