

Composición de la Junta Directiva

Una de las principales preocupaciones que tuvo la misión financiera americana al redactar el proyecto de ley orgánica del Banco de la República fue obtener que en la composición de la Junta Directiva del establecimiento se asegurara un equilibrio, lo más completo posible, entre los intereses del gobierno, de los bancos y de la industria y el comercio nacionales. Así se desprende claramente de la exposición de motivos que acompañó al proyecto y de las varias disposiciones de este que determinan la proporción de los representantes de cada una de las categorías de accionistas y la forma de su designación. Si, por una parte, se puso especial empeño en que el gobierno no ejerciera una influencia decisiva en la marcha del Banco, no fue menor el celo empleado para impedir que los intereses bancarios llegaran a usufructuar la nueva entidad en provecho exclusivo suyo. De esa ponderación de fuerzas resultó la organización de la Junta Directiva en su forma actual.

Sabido es que la entidad de que nos ocupamos se compone de diez miembros designados así: tres por el gobierno nacional, cuatro por los bancos nacionales accionistas, dos por los bancos extranjeros accionistas y uno por los accionistas particulares. Los representantes del gobierno y de los particulares no necesitan reunir determinadas condiciones; en cambio, tres de los que eligen los bancos deben ser banqueros y los otros tres, hombres de negocios, agricultores o profesionales.

La Ley 25 de 1923 consignó así, sin prescripciones de detalle, la forma de elección de los directores del Banco, mas la experiencia de los primeros dos años de vida del establecimiento llevó al ánimo de muchos la convicción de que era preciso asegurar mejor la representación de los intereses industriales y comerciales en la dirección del Banco. Precisamente, a eso obedeció la reforma aceptada por el Instituto y que se consignó en la Ley 17 de 1925, según la cual

los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República que con el carácter de hombres de negocios, agricultores o profesionales, eligen los accionistas de las clases B y C, deberán ser personas que al tiempo de la elección estén ocupadas habitualmente en la agricultura, el comercio

o alguna otra actividad industrial y no podrán ser empleados públicos, gerentes, directores, empleados, revisores o accionistas de otros bancos, salvo que, en este último caso, a juicio del superintendente bancario, las acciones poseídas sean de tan poco valor que no den al dueño de ellas un interés de importancia en el respectivo banco.

La misma ley autorizó al superintendente para calificar en cada caso si las personas nombradas con el carácter dicho reúnen o no las condiciones establecidas, y para declararlo así en resolución que se someterá a la aprobación del ministro de Hacienda y Crédito Público, debiendo procederse a nueva elección en el evento últimamente contemplado. Y cabe anotar que esta prescripción no ha sido baldía, pues la Superintendencia Bancaria vetó los nombres de los directores elegidos como hombres de negocios inmediatamente después de la vigencia de la ley, y los bancos debieron verificar una nueva designación.

Fácilmente puede verse que la reforma consagrada por la Ley 17 se contrajo a establecer los requisitos precisos que deben reunir las personas designadas como voceros de los intereses de la industria y del comercio, requisitos que, por otra parte, son los mismos que rigen para los Bancos de las Reservas Federales, según resulta de las prescripciones de la sección 4.^a del Federal Reserve Act, con la diferencia de que nuestra ley no consignó esta disposición que se encuentra en la ley americana, y que juzgamos de mucha conveniencia: “Ningún senador o representante al Congreso podrá ser miembro del Federal Reserve Board, ni empleado o director de ningún banco de las Reservas Federales”.

La junta directiva de cada uno de los Bancos de las Reservas Federales se compone de nueve miembros elegidos así: tres banqueros y tres industriales, comerciantes o agricultores, designados por los bancos accionistas, y tres miembros nombrados por el Federal Reserve Board, o junta central del sistema.

La forma como se compone la Junta Directiva del Banco de la República ha sido materia de críticas frecuentes, como muy bien lo hace notar el gerente de la Institución en su quinto informe anual, presentado en el año de 1928. La base de esas críticas ha consistido en la creencia de que el pensamiento de la misión financiera de dar una representación adecuada en la dirección del Banco a los intereses generales de la industria y del comercio, no se cumple lealmente en la práctica porque el hecho de que los voceros de aquellos gremios sean designados por los bancos, establece cierta dependencia, o cuando menos ciertos motivos de consideración, entre los designados y los establecimientos bancarios, que pone en segundo término la apreciación de los puntos de vista de agricultores, comerciantes e industriales, sobre todo cuando ellos puedan hallarse en contraposición con los de los banqueros.

El señor gerente del Banco de la República, en su informe citado, estima que estas críticas carecen de fundamento porque, por una parte, las personas designadas hasta ahora con el carácter de hombres de negocios se distinguen por su independencia de criterio, y por otra, el sistema establecido para nuestro Banco deja a los banqueros una preponderancia todavía menor que la que les asegura el reglamento de los Bancos de las Reservas Federales.

No obstante tan autorizada opinión, creemos que el problema merece un estudio detenido. No se trata, desde luego, de una cuestión personal, pues somos los primeros en reconocer que los banqueros, al designar los hombres de negocios para la Junta Directiva del Banco de la República, han acogido siempre candidatos que reúnen las más estimables condiciones; sino que se trata de un asunto de sistema. Queremos analizar brevemente si para representar los intereses de los comerciantes e industriales en la institución reguladora de la vida económica del país, es acertado el método establecido de que sean los bancos los que les designen sus voceros, o si es más conveniente que se adopte otra forma de elección.

Para explicar el ingreso de los hombres de negocios a la Junta Directiva del Banco de la República, la exposición de motivos de la ley dice lo siguiente:

Los miembros de la misión, en repetidas conferencias con hombres de negocios, agricultores y profesionales, han oído expresar a menudo el temor de que el Banco de la República pueda ser indebidamente explotado por los intereses bancarios del país, a expensas de las conveniencias agrícolas y comerciales. Con frecuencia se ha expresado la opinión de que los intereses de los bancos y los del comercio y la agricultura nacionales son a veces antagónicos, o al menos parecen serlo a los ojos de los agricultores y comerciantes, y se ha formulado la queja, también muy frecuente, de que los bancos suelen mostrarse inclinados a prestar más atención a sus utilidades inmediatas, que al futuro desarrollo del país. Para responder a estas críticas y acentuar mejor el amplio carácter público del Banco de Emisión, el proyecto de ley da tan considerable representación en la Junta Directiva a los personeros del comercio y de la agricultura del país.

Pero en la realidad, esa representación de los gremios productores no resulta tan genuina como debiera serlo, debido al error inicial de la forma de elección, pues es obvio que si se estableció el ingreso de los hombres de negocios a la Junta Directiva del Banco como personeros de intereses que se consideran antagónicos de los representados por los bancos, no resulta lógico atribuir a estos la designación de los representantes de aquellos intereses.

El Banco de la República se dio cuenta desde un principio de esta incongruencia en su organización y se preocupó por buscar la fórmula que la corrigiera. A ese deseo obedeció la reforma contenida en la Ley 17 de 1925,

que dejamos copiada atrás, y que estableció requisitos más estrictos para la elección de los hombres de negocios y aun dejó al gobierno la facultad de vetar los nombramientos verificados por los bancos; pero, a pesar de todo, la incongruencia subsiste, pues habiéndose querido equilibrar en la dirección del Banco, según antes dijimos, los intereses aparente o realmente antagónicos del gobierno, de los bancos y del comercio y la industria, se dejó solo en manos de los dos primeros la elección de los miembros de la Junta Directiva.

Todavía después de la reforma de la Ley 17 quiso el Banco de la República hallar una solución más acertada para el problema, con la mira muy alta y patriótica de vincular a su marcha, con lazos más estrechos, los gremios productores, y consultó al profesor Kemmerer sobre la fórmula más conveniente para elegir a los hombres de negocios en el Banco de la República, con el objeto de mantener el equilibrio entre los varios factores económicos interesados en el Banco.

La respuesta del profesor, que tiene especial autoridad para el caso por su posición científica y por ser el autor del proyecto que fue luego la Ley 25 de 1923, no puede ser más explícita en el sentido de confirmar la razón de las críticas hechas por el sistema vigente:

A mi juicio, dice Mr. E. W. Kemmerer, el plan adoptado en la ley que creó el Banco Central de Chile para la elección de miembros de la Junta Directiva, es preferible al fijado en la ley colombiana, por el hecho de que permite a las organizaciones comerciales y de trabajadores que elijan los tres directores que representan los intereses comerciales, profesionales y obreros del país, en vez de dejar tal elección en manos de los propios bancos accionistas. Los banqueros controlan en demasía el Banco de la República, como pasaba hasta hace poco en el Banco de la Reserva de la Unión Sudafricana, pero recientemente esta institución, con el voto de dos de los tres banqueros miembros de la Junta, puso fin a toda representación bancaria. Nuestra misión al formular el proyecto para el Banco de la República, se refirió al peligro de un excesivo control bancario, en la exposición de motivos, páginas 58 y 59, pero no se nos ocurrió ningún otro procedimiento que resultara práctico para escoger los tres representantes de los intereses comerciales y profesionales del país. No existían entonces en Colombia organizaciones de hombres de negocios y de trabajadores, de la clase que en Chile se escogió para que elijan los tres representantes de los negocios y el obrerismo en la Junta Directiva. No tengo noticia de que tales organizaciones existan hoy en Colombia. A mi juicio, el sistema actual es mejor de lo que sería el quitar a los bancos accionistas la facultad de elegir esos representantes, para dársela al gobierno. El procedimiento actual no es bueno, pero no se me ocurre otro mejor en las presentes circunstancias de Colombia. Esto no implica censura para ninguno de los miembros actuales de la

Junta Directiva, pues estimo en alto grado a los caballeros que dentro de ella conozco; esto es asunto de principios. El Banco de la República es algo más que un banco de banqueros. Es una gran institución de bienestar público, que afecta enormemente al interés público. En su Junta Directiva, todos los intereses importantes del país deben hallarse representados, y esos intereses debieran elegir sus propios voceros si se encontrare la manera satisfactoria de hacerlo, como sucedió en Chile. Sin embargo, lo diré francamente, no se me ocurre cuál podría ser el sistema para Colombia en sus actuales circunstancias.

Como se ve, en la “cuestión de principios” la opinión del profesor Kemmerer no admite duda. El sistema actual no es el que corresponde a las necesidades del país, del Banco ni al pensamiento de la misión financiera. Solamente existe la dificultad de ver a qué entidades podría atribuirse la designación de los hombres de negocios; y nosotros realmente no acertamos a explicarnos por qué esa facultad no se asigna a entidades que, como la Sociedad de Agricultores y la Cámara de Comercio, corresponden más o menos a las instituciones a las que la misma misión presidida por el profesor Kemmerer atribuyó el nombramiento en las leyes orgánicas de los Bancos Centrales de Chile y Ecuador.

Y para apreciar exactamente la comparación con lo establecido en los Bancos de las Reservas Federales, hay que tener en cuenta que la ley exige allá que los tres miembros de la Junta no banqueros, elegidos por los bancos, sean personas “que al tiempo de su elección estén ocupados activamente en su respectivo distrito, en comercio, agricultura u otros fines industriales”, es decir, que sean real y efectivamente comerciantes, agricultores o industriales, al paso que la ley nuestra admitió que los miembros no banqueros pudieran ser también profesionales; y aun cuando la Ley 17, inspirada en los móviles que ya hemos hecho resaltar, dispuso de manera terminante, para acoger la fórmula americana, “que los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República que con el carácter de hombres de negocios, agricultores o profesionales, eligen los accionistas de las clases B y C, *deberán ser personas que al tiempo de la elección estén ocupadas habitualmente en la agricultura, el comercio, o alguna otra actividad industrial*”, tal prescripción no se ha cumplido en la práctica, pues muchas de las personas designadas con el carácter dicho, aunque son profesionales de elevada posición científica, no han sido comerciantes, industriales o agricultores en ejercicio, con lo que la previsión del legislador ha quedado burlada y desaparece por su base el argumento de analogía que se quiere establecer con lo que rige en los Bancos de las Reservas Federales.

En la Junta Directiva de nuestro Instituto de Emisión figura un factor distinto de los que integran las juntas en el sistema americano y es el representante de los accionistas particulares. La ley no establece ningún requisito

especial para la persona que sea elegida con ese carácter; pero parece evidente la conveniencia de que semejante designación no recaiga en banqueros. Desde el momento en que los bancos accionistas no pueden poseer otras acciones que las de las clases B y C, no debería permitirse que fuera también un banquero el representante de los accionistas de la clase D, que es la que corresponde al público en general. Con el sistema actual los bancos accionistas del de la República tienen en la Junta siete de los diez miembros que la componen, lo que sería suficiente para justificar el concepto de Mr. Kemmerer de que aquellos “controlan en demasía” el Instituto Central.

Todo cuanto tienda a hacer más amplio el radio de acción del Banco de la República y a interesar en su marcha al mayor número de factores independientes, será prestar un servicio inapreciable al establecimiento y a la economía nacional, que tiene en él la más importante de sus fuerzas reguladoras. Relacionado con la composición y el funcionamiento de la Junta Directiva del Banco, hay todavía otro punto que estimamos digno de atención. Es el siguiente: la ley orgánica del Banco de la República y los estatutos de este fijan las fechas precisas en que comienza el período de los directores y en que debe verificarse la designación de estos por los diversos accionistas; pero ni la ley ni los estatutos determinan lo que haya de hacerse en el caso de que, terminado el período legal de uno o más directores, no hayan sido designados los que deban ocupar el puesto.

Como este caso ya ha ocurrido, se ha adoptado el procedimiento de que continúen ejerciendo los directores cuyo período terminó hasta cuando sean nombrados los que hayan de ejercer en el nuevo período, acogiéndose para ello probablemente a las reglas generales establecidas por el código político y municipal para los empleados del orden administrativo.

No es esta una solución aceptable, a nuestro juicio, pues no tratándose de empleados públicos, cuya jurisdicción se prorroga, por decirlo así, en virtud de un mandato expreso del Legislador, lo que acontece en realidad es que un particular resulta actuando como miembro de la Junta Directiva, sin tener autoridad para ello.

A nuestro entender, la solución del asunto no puede ser otra que la adoptada desde 1917 por el Federal Reserve Board respecto de los miembros de las directivas de los Bancos de las Reservas Federales, y que se resume en la siguiente fórmula contenida en la sección 4.^a del digesto o compilación de reglas publicado por dicha entidad: “Ningún director de un Banco de las Reservas Federales está autorizado para continuar sirviendo como tal después de la expiración de su período, aunque su sucesor no haya sido designado”.

A falta de disposiciones legales o reglamentarias, debería ser la Superintendencia Bancaria la que fijara una norma definitiva para el evento contemplado.