

JORGE CARDENAS NANNETTI
PROFESOR DE ECONOMIA POLITICA

**INTEGRACION BANCARIA
E
INTERVENCION OFICIAL**

Integración bancaria e intervención oficial

10.—LA BANCA CENTRAL

La necesidad de un banco central se ha hecho sentir en todos los países en cuanto se llega a un alto grado de desarrollo industrial y comercial; pues a medida que se va haciendo más compleja la función de producir y hacer circular la riqueza, la falta de orden y sistema en los organismos distribuidores del poder de compra empieza a causar serios tropiezos. La integración de las actividades bancarias en un organismo coordinado se torna indispensable para lograr un suave funcionamiento del aparato financiero de la sociedad y, como resultado, un ordenado crecimiento de la industria y el comercio.

El sistema de la banca central es el que mejor responde a tales necesidades, aunque no pueda decirse que lo haga todavía en forma perfecta. La Conferencia Financiera Internacional de Bruselas, reunida en 1920, lo recomendó como el mejor, según la experiencia ya para entonces obtenida con el Banco de Inglaterra, fundado a fines del Siglo XVII, el Banco de Francia, establecido a principios del XIX, y la Reserva Federal de los Estados Unidos que data de 1914. Antes de la Primera Guerra Mundial existían ya otros bancos centrales en los principales países, como Alemania, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Italia, Rusia y el Japón. De 1920 en adelante se han fundado no menos de 25 bancos centrales en Europa, América, Sudáfrica, Nueva Zelanda y Australia.

En cada país puede tener un banco central sus modalidades especiales, pero en el fondo existe una básica analogía de funciones, sobre la naturaleza de las cuales existe ya un acuerdo general. Entre las principales se cuentan la centralización y custodia de las reservas bancarias del país; el mantenimiento de la liquidez mediante la facilidad para convertir sólidos activos bancarios en medios monetarios de reserva; la regulación del volumen del medio circulante; la unificación del sistema monetario y la emisión de billetes; los servicios de agencia fiscal del Estado y sus dependencias; el establecimiento de facilidades para compensación de cheques y cobranzas; y la guía y orientación general del mercado de dinero.

En algunas partes se reconocen otras funciones más, y existe en muchos países la tendencia a exigir que un banco central no se limite a ser un simple "banco de bancos", sino que asuma también responsabilidad principal por la estabilidad monetaria y la estabilización industrial.

Un banco central puede ser oficial, privado o mixto. Los principales funcionan como sociedades anónimas, en las cuales el Estado puede ser o no ser accionista; pero en cualquier caso, el banco es el principal agente y auxiliar del Gobierno para todas las operaciones oficiales de carácter financiero, y el Estado ejerce sobre él cierto grado de control, mayor o menor según el país de que se trate. Un banco organizado como compañía privada ofrece la ventaja de no estar directamente sujeto a los vaivenes de la política, y de poder tomar sus decisiones con más atención a las necesidades de la economía nacional que a consideraciones de estricta conveniencia fiscal.

2o.—EL BANCO DE LA REPUBLICA

El Banco de la República se fundó en 1923, sobre la orientación general que entonces tenían los Bancos de la Reserva Federal en los Estados Unidos, y por recomendación del Profesor Edwin W. Kemmerer, de la Universidad de Princeton; pero con modificaciones sustanciales indicadas por la naturaleza de la economía colombiana, de nuestras tradiciones y nuestra organización política. Es una sociedad anónima cuyo capital, que hoy (1946) pasa de \$ 12.500.000, está distribuido en cuatro clases de acciones, más o menos en la siguiente proporción: Clase A. pertenecientes al Gobierno Nacional, 43%; Clase B, a los

bancos nacionales afiliados, 20%; Clase C, de los bancos extranjeros afiliados, 10%; y Clase D, pertenecientes a particulares, 27%. (Estas proporciones son sólo aproximadas y varían de tiempo en tiempo).

Para afiliarse al sistema central, los bancos privados deben suscribir acciones del de la República hasta por un 15% de su propio capital pagado y reservas. Todos los 14 bancos comerciales que hay en el país, y la Caja Agraria, son accionistas. La Junta Directiva se compone de nueve miembros, tres de los cuales son nombrados por el Gobierno. Los restantes son nombrados: dos por los accionistas de la Clase B; uno por los de Clase C; uno por los de Clase D; uno por la Federación Nacional de Cafeteros; y el último por las Cámaras de Comercio y Sociedades de Agricultores. Las sucursales funcionan con juntas directivas de cuatro miembros, dos de ellos nombrados por la Junta del Banco de la República, uno por el Gobierno Nacional, y uno por los bancos afiliados del respectivo Departamento.

Por su misma naturaleza, un banco central no debe ser un negocio establecido para ganar dinero, sino una institución de servicio público. Entre nosotros, sin embargo, no era fácil que el capital privado llegara a invertirse con ese espíritu de desinterés; ni se creyó tampoco prudente que el banco central fuera exclusivamente oficial, en vista de la deplorable experiencia que ya tenía el país con el célebre Banco Nacional y otros ensayos análogos. Para que el capital privado colaborara, era preciso ofrecerle el halago de ganancias. Con esta concesión de la técnica a la conveniencia práctica, se adoptó el sistema de propiedad mixta ya descrita, y se autorizó la repartición de dividendos considerables sobre las acciones. La ley dispone que de las utilidades se destinará un 10% a reservas (1) y un 5% a recompensas y jubilación de empleados. De lo que sobre, el banco puede repartir dividendos hasta de un 12% sobre las acciones. En la práctica, estos dividendos han sido entre el 8 y el 10% anual.

3o.—IMPUESTOS DE EMISION

Prevé la ley el caso de que, después de pagar dividendos hasta por un máximo del 12% anual sobre el capital, y de retirar las partidas para reserva y compensaciones, quede todavía un remanente de las uti-

(1) — Originalmente el 20%*, hasta que el capital pagado y reservas llegara a \$ 15.000.000. Hoy llega a cerca de \$ 20.000.000.

lidades; y dispone que entonces de ese remanente se harán tres porciones iguales, una para ser repartida como dividendos adicionales, y las otras dos para ser pagadas al Gobierno Nacional, como impuesto especial por el privilegio exclusivo de emisión de que goza el banco.

Esta previsión del legislador pecó de optimista, porque en los 23 años que lleva funcionando el banco, no se ha dado el caso de que quede tal remanente. Una simple operación aritmética demuestra que, de acuerdo con la fórmula de repartición, las utilidades tendrían que ser superiores a un 14% anual sobre el capital pagado, para que hubiera lugar a empezar a pagar el impuesto. Utilidades de esa magnitud no se han obtenido nunca, ni es probable que se obtengan, entre otras cosas porque el Banco de la República ha ido aumentando su capital, de los \$ 10.000.000 iniciales a \$ 12.535.700 en la actualidad.

¿Fue la intención del legislador dejar en la práctica sin tal gravamen el privilegio de emisión del Banco de la República? Lo hubiera podido declarar francamente, y no hubieran faltado para esa política argumentos plausibles. Verdad es que las ganancias a que da lugar el privilegio de emisión no se deben a ninguna habilidad especial de los accionistas particulares, sino a la acción estatal. Sobre esta consideración se ha justificado siempre el impuesto de emisión de un banco central, de la misma manera como se ha justificado el de exceso de utilidades debidas a la creación de privilegios jurídicos de cualquier orden. Pero, sin desconocer ese principio fundamental, puede decirse que la contraprestación a que esté obligado el banco no tiene que ser necesariamente el pago de un impuesto. En efecto, algunos bancos centrales se obligan, a cambio del privilegio de emisión, a hacer préstamos sin interés al Gobierno por determinadas sumas, o a prestarle otros servicios que se consideren recompensa equitativa por el aludido privilegio.

En los Estados Unidos los bancos de la Reserva Federal, después de repartir un dividendo máximo del 6% anual sobre el valor de las acciones, destinaban 10% del remanente de utilidades al fondo de reserva, y 90% a pagar al Estado el impuesto de emisión (pese a que el Estado no es accionista). La ley bancaria de 1933 dispuso que todo el remanente fuera a reservas, eliminando el impuesto. Ello no quiere decir, empero, que la banca central quedara exenta de obligaciones pecuniarias, porque el Estado puede disponer de ese fondo de superávit en cualquier momento. Así lo hizo, por ejemplo, cuando por la misma ley que suprimió el impuesto de emisión, ordenó a los Bancos de la Reserva Federal invertir hasta la mitad del superávit, que era como de 140 mi-

llones de dólares en ese momento, en acciones de la Federal Deposit Insurance Corporation (empresa oficial aseguradora de los depósitos de la banca privada). Es más que probable que el Congreso siga apropiando esos fondos de tiempo en tiempo para fines especiales.

En Colombia, el Banco de la República presta al Estado muchos servicios de importancia, como las remesas de fondos del Gobierno a todo el país para atender al pago del servicio público, remesas que se hacen gratuitamente; los anticipos o préstamos sin interés dentro de un cupo del 30% del capital y reservas del banco; grandes facilidades para la rápida absorción de la deuda flotante representada en pagarés o libranzas de Tesorería; el mercado inmediato para la colocación de bonos de la deuda consolidada y la administración de estas emisiones.

Por otra parte, un impuesto sobre la emisión de billetes constituye en Colombia una práctica discriminatoria, contraria a la justicia tributaria que exige igualdad en el gravamen, porque los bancos comerciales no están afectados por ninguna contribución análoga. Es cierto que esos bancos no emiten billetes, pero en cambio crean otra clase de moneda, la llamada "escritural", mediante la apertura de depósitos en cuenta corriente. No existiendo entre los dos procedimientos una diferencia esencial, no se ve la razón para que la creación de moneda por el sistema de depósitos no se considere un servicio público, lo mismo que la emisión de billetes, y no quede también sujeta, al ser delegada a empresas privadas, a pagar alguna forma de retribución al Estado por ese privilegio.

4o.—BILLETES Y RESERVAS

Teóricamente los billetes del Banco de la República son redimibles en oro, o en giros pagaderos en oro a la vista, o a tres días vista, sobre Nueva York o Londres. Cuando esta condición se cumplía, el volumen de billetes en circulación era directamente proporcional a las reservas internacionales del banco, mientras se hiciera uso de toda la capacidad legal de emisión. Para impedir que se excediera de ese límite, la ley estableció un impuesto de deficiencia, bastante fuerte y progresivo, que el banco pagaría cuando su encaje bajara del minimum legal; y una simultánea obligación de elevar el tipo de redescuento. Desde 1931 las reservas internacionales dejaron de influir en el volumen de billetes en circulación, que se rige hoy día por la prudencia de la Junta Directiva, o por la política económica interna tanto del Gobierno como del Banco de la República.

De acuerdo con la ley, el Banco sólo puede emitir billetes para comprar oro físico; para comprar y descontar giros sobre el exterior pagaderos en oro, a no más de 90 días; y para descontar y redescantar documentos comerciales y agrícolas de ciertas características. Le está expresamente prohibido emitir billetes para comprar tierras, edificios o hipotecas y otros documentos representativos de tales propiedades.

En Colombia era indispensable concentrar en un solo organismo la función de emisión para poder poner orden en el sistema monetario. Antes de la fundación del Banco de la República, la situación era caótica. La insuficiencia de moneda de años anteriores, que ya no podía ser compensada por papel moneda oficial, había dado por resultado el que se permitiera a algunos bancos emitir billetes en la forma disimulada de cédulas del 2 y del 4%, y bonos bancarios de pequeñas denominaciones autorizados por ley en 1918; y hasta el Gobierno había procedido a emitir como cuatro millones en Cédulas de Tesorería del 2% y otros seis millones en Bonos del Tesoro, en 1922. Estas obligaciones de tesorería se diferenciaban muy poco del papel moneda. Tanto ellas como las cédulas y bonos bancarios circulaban como verdaderos billetes, junto con monedas metálicas, inclusive oro acuñado nacional y extranjero. Todas estas especies monetarias no tenían igual valor ni aceptación, sino que las unas se cotizaban con prima o descuento con relación a otras, o eran recibidas sólo en determinadas regiones del país. Por otra parte, el numerario así constituido no tenía ninguna elasticidad. Los bancos se veían obligados a mantener altísimos encajes para poder atender a las épocas de mayor demanda, como por ejemplo, las cosechas de café.

En 1923 el Banco de la República se encargó de la unificación, mediante la sustitución de sus propios billetes por todos los anteriores. Cédulas y bonos, tanto de los bancos como de la Tesorería de la Nación, fueron recogiendo en los años siguientes, y ya para 1927 prácticamente habían sido todos retirados de la circulación.

El Banco de la República necesita mantener para sus billetes un respaldo, o encaje mínimo, equivalente a un 30% de la emisión, ya sea en oro en bóveda o en depósitos pagaderos en oro en bancos del exterior; y un respaldo de 25% contra sus depósitos, que se mantiene en oro o en otras especies monetarias, pero la plata sólo puede computarse hasta el 50% de ese encaje.

El Banco de la República tiene también en custodia las reservas que constituyen el encaje legal de los bancos comerciales. Paradójica-

mente, este encaje que se supone constituye una garantía para los depósitos del público en caso de emergencia, no está disponible en la emergencia, puesto que la ley exige el mantenimiento de un encaje mínimo. La verdadera garantía de que los depósitos serán pagados a la vista en caso de emergencia, está en los fondos que el Banco Central puede suministrar a sus accionistas, mediante el redescuento o el descuento directo de pagarés bancarios. En cambio, el encaje legal exigido a los bancos comerciales sirve más bien para limitar la expansión de préstamos y depósitos de esas instituciones. En los Estados Unidos, reconociendo esta realidad y con el ánimo de proteger mejor a los depositantes, se creó en 1933 una gran compañía de seguros, la Federal Deposit Insurance Corporation, empresa oficial que tiene por objeto exclusivo el seguro de depósitos de los bancos comerciales. Desde entonces no se ha presentado en aquél país una nueva situación de "pánico", de manera que no puede saberse todavía qué tan eficaz sea el sistema para un caso de verdadera emergencia nacional. En Colombia no existe nada parecido.

5o.—OPERACIONES DE REDESCUENTO

El Banco de la República negocia principalmente con los bancos afiliados y con el Gobierno; pero tiene amplias autorizaciones para tratar también directamente con el público, recibir depósitos, comprar y vender oro, giros, aceptaciones bancarias, letras y pagarés provenientes del comercio, obligaciones de deuda pública, y hacer préstamos o anticipos sobre prenda agraria. Las operaciones con los particulares han sido, sin embargo, muy limitadas, y casi puede decirse que se reducen al descuento de recibos expedidos por los almacenes generales de depósito de la Federación de Cafeteros. Como un 90% de estos anticipos se han destinado al negocio del café.

El banco tiene prohibición de conceder créditos flotantes y autorizar giros en descubierto, adquirir bienes raíces fuera de los edificios indispensables para el banco, y hacer préstamos y descuentos sobre documentos a menos de 90 días. Sin embargo, el plazo puede ser hasta de 180 días para documentos de prenda agraria o ganadera, o préstamos directos a los bancos afiliados.

Tampoco puede el banco negociar los siguientes documentos: los que tengan menos de dos firmas (a menos que una sea sustituida por

documentos que den al banco título de propiedad sobre mercancías por un valor siquiera 25% superior al del préstamo); aquellos cuyo producto se destine a inversiones permanentes o a especulación; sus propias acciones o documentos respaldados por ellas; acciones industriales en general (con algunas excepciones) y documentos de deuda pública en exceso del cupo legal asignado a las entidades oficiales. Como en el curso de las operaciones normales pueden quedar en poder del banco documentos de esta clase, o fincas raíces —por ejemplo, cuando tiene que recibirlos en pago de operaciones anteriores o hacer efectiva una garantía subsidiaria por incumplimiento del deudor— la ley le asigna un plazo de dos años para deshacerse de la propiedad raíz así adquirida, y de un año para realizar los documentos mobiliarios.

Para los bancos comerciales la operación de redescuento tiene mucha importancia, puesto que los pone inmediatamente en posesión de fondos líquidos que puede necesitar para atender a sus exigibilidades a la vista, en caso de una demanda muy grande o de un "pánico" bancario en que todos los depositantes acuden a retirar sus depósitos. Pero además, aun sin presentarse ese caso extremo, puede ofrecérsele al banco la oportunidad de aumentar sus préstamos y descuentos (y por consiguiente sus ganancias) cuando su encaje sea ya el mínimo exigido por la ley. En este caso una operación de redescuento permitirá aumentar el encaje legal depositado por el banco comercial en el de la República, y con base en ese incremento puede ampliarse la cartera. De esta suerte la capacidad de un banco para otorgar nuevos créditos a su clientela y aumentar el medio circulante por la creación de depósitos sería teóricamente ilimitada; pero como son tan obvios los peligros de semejante acumulación de obligaciones, la ley ha limitado el cupo de redescuento de cada banco a un 120% de su capital pagado y reservas legales. Además, para tener derecho al redescuento, el banco tiene que obligarse a no cobrar a su propia clientela una tasa de interés superior en más de dos puntos al tipo de redescuento del Banco de la República. Existen también las limitaciones ya aludidas sobre las condiciones que deben reunir los documentos comerciales para ser redescontables.

La práctica bancaria europea, especialmente la británica, tiene el redescuento como una operación corriente, en tanto que la norteamericana lo considera como un mecanismo de emergencia. En Colombia los bancos comerciales hacen uso moderado del sistema, y la Caja Agraria copa entre un 70 y un 90 por ciento del total de los redescuentos en el banco central. Ha habido ocasiones en que los bancos comerciales han

apelado a esa operación en forma apreciable, como en 1939 en vísperas de la guerra, y en 1941 cuando se sintió una fuerte demanda de fondos para pagar importaciones en previsión de las dificultades para importar que iba a traer la entrada de los Estados Unidos al conflicto.

El Banco de la República mantiene desde julio de 1933 una tasa estable del 4% para redescuentos comerciales (3% para operaciones con prenda agraria o sobre certificados de los almacenes generales de depósito, y 2% para ciertas operaciones de la Caja Agraria). Esto significa que en los últimos 14 años el Banco de la República no ha tratado de intervenir en el mercado monetario, ni en la expansión o contracción del crédito, ni ha seguido más política que la de mantener tipos de interés estables, cualesquiera sean las condiciones monetarias en el país.

60.—BANCOS CENTRALES EXTRANJEROS

El sistema bancario norteamericano anterior a 1913, aunque reglamentado por numerosas disposiciones legales, adolecía de todos los inconvenientes de la descentralización: dispersión de reservas, falta de uniformidad para la emisión de billetes, ausencia de control sobre el sistema monetario, poca solidez de las instituciones y escasa liquidez de los activos. En 1914 empezó a funcionar un sistema de banca central, llamado de la Reserva Federal. Característica especial del sistema norteamericano es la existencia de doce bancos centrales en lugar de uno solo para todo el país, lo que se explica por la desconfianza de la opinión pública en la centralización del poderío bancario, y por la magnitud del país y las diversas necesidades económicas determinadas por la naturaleza de la industria de cada región. Así pues, cada uno de los doce Bancos de la Reserva Federal está situado en un distrito estratégico; pero todos están coordinados y gobernados por una junta central que funciona en Washington con el nombre de Junta de Gobernadores de la Reserva Federal.

Los Bancos de la Reserva Federal son instituciones privadas, en cuanto a la propiedad de sus acciones, que pertenecen a los bancos afiliados. Sin embargo, el Gobierno, sin ser accionista, controla todo el sistema, puesto que los siete miembros de que se compone la Junta de Gobernadores son todos nombrados por el Presidente de los Estados Unidos. La Junta, a su vez, nombra a tres de los nueve directores de

cada Banco de la Reserva Federal. Los otros seis son nombrados por los bancos accionistas. Estos últimos, fuera de este pequeño privilegio, no tienen prácticamente ninguna autoridad sobre la institución, ni mucho menos sobre el sistema en general, que es manejado por la Junta de Gobernadores de Washington, cuyos poderes se han incrementado constantemente por disposición de la ley. Las funciones de cada Banco de la Reserva dentro de su propio distrito son análogas a las ya estudiadas con respecto al Banco de la República en el territorio de Colombia.

En Europa, el Banco de Francia, institución privada hasta la Segunda Guerra Mundial, tenía el monopolio de emisión de billetes, con un respaldo de 35% en oro, lo mismo que el privilegio de redescuento. Como en Francia no se ha extendido tanto el empleo de cheques, el privilegio de emisión tiene importancia especialísima, y la circulación de billetes es el factor dominante en el nivel de precios. Las inflaciones en Francia siempre han sido inflaciones de billetes. Controlado ese factor por el banco, queda casi controlada, sin mayores complicaciones, la fluctuación del valor de la moneda.

El Banco de Inglaterra, también institución privada, ha funcionado durante siglos sin mucha reglamentación legal, pero realizando sin embargo un ideal de servicio público y no de ganancias privadas. Es el que ha ido dando las normas generales, derivadas de la experiencia, para la banca central moderna. Consta de dos departamentos separados: el de Emisión, y el Bancario, este último encargado de los depósitos.

El Departamento de Emisión trabajó hasta 1935 a base del "currency principle", con una emisión fiduciaria relativamente pequeña, y una emisión de moneda representativa de ahí en adelante, con un respaldo del 100% para los billetes en metálico. Este sistema resultaba muy adecuado cuando no se había extendido mucho la práctica del depósito.

El Departamento Bancario tiene en depósito las reservas de los demás bancos, con un encaje entre el 50 y el 60%, mantenido por tradición y buen sentido, sin ninguna disposición legal al respecto. A diferencia de lo que ocurre en otros países, los bancos comerciales ingleses no solicitan sino rara vez préstamos o descuentos directamente al Banco de Inglaterra. En cambio, colocan sus fondos excedentes en préstamos a la vista, o "call loans", entre los corredores y "casas de descuento" que constituyen el famoso mercado financiero de Londres. Son estas casas de descuento las que redescuentan documentos en el banco central,

cuando los bancos comerciales les han pedido la cancelación de los créditos a la vista. De esta manera indirecta las reservas que guarda el Banco de Inglaterra van a manos de toda la comunidad.

En caso de un pánico, se suspendía temporalmente la vigencia de la ley bancaria de 1844 que limitaba la emisión fiduciaria; el Departamento Bancario obtenía entonces más billetes del Departamento de Emisión, sobre obligaciones del Estado. El Banco de Inglaterra ha intervenido siempre en la regulación del crédito mediante la manipulación de la tasa de redescuento y extensas operaciones en mercado abierto, dos sistemas que en ese país han demostrado ser factores de estabilidad en el mercado monetario.

7o.—METODOS DE CONTROL

Por lo dicho hasta aquí debe entenderse que un banco central tiene en sus manos varios instrumentos de control sobre el crédito y el volumen de los medios de pago, que pueden resumirse así:

(a). — Incremento del encaje exigido a los bancos comerciales. Es éste el instrumento más poderoso, directo y radical; pero no puede decirse que haya sido ensayado sino a medias, de modo que sus verdaderos resultados en la práctica están aún por ver. En Colombia se hizo un ensayo en 1943, aunque en forma tan incompleta que no puede servir de base a conclusiones definitivas. Quizá las únicas enseñanzas prácticas derivadas de esa experiencia son que la intervención a medias no tiene mucha importancia, y que el incremento del encaje legal no es por sí sola medida capaz de controlar la expansión del crédito. Se vió, en efecto, que la contracción buscada quedó anulada por el aumento de los redescuentos. Por consiguiente, el aumento del encaje exige como complemento indispensable la limitación de los redescuentos para que la medida pueda ser eficaz.

(b). — Modificación de la tasa de redescuento. Esta medida se ha ensayado en los Estados Unidos, pero ha resultado menos eficaz de lo que pudiera esperarse por consideraciones teóricas. El fenómeno requiere alguna explicación. Puede decirse, en general, que el interés del dinero es apenas uno de los muchos elementos (y no el más importante) del costo de producción; de modo que pequeñas fluctuaciones del interés no pueden afectar mucho la demanda de fondos líquidos para capi-

tal circulante de la industria y el comercio. Durante una fuerte inflación el alza de los tipos de interés no puede descorazonar la demanda de dinero, porque los prestatarios tienen la expectativa de grandes ganancias, y porque saben que la desvalorización de la moneda les permitirá saldar más tarde sus deudas entregando un poder de compra menor del que recibieron en préstamo. En una época de depresión, la reducción de la tasa de redescuento no puede estimular mucho la expansión del crédito, porque precisamente en esas épocas es cuando más fondos sobrantes tienen en su poder los bancos comerciales, y por consiguiente no necesitan redescantar documentos. En Colombia, el Banco de la República sólo siguió, en los primeros años desde su fundación, una política general de abaratar el crédito, que sin duda era demasiado caro antes de 1923; pero en los últimos 14 años, como ya se ha dicho, se ha limitado a mantener una tasa estable de redescuento.

(c). — Operaciones en mercado abierto. Al comprar documentos negociables en mercado abierto, el banco central paga con sus propios fondos, que van al fin a aumentar las reservas de los bancos comerciales y sus depósitos, lo que ofrece la posibilidad de nuevos préstamos, siempre que las demás condiciones sean favorables para esa expansión. En los países donde los tipos de interés no son tan rígidos como en el nuestro, el fenómeno va acompañado de una baja del interés corriente, que es otro factor expansionista. Cuando el banco central vende en mercado abierto, ocurre el fenómeno contrario: contracción del crédito comercial y alza de los tipos de interés. Este sistema de control ha sido menos ensayado que el anterior, excepto en Inglaterra, y sus efectos prácticos no son aún muy claros. Huelga añadir que en Colombia el Banco de la República no lo ha usado nunca con la intención deliberada de influir en el mercado financiero.

En conclusión, puede afirmarse que una política bancaria de intervención en el mercado financiero, con el propósito de controlar el volumen del crédito comercial, tendría que hacer uso de varios de los anteriores sistemas (quizá de todos) simultáneamente para que pudiera resultar eficaz. También parece evidente que la eficacia de tales medios de control está en función de la elasticidad de la demanda de fondos líquidos, y por consiguiente será mayor que entre nosotros, en los grandes mercados mundiales, donde es grande la demanda marginal de dinero para operaciones de carácter estrictamente financiero, es decir, no conectadas en forma directa con las necesidades de la industria y el comercio. Puede considerarse como demanda marginal, dependiente

en alto grado de los tipos de interés, la de las casas de descuento, corredores de bolsa, especuladores en títulos y acciones, inversionistas en papeles comerciales a corto plazo, personas que utilizan constantemente créditos flotantes, "call loans" y descubiertos, incluyendo las rápidas y muy importantes transferencias internacionales de fondos a corto plazo.

Por lo que hace al valor de la moneda, no hay que olvidar tampoco que el crédito comercial de los bancos privados no es el único factor: el crédito oficial puede ser a veces igualmente importante, como pueden serlo otros factores no monetarios —económicos, políticos, etc.— que suelen influir en ocasiones en forma decisiva en la situación.

80.—NUEVAS TENDENCIAS

El perfeccionamiento de la banca central en las cuatro primeras décadas del Siglo XX permite observar algunas tendencias muy importantes, que parecen orientar el futuro desarrollo de estos sistemas. Hay, por una parte, acuerdo general sobre la función pública o social de un banco central, y para reconocérsela es indiferente que el banco se organice como institución oficial, privada o mixta. La forma de organización no es más que un detalle de adaptación a las tradiciones, grado de desarrollo y circunstancias políticas de cada país. Por otra parte, es bien claro también el acuerdo sobre la necesidad de que sea el banco central el único emisor, y de que sus billetes (con respaldo o sin él) equivalgan a moneda legal.

Es notoria, además, la tendencia a exigir cada día mayor responsabilidad al banco central, como director de todo el aparato monetario de la sociedad, y como instrumento principalísimo del Estado en su nueva función de orientador de una economía pecuniaria dirigida. Se cree que un banco central no sólo debe ayudar y respaldar a los bancos comerciales, sino también controlarlos; ayudar al Gobierno y al público en la paz y en la guerra; propender por la estabilidad monetaria que en el fondo equivale a estabilización de los precios, haciendo el medio circulante sólido y aceptable; y buscar la estabilización de las operaciones financieras y aún de toda la estructura industrial de la nación, a fin de prevenir los peligros de los ciclos y crisis periódicas.

Sobre estos últimos puntos, sin embargo, las ideas corrientes son todavía un poco vagas e inciertas, quizá por falta de suficiente expe-

riencia. Falta un acuerdo general sobre diversos puntos concretos de capital importancia. ¿Cuáles son, por ejemplo, los principios que rigen el mecanismo del sistema monetario, si la teoría cuantitativa de la moneda sólo nos ha dado, como muchos economistas sostienen, una solución parcial del problema? ¿Cuál es, exactamente, el papel que corresponde a la banca central en la estabilización de la vida industrial y financiera? ¿Y cuál la meta a que debe aspirar un buen sistema bancario: ingresos monetarios estables o variables? precios fijos o incremento constante de precios? Porque, naturalmente, la simple solidez de un sistema bancario ni se ha alcanzado hasta ahora en forma perfecta, como lo prueba el pánico bancario norteamericano de 1933, ni puede ser en sí misma un ideal humano, a menos que sirva como instrumento para lograr un máximo ingreso social real.

En Colombia no existe todavía una definida orientación doctrinaria sobre el problema bancario. Sólo puede hablarse de una tendencia general y empírica hacia un intervencionismo estatal cada día mayor en el crédito en todas sus manifestaciones, puesto que la experiencia ha demostrado cómo los problemas económicos no se resuelven solos, y cómo es preciso que el Estado asuma la función social de coordinar los factores productivos, entre ellos el dinero y el crédito — para su mejor aprovechamiento en la realización de una finalidad de beneficio común. Allí donde no parecía que la iniciativa privada estuviera satisfaciendo las necesidades de nuestra economía en estas materias, la iniciativa oficial ha venido a reemplazarla con el establecimiento de varios institutos oficiales, como el Banco Agrícola Hipotecario, el Central Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario, la Caja Colombiana de Ahorros, el Instituto de Crédito Territorial y el Instituto de Fomento Industrial.

En muchos de estos establecimientos hay separación o duplicación de funciones que no se justifican por consideraciones técnicas. La simple armonización de las labores de unos y otros que buscó el Decreto N.º 2600 de 1943, no ha dado resultados satisfactorios, y habrá que llegar al fin a establecer un organismo único para el fomento del crédito agrario, mediante la fusión definitiva del Banco Agrícola Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario, la Colombiana de Ahorros y el Instituto de Crédito Territorial, por lo menos.

En materia de crédito comercial, por el contrario, la iniciativa privada ha tenido éxito y no ha sido sustituida por la oficial. Los bancos comerciales abren todos los días nuevas sucursales y agencias, extendiendo sus servicios a nuevas regiones. En este campo la acción esta-

tal se limita a la reglamentación y vigilancia. La Superintendencia Bancaria protege a los accionistas y a los depositantes, impidiendo los fraudes, la falta de liquidez y las especulaciones, vigilando la aplicación de las normas legales y llenando los vacíos de la legislación con interpretaciones y disposiciones adicionales; pero no tiene facultades para intervenir en la orientación y calidad del crédito bancario, ni mucho menos en el control cuantitativo de los medios de pago.

90.—CREDITO AGRARIO

Desde hace mucho tiempo se ha reconocido como una de las grandes necesidades del país el fomento del crédito agrario. La labor de los bancos comerciales en este sentido resulta insuficiente, por la misma naturaleza de esas instituciones y sus limitaciones legales. Los recursos de la banca comercial sólo son aprovechables para una mínima parte de los agricultores y ganaderos del país.

El crédito a largo plazo para la agricultura es lo mismo que el crédito de inversión de la industria, destinado a la obtención de capital fijo; y el crédito a corto plazo para las industrias agropecuarias es análogo al crédito comercial destinado a financiar el capital circulante de la industria y el comercio. Sin embargo, el crédito agrario en general se diferencia del comercial por varios aspectos muy importantes:

- 1.º — Porque generalmente los plazos deben ser un poco más largos (aún en el llamado "corto plazo");
- 2.º — Porque las remuneraciones son menores que en el comercio o la industria fabril, y por consiguiente los tipos de interés deben ser más bajos;
- 3.º — Porque, caracterizándose nuestra agricultura por la pequeña explotación, debe atenderse a un número muy elevado de prestatarios con préstamos relativamente pequeños en promedio;
- 4.º — Porque los prestatarios están esparcidos sobre una vasta extensión geográfica muy difícil de servir, en vez de estar concentrados en las ciudades como la clientela comercial e industrial;
- 5.º — Porque el crédito agrario presenta, dentro de esa denominación genérica, modalidades distintas de acuerdo con los plazos y el destino de las inversiones;
- 6.º — Porque el bajísimo nivel cultural de la masa campesina exige esfuerzos especiales de adaptación del hombre a la institución del crédito, y constante vigilancia de la inversión para proteger los intereses del pequeño agricultor o ganadero.

Con respecto a este último punto, hay que decir que la Caja Agra-

ria no puede actuar con el criterio utilitarista de hacer únicamente los préstamos más productivos y menos costosos, como lo haría un particular, porque entonces desvirtuaría su función social. Sin contentarse simplemente con que la prenda sea suficiente garantía, debe, por el contrario, vigilar cuidadosamente la inversión de los préstamos que hace, a fin de proteger al prestatario, aconsejarlo y colaborar con él en el desarrollo de su empresa.

Existe una dificultad fundamental en el desarrollo del crédito agrario, muy difícil de resolver en la práctica. Las características que se acaban de anotar dan por resultado que este crédito resulte generalmente más costoso de otorgar y administrar que el comercial; y sin embargo, debe ser más barato para que cumpla su función de fomentar la producción agrícola. Muchas de las críticas hechas a la labor de la Caja Agraria pierden de vista este hecho capital. Una tasa del 5% anual para préstamos a corto plazo sería apenas tolerable, dada la baja redituación media de nuestra agricultura; y sin embargo, llegar a ella no es posible mientras las instituciones de crédito tengan que financiarse mediante la colocación de bonos y cédulas del 6% al 7%.

Para que la producción agrícola pueda prosperar, el agricultor debe tener acceso al acervo de crédito de inversión que existe en las ciudades, y que sólo puede llegar hasta el campo por intermedio de un sistema bancario adecuado y especializado. Sería inútil tratar de resolver el problema con bancos que sólo cuenten con su propio capital para prestarlo; pues por muchos esfuerzos que haga el Estado, el capital de los bancos oficiales no podrá ser jamás suficientemente grande para atender a las necesidades casi ilimitadas del crédito agrario.

El Banco Agrícola Hipotecario, creado en 1925 para otorgar crédito a largo plazo a los agricultores, emitió cédulas en dólares y libras esterlinas. En los primeros años la finalidad de esta institución se desvirtuó porque la mayor parte de los recursos se destinó a préstamos hipotecarios urbanos; luego, con la crisis de 1930, obligado a rebajar un 40% de su propia cartera y a recibir con igual castigo la de otros dos bancos hipotecarios, sufrió una pérdida de más de \$ 21.000.000. Por todas estas circunstancias, y teniendo en cuenta el verdadero papel del crédito de inversión para la agricultura y la ganadería, puede decirse que el Banco Agrícola Hipotecario ha sido hasta ahora un experimento fracasado. Después de varios años dedicados a sanear la institución, parece estar en condiciones de prestar en adelante importantes servicios. Una de sus actividades ha sido la financiación de parcelaciones; pero esta actividad, en apariencia tan importante, no se ha adelantado con

un criterio económico y global del problema de las tierras. Es evidente que la parcelación por sí sola no resuelve sino inmediatos problemas sociales de colonos. Para que influya en el mejoramiento del campesino y el incremento de la producción, es preciso adelantar paralelamente una campaña de rehabilitación técnica y económica del labriego, y fomentar el movimiento cooperatista como medio de combatir los peligros del minifundio.

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, creada por Ley 57 de 1931, es hoy día la principal agencia distribuidora de crédito a corto, mediano y largo plazo para nuestra agricultura. A pesar de las innumerables dificultades que ha hallado en su desarrollo (entre las cuales no es la menor la incomprensión e injusticia de muchos críticos) ha llevado el crédito a sectores antes completamente privados de él, ha logrado disminuir las tasas de interés hasta el 6% anual, y ha sido un poderoso estímulo para el mejoramiento de la agricultura y la ganadería. Cuenta con las siguientes fuentes de recursos:

- 1.) — Su propio capital, que es hoy día como de 13½ millones, con reservas que apenas alcanzan a un 5% del capital pagado;
- 2.) — Bonos descontables en el Banco de la República, con un cupo máximo equivalente al 120% del capital y reservas del banco;
- 3.) — Préstamos en la Caja Colombiana de Ahorros, con un cupo máximo equivalente al 50% del capital y depósitos de la Caja de Ahorros; y
- 4.) — Bonos agrarios que pueden ser suscritos por las compañías de seguros, los bancos comerciales, y los particulares.

Los fondos con que cuenta la Caja son todavía demasiado limitados para su vasta labor, y sobre todo para las necesidades de un futuro inmediato en que es previsible la necesidad de ampliar considerablemente la cartera. La Ley 33 de 1933 autorizó a la Caja para recibir depósitos en cuenta corriente, autorización que sólo empezó a ponerse en práctica en 1945. Falta ver qué resultados dará esta nueva fuente de financiación. Dentro de una sana técnica de liquidez bancaria, los depósitos en cuenta corriente, exigibles a la vista, sólo pueden servir de base para préstamos a corto plazo, como los de los bancos comerciales. Si la Caja tiene éxito, es claro que vendrá una competencia del banco oficial con los bancos privados por el recibo de depósitos del público; y entonces ya podrá decirse que el Estado ha intervenido directamente

en este renglón de la banca comercial, hasta ahora dejado a la iniciativa privada, como se ha anotado atrás.

En un tiempo se trató de descentralizar el crédito agrario, mediante el establecimiento de Sociedades Seccionales, en que eran accionistas los Departamentos y Municipios, lo mismo que el público. Aún cuando bien intencionado, el ensayo fue un fracaso completo por la falta de colaboración técnica de los intereses no bancarios, por las influencias de la política y las intrigas regionales en aquellas sociedades, todo lo cual obligó a la Caja a liquidarlas y abrir en cambio nuevas sucursales y agencias.

Fuera de las secciones estrictamente bancarias encargadas de otorgar crédito, la Caja tiene otras dos de mucha importancia: la de Provisión Agrícola, cuya misión es importar y vender a los campesinos al costo elementos de trabajo, como maquinaria, herramienta, abonos, semillas, animales de raza, etc.; y la de Fomento Agrícola, creada en 1943, cuya misión es contribuir al conocimiento, aprovechamiento y conservación de las riquezas naturales de Colombia que se relacionan con el fomento agropecuario. Esta sección trabaja en colaboración con una misión técnica norteamericana y está financiada por un crédito de diez millones de dólares del Export-Import Bank, de Washington, para fomentar la producción de alimentos y materias primas, y el intercambio comercial con los Estados Unidos. Ha venido haciendo estudios sobre provisión de aguas, abonos, insecticidas y fungicidas, crédito agrícola, parcelaciones, nuevos cultivos, centrales de beneficio y distribución, reforestación, protección de suelos, etc.

Todas estas actividades se apartan ya mucho de lo que son las operaciones bancarias. Pero hay que tener en cuenta que el Estado no es sino accidentalmente banquero, es decir, por cuanto debe aprovechar el crédito como un instrumento útil para la realización de un fin más alto. Dentro del problema global del fomento agropecuario, el crédito es apenas uno de los múltiples factores a que deben atender las entidades oficiales para buscar una gradual elevación del nivel de vida del pueblo colombiano.

Jurisprudencia

