

LA DISPUTA MONETARIA EN COLOMBIA: UNA LECTURA DE LA REFORMA DE LA BANCA CENTRAL EN 1991¹

Por Martha Lucia Bernal²

1. Los avatares de la institución monetaria en Colombia

A mediados del siglo XIX, Colombia instauró un sistema monetario basado en la banca libre³, donde los bancos privados, bajo regulaciones definidas por el Estado, fueron autorizados para emitir billetes convertibles en moneda metálica dando, de este modo, inicio a la moneda fiduciaria en el país.

En 1880 y después de muchos intentos, se creó el Banco Nacional⁴ con el propósito de servir de banquero y promover el crédito público a través de operaciones de descuento, préstamo, emisión, giro y depósito. En 1885 se suspendió la convertibilidad de sus billetes en moneda metálica⁵ y en 1886 se estableció el curso forzoso de estos billetes⁶ quedando en manos del Banco el monopolio de la emisión, que hasta entonces había compartido con otros bancos privados, lo que significó un revés para la banca privada. Sin embargo, la poca receptividad que tuvo el Banco entre los depositantes y el sector privado, y el hecho de convertirse en una institución de financiamiento exclusivo del Gobierno, hizo que en 1894 fuese liquidado por el Congreso de la República debido a los desmanes en la emisión por parte del Estado (Hernández Gamarra, 2004).

La problemática de la emisión y las dificultades para establecer una institucionalidad monetaria estable no terminaron allí, durante los tres años y medio que duró la Guerra de los Mil Días⁷ (1899-1902), los medios de pago se incrementaron casi 21 veces, generando una de las tasas de devaluación e inflación más altas de la historia. Finalizada la guerra, se da inicio a un periodo de transición monetaria donde las preocupaciones de la política monetaria estuvieron centradas en amortizar el papel moneda y lograr la convertibilidad metálica del billete. Sin embargo, las diferentes instituciones creadas con ese objetivo fracasaron en su labor, fue tan solo en 1923 con la creación del Banco de la República cuando se retornó al patrón oro.

1.1. La creación del Banco de la República

En 1922 el gobierno de Pedro Nel Ospina contrató una misión de expertos internacionales con el objetivo de organizar la economía en lo referido a servicios, rentas e impuestos

¹Esta ponencia es una síntesis de los primeros capítulos de la tesis que estoy elaborando para la Maestría en Sociología Económica del IDAES – UNSAM. Agradezco los comentarios y el apoyo de mi amigo y compañero Ilich Ortiz.

²Estudiante del Doctorado en Sociología. Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín. Investigadora del Centro de Estudios Sociales de la Economía (IDAES/Argentina) y del Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (Universidad Nacional de Colombia).

³Ley 35 de 1865

⁴Ley 39 de 1880

⁵Decreto 260 de 1885

⁶Decreto 104 de 1886

⁷La Guerra de los Mil Días fue una confrontación militar entre los liberales y el gobierno conservador de la Regeneración.

nacionales. Por recomendación del Departamento de Estado Norteamericano, fue escogido para liderar esta misión el profesor de la Universidad de Princeton, Edwin Kemmerer, experto en asuntos monetarios y bancarios. En 1923 se desarrolló la misión y casi la totalidad de sus propuestas fueron acogidas por el Congreso, los únicos proyectos que no fueron aprobados fueron los relacionados con los impuestos sobre el transporte de pasajeros y el impuesto de renta (Hernández Gamarra, 2004), los demás referidos a la adopción de un sistema de banco central y bancos comerciales, el establecimiento de un patrón oro regulado, la reorganización de los ministerios económicos, la tecnificación de la contabilidad y el mejoramiento del recaudo, y la creación de organismos públicos de control⁸, fueron implementados a través de leyes.

En consecuencia, la Ley 25 de 1923 creó el Banco de la República, financiando su apertura con un aporte inicial del Gobierno (producto de los dólares que había recibido en compensación por la pérdida de Panamá⁹). El Banco operaría como eje del sistema monetario y entre sus funciones estaría emitir billetes convertibles a oro y descontar documentos bancarios a muy corto plazo, en últimas, éste debía asegurar las necesidades del comercio de la economía (Lorente, 1991). Su Junta Directa fue integrada por diez miembros, tres del gobierno, (entre los cuales estaba el Ministro de Hacienda con voz pero sin voto) y siete del sector privado con especial participación del comercio, los banqueros y la agricultura. Como resultado de la Misión Kemmerer, el sistema bancario resultante fue uno mixto con bancos privados encargados del crédito comercial de corto plazo y bancos hipotecarios encargados de crédito de largo plazo destinados a la agricultura y la ganadería. (Kalmanovitz & Avella, 2003).

En la década de los veinte, el auge cafetero, el incremento del endeudamiento y del gasto público, más la ampliación de circulante y del crédito bancario, generaron un aumento en la demanda y, por tanto, en el nivel de precios. Durante esos años, el Banco de la República operó según las recomendaciones establecidas por la misión Kemmerer, garantizando la libre convertibilidad de sus billetes en oro, manteniendo estable el tipo de cambio del peso frente al dólar y restringiendo el crédito a particulares, medidas que fueron insuficientes para reactivar la economía y para frenar la presión inflacionaria (Hernández Gamarra, 2004). Esta situación condujo a una revisión de los fundamentos que habían orientado hasta entonces la política económica, dando origen en principio al establecimiento del control de cambios y más adelante a la expansión de la política fiscal a través de la emisión primaria del Banco de la República, lo que resultó en un impulso al crecimiento de la economía a partir de 1932.

Al respecto, hay que señalar que la crisis mundial de 1929 tuvo impactos importantes en la economía colombiana que, de manera directa e indirecta, presionaron el cambio de

⁸También se creó la Superintendencia Bancaria (Ley 45 de 1923) y la Contraloría General de la República (Ley 42 de 1923) (Arévalo Hernández, 1997)

⁹La economía cafetera había logrado generar, por primera vez en el país, un vector estable de crecimiento de la demanda interna ligado al sector exportador. Después de diversos auges de corto plazo que caracterizaron el sector externo durante el siglo XIX, el café constituyó el primer producto colombiano que tuvo una demanda sostenida y creciente en los mercados internacionales. Los ingresos de la economía cafetera permitieron a la vez garantizar una ampliación permanente del mercado interno, así como un crecimiento de la capacidad importadora. Ambos factores fueron esenciales para la emergencia de una incipiente industria en las primeras décadas del siglo XX, ligada a la producción de bienes de consumo.

orientación en la política monetaria. En particular, la caída de la bolsa americana y el posterior resquebrajamiento del patrón oro ligado a la libra esterlina ocasionaron turbulencias en las economías periféricas (Misas, 2002). En el caso colombiano, se generó una rápida fuga de reservas que amenazó con la insolvencia en la balanza de pagos. Por esta razón, el gobierno Olaya Herrera (1930-1934) tuvo que implementar un control estricto a las importaciones y provocar una rápida devaluación de la moneda local. Todo ello, unido a un desplome en los precios del café (principal producto de exportación) y a la escasez del financiamiento externo que produjo la gran depresión, exigió una modificación en la política monetaria.

Por otra parte, la influencia sobre la política económica por parte de la Federación Nacional de Cafeteros fue enorme a partir de 1930. Las fuertes presiones que ejerció este gremio sobre el gobierno de ese entonces le permitieron hacerse a una silla en la Junta Directiva del Banco de República para uno de sus representantes y consiguieron que la política cambiaria cediera parte de los beneficios de la devaluación a los cafeteros (Arango M. , 1979). Los intereses de la Federación no sólo lograron influir sobre la política cambiaria, sino también lo hicieron sobre la política monetaria y crediticia, de tal forma que consiguieron, durante el gobierno de Olaya, la reducción de intereses y de deudas hipotecarias en plantaciones cafeteras, y en el gobierno de Santos (1938-1942), el estímulo a la suspensión crediticia y a la expansión monetaria; todas estas medidas, encaminadas a favorecer los intereses de los cafeteros exportadores (Bejarano, 1985).

1.2. La transformación del Banco en el año 50

A partir de los años cuarenta se inicia un proceso de transformación en la estructura económica del país. Por una parte, la conjugación de una demanda interna originada por la expansión cafetera y un entorno internacional favorable a la sustitución de importaciones, permitió establecer la bases de un aparato industrial incipiente, que a finales de la década de 1940 ya representaba un 15% del ingreso nacional (Pineda, 1991) y había permitido la emergencia de una nueva clase industrial de carácter nacional (Misas, 2001). Por otra parte, y en consonancia con el crecimiento industrial, la población que era mayoritariamente rural, y representaba un 70% de la población total a inicio de los 50, se redujo a un 30% en las dos décadas siguientes. Lo mismo sucedió con la población económicamente activa; mientras que en los cincuenta la agricultura absorbía el 55.9% del empleo, en los sesenta se redujo al 40%, lo que también se vio reflejado en la participación de este sector en el PIB, que paso de aportar el 46% en los cincuenta al 26% a mediados de los setenta (Bejarano, 1985).

Por otro lado, la simbiosis entre lo privado (gremios) y lo público (Estado) o, en palabras de Antonio García (1984), las “estructuras corporativas” en los esquemas de intervencionismo, de la primera mitad del siglo XX, generaron una economía altamente protegida, que fue la base de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en la que protección y subsidios estatales ampliaron las posibilidades de la valorización del capital.

Por ello mismo, el acceso a la burocracia estatal se convirtió en un elemento estratégico para el mundo de los negocios (Bejarano, 1985) puesto que tanto la política fiscal como la política monetaria se pusieron al servicio del proceso de industrialización, de manera que la asignación de subsidios y créditos a sectores específicos y empresas privadas estaría

mediada por decisiones de orden administrativo en el seno de las instituciones públicas. Justamente, bajo esta simbiosis se inscribe la reforma del Banco de la República de 1951¹⁰ que implicó una política monetaria de fomento para el desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio. Esta reforma estuvo respaldada por la Misión de dos consultores de la Reserva Federal de Estados Unidos, Gerald Alter y Richard Grove, quienes optaron por recomendaciones de corte keynesiano, buscando centralizar la toma de decisiones crediticias.

De este modo, el énfasis del Banco estuvo orientado a la creación de nuevos instrumentos de financiación de largo plazo, destinados a respaldar el proceso de acumulación de capital tanto del sector industrial como del agroexportador (Misas, 2002). Sin embargo, autores como Avella y Kalmanovitz (2003) consideran que esto permitió que los intereses corporativos capturasen rentas de emisión monetaria derivadas del señoreaje del Banco de la República y se favorecieran con tasas de interés diferenciales dirigidas, especialmente, al crédito a la construcción y la agricultura.

Por otra parte, esta reforma modificó la composición de la Junta Directiva, reduciendo sus miembros a nueve: tres representantes de la banca, uno de la sociedad de agricultores y ganaderos, uno de las cámaras de comercio, y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros. Por parte del gobierno estaban, el Ministro de Hacienda (esta vez con voz y voto), y dos directores más. (Kalmanovitz & Avella, 2003)

Según Misas, cuando se instauró la ISI en los años cincuenta, en vez de implementarse una reforma agraria en el país para modificar la estructura de la propiedad rural, se buscó convertir gradualmente a los terratenientes en empresarios agrícolas. Se esperaba que siendo beneficiarios del crédito de fomento de largo plazo, de altos niveles de protección y subsidios, se encargaran de producir las materias primas y los alimentos que demandaría la economía. Igualmente, otro tanto se hizo para que los comerciantes y exportadores invirtieran en la producción manufacturera y se convirtieran en empresarios industriales.

De esta forma, como era de esperarse, el impulso a la economía desplegado por la ISI, provocó una creciente demanda de bienes de consumo, especialmente, de alimentos, que no fue suficientemente satisfecha por la oferta doméstica, generando un proceso inflacionario en los precios de estos bienes (Bejarano, 1985), (Hernández Gamarra, 2004). Ante esta situación, el Gobierno se vio forzado a controlar la expansión del gasto público, ya que no podía reducir los niveles de protección de la agricultura, por la propia alianza que había pactado con los agricultores comerciales.

Para mantener en los años siguientes la estabilidad de la ISI, además de la política de fomento, fue sumamente importante el manejo que se hizo de la tasa de cambio y la tasa de interés para sostener la sobrevaluación del peso, que actuó como bisagra de la alianza entre cafeteros e industriales. La sobrevaluación permitía mantener la capacidad de importación de insumos y maquinaria por parte de los industriales y fue apoyada por los cafeteros, a cambio de que el precio del grano se mantuviera en moneda nacional independiente de las fluctuaciones en el mercado externo (Misas, 2001). Por lo tanto, la incipiente industria que

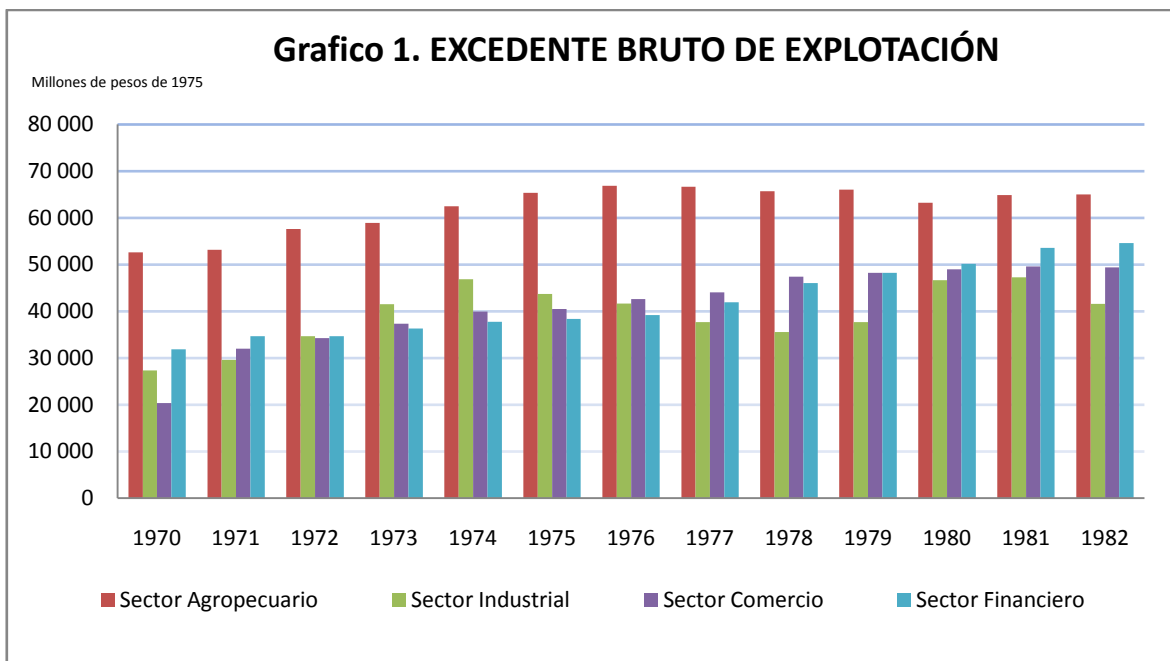
¹⁰Decreto 384 de 1950, decreto 756 de 1951, decreto 2057 de 1951

empezó a surgir con la ISI estaba estrechamente ligada a la actividad cafetera, puesto que, por un lado, el desarrollo del mercado interno dependía de los ingresos cafeteros, y por otro, la capacidad de importación se basaba en las divisas proporcionadas por este sector. En definitiva, la política económica de la ISI se caracterizó por dos objetivos: por un lado debía garantizar el crecimiento de la producción nacional, principalmente, del sector manufacturero y por otro, debía conservar los ingresos del sector agroexportador, particularmente, de los cafeteros.

1.3.El ocaso de la industrialización

Durante los años 70, ante el acelerado incremento de los precios el gobierno decidió aplicar medidas contraccionistas adhiriendo a un programa de ajuste y estabilización. Igualmente, los cambios en la política fiscal y monetaria introducidos con la reforma financiera de 1974 y el programa de estabilización de 1975, redujeron el gasto público, priorizando su orientación hacia sectores como la minería, el sector eléctrico y la vivienda urbana. Al mismo tiempo que se reducía el gasto público, el crédito de fomento que había sido, en años anteriores, un apalancamiento clave en el crecimiento y fortalecimiento del sector industrial también se restringía, pasando en 1970 de 27% como proporción del PIB al 21% en 1981. Aquello provocó un desplazamiento hacia otras fuentes de financiamiento, dado que el crédito proveniente de la emisión primaria (crédito de fomento de la banca oficial) había caído considerablemente, de ser un poco más de la mitad en 1970 pasó a menos de un 10% en los ochenta.

En últimas, las políticas de inspiración monetarista que se implementaron en esos años, al empeñarse en controlar la inflación restringieron el crecimiento de los medios de pagos (Lorente, 1991), produjeron un proceso de redistribución de recursos en la estructura de la economía, en el que la pérdida de rentabilidad en sectores como el agropecuario y el industrial dirigido al mercado interno, provocó el desplazamiento de capitales desde estas actividades hacia el sector financiero y comercial. Un indicador como el excedente bruto de explotación nos permite ilustrar esta situación: a partir de 1976, mientras el excedente se estancó en los sectores de industria y agricultura, en el sector comercio y finanzas tendió a crecer de manera sostenida. (Grafico.1)



Elaboración propia: Cifras tomadas de (Bejarano, 1985)

Es bajo este esquema que se debe analizar el plan de estabilización implementado por el país en 1975, que inicialmente pensado para mejorar los objetivos de desarrollo económico y sectorial terminó favoreciendo al sector financiero, a través del control de la inflación y la liberalización del sistema financiero. Por ello, cuando fue decretada la emergencia económica en 1975, la mayoría de gremios respaldaron la iniciativa, pero apenas empezaron a aparecer los decretos y se precisó el alcance de la emergencia económica, los gremios se opusieron al ver sus intereses afectados.

De tal forma, empieza a mostrarse más claramente la tensión entre las políticas anti-inflacionarias, (a favor de la contracción de la masa monetaria) y las políticas macromonetarias de fomento (destinadas a financiar el proceso de acumulación y aumentar el crecimiento y el empleo), lo que también reflejará un cambio en la correlación de fuerzas al interior de la élite (Misas, 2002). En otras palabras, los cafeteros, que habían sido el actor clave en la alianza para consolidar la ISI, en cuanto sector principal en términos de generación de divisas, a finales de los ochenta pierden su centralidad y, con ello, el rol hegemónico que tuvieron al interior de la élite.

2. Reformas liberalizadoras y dinámica constituyente.

A principios de los años noventa, la consolidación de las reformas y los cambios institucionales que favorecieron la liberalización y la apertura de la economía, otorgaron al sector financiero un rol central en la asignación de recursos de la economía y modificaron la relación entre la política monetaria y la política fiscal. Atrás quedó el liderazgo de la política fiscal en la promoción de la ISI, ahora lo fiscal se subsumía a los objetivos de la política monetaria, provocando el desplazamiento del financiamiento tanto del Estado como del proceso de crecimiento económico, desde la emisión monetaria hacia la deuda con el sistema financiero privado (González, 1999). Este proceso de financiarización -como se le

conoció- estuvo acompañado por el ingreso y articulación de flujos externos de capital a la economía doméstica y por el manejo que le dio el Banco de la República a la tasa de interés, lo que profundizó el endeudamiento en la mayoría de actividades de la economía e impactó de manera directa en el sector real (Tenjo & López, 2002), (González, 1999), (Misas, 2002). Precisamente, el incremento de la deuda es considerado como una de las principales consecuencias de la implementación de las políticas neoliberales, y con ello, el incremento de la renta que es captada por los grupos financieros privados y que debe tributar la economía como un todo, sea por la vía de la deuda pública, sea por la vía de la financiación de los negocios privados, o por el endeudamiento de la clase trabajadora y los sectores populares. (Lazzarato, 2013).

Hasta finales de los ochenta, el sistema financiero se caracterizó por tener un tamaño limitado y un mercado fragmentado, especializado y concentrado, donde el Estado figuraba como uno de los principales propietarios de activos bancarios con el 21% del total (Tenjo & López, 2002). Empezando la década de los noventa, se generó una expansión del sistema financiero a través del aumento del número de entidades del sector, que pasó de 87 entidades de crédito en 1985 a 147 en 1996 (Arango, 2006). Igualmente, mientras en los ochenta se tenía un modelo de banca especializada, es decir, existían entidades como las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el sistema UPAC, creadas en 1972, para captar ahorro de los trabajadores para préstamos a largo plazo, o como las Corporaciones de financiamiento comercial creadas en 1979 con el propósito de ampliar el sistema financiero, en los noventa se impuso un modelo multibanca, donde cualquier entidad financiera privada podía operar en cualquier mercado de crédito¹¹.

En esta transformación del sistema financiero, sobresalen tres aspectos del régimen de regulación que fueron reconfigurados a través de transformaciones institucionales y cambios en la orientación de la política económica (leyes 45/90, 9/91 y 35/93)¹²: primero, la apertura de la cuenta de capitales y, especialmente, la eliminación de controles que habían sido centrales en el modelo de sustitución de importaciones para proteger la producción nacional y garantizar la capacidad adquisitiva de los ingresos del sector exportador, esto es, de los cafeteros. Segundo, la transformación de la emisión y la política monetaria a través de la independencia del Banco Central¹³ y la reducción de la inflación como el principal objetivo de su política. Por último, y bajo la retórica de ampliar y abaratar las fuentes de financiamiento para la inversión, la eliminación de todas las restricciones y regulaciones para que las instituciones financieras privadas pudieran intermediar capitales internos y externos. (UNEB, 2003)

2.1 Conflicto político y Asamblea Constituyente.

¹¹El sistema fue pasando progresivamente en los años 90, del sistema de matriz-filiales a uno de banca universal.

¹² Las implicaciones de estas leyes se pueden resumir así: La ley 45 de 1990 redefinió la estructura del sector y de sus servicios estableciendo un esquema de matrices y filiales y la libertad de entrada y salida de los mercados, además reguló los flujos de información. La ley 9 de 1991 eliminó la restricción que existía para la inversión extranjera. Y la ley 35 de 1993 amplió las operaciones de los diferentes intermediarios, liberó los plazos y las tasas de interés, dio vía libre a la creación de las entidades especializadas en leasing y eliminó el monopolio del ahorro de las Corporaciones de ahorro y Vivienda-CAV. (Arango, 2006)

¹³Ley 31 de 1992.

Al mismo tiempo que se producían estas transformaciones en la economía, finalizando los ochenta, el país experimentaba una serie de conflictos sociales, en distintos órdenes, que venían siendo acumulados desde años atrás: en primer lugar, la crisis política producida por el Frente Nacional¹⁴, un régimen restringido que había anulado las posibilidades de participación política de otros grupos distintos al bipartidismo y que, como consecuencia, había socavado su legitimidad como estructura política tradicional. En segundo lugar, como resultado del crecimiento del narcotráfico se da una mayor influencia de los dineros derivados de esta actividad en la sociedad y en los distintos niveles del Estado y se crea una estructura de poder alrededor de estos grupos, con una capacidad tal, que incluso llegaron a declararle la guerra al Estado colombiano en 1982, después de la firma del tratado de extradición con los Estados Unidos. Por último, el país vivía una mayor intensificación del conflicto armado, con presencia de grupos guerrilleros en todas las regiones y, también, con la emergencia de estructuras paramilitares, cuya promoción se ha vinculado, en la mayoría de casos, con las fuerzas del Estado y la elite política y terrateniente de las regiones (Cepeda & Rojas, 2013).

Para atenuar y descomprimir estos conflictos, los gobiernos de Betancur y Barco intentaron en varias oportunidades acercarse a las guerrillas con el propósito de llevar a cabo un proceso de diálogo que pusiera fin a las confrontaciones armadas. Finalmente, en 1989, se logró negociar con algunos grupos guerrilleros como el M-19, una facción parcial del EPL y el grupo indígena Quintín Lame, con los cuales se pactó la dejación de armas y la incorporación a la vida política. Sin embargo, la tensión no terminó allí, el asesinato de tres candidatos presidenciales: Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo (agosto de 1989), Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica¹⁵ (marzo de 1990) y Carlos Pizarro del M-19 (abril de 1990), quien había sido uno de los principales dirigentes del grupo guerrillero M-19¹⁶, acrecentó el clima crisis política que ya vivía el país. Sumado a lo anterior, los dos grupos guerrilleros más grandes del país, las FARC y el ELN¹⁷, ante el asesinato de los candidatos presidenciales y el exterminio sistemático de los dirigentes de la Unión Patriótica, al considerar que no existían garantías para participar del proceso de paz, decidieron apartarse de este.

En el marco de estos procesos de dialogo con las guerrillas, la reforma de la Constitución, que había sido un reclamo histórico por parte de muchos sectores de la sociedad, se empieza a contemplar como una posibilidad, y meses después se hace efectiva con la iniciativa conocida como *séptima papeleta*¹⁸. Esta iniciativa consistió en depositar un voto adicional¹⁹ en las elecciones legislativas y municipales del 11 de marzo de 1990,

¹⁴El Frente Nacional fue una alianza política entre el partido liberal y el partido conservador durante el periodo de 1958 a 1974; en el cual hubo alternancia en los gobiernos y distribución de cargos entre los dos partidos. Es un periodo en el que el régimen excluyó de la participación política a otras fuerzas y grupos sociales.

¹⁵La creación en 1984 de la Unión Patriótica fue resultado de los acuerdos de paz entre la guerrilla de las Farc y el gobierno de Belisario Betancur, que fueron conocidos como los Acuerdos de la Uribe. En ese momento se pensaba como fórmula para que el grupo guerrillero optara por una salida política al conflicto armado.

¹⁶El M-19 decide desmovilizarse el 10 de enero de 1989 y finalmente entrega las armas el 8 de marzo de 1990.

¹⁷En esos años esas guerrillas estaban articuladas a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar creada en 1987 con el propósito de coordinar acciones conjuntas de los grupos guerrilleros.

¹⁸Sobre el origen de esta iniciativa hay dos versiones, para algunos –que es la versión oficial y más difundida–, la Séptima Papeleta surgió espontáneamente en el seno de grupo de estudiantes de universidades privadas que se hizo llamar “Todavía Podemos Salvar a Colombia”.-quienes movilizados por el asesinato de Luis Carlos Galán en 1989 y muy cercanos al partido liberal- deciden promover esta iniciativa. Para otros, esta iniciativa fue un movimiento inducido por el gobierno.

¹⁹Ese día los electores además de votar por 6 representaciones, podían hacer una séptima votación a favor o en contra de la Asamblea Constituyente.

permitiendo que los votantes se pronunciaran a favor o en contra de una Asamblea Constituyente, el resultado fue un poco más de dos millones de papeletas a favor de la propuesta. Esto hecho hizo que la Corte Suprema aprobara esta iniciativa popular y obligará al Presidente Barco a incluir, en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de ese año, una votación adicional. En estas elecciones, además de quedar electo como presidente Cesar Gaviria, el 89% de los electores votaron a favor del llamado a una Asamblea Constituyente.

En 1990, el Presidente Gaviria, con el ánimo de implementar la reforma constitucional, pero estableciéndole unos claros límites a su alcance, decidió hacer un acuerdo político con los jefes de los partidos que habían obtenido la mayoría de votaciones en las últimas dos elecciones (Salvación Nacional, Partido Social Conservador y Alianza Democrática M-19)(Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 1990); este acuerdo quedo refrendado con el decreto 1926 de 1990, donde se acotó un temario claramente definido, un periodo para las sesiones, y un número de delegados a participar y también se estableció la fecha para convocar a la elección de los miembros de la Asamblea.

El contenido de este decreto fue rechazado por distintas fuerzas políticas y movimientos sociales (Hernández, 1998) que no estaban de acuerdo que se hicieran unas elecciones apresuradas para la conformación de la Asamblea, ya que serían, con esta, tres procesos electorales en menos de una año; y además, se inclinaban porque este proceso fuera más participativo y popular. Estas muestras de inconformismo, provocaron que la Corte Suprema revisara el decreto y se pronunciará al respecto, declarando inexecutable aquellos artículos que limitaban el poder constituyente de la Asamblea. Finalmente, el 9 de diciembre se realizaron las elecciones, aunque resultaron desacreditadas con dos hechos: un 73% de abstencionismo (Novoa García, 2011) y la orden de bombardear -el mismo día de las elecciones- Casa Verde, el centro de operaciones del comando central de las Farc²⁰(Hernández, 1998), acción militar que se inscribió en la política de seguridad del gobierno de Gaviria, hecho que terminó de dificultar la posibilidad que esta guerrilla participará de la Constituyente y se incorporará a la política.

2.2 La Asamblea Constituyente de 1991

El 5 de febrero de 1991 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente con la participación de 74 delegados. En el discurso inaugural el Presidente Gaviria planteó lo que deberían ser los grandes objetivos de la nueva Constitución. El primero, la búsqueda de la paz, siendo esta Asamblea producto de los resultados alcanzados con las negociaciones e instituyéndose en uno de los compromisos adquiridos con las guerrillas desmovilizadas; el segundo, la ampliación de los canales de participación política, a través de los cuales se reconstruiría la legitimidad del Estado y se abriría la participación a otros grupos fuera de los partidos tradicionales, además, se buscaría una mayor participación directa de los ciudadanos. Por último, la necesidad de una mayor justicia social, esto es, ampliar y garantizar los derechos básicos de la población, como salud y educación, entre otros.

²⁰Casa Verde está ubicado en el sur occidente de Colombia, allí funcionada el comando central de las Farc y se habían realizado conversaciones con los gobiernos en los últimos 10 años.

El funcionamiento de la Asamblea se organizó en cinco comisiones²¹ permanentes que trabajaron hasta el 15 de mayo, después, la discusión se hizo en sesiones de plenaria. Al interior de las comisiones y según los temas a tratar y el tiempo del que disponían, se encargó a sus delegatarios para la elaboración de ponencias, en cuyo contenido se incluía la exposición de motivos con los elementos más importantes de las propuestas y el articulado respectivo; luego de ser discutidas y aprobadas en la instancia de Comisión, eran llevadas a plenaria de Asamblea para su aprobación definitiva. El documento final de la Constitución fue votado en dos sesiones plenarias, con base en las ponencias elaboradas por cada una de las comisiones, la aprobación se dio con el voto de la mayoría de sus miembros, es decir, con 37 delegatarios como estaba establecido en el reglamento de la Asamblea. El resultado fue un texto de 380 artículos y 60 normas transitorias.

Durante la apertura del debate en la Asamblea, el equipo del gobierno de Gaviria, conocido como un grupo de técnicos “políticamente neutrales”, preparó un proyecto de acto reformativo de la Constitución Política, en el cual, a su juicio, recogían las principales propuestas presentadas por los distintos sectores en las consultas previas que se habían realizado. El Gobierno, como tal, seguía en la línea de acotar las modificaciones que la nueva constitución debería operar en el marco constitucional del país. Sin embargo, algunos autores (Estrada Álvarez, 2005; Jiménez, 2006) señalan que este documento y el proceso mismo de la Asamblea, fue la estrategia que utilizó el gobierno de Gaviria para legitimar y consolidar la institucionalidad de una nueva estructura económica fundada en lo que se conoció como el paradigma neoliberal.

Aunque sería osado afirmar que la Constitución del 91 instauró el neoliberalismo en Colombia, si podemos decir que fue fundamental para la consolidación de éste, como muy bien lo plantea Novoa: *“La nueva Constitución consagraba elementos esenciales para apoyar el nuevo modelo de desarrollo; eleva a norma constitucional la apertura económica e integración regional (arts. 226-227), la creación de zonas de libre comercio (art. 333), el manejo monetario, esencial en la estrategia neoliberal, se deja en cabeza del Banco de la República (art. 371 y ss), se consagra la privatización (art. 48, 336, 355, 365) se refuerzan las potestades presidenciales (art. 189, respecto de los estados de excepción, la planeación económica, la decisión sobre gasto público)”*(Novoa Torres, 2005)

2.3. La reforma de la Banca Central.

La Reforma de la Banca Central quedó definida en tres artículos de la Constitución (371, 372 y 372), en los cuales se establecieron sus funciones, su organización, la estructura de dirección a través de una Junta Directiva, la entidad encargada de su vigilancia, y finalmente, sus objetivos de política. De esta forma, a nivel constitucional, la conducción de la política monetaria quedaba bajo la discrecionalidad del Banco de la República.

²¹Comisión primera: principios, derechos y reforma constitucional, comisión segunda: autonomía regional, comisión tercera: reformas al Gobierno y al Congreso, comisión cuarta: administración de justicia y Ministerio Público y comisión quinta: temas económicos, sociales y ecológicos. (Banco de la República, s/f)

El núcleo de esta reforma compartía los criterios que, desde los ochenta, venían siendo sugeridos por los organismos financieros multilaterales (FMI y BM) a los países de América Latina, respecto a la institucionalidad y al manejo de la política monetaria priorizando la disciplina fiscal, la disminución del gasto público y la estabilización de precios. Por ello, los delegados que lideraron la iniciativa, coincidieron desde el principio de los debates en que el Banco debería estar orientado bajo tres principios: autonomía, independencia y estabilidad de los precios, y así quedó consignado en la Constitución.

Es así como, en el artículo 371 se estableció que el Banco de la República: *“Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio”* (Colombia, 2011), esto significa que el Banco gozará de plena autonomía y, como entidad del Estado, poseerá una naturaleza única, separada de las ramas del poder público y de los órganos de control o fiscalización. Además, los análisis y las decisiones sobre la política monetaria serán definidos por el Banco, sin estar sujeto a la intervención de otras entidades del Estado.

Con respeto a la independencia, ésta quedó consagrada en el artículo 372 de la Constitución, por medio del cual se creó la Junta Directiva como autoridad monetaria encargada de la dirección y ejecución de las funciones del Banco y se definieron los criterios y la composición de sus miembros: *“La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá.”* (Colombia, 2011). Durante el debate de este artículo, se usaron dos argumentos que sirvieron en su legitimación: en primer lugar, la necesidad de evitar que el manejo de la Banca Central y, especialmente, de la política monetaria, fuese un privilegio de sectores particulares, los cuales terminaban apropiándose de los beneficios de estas políticas (como había ocurrido con la Junta Monetaria). En segundo lugar, el uso de postulados de la teoría económica neoclásica y de modelos teóricos con un alto nivel de formalización, en los cuales se demostraba que si las instituciones monetarias eran independientes de las injerencias de la política o de sectores particulares, se lograría que la política monetaria estuviese orientada en la reducción de la inflación. Este último argumento tuvo muchos adeptos, dado que el control de la inflación era un tema en que todos los delegados de la comisión estaban de acuerdo.

Finalmente, en el artículo 373, se estableció que el Banco debía proteger la capacidad adquisitiva de la moneda y restringir la emisión primaria como fuente de financiación del gobierno: *“El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.(...) Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.”* (Colombia, 2011)

3. Tensiones y narrativas en torno a la Reforma del Banco de la República

La reforma de la Banca Central fue encargada a la Comisión Quinta de Asuntos Económicos. Allí, se designó a un grupo de delegatarios²² para la elaboración de una ponencia que -a partir de las modificaciones hechas a la propuesta presentada por el Gobierno- incorporara la exposición de motivos y el articulado correspondiente. Así pues, para el caso del artículo sobre la Junta Directiva, se incluyó en la propuesta del gobierno la cantidad y el periodo que deberían durar los miembros de la Junta y se definió la autoridad encargada de su designación. Con respecto, a quién debería ser el depositario de la soberanía monetaria, mientras en la propuesta inicial, era el gobierno, en la ponencia se estableció que fuera el Congreso. Específicamente, es en la exposición de motivos donde se determina que la soberanía monetaria²³ debe corresponder al Estado y, particularmente, debe estar en manos de dos órganos: el Congreso de la República y el Banco Central. Al primero, se le debería “devolver” “su capacidad para actuar como depositario de la soberanía monetaria del Estado”, y sería el encargado de establecer los principios y disposiciones generales, y al segundo, se le otorgaría una “naturaleza especial” (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991) en la ejecución del manejo monetario bajo los principios de independencia y autonomía, es decir, sin depender del Tesoro, ni ser instrumento del manejo fiscal.

Aquí, la concepción de independencia de la Banca Central está dada a través del precepto de que en sus decisiones se restringe la injerencia del gobierno o de representantes sectoriales, que impulsados por motivaciones políticas, eventualmente utilizan el manejo monetario para fines coyunturales y particulares. En otras palabras, la autonomía del banco está dada por su nivel de independencia, y por eso, en el articulado se especifica la composición de la Junta Directiva y su rol sobre el manejo de la política monetaria.

Precisamente, Carlos Ossa Escobar²⁴, representante en ese momento de la Alianza democrática M-19, movimiento político en el que confluyó el grupo guerrillero recién desmovilizado M-19 y ponente de la reforma, en entrevista hecha para esta investigación, coincide en señalar que una de las principales razones que motivaron la reforma de la banca hacia un modelo de independencia, estuvo relacionada con necesidad de limitar la incidencia del gobierno y otros sectores en el manejo de la política monetaria:

“la Junta Monetaria [la entidad que había antes de la reforma] estaba constituida exclusivamente por funcionarios del gobierno y el gobierno tenía poder de veto sobre las decisiones de carácter monetario, entonces ahí se ve claramente como los constituyentes creían necesario crear una nueva institucionalidad que

²²Los delegatarios que elaboraron esta ponencia fueron: Carlos Ossa, Rodrigo Lloreda, Carlos Lemos, Oscar Hoyos, Antonio Yepes y Rafael Ignacio Molina.

²³ “El ejercicio de la soberanía monetaria entendida como la capacidad de toda organización política para emitir sus propias especies monetarias y regular su circulación, en tal forma que permita mantenerles el poder de compra para que la comunidad pueda realizar satisfactoriamente sus operaciones de intercambio” (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

²⁴ Economista de la Universidad de Los Andes, con master en Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile y Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue viceministro de Agricultura durante la administración Turbay. Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) entre 1982 y 1986. Y durante el gobierno de Virgilio Barco, fue director del Incora y consejero presidencial para la paz, cargo que le permitió acercarse al M-19. (De los constituyentes encargados de la ponencia de Banca Central, fue el único que accedió a dar la entrevista).

permitiera el ejercicio autónomo de la política monetaria y cambiaria de parte de la junta del Banco de la Republica. [Y más adelante señala] (...) los distintos sectores económicos estaban representados a través del gobierno en la Junta Monetaria, entonces habían decisiones que claramente favorecían a un sector, los cafeteros, el sector industrial, un poco menos el sector agrícola, pero había como esa intermediación, el gobierno no representaba a los sectores en términos de una política en general” (Ossa Escobar, 2013).

Bajo esta perspectiva, independencia y autonomía se mostraban como conceptos en oposición a lo político. Por ello, durante los debates de la reforma, surgió un planteamiento adicional, en el que se decía que quiénes hicieran parte de la Junta Directiva deberían tener un manejo autónomo de la política monetaria, por tanto no podían ser representantes de sectores (agro, industria), que obviamente defendían intereses particulares, ni tampoco ser funcionarios del gobierno, que a la final tenían algún tipo de nexo con los intereses económicos. Los miembros de la Junta deberían estar desprovistos de cualquier vínculo político e interés particular, y los únicos que lograban ajustarse a estos criterios eran aquellos economistas catalogados como “técnicos” con un saber autorizado (Roig, 2016).

Aquí es importante subrayar como lo “técnico” se convierte en un imperativo a la hora de tratar los temas monetarios, entendiendo lo “técnico” en el sentido de “neutral” y sin “política”; tal como aparece en un apartado de la ponencia: *“Dicha naturaleza del Banco y, por ende, la razón de su normatividad, se justifican porque se trata de una institución que debe tener en cuenta, ante todo, el carácter eminentemente técnico y por lo demás complejo de los problemas monetarios y bancarios que debe manejar”* (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991). De esta manera, en la comprensión de la reforma y el manejo que se le dará, de aquí en adelante, a la política monetaria, un elemento clave, será esta retórica sobre la neutralidad, que se convertirá en un velo de los intereses y las lógicas a las que responde y que siguen incidiendo en esta nueva regulación de lo monetario.

3.1. Debates sobre la autonomía y la independencia de la institución monetaria.

Ahora bien, el debate sobre la reforma, no fue exclusivo del recinto de la Asamblea Constituyente. Previamente y durante su desarrollo, estuvo acompañado por la publicación de estudios y artículos en revistas de reconocida trayectoria²⁵, donde expertos economistas sobre la política monetaria, argumentaban a favor o en contra de la propuesta del gobierno; de esta forma, la discusión académica vehiculó también la construcción de la legitimidad de la reforma. Incluso, muchos de los planteamientos empleados en estas publicaciones fueron utilizados durante las intervenciones de los delegatarios en el debate de la Comisión Quinta.

Precisamente, una síntesis del debate con respecto a la independencia del Banco se encuentra en el artículo publicado por la Revista Economía Colombiana de la Contraloría

²⁵ Las revistas que tuvieron más resonancia en esos años fueron: la Revista Economía Colombiana de la Contraloría General de la República, la Revista del Banco de la República y la Revista Coyuntura Económica de Fedesarrollo.

General de la República (CGR) del economista Antonio Hernández Gamarra²⁶, donde se plantean dos posturas en la discusión: por un lado los que consideraban que “la autoridad monetaria y crediticia estuviera integrada por aquellos funcionarios públicos responsables de los sectores cuyo crecimiento se deseaba promover” (1991) y por otro lado, los proponentes de la reforma, que plantean que “la autoridad monetaria debería permanecer libre de las presiones sectoriales que pusiesen en peligro metas razonables de estabilidad” (1991).

Justamente, en este debate se inscribe la intervención que hizo en la Comisión el economista, Guillermo Perry²⁷, quien consideraba que la independencia podría convertirse en un obstáculo para la coordinación de las distintas políticas, afectando de este modo la economía en su conjunto; si bien, no hizo énfasis en la composición de los miembros de la Junta, sí subrayó la importancia de contar con la participación del gobierno en la orientación del manejo monetario y el riesgo de dejar con demasiada autonomía al Banco Central, sobretodo en un escenario como el que existía en ese entonces en Colombia, donde operaba un control de cambios, el manejo administrativo de la tasa de cambio y un mercado insuficiente de capitales, condiciones que distaban de aquellas que tenían países como los Estados Unidos, Alemania y Suiza, que eran los ejemplos más difundidos a la hora de mostrar los beneficios de la independencia.

Para fortalecer sus planteamientos, Perry leyó citas textuales, de los que él consideraba eran “las voces realmente autorizadas, tanto en el país como afuera” para tratar los temas monetarios, dada su condición de “economistas y personas que han manejado las finanzas del Estado”. Aquí extraemos un apartado de su intervención:

“por ejemplo el doctor Javier Fernández, Asesor de la Junta Monetaria y Viceministro de Hacienda, (...) ha sido una de las personas que más ha escrito sobre política monetaria en nuestro país, dice lo siguiente: uno de los requisitos más importante de la política macroeconómica es su consistencia global, pretender adelantar una política monetaria en forma independiente del manejo en otras áreas, implicaría sacrificar múltiples posibilidades de coordinación y de refuerzo entre las medidas, y elevaría las posibilidades de fracaso.” (Presidencia de la República, 1991)

También, en su intervención, citó un artículo del economista Eduardo Lora, -uno de los académicos más reconocidos del país-, publicado en la Revista Economía Colombiana en abril de 1991. En este artículo, se problematiza la idea de que para lograr la independencia, el Gobierno deba perder discrecionalidad sobre la política monetaria y por ende la posibilidad de la coordinación de las políticas:

“no es justificable que el diseño de la política monetaria regrese al Banco de la República, entidad sobre la cual debería fortalecerse el control directo del Gobierno. Delegar totalmente en el banco tanto el diseño como la ejecución de la política monetaria implica renunciar a uno de los principales instrumentos de

²⁶Economista de la Universidad Nacional de Colombia y con una especialización en política monetaria de la Universidad de Rice en Estados Unidos, se desempeñó como Ministro de Agricultura en 1994, codirector del Banco de la República (1996 - 2001) y Contralor General en el 2002.

²⁷Al iniciar su intervención Guillermo Perry menciona los cuatro puntos a los que va hacer referencia:

política del Gobierno, quien debe manejarlo en coordinación con el resto de la política económica”(Lora, 1991)

Finalmente, la discusión se cierra con la intervención del delegado Álvaro Cala, quien – a diferencia de Perry- considera que no existe riesgo de descoordinación entre políticas, dado que, en primer lugar, el Ministro de Hacienda, además, de ser uno de los miembros de la Junta, es quien la preside y, en segundo lugar, el Presidente de la República podrá nombrar a dos de sus miembros, garantizando de este modo la articulación de las políticas. Para Cala esta reforma es una propuesta tímida, frente a la que se hizo en otros países donde se eliminó por completo la participación del gobierno en la Junta del Banco Central. De esta manera, fue resuelta la controversia sobre la coordinación, y como resultado fue aprobado por plenaria el artículo 372, en el cual se estableció la composición de la Junta, con la participación del Ministro de Hacienda y la posibilidad que el Presidente de turno pueda renovar y nombrar dos de sus miembros.

3.2 Composición de la Junta Directiva del Banco de la República y trayectorias sociales.

Jairo Estrada (2005) plantea como las políticas y reformas implementadas durante el gobierno de Gaviria, “fueron expresión de la consolidación de un enfoque de teoría y de política económica que sirvió de soporte para el apalancamiento transnacional de sectores de la élites dominantes, interesados en los “nuevos” negocios de la globalización capitalista y en su inserción en el nuevo sistema de poder en curso” (Estrada Álvarez, 2005). En este orden de ideas, la reforma del Banco en 1991, se puede pensar como una bisagra, que por un lado, soporto un proceso de acumulación político y económico, que a nivel nacional, desde los setenta, se venía gestando alrededor de lo financiero y, por otro lado, de esta reforma emergió una nueva institucionalidad monetaria, legitimada por el saber económico pero autonomizada frente al debate y al control político.

Dicho de otro modo, esta reforma institucionalizó el acuerdo monetario entre dos lógicas al interior de la elite, por un lado, aquella articulada, principalmente, a los ingresos cafeteros que habían apalancado el proceso de acumulación de industrialización por sustitución de importaciones, y por otro, una lógica comprometida con la expansión del mercado de capitales y la rentabilización de las inversiones financieras.

Por ello, un concepto como el de trayectoria social (Bourdieu, 1977) nos permite mostrar a través de las posiciones, relaciones y redes de los primeros miembros de esta Junta Directiva, una trayectoria compartida por un grupo al interior de la élite, que al ser valorizados como “técnicos”, los legitimó para cumplir un rol dentro del proceso de acumulación económica y les permitió construir un estatus simbólico de lo “neutral”, donde las lógicas y prácticas que subyacen a la moneda y al poder que esta otorga, se presentaron disimuladas.

Es así como, recién aprobada la reforma del Banco de la República por la Asamblea, el presidente César Gaviria nombró una Junta transitoria (mientras se cumplía el trámite del proyecto de Ley Orgánica del Banco de la República). Esta primera junta estuvo conformado por: María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito Bonnet, Néstor Humberto

Martínez Neira, Carlos Ossa Escobar, Miguel Urrutia Montoya, el Gerente del Banco, Francisco Ortega Acosta y su Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes Rodríguez. Finalizado el periodo de transición de dos años, los miembros de esta Junta fueron ratificados con el Decreto 209 en febrero de 1993.

Según Carlos Ossa, la selección de estos miembros por parte del presidente Gaviria tuvo como criterio garantizar la mayor representación de los partidos políticos:

“La Junta que la nombra Gaviria, el único presidente que pudo nombrar los 7 fue Gaviria (...) los nombramientos que él hace los hace con un criterio político, por ejemplo a mí, me nombra como representante del M-19, pero sabiendo que yo no soy un radical... soy hasta cierto punto ortodoxo y conservador en los temas económicos, está María Mercedes Cuellar representa el partido liberal, es como una señal que le hace Gaviria al presidente López, que es como el tío o mentor político de María Mercedes Cuellar; luego está Néstor Humberto Martínez, básicamente corresponde al sector samperista (...) Roberto Junguito Ministro de Hacienda, conservador; pero digamos fue una composición que respondió a la realidad política del momento (...).” (Ossa Escobar, 2013)

Aunque aceptemos que uno de los criterios para seleccionar a la nueva Junta Directiva fue la inscripción partidaria, como señala Ossa, éste, no es suficiente para su comprensión. Además, para esos años es importante señalar en el caso colombiano, que la disputa partidaria no reflejaba precisamente las tensiones políticas en las que estaba inmersa la conflictividad en Colombia, es decir, las diferencias entre el Partido Liberal y el Conservador eran difusas, de tal forma que pertenecer a uno u otro partido no definía la adhesión a proyectos económicos distintos. Si esto es así, entonces ¿qué tipo de trayectorias confluyeron en la Junta Directiva del Banco de la República?

En primer lugar, encontramos que todos los miembros fueron formados (en los niveles de grado o posgrado) en la tradición de la economía ortodoxa; ya sea porque estudiaron la carrera de Economía de la Universidad de los Andes, (lugar de formación de la élite colombiana), o porque realizaron sus estudios de posgrados en universidades norteamericanas durante las décadas de los 70 y 80, años en los cuales el monetarismo tuvo su mayor apogeo bajo la influencia de Milton Friedman. Asimismo, estuvieron y han estado articulados con la producción de investigaciones sobre economía desde la tradición en la cual fueron formados. En segundo lugar, sus trayectorias laborales muestran vínculos estrechos con el poder local, -antes de la reforma- ocuparon cargos de dirección en los gremios más influyentes de Colombia (Federación Nacional de Cafeteros, FEDEGAN, SAC) que -en algunos casos- se alternaron con altos cargos públicos (ministerios, vice-ministerios). Finalmente, al terminar su periodo en la Junta Directiva del Banco de la República, se desplazaron a cargos de dirección en grupos financieros de carácter internacional, en organismos multilaterales (FMI, BID) o en entidades bancarias o financieras.

Actualmente, la mayoría de estos miembros están vinculados con la creación de fiduciarias o firmas financieras, que al día de hoy manejan grandes sumas de dinero a nivel nacional e internacional. Para Jairo Estrada este grupo de personas, hace parte de la élite intelectual que lideró la producción de política económica de corte neoliberal y promovió las reformas

y el ajuste estructural en Colombia, además, señala cómo la ocupación y circulación en distintos cargos se convirtió en una correa de transmisión de los intereses económicos. (Estrada Álvarez, 2005)

Para dar cuenta de las articulaciones entre estos denominados “técnicos” con los intereses económicos, podemos hacer un breve punteo sobre las trayectorias de cinco de los siete miembros de la Junta. En primer lugar, María Mercedes Cuellar, sobrina y nieta de ex presidentes²⁸, es economista egresada de la Universidad de los Andes, con Maestría en Desarrollo Económico de la Universidad de Boston. En 1977, junto con otros economistas, fundó la Revista Estrategia Económica y Financiera²⁹, publicación de gran repercusión en el ámbito académico y en el debate público del país. En el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) fue Vice-ministra de Hacienda (siendo el Ministro de Hacienda Roberto Junguito) y en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) fue Ministra de Desarrollo y Directora de Planeación (Semana, 2015), además, durante ese gobierno, fue una de las promotoras de que el país adhería al GATT y de la apertura económica, según lo expresó en una entrevista que ofreció hace unos años: “Como Ministra jugué un papel esencial en el inicio de la apertura de la economía a los mercados externos” (López Giraldo, 2015). Después de ser parte de la Junta Directiva del Banco de la República (1991-1996), fue presidenta de la Asociación Bancariay de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria). En una nota de Portafolio (2010), aparecía como una de las 25 empresarias más destacadas de América Latina por su cargo en Asobancaria. Actualmente se desempeña como presidenta de la Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban). (Dinero, 2014).

Una trayectoria similar es la de Roberto Junguito Bonnet, también, economista y egresado de la Universidad de los Andes, viajó a Estados Unidos para continuar sus estudios y, en 1969, se graduó como Doctor en Economía de la Universidad de Princeton. Fue Ministro de Hacienda (1983-1984) y Ministro de Agricultura en el periodo de Belisario Betancur, en estos cargos promovió medidas de ajuste fiscal y cambiario soportadas en los fundamentos de la economía estándar. También fue director de Fedesarrollo³⁰(1974-1978), presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) (1981-1982) y de la Asociación de Exportaciones de Café (1988-1991) (Banco de la República, 2004). En 1991 fue nombrado miembro de la Junta Directiva del Banco de la República y, después de terminar su periodo en esta entidad, ocupó el cargo de Director Ejecutivo Alterno del Fondo Monetario Internacional. Fue Ministro de Hacienda (2002-2003) durante el gobierno de Álvaro Uribe y Presidente Ejecutivo de la Federación de Aseguradores de Colombia (Fasecolda) (2005-2013), entidad que además de agrupar a las compañías de seguros, reaseguros y sociedades

²⁸Sobrina de Alfonso López Michelsen y Nieta de Alfonso López Pumarejo. (Wikipedia, 2015)

²⁹La revista Estrategia y Financiera fue fundada, en 1977, por María Mercedes Cuellar, Rodrigo Botero y Rodolfo Gómez, y en su equipo de redacción sobresale la participación de Rudolf Hommes. Entre sus fundadores, se destaca a Rodrigo Botero como uno de los pioneros, en el país, por dar a conocer los planteamientos de la economía estándar y por haber hecho estudios de posgrado en los Estados Unidos, particularmente en la Universidad de Harvard. Una de sus frases más conocidas fue: “Los empresarios necesitan la fría ducha de la competencia”. Botero, también, fue uno de los creadores de la revista Coyuntura Económica de Fedesarrollo durante el periodo (1970-1974) en el que se desempeñó como su Director. (Semana, 2005)

³⁰Fedesarrollo es una entidad privada sin ánimo de lucro, que desde su creación en 1970, se ha dedicado a la investigación en temas de política económica y social aplicando criterios de la economía ortodoxa (Fedesarrollo, 2015).

de capitalización, las representa ante los entes de control y vigilancia, sus actividades se desarrollan en el ámbito nacional e internacional. (El tiempo, 2005)

Por otra parte, entre los miembros de la Junta, encontramos un abogado de la Universidad Javeriana, Néstor Humberto Martínez, especializado en ciencias socio-económicas y derecho comercial. Fundador en 1983 del Centro de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá. Además, fue Superintendente Delegado en la Superintendencia de Sociedades (1980-1981), Vicepresidente Jurídico de la Cámara de Comercio de Bogotá (1981-1986), Superintendente Bancario delegado para las Instituciones Financieras (1986 – 1988), Superintendente Bancario de Colombia (1988-1991), Presidente de la Comisión de Organismos de Supervisión Bancaria de América Latina y el Caribe (1990-1991) (DLA PIPER MARTINEZ NEIRA, 2016). A los dos años de ser nombrado como miembro de la Junta Directiva en 1991, presentó su renuncia para aceptar un cargo como Subgerente Legal (Deputy General Counsel) en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1996 creó su firma Martínez Neira Abogados,³¹ entidad que ha ofrecido asesoría a grandes compañías de negocios (Rugeles, 2014), entre las que se destaca las del sector bancario, y a otras las ha representado en el ámbito de litigios, uno de los casos más sonados fue la defensa en representación de los ingenios azucareros contra la Superintendencia de Industria y Comercio. (La silla vacía)

En representación de la Alianza Democrática M-19, fue designado otro economista de la Universidad de los Andes, Carlos Ossa Escobar, con estudios de maestría en Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile y en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue gerente del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (1982-1986) y Secretario General de Asocañías, también se desempeñó como viceministro de Agricultura en el gobierno de Turbay (1978-1982) y consejero presidencial para la paz en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990). En 1990, siendo del partido liberal, acepta estar en la lista de la Alianza Democrática M-19 para participar en la Asamblea Constituyente de 1991 (Contraloría General de la República). En 1993, renunció a su cargo de miembro de la Junta Directiva del Banco, como consecuencia del escándalo que provocó el hecho de haberse encontrado una dosis personal de marihuana (El tiempo, 1993). Años después, fue concejal de Bogotá y en 1998 es designado Contralor General de la República. A diferencia del resto de miembros de la Junta Directiva, la trayectoria de Ossa tomó otro camino después de su paso por el Banco, en el 2001 se afilió al partido de izquierda Polo Democrático y en el 2007 es nombrado rector de la Universidad Distrital de Bogotá por el gobierno distrital del mismo partido.

Finalmente, el economista Miguel Urrutia Montoya, realizó todos sus estudios, desde secundaria hasta doctorado, en los Estados Unidos, se graduó, en 1967, como Doctor en

³¹Según las cifras, esta firma en el 2010 lideró las adquisiciones de participaciones que suman más de US\$ 3 billones de dólares y durante el 2011 asesoró a clientes en emisiones de valores por más de US\$2 billones de dólares. Entre sus clientes figuran: BAC, Banco AV Villas, Banco de Bogotá, Banco Colpatria, Banco Davivienda, Banco de Occidente, Banco Popular, Caracol Televisión, Carbones Colombianos del Cerrejón, Goldman Sachs, Grupo Aval, Grupo Poma, Grupo Santodomingo, Hoteles Estelar, Ingenio del Cauca, Ingenio Pichinchi, Ingenio Providencia, Ingenio San Carlos, Leonisa, MAFRE Compañía de Seguros, Medoro Natural Resources, MF Global, Organización Ardila Lülle, Pacific Rubiales, RCN Televisión, Seguros Alfa, Ventana Gold. (DLA PIPER MARTINEZ NEIRA, 2016)

Economía de la Universidad de California, en Berkeley. Fue Secretario General del Ministerio de Hacienda (1967), Asesor de la Junta Monetaria (1969), Subgerente técnico del Banco de la República de Colombia (1970), Jefe del Departamento Nacional de Planeación (1974), Ministro de Minas y Energía (1977), dos veces Director Ejecutivo de Fedesarrollo, (1978 / 1989), y Gerente del Departamento de Desarrollo Económico y Social en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1985). En 1991 fue miembro de la Junta del Banco y dos años después fue nombrado como Gerente General del Banco de la República durante el periodo (1993-2004)(El tiempo, 2005).Ha sido profesor en universidades de Colombia y otros países; entre sus estudiantes se destacan figuras como el presidente César Gaviria, Roberto Junguito y María Mercedes Cuellar. En 2008 fue nombrado como uno de los 9 miembros del Comité Asesor Latinoamericano del Deutsche Bank. (López Giraldo, 2015)

De este modo, el conjunto de trayectorias, a excepción de la de Ossa, nos permite comprobar, además, de los nexos de estos “técnicos” con el sector financiero, los rastros de un recorrido por parte de un sector de la élite en la construcción de poder, que empezó con la formación en determinados centros universitarios a nivel nacional e internacional, lo cual les garantizó acceso y construcción de redes y relaciones de poder; después la ocupación de altos cargos en gremios o entidades estatales, y luego del paso por la Junta Directiva del Banco de la República, el desplazamiento hacia organismos multilaterales o conglomerados financieros y finalmente la creación de firmas financieras con gran poder e influencia a nivel nacional e internacional.

4. Consideraciones finales

A lo largo de esta ponencia, en la comprensión de lo que significó la Reforma del Banco de la República, hemos tratado de rastrear aquellos nexos que articulan la disputa por lo monetario con la conflictividad social que se da en la sociedad colombiana y, con ello, dar respuesta a la pregunta inicial sobre: ¿cómo se puede pensar, para Colombia, la relación entre el conflicto monetario y una conflictividad social que ha estado agazapada durante décadas producto del disciplinamiento generado por la guerra?. Aun siendo conscientes, que es una pregunta ambiciosa y esta ponencia corresponde a una aproximación inicial, no queremos perder de fondo, que nuestro interés se inscribe en la comprensión de las problemáticas contemporáneas que atraviesan la vida económica, política y social del país. Frecuentemente, encontramos análisis comparados de la región, en la que Colombia sobresale por su estabilidad económica. El país no sufrió hiperinflaciones y la crisis de la deuda de los ochenta impactó con tanta intensidad como sucedió en otros países de la región; otros análisis, no tan conocedores de la realidad colombiana, llegan a señalar la estabilidad institucional del país como el síntoma de un funcionamiento profundamente democrático de sus instituciones políticas. Precisamente, este conjunto de apreciaciones, nos despertó el interés por saber cómo fue posible que el país haya logrado mantener una estabilidad económica y monetaria, en medio de un conflicto armado y una gran conflictividad social que se da con suficiente intensidad tanto dentro de los límites del marco legal establecido, como por fuera de los mismos.

Haciendo una reconstrucción de la reforma del Banco de la República en 1991, podemos encontrar algunas pistas sobre esta cuestión. En primer lugar, encontramos que el manejo de la política económica y monetaria, y del Estado en general, estuvo conectado con la simbiosis que se estructuró, desde inicios del siglo XX, entre lo público y lo privado. La articulación entre gremios - Estado y la imagen que construyeron los primeros como representantes de los intereses nacionales, reflejó, por un lado, la ausencia de organizaciones que representarían las demandas sociales y populares y pudieran neutralizar este poder corporativo en los espacios de decisión estatal, y por otro lado, la restricción del régimen político en la participación de estas organizaciones.

Pero al mismo tiempo, estas demandas de los sectores sociales y trabajadores no se lograron articular a la disputa por lo fiscal y lo monetario, por otras razones relativas a la lógica de la acumulación de capital durante la ISI. Principalmente porque el proceso de industrialización fue trunco y limitado, y no logró profundizarse al nivel alcanzado por otros países de la región (Argentina, Brasil, México), resultado del particular pacto entre las facciones industriales y agroexportadoras, donde las primeras dependían para su desarrollo de los ingresos de estas últimas. La imposibilidad de realizar una reforma agraria, y hacer un uso más racional del suelo rural, así como la extracción territorial del poder político y de la clase industrial, impidió un desarrollo capitalista más profundo y, con ello, la conformación de una clase trabajadora más amplia.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, las demandas por mejores condiciones sociales y de trabajo fueron vehiculadas por las vías democráticas, ante las limitaciones en el acceso al Estado para sectores ajenos a las elites políticas vinculadas al pacto industrial y agro-exportador. Por ello mismo, y a diferencia de aquellos países en donde tuvieron lugar expresiones políticas populistas en el seno del Estado, en Colombia estas demandas de las clases subalternas y trabajadoras terminaron vehiculándose por las vías de hecho, lo que se tradujo, durante últimas décadas del siglo XX, en un incremento del conflicto armado y social.

Finalmente, y volviendo a la reforma de 1991, la disputa sobre el carácter de la institución monetaria se siguió manteniendo ajena y vetada a los intereses de las clases subalternas y, en ello la narrativa que legitimó la reforma al Banco de la República jugó un papel clave, en tanto que contribuyó a que la política monetaria no fuese un tema de discusión en el debate público. Aquella necesidad de que el Banco fuese independiente y autónomo, que tuviera una posición neutral frente a los intereses del gobierno y de sectores particulares y que, además, fuese manejado por “técnicos” para garantizar un manejo eficaz en la reducción de la inflación y la estabilidad de la economía, abonó terreno en esta restricción. La tal neutralidad, fue una ficción, una construcción simbólica que permitió ocultar los nexos entre los actores “técnicos” y los intereses económicos y financieros, y por esa vía, el cierre a la expresión de otros intereses diferentes, y particularmente, los de las clases mayoritarias y tradicionalmente subordinadas.

María Mercedes Cuellar, cuando le preguntan por los miembros de la junta, plantea que: “quienes están y han estado allí ha sido gente con una carrera económica, gente muy seria, muy comprometida, no se ha politizado, es muy técnico” (López Giraldo, 2015), planteamiento que, como intentamos mostrarlo, no se corresponde con las trayectorias, ni

con la acumulación de poder que logró este conjunto de actores alrededor de un manejo monetario que privilegia los intereses de la élite financiera y la exacción de renta por la vía del endeudamiento. Sobre decir que esto no ocurrió solamente en Colombia, sino que es el signo de una época; como lo señala Ferguson, en Estados Unidos “El sector financiero con el poder de Wall Street, con cabilderos y mucho dinero fue capturando paso a paso el sistema político, tanto del lado demócrata como del lado republicano.” (Ferguson, 2010)

Referencias Bibliográficas

- Arango, M. (1979). *Política Económica e intereses cafeteros 1930-1958*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia.
- Arango, M. (2006). *Evolución y crisis del sistema financiero colombiano*. Bogotá: NACIONES UNIDAS - CEPAL.
- Banco de la República. (4 de 9 de 2004). *Roberto Junguito Bonnet*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2015, de <http://web.archive.org/web/20040904052207/http://www.banrep.gov.co/junta/rjb4.htm>
- Banco de la República. (s/f). *ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y CONSTITUCIÓN DE 1991*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2015, de <http://www.banrepcultural.org/asamblea-nacional-constituyente>
- Bejarano, J. (1985). *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*. Bogotá: SAC-CEREC.
- Cepeda, I., & Rojas, J. (2013). *A las puertas del Ubérrimo*. Bogotá: Debolsillo.
- Colombia, P. d. (2011). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Informe - Ponencia para primer debate en plenaria Banca Central. *Gaceta Constitucional*, 73. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (s.f.). *Carlos Ossa Escobar 1998 a 2002*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2015, de http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/galeria-de-contralores/-/asset_publisher/1f1wCtqLPjTe/content/carlos-ossa-escobar-1998-a-2002?redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloriagen.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Fgaleria-de-contralores%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_1f1wCtq
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (24 de agosto de 1990). Decreto 1926 de 1990. *Diario Oficial No. 39.512*. Bogotá.
- Dinero. (18 de 11 de 2014). *María Mercedes Cuéllar, nueva presidenta de Felaban*. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de <http://www.dinero.com/pais/articulo/maria-mercedes-cuellar-presidenta-felaban/203298>
- DLA PIPER MARTINEZ NEIRA. (2016). *Abogados*. Recuperado el 10 de Marzo de 2016, de <http://www.mna.com.co/index.php/es/abogados>
- El tiempo. (9 de Julio de 1993). *GAVIRIA ACEPTÓ RENUNCIA A CARLOS OSSA ESCOBAR*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-166001>
- El tiempo. (11 de 2 de 2005). Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1636121>

- El tiempo. (2 de 1 de 2005). *LA HERENCIA DE MIGUEL URRUTIA*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1687255>
- Estrada Álvarez, J. (2005). Élités intelectuales y producción de política económica en Colombia. En J. Estrada Álvarez, & ed., *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fedesarrollo. (2015). *Ex-Directores*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2015, de <http://www.fedesarrollo.org.co/ex-directores/>
- Ferguson, C. (Dirección). (2010). *Inside Job* [Película].
- González, J. (1999). Macroeconomía, volatilidad financiera y tasa de sacrificio en Colombia. *Cuadernos de Economía*(30), 7-24.
- Hernández Gamarra, A. (Julio de 1991). La transparente Claridad del Emisor. *Economía Colombiana*(237), 32-38.
- Hernández Gamarra, A. (2004). *La moneda y el debate monetario en Colombia*. Bogotá: Editorial Retina Ltda.
- Hernández, M. (1998). *Rojo y Negro. Aproximación a la historia del ELN*. Colombia. La silla vacía. (s.f.). *Quien es quien. La red de poder de Néstor Humberto Martínez*. Recuperado el 4 de Diciembre de 2015, de <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/nestor-humberto-martinez>
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu/editores.
- López Giraldo, I. (22 de Febrero de 2015). *Perfiles: María Mercedes Cuéllar*. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de <http://isalopezgiraldo.blogspot.com.ar/2015/02/perfiles-maria-mercedes-cuellar.html>
- Lora, E. (Abril de 1991). Las normas constitucionales sobre la moneda y la actividad financiera. *Economía Colombiana*(234), 50-55.
- Lorente, L. (1991). Políticas Monetarias e Inflación Colombia 1951- 1989. *Cuadernos de Economía*, XI(15), 85-201.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Novoa García, A. (14 de Febrero de 2011). Una historia que debe contarse de nuevo. *Razón Pública*.
- Novoa Torres, E. (2005). Reestructuración, campos jurídicos y Corte Constitucional. En J. Estrada, & (Editor), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ossa Escobar, C. (30 de Julio de 2013). Entrevista a Carlos Ossa Escobar. (M. Bernal, Entrevistador)
- Portafolio. (3 de 3 de 2010). *Seis colombianas están entre las 25 empresarias más destacadas de América Latina*. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/seis-colombianas-25-empresarias-destacadas-america-latina-211100>
- Presidencia de la República. (1991). *Informe de la Sesión de la Comisión Quinta del día 2 de mayo de 1991*. Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá.
- Roig, A. (2016). *La moneda imposible: la convertibilidad argentina de 1991*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Rugeles, G. (14 de 8 de 2014). *Néstor Humberto Martínez, abogado del poder y “superministro” de Santos*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2015, de Las 2 Orillas: <http://www.las2orillas.co/nestor-humberto-martinez-abogado-del-poder-y-ahora-el-super-ministro-de-santos/>
- Semana. (03 de 12 de 2005). *María Mercedes Cuéllar*. Obtenido de <http://www.semana.com/especiales/articulo/maria-mercedes-cuellar/75396-3>
- Tenjo, F., & López, E. (Agosto de 2002). Burbuja y estancamiento del crédito en Colombia. *Borradores de economía*(215).
- UNEB, U. (2003). *Especulación financiera. La burbuja que hundió a Colombia*. Bogotá: Ediciones UNEB.
- Wikipedia. (15 de Octubre de 2015). Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADa_Mercedes_Cu%C3%A9llar