

El Plan Gaitán

La reforma bancaria



Jorge Eliécer Gaitán

EL PLAN GAITÁN

La reforma bancaria

CONTENIDO

El Plan Gaitán

La reforma bancaria

TEXTO DE LA LEY

I. Banco de la República.....	4
II. Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro.....	8
III. Principios normativos de la política crediticia de la Corporación.....	14
A. Política crediticia.....	14
B. Política de fomento.....	14
C. Departamento de Unidades Agrarias.....	15
D. Departamento de Fomento Industrial.....	16
E. Departamento de Provisión Agrícola.....	17
IV. Nuevos medios de financiación de la Corporación.....	17
V. Función social del crédito.....	18
VI. Disposiciones finales.....	19

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....20

I. Reformas en el ordenamiento del Banco de la República.....	21
II. Creación de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento... de Ahorro	32
III. Principios normativos de la política de la corporación.....	43
A. Las unidades agrarias.....	44
B. El fomento industrial.....	51
IV. Financiación.....	53
V. Función social del crédito.....	55

EL PLAN GAITÁN

La reforma bancaria



Proyecto de ley por el cual se crea la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro y se reorganiza el Banco de la República

Quedan fusionados en una sola entidad, la Caja Agraria, el Banco Agrícola Hipotecario, el Instituto de Fomento Industrial, el Instituto de Crédito Territorial y la Caja Colombiana de Ahorros. El crédito es derecho del individuo y no gracia del Banco. Severas sanciones por toda discriminación injusta para las solicitudes de crédito. Dirección intervenida por el Estado de industrias y de unidades agrarias.

TEXTO DE LA LEY

El texto íntegro del proyecto dice:

Proyecto de ley

Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre el Banco de la República y se organiza la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro.

El Congreso de Colombia

DECRETA

I

BANCO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. La Junta Directiva del Banco de la República se compondrá de quince miembros, designados así:

Tres por el gobierno nacional, de los cuales dos serán necesariamente el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de la Economía Nacional o sus delegados, y el tercero será nombrado libremente por el Presidente de la República.

Dos por los poseedores de acciones de la clase B; uno por los poseedores de acciones de la clase C; uno por los poseedores de acciones de la clase D, que no estén en poder de los bancos accionistas.

Uno por la Federación Nacional de Cafeteros, las cámaras de comercio y las sociedades de agricultores. Este director será elegido por la Cámara de Representantes de terna que se integrará a razón de un candidato por cada una de las entidades mencionadas, para cuya escogencia se seguirá en cuanto fuere posible, el procedimiento señalado por el artículo 1º de la Ley 82 de 1931.

Dos por el Senado de la República, escogidos fuera de su seno.

Dos por la Cámara de Representantes, escogidos fuera de su seno.

Un delegado de la Contraloría General de la República; y dos por la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro.

Tanto el representante de los accionistas de la clase D, como el representante de la Federación Nacional de Cafeteros, las cámaras de comercio y las sociedades de agricultores, deberán reunir las condiciones establecidas por el inciso 3º del artículo 40 de la Ley 45 de 1933.

El período de los directores del banco será de cuatro años, con excepción de los ministros y del delegado de la Contraloría.

Esta reforma en la composición de la Junta Directiva empezará a regir el 1º. de enero de 1948.

Parágrafo.- Para la elección de gerente y subgerentes del banco se necesitará simple mayoría de votos de la Junta Directiva.

Artículo 2º. El Banco de la República mantendrá en todo momento, como garantía, una reserva de oro o divisas extranjeras equivalente, cuando menos al treinta por ciento (30 por 100) de los billetes en circulación y obligaciones a la vista.

Las divisas extranjeras sólo consistirán en depósitos constituidos en establecimientos bancarios de centros financieros del exterior, siempre que su disposición no esté sometida a restricción alguna en el país correspondiente.

Con todo, se podrán computar como reserva los aportes en oro al Fondo Monetario Internacional, y no necesitarán de reserva los depósitos a favor del Fondo, cuando provengan de los aportes hechos en moneda legal.

Artículo 3º. El Banco de la República fijará de tiempo en tiempo las reservas que deben mantener las instituciones bancarias que reciban depósitos a la vista, a plazo o en cuentas de ahorros, sin que tales reservas puedan ser menores del cinco por ciento (5 por 100) ni mayores del cincuenta por ciento (50 por 100) de dichos depósitos. Las reservas consistirán en depósitos disponibles sin interés en el Banco de la República y se constituirán en la moneda legal; pero el banco podrá permitir que se constituyan en divisas, cuando se trate de depósitos en monedas extranjeras.

Dentro de los límites anteriores, los porcentajes de reservas podrán ser diferentes según se trate o no de bancos accionistas, según las varias clases o modalidades de depósitos y según las circunstancias del crédito en las distintas entidades bancarias.

Artículo 4. El Banco de la República queda facultado para comprar y vender en mercado abierto papeles y valores emitidos por las entidades públicas y por las instituciones en que tenga participación el Estado, siempre que estas operaciones no pongan en peligro los recursos propios del banco y que se trate de obligaciones que estén al día en el pago de sus intereses y amortización. Las operaciones en mercado abierto las podrá realizar el banco directamente o por medio del Fondo de Estabilización.

El banco podrá emitir billetes para la compra de tales papeles y valores, pero en ningún caso podrá poseer como de su propiedad una cantidad mayor del ciento cincuenta por ciento (150 por 100) de su capital y fondo de reserva legal.

Artículo 5. Entre sus operaciones directas con el público, el Banco de la República podrá hacer préstamos que faciliten el desarrollo de la economía, con plazos hasta de seis meses y respaldados con las garantías que determine la junta directiva, cuando quiera que las instituciones bancarias apliquen una política de restricción del crédito opuesta a las orientaciones del Banco Central.

Artículo 6. El Banco queda autorizado para financiar la organización de instituciones cooperativas y para realizar operaciones de préstamos y redescuentos con esta clase de entidades, las cuales se considerarán afiliadas al banco.

Artículo 7. Con el objeto de racionalizar el empleo del crédito de los bancos comerciales e instituciones cooperativas, el Banco de la República podrá establecer un sistema de racionamiento por regiones y actividades económicas, de acuerdo con las necesidades del desarrollo industrial, agrícola y comercial del país.

Este sistema de cupos, que será norma obligatoria para los bancos comerciales e instituciones cooperativas, se establecerá cuando quiera que la política de crédito de estas entidades no sea la aconsejable, a juicio del Banco de la República.

Asígnese a la Superintendencia Bancaria la función de vigilar el cumplimiento de los cupos asignados, y en general de las normas dadas por el Banco de la República.

Artículo 8. El Banco de la República tendrá representación, por derecho propio, en las juntas directivas de los bancos e instituciones afiliadas.

Artículo 9. Dentro de los límites impuestos por los acuerdos internacionales, el Banco de la República tendrá la dirección de los cambios exteriores, y el manejo y defensa de los recursos cambiarios del país.

Con tal fin, las medidas que dice la Oficina de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones requerirán el concepto previo y favorable del banco. Entre estas medidas, la Oficina de Control someterá anualmente al banco un plan general de importaciones, basado en la estimación de las necesidades vitales del país y en el cálculo de la balanza de pagos.

Artículo 10. Dentro de los requisitos existentes sobre préstamos y redescuentos, como garantías, plazos, etc., el Banco de la República no tendrá más limitaciones, para el monto total de sus operaciones con los bancos e instituciones afiliadas, que las impuestas por las conveniencias monetarias del país.

Artículo 11. Con excepción de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero –o de la entidad que debe sucederle– los bancos accionistas no podrán obtener préstamos o descuentos en el Banco de la República si cobraren a sus clientes, sobre documentos de la misma clase y del mismo plazo, ratas que excedan en más de dos puntos a las que fije el Banco de la República para sus operaciones con los bancos afiliados.

Artículo 12. El capital pagado y fondo de reserva legal, ambos saneados, de un banco comercial, no serán menores del quince por ciento (15 por 100) del total de sus obligaciones para con el público. Si el conjunto del capital y fondo de reserva bajare del límite señalado no podrá el banco contraer nuevas obligaciones mientras no restablezca el mencionado porcentaje. En este caso la Superintendencia Bancaria requerirá al banco infractor para que, dentro de un término prudencial, regularice completamente su situación, so pena de la sanción establecida por el artículo 1º del Decreto Legislativo número 329 de 1938; y si el banco insistiere en su renuencia ante una segunda orden de la Superintendencia, ésta podrá tomar las medidas previstas por el artículo 50 de la Ley 57 de 1941.

Artículo 13. Las oficinas que manejen o resguarden fondos públicos tendrán la obligación de depositarlos en el Banco de la República, a menos que en el respectivo municipio no tenga agencias dicha institución, en cuyo caso los fondos mencionados se depositarán, preferencialmente, en los establecimientos bancarios semioficiales.

Artículo 14. El auditor del Banco de la República será designado en junta de accionistas por mayoría de las dos terceras partes de los votos, a razón de un voto por acción.

Artículo 15. El Banco de la República tendrá un departamento de investigaciones económicas y crediticias, el cual realizará los estudios y elaborará los planes que deben servir de base al banco y a la Oficina de Control para sus intervenciones, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

Artículo 16. La Junta Directiva del banco, de acuerdo con las necesidades sobre regulación de la moneda y del crédito y para procurar la estabilización de los precios, fijará las reservas que deben mantener en el Banco de la República las instituciones afiliadas, y determinará las intervenciones que el banco haya de hacer en mercado abierto, precisando las clases de valores que deben adquirirse o venderse, la cuantía de las operaciones, los precios y los márgenes de operación. La junta fijará también los tipos de cambio internacional, y señalará los cupos y emitirá los conceptos de que tratan los artículos 7º y 9º de la presente ley.

Artículo 17. Suprímase la Junta Consultiva de la Oficina de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones, cuyas atribuciones corresponderán en adelante a la Junta Directiva del Banco de la República.

II

CORPORACIÓN COLOMBIANA DE CRÉDITO, FOMENTO Y AHORRO

Artículo 18. Con el propósito de que la política de las instituciones semioficiales de crédito y fomento obedezca a un plan coordinado y armónico, que permita racionalizar la distribución de los recursos de dichas instituciones, según las necesidades de los diversos sectores económicos de la nación, se procederá a fusionar en una sola entidad la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, El Banco Agrícola Hipotecario, el Instituto de Fomento Industrial, el Instituto de Crédito Territorial y la Caja Colombiana de Ahorros. La nueva entidad se denominará Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro.

Artículo 19. La Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro gozará de personería jurídica y quedará subrogada en todos los privilegios, derechos y obligaciones de los establecimientos mencionados en el artículo anterior.

Artículo 20. Para la realización de sus distintas operaciones o servicios la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro se dividirá en tres grandes institutos denominados: Instituto de Crédito, Instituto de Fomento e Instituto de Ahorro.

I. - El Instituto de Crédito tendrá tres departamentos, a saber:

1°. Departamento de Crédito Agropecuario, para la prestación de estos servicios:

a) Servicio de crédito a corto y a mediano plazo.

b) Servicio de crédito a largo plazo, con garantía hipotecaria.

2°. Departamento de Crédito Industrial, para la prestación de los siguientes servicios:

a) Servicio de crédito minero.

b) Servicio de crédito para industrias de transformación y empresas de transporte.

c) Servicio de crédito artesanal.

3°. Departamento de Crédito Territorial, para la prestación de los siguientes servicios:

a) Servicio de crédito para vivienda rural.

b) Servicio de crédito para vivienda urbana.

II.- El Instituto de Fomento tendrá tres departamentos, a saber:

1°. Departamento de Unidades Agrarias y Fomento Agropecuario, para la prestación de los siguientes servicios:

a) Servicio de organización de unidades agrarias y colonización.

b) Servicio de fomento ganadero.

c) Servicio de fomento agrícola.

2° Departamento de Fomento Industrial, para la prestación de los siguientes servicios:

a) Servicio de fomento minero.

b) Servicio de fomento industrial de transformación de transporte.

3° Departamento de Provisión Agrícola, que tendrá a su cargo los servicios que ha venido prestando la sección de provisión agrícola de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

III.-El Instituto de Ahorro tendrá a su cargo la prestación de los siguientes servicios:

a) Servicio de ahorros.

b) Servicio de depósitos a término y a la vista en cuenta corriente.

Parágrafo. -Los depósitos a la vista y a término que podrá recibir la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro no excederán del veinte por ciento (20 por 100) de los mismos en los bancos comerciales del país, pero dentro de este límite no quedarán comprendidos los depósitos que se hagan en las dependencias de la corporación que funcionen en ciudades donde no existan bancos comerciales. Estos depósitos y los de ahorro gozarán de la garantía del Estado.

Artículo 21. Serán aplicables a la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro, respecto de sus distintos ramos o servicios, todas las normas que regulan las actividades de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, del Banco Agrícola Hipotecario, del Instituto de Fomento Industrial, del Instituto de Crédito Territorial y de la Caja Colombiana de Ahorros, en cuanto no se opongan a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 22. La gestión de los negocios de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro estará encomendada a la junta directiva, al gerente general, a los directores de los institutos, a los jefes de departamentos y a los demás organismos y empleados que establezca o autorice la junta directiva.

Artículo 23. La Junta Directiva del Instituto se compondrá de trece miembros, de los cuales ocho serán representantes oficiales, así: dos elegidos por el Senado de la República, fuera de su seno; dos elegidos por la

Cámara de Representantes, fuera de su seno; un delegado del señor Presidente de la República; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de la Economía Nacional y un delegado del Contralor General de la República. Cada uno de los otros cinco miembros serán representantes, en su orden, del Banco de la República, del Banco Central Hipotecario, de la Federación Nacional de Cafeteros, de la Asociación Colombiana de Ganaderos y de las sociedades de agricultores. Estos cinco miembros serán escogidos por los ocho representantes oficiales, reunidos en junta, de ternas que les presenten las respectivas entidades.

El período de los miembros de la Junta Directiva de la Corporación, con excepción del período de los ministros y del delegado del Contralor General de la República, será de cuatro años. El primer período empezará a contarse a partir de la fecha en que quede perfeccionada la fusión ordenada por el artículo 18 de la presente ley.

Parágrafo.- Cada miembro de la Junta Directiva será elegido o designado al mismo tiempo en la misma forma y por el mismo período del principal. Los suplentes reemplazarán a los principales durante las faltas de éstos.

Cuando la ausencia de un principal de las sesiones de la Junta Directiva se prolongue por tres meses consecutivos, se producirá de hecho la vacancia del puesto y el respectivo suplente ocupará el lugar del principal por el resto del período.

Parágrafo.-Los cuatro miembros de la Junta Directiva designados por el parlamento y el gerente general de la Corporación no podrán ser reelegidos para el período inmediato.

Artículo 24. Son funciones de la Junta Directiva de la Corporación:

1º. Ejercer o autorizar los actos administrativos y dispositivos que sean necesarios o convenientes para la realización de los fines propios de la Corporación, dentro de los límites legales.

2º. Orientar y coordinar la acción de los distintos institutos y departamentos de la Corporación, señalándoles sus funciones y sus correspondientes recursos. En esta distribución de recursos se procurará conservar, en cuanto fuere posible, las destinaciones asignadas a los establecimientos que deben fusionarse.

3º. Delegar en comités ejecutivos el estudio y resolución de los asuntos que correspondan al giro ordinario de las operaciones propias de cada uno de los institutos.

4º. Organizar consejos técnicos para servicios especiales cuando así lo requieran las dependencias de la Corporación de acuerdo con el género de sus actividades.

5º. Nombrar el gerente general, los directores de los institutos y los jefes de departamentos, por mayoría absoluta de votos y para períodos de cuatro años. Los demás empleados de la institución serán también designados por la junta directiva, en cuanto no se disponga otra cosa en los estatutos.

6º. Establecer y clausurar sucursales y agencias.

7º. Ejercer las demás funciones que le señalen los estatutos de la Corporación.

Artículo 25. No podrán ser miembros de la Junta Directiva de la Corporación:

1º. Los que formen parte de la Junta Directiva o de la administración de otros establecimientos bancarios.

2º. Dos o más personas que pertenezcan a una misma sociedad colectiva o en comandita, o que tengan parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

3º. Los que determinen los estatutos.

Parágrafo.- Las inhabilidades anteriores se extienden igualmente a los miembros de las juntas consultivas o asesoras de las sucursales y agencias.

Artículo 26. No se podrá hacer ningún préstamo a ningún funcionario o empleado de la Corporación, directa ni indirectamente, sin la aprobación escrita de la Junta Directiva acordada por una mayoría de las cuatro quintas partes de los votos. La violación de esta disposición será castigada con la destitución inmediata de quienes hayan incurrido en la falta.

Artículo 27. Todas las decisiones de la Junta Directiva se adoptarán por mayoría de votos, sin que se requiera la anuencia especial de ninguno de sus miembros para la aprobación de sus actos.

Artículo 28. La personería de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro, para todos los efectos legales, la tendrá el gerente general; pero éste podrá delegarla en los directores de los institutos y en los jefes de departamentos, en lo correspondiente a los negocios de cada dependencia.

También podrá el gerente general delegar la representación de la Corporación en los gerentes de sucursales y directores de agencias, en la Junta Directiva de la nueva entidad, por un representante de cada una de las actuales juntas directivas de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, del Instituto de Crédito Territorial y del Instituto de Fomento Industrial, y por el Superintendente Bancario y el revisor fiscal de instituciones oficiales de crédito. El delegado de la Caja Agraria en este comité llevará además la representación del Banco Agrícola Hipotecario y de la Caja Colombiana de Ahorros.

Artículo 29. Para realizar la fusión ordenada por esta ley y elaborar los estatutos de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro, créase un comité organizador de nueve miembros, el cual estará compuesto por los delegados del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para el desarrollo de sus actividades en sus respectivos territorios.

Este comité realizará sus labores dentro de los dos meses siguientes a la vigencia de la presente ley, para lo cual podrá funcionar con la mayoría absoluta de sus miembros.

Los estatutos de la Corporación serán sometidos por el comité organizador o por los miembros de éste que hayan actuado a la aprobación del gobierno. Si el gobierno no se pronunciare sobre los estatutos en el curso de los dos meses siguientes a su presentación, se considerarán aprobados.

Parágrafo. - Una vez elegida e instalada, la Junta Directiva de la Corporación, podrá revisar y modificar los estatutos, de acuerdo con las necesidades que surjan en la práctica.

Artículo 30. En los estatutos de la Corporación deberá establecerse que las rentas que hayan sido destinadas por la ley a servicios especiales no podrán dedicarse a otros servicios de la entidad, sin indicación precisa de tales rentas.

Artículo 31. Las funciones y atribuciones que se han venido ejercitando por la Superintendencia Bancaria y la revisoría fiscal de instituciones oficiales de crédito sobre las entidades cuya fusión se ordena por la presente ley, continuarán ejerciéndose en la misma forma respecto de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro.

Artículo 32. Cada uno de los institutos de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro tendrá un auditor nombrado directamente por el

revisor fiscal de instituciones oficiales de crédito. El revisor fiscal podrá designar también subauditores para los departamentos de los institutos si lo juzga necesario.

III

PRINCIPIOS NORMATIVOS DE LA POLÍTICA CREDITICIA DE LA CORPORACIÓN

A - Política Crediticia

Artículo 33. La Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro desarrollará por medio del Instituto de Crédito las operaciones de crédito que correspondían a las diversas instituciones que deben fusionarse, pero su política estará subordinada a dos propósitos generales: el suministro de crédito con un sentido de servicio social, en término y condiciones que se garantice el sano desarrollo de la economía agropecuaria e industrial del país; y el incremento planeado de la construcción de viviendas populares de carácter rural y urbano.

Se entiende que la política de construcción de viviendas urbanas debe consistir en la realización conjunta de unidades urbanísticas planeadas y que la política de construcción de viviendas rurales no debe desprenderse de la política de colonización y creación de unidades agrarias por medio del planeamiento de aldeas o concentraciones campesinas.

Con el objeto de lograr un equilibrado desarrollo de los diversos sectores de la economía nacional, la Corporación podrá realizar una política flexible de restricción e intensificación de las corrientes de crédito en los sectores que se crea oportuno.

El servicio social de crédito se garantizará por medio de las bajas tasas de préstamo, los tipos diferenciales de interés, la eficiencia y rapidez del suministro y la dirección de la inversión.

B - Política de Fomento

Artículo 34. Por medio del Instituto de Fomento la Corporación intervendrá directamente en la creación y desarrollo de nuevas fuentes de producción agropecuaria e industrial, utilizando con la máxima intensidad y eficiencia los recursos de orden natural y las disponibilidades financieras de la nación. Con este propósito en la rama agraria y en la rama industrial el

Instituto de Fomento deberá desarrollar los planes cuya orientación se encuentra en el articulado siguiente:

C - Departamento de Unidades Agrarias

Artículo 35. Declárase de utilidad pública y de interés social la adquisición por la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro, de predios rurales cuya explotación no se acomode al sentido constitucional de la función social de la propiedad, a fin de dedicarlos a un cultivo planeado y dirigido de conformidad con el presente plan de unidades agrarias. También podrán expropiarse los terrenos próximos a las ciudades y poblaciones que estén abandonados o deficientemente explotados para dedicarlos al cultivo de artículos de primera necesidad por el sistema de unidades agrarias.

La calificación y demarcación concreta de los terrenos que deben expropiarse corresponden al gobierno nacional pero deberá fundarse en dictámenes técnicos de tres ingenieros agrónomos que se nombrarán así: uno por el Ministerio de la Economía Nacional; otro por la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro y un tercero por el propietario o grupo de propietarios interesados. La declaratoria gubernamental deberá ajustarse al dictamen técnico, y una vez hecha, la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro queda con personería suficiente para gestionar los juicios de expropiación, mediante la tramitación establecida en los artículos 3º a 12º, inclusive, de la Ley 1ª de 1943.

Artículo 36. Los predios que la Corporación adquiera, por venta voluntaria o forzosa de conformidad con el artículo anterior, así como las tierras fiscales que sean aptas para los mismos fines, serán destinados a la formación de unidades agrarias, integradas así:

- a) Por una hacienda de la Corporación provista de todos los elementos que sean indispensables no solo para su propio desarrollo sino para el servicio adecuado del resto de la "unidad".
- b) Por lotes o parcelas que se adjudicarán en propiedad a los campesinos interesados, en extensiones no menores de cuatro fanegadas. El precio de venta se amortizará en plazo máximo de treinta años, con abonos anuales determinados por la Corporación sobre un porcentaje razonable en relación con el producto de la respectiva cosecha. La deuda se garantizará con hipoteca sobre la parcela negociada.

Durante los dos primeros años no se cobrará cuota de amortización y, si la parcela se dedica en su mayor extensión a cultivos de tardío rendimiento, el

pago de las cuotas periódicas comenzará solamente del quinto año en adelante. Podrá cobrarse un interés hasta del cuatro por ciento (4 por 100) anual sobre el valor de las cuotas de amortización.

Artículo 37. En todo contrato de adjudicación de parcelas en las unidades agrarias se estipulará que el beneficiario deberá someterse a las condiciones técnicas y comerciales que la Corporación imponga, especialmente en cuanto a la especie de cultivo que deba emprender y desarrollar, y a los métodos de labor que se apliquen en la respectiva hacienda modelo de la Corporación.

Artículo 38. Mientras el parcelero no hubiere cumplido íntegramente sus obligaciones pecuniarias no podrá transferir, a ningún título, sin el consentimiento de la Corporación, el dominio de la parcela que se le hubiere adjudicado ni los bienes a ella adscritos, ni constituir derecho real alguno sobre los mismos.

Artículo 39. La organización de unidades agrarias será complementada con sociedades cooperativas de tipo integral, a las cuales automáticamente deberán pertenecer todos los parceleros.

Artículo 40. En los préstamos que se otorguen a los parceleros por el Instituto de Crédito de la Corporación no se podrá cobrar un interés que exceda del cuatro por ciento (4 por 100).

D - Departamento de Fomento Industrial

Artículo 41. El Departamento de Fomento Industrial tendrá las siguientes atribuciones:

- 1ª. Fundar directamente o con colaboración parcial del capital privado, fábricas en aquellas ramas industriales que no hayan tenido desarrollo en el país y que sean necesarias para la prosperidad económica nacional;
- 2ª. Fundar empresas en las mismas condiciones en aquellas ramas de la producción nacional no desarrolladas eficientemente por la iniciativa privada.
- 3ª. Ayudar al ensanche de las fábricas existentes de manifiesta utilidad económica, mediante el aporte de capitales por compra de acciones, hasta concurrencia del sesenta por ciento (60 por 100) del capital de esas empresas.

- 4ª. Establecer fábricas en aquellas ramas industriales cuyos precios de venta por artículo excedan inmoderadamente del costo de producción.
- 5ª. Las demás atribuciones similares que se establezcan en los estatutos de la Corporación.

Artículo 42. La intervención del Departamento de Fomento, en cuanto a las industrias se refiere, estará orientada a intensificar progresivamente la fundación y ensanche de empresas en tal forma que conserve su injerencia sobre la dirección de todas ellas, con el propósito de asegurarle al país los beneficios de una economía industrial planificada.

E - Departamento de Provisión Agrícola

Artículo 43. Este departamento orientará sus actividades en un sentido de servicio social, procurando que los márgenes de utilidad en los precios de venta de los productos no excedan de lo indispensable para cubrir su propio costo de administración y mantenimiento del servicio, más un cuatro por ciento (4 por 100) anual sobre los recursos destinados a sus inversiones.

IV

NUEVOS MEDIOS DE FINANCIACIÓN DE LA CORPORACIÓN

Artículo 44. Con base en los sobreencajes del Banco de la República, o sea en cuanto sus reservas excedan del límite mínimo señalado por la ley, dicha institución procederá a emitir hasta la cantidad de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) para entregarlos en préstamo a la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro, a un interés máximo del tres por ciento (3 por 100) anual y amortizables gradualmente en un lapso de treinta años.

Estos fondos los destinará la Corporación al Instituto de Fomento distribuyéndolos por iguales partes entre el Departamento de Unidades Agrarias y Fomento Agropecuario y el Departamento de Fomento Industrial.

Artículo 45. Los bancos comerciales deberán invertir un diez por ciento (10 por 100) de sus depósitos en bonos de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro, que devenguen un interés del tres por ciento (3 por 100) anual y cuyos plazos no excedan de un año.

La Corporación no podrá invertir estos fondos sino en préstamos a corto plazo.

V

FUNCIÓN SOCIAL DEL CRÉDITO

Artículo 46. Toda institución de crédito estará obligada a conceder los préstamos o descuentos que se le soliciten, siempre que los peticionarios satisfagan o llenen las distintas condiciones exigidas por las leyes, los estatutos y los reglamentos internos; que la institución cuente con suficientes recursos disponibles; y que no exista, orientada o impuesta por el Banco de la República, una política de restricción crediticia.

Tampoco podrán negarse préstamos o descuentos como actos discriminatorios, entendiéndose por tales aquellos que se basen en una descalificación de la persona, en cuanto se quieran estimar factores ajenos a la capacidad económica y de trabajo y a la solvencia moral de quien solicita el préstamo o descuento.

Artículo 47. Las decisiones por las cuales se niegue un préstamo o descuento por los bancos deben ser debidamente fundadas, y el interesado podrá solicitar, dentro de los diez días siguientes, que se revise o estudie de nuevo su petición. En este caso, antes de decidir en definitiva, se oirá previamente el concepto de la Superintendencia Bancaria, a la cual se le remitirán los respectivos antecedentes.

Cuando un banco no se ajustare a la estimación y calificación que haga la Superintendencia –en el caso de que se haya violado el artículo 46 de la presente ley– tal renuencia implicará la pérdida del derecho a los préstamos y redescuentos en el Banco de la República.

Artículo 48. Las instituciones bancarias deben llevar un Libro de Solicitudes de Préstamos, en el cual se anotarán, por orden, las solicitudes que se vayan presentando. Este libro debe ser registrado en la Superintendencia Bancaria, y para reservar las peticiones debe observarse la correspondiente prelación, en cuanto al tránsito de ellas haya sido el normal. En el caso de que se viole el orden de prelación sin razón justificativa, la Superintendencia podrá imponer multas a favor del tesoro nacional hasta de mil pesos (\$1.000) por cada infracción, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar por toda adulteración que ocurra en dichos libros, la cual se considerará para los efectos penales como falsedad en documentos públicos.

VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 49. La Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro organizará un Departamento de Coordinación y Planeamiento que se encargará de hacer los estudios y elaborar los prospectos de trabajo de la institución para períodos determinados, a fin de que los organismos directivos de la Corporación tengan suficientes elementos de juicio, que les permitan fomentar coordinadamente el desarrollo agrícola e industrial del país.

Artículo 50. Quedan derogadas todas las disposiciones que sean contrarias a la presente ley.

Artículo 51. Esta ley regirá desde su sanción.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el Banco de la República y se organiza la corporación de crédito, fomento y ahorro.

El proyecto sobre reforma bancaria a que esta exposición de motivos se refiere, tuvo su origen en el trabajo colectivo de una junta de personas versadas en el ordenamiento financiero del país, la cual se reunió por insinuación y bajo la dirección del jefe del liberalismo, doctor JORGE ELIÉCER GAITÁN. Una vez concluido el estudio general de fondo se nombró una sub-comisión para redactar el articulado del proyecto, compuesta por el Presidente del Consejo de Estado, doctor Guillermo Hernández Rodríguez, en su carácter de profesor de finanzas de la Universidad Nacional; por el doctor Antonio García, profesor de Economía Política de la misma Universidad; por el doctor Antonio Ordóñez Ceballos, revisor fiscal de Instituciones Oficiales de Crédito, y por el doctor Luis Rafael Robles.

El proyecto está configurado por una subdivisión de materias distribuidas en seis secciones, de las cuales las dos más importantes se refieren al Banco de la República y a la fusión en una nueva entidad de varias de las instituciones oficiales de crédito. La tercera sección del proyecto establece los principios normativos de la política de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro. La cuarta indica el método de financiar el plan económico que se le asigna a la Corporación. La quinta establece varios principios generales para asegurar la función social del crédito. Las disposiciones finales organizan dentro de la Corporación un Departamento de Coordinación y Planeamiento.

Esta exposición de motivos se ajustará al orden por materias que sus autores le dieron al proyecto. Inicialmente debemos advertir que las subdivisiones del proyecto forman un conjunto articulado por las ideas directrices que parten de la base de considerar al Banco de la República como núcleo director de la moneda y del crédito, para relacionarlo luego

con la financiación preferencial de las instituciones semioficiales o paraestatales de crédito que se fusionan en su mayoría dentro de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro. Establecida esta vinculación financiera entre el Banco de la República y la Corporación como establecimientos paraestatales que persiguen objetivos de interés público, el proyecto señala los planes de desarrollo de la economía nacional a que deben concurrir con sus recursos esas dos entidades. El reajuste bancario que contiene el proyecto tiene un valor de singular importancia como procedimiento técnico indispensable para encausar los recursos monetarios del país, a fin de que operen como propulsores directos del desarrollo de la nación en sus diferentes sectores económicos. Este mismo criterio servirá de orientación para esta exposición de motivos, con que explicamos ante el Parlamento la estructura y las finalidades del proyecto de ley que hemos presentado a su consideración.

Reformas en el ordenamiento del Banco de la República

La primera parte del proyecto está consagrada a modificar la composición de la Junta Directiva del Banco de la República para reforzar la representación que dentro de ella les corresponde a las entidades oficiales, como una consecuencia de las funciones estatales que se le asignan al Banco y de la ampliación de sus funciones intervencionistas en la política crediticia de los bancos privados. Esta sección del proyecto se explicará siguiendo el orden del articulado.

1

La banca moderna se caracteriza por el desarrollo preponderante de los Bancos Centrales, que tienen como funciones las de servir de institutos de emisión y de control de la moneda y de bancos prestamistas de última instancia al través de las operaciones de redescuento. Los Bancos Centrales se han convertido en centros de dirección financiera mediante la regulación monetaria y de la racionalización del crédito. Los bancos privados se alimentan de los depósitos que el público lleva a sus cajas, los cuales les sirven para hacer operaciones activas prestándolos al público. Pero las fuentes de abastecimiento de los bancos privados no están reducidas al renglón de depósitos, sino que comprenden también los fondos que les suministra el Banco de la República mediante la operación de redescuento de papeles de crédito. En esta forma el Banco Emisor abastece el sistema bancario privado y oficial del país haciendo uso de su prerrogativa monopolista y estatal de emitir billetes para la circulación. Esta situación preeminente hace de los Bancos Centrales organismos directores de tal

importancia, que ha venido desarrollándose de manera insistente la tendencia caracterizada por la intervención de los gobiernos en la dirección de esos establecimientos, con el propósito de controlar a través de ellos el flujo y reflujo de las corrientes de crédito. En algunos países, como en Inglaterra, esta tendencia ha alcanzado su máximo desarrollo en la nacionalización de la Banca Central, operada bajo gobiernos de filiación socialista. En efecto no se justifica que un instituto que tiene la función legal de emitir moneda sea dirigido por los bancos particulares interesados en utilizar aquella capacidad de emisión a través del préstamo y del redescuento. Lo contrario es precisamente lo lógico, o sea que el Estado, por medio de la Banca Central, pueda dirigir siquiera parcialmente la política crediticia de los bancos privados. Por esta razón el primer artículo del proyecto que se somete a la consideración de las cámaras obedece a la necesidad de que la Junta Directiva del Banco de la República tenga una mayoría de representantes de las instituciones oficiales, al lado una representación secundaria, pero de todas maneras importante, de los intereses de carácter particular.

El proyecto mantiene la representación de que hoy disfrutaban los poseedores de acciones de las clases B, C, y D, Y conserva el número actual de representantes directos del Presidente de la República. En cambio, reduce a uno los dos delegados que mantenían en la Junta Directiva la Federación Nacional de Cafeteros, de una parte, y las cámaras de comercio y las sociedades de agricultores, de la otra. Cada una de estas entidades tendrá derecho a un renglón en la terna que se pasará a la Cámara de Representantes para escoger el delegado que las deben representar. Este procedimiento mantiene lo que pudiéramos llamar una representación gremial dentro del Banco de la República, pero a través de un trámite, intervenido por la Cámara de Representantes. Se establece que el Parlamento puede designar cuatro de los miembros de la Junta Directiva, escogidos fuera de su seno, a razón de dos por el Senado de la República y dos por la Cámara de Representantes. Finalmente se dispone que dos de los directores deben ser designados por la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro, institución a la cual se refiere la última parte del proyecto, como encargada de orientar la acción crediticia del Estado.

La elección del gerente y de los subgerentes por la Junta Directiva del Banco requerirá en adelante una simple mayoría de votos, con lo cual los representantes del Estado tendrán una influencia ventajosa y determinante.

De lo que se ha dicho se deduce que el número de miembros de la Junta Directiva del Banco pasa, de nueve que tiene en la actualidad, a quince que

contempla el proyecto, de los cuales diez, o sea las dos terceras partes, son elegidos por órganos oficiales.

2

En la actualidad el Banco de la República funciona sobre la base de dos porcentajes de reservas diferentes, según se trate del total de los billetes en circulación o del total de los depósitos. Para los primeros debe corresponder un encaje del 30 por ciento y para los segundos uno del 25 por ciento. Con el propósito de eliminar esta distinción, que técnicamente no se justifica, el proyecto propone la unificación de la reserva en un 30 por ciento, ya se trate de billetes o de depósitos.

Se ha optado por el tipo del 30 por ciento por considerar que no sería conveniente reducir demasiado esta proporción en un momento en que el sistema internacional de cambios trata de reorganizarse sobre una nueva conexión con el oro y que en nuestras balanzas comerciales comienzan a tener una curva adversa que por repercusión desequilibra la balanza de pagos. No nos ha sido indiferente tampoco para la fijación de ese porcentaje la circunstancia de que las reservas monetarias mundiales representan el 37,8 de los billetes en circulación y exigibilidades de los bancos centrales. No consideramos prudente adoptar para nuestro sistema monetario un porcentaje demasiado inferior al promedio internacional.

En cuanto a la composición cualitativa de este encaje, el proyecto establece que dicha garantía debe consistir en oro o en divisas extranjeras.

Respecto del encaje en metálico, solo basta recordar que, a pesar del abandono general del patrón de oro como una consecuencia en el orden monetario de la crisis cíclica de 1929-1932, los cambios internacionales han venido conectados con dicho metal, (a excepción de algunas formas nuevas como la que implicaban los marcos aski) a tal extremo que el Fondo Monetario Internacional trata de equilibrar los cambios internacionales dentro de un sistema que tiene ciertas características del patrón de oro, ya que señala una paridad fija en relación con dicho metal para las diversas monedas de los países asociados. Se mantiene, pues, una tradición que no ha perdido su vigencia internacional.

Respecto de la reserva en divisas extranjeras, debe advertirse que la técnica bancaria, especialmente en los países latinoamericanos, les da validez para tales efectos en vista de su importancia para los cambios internacionales. Estas disponibilidades de moneda extranjera le permiten al

Banco Central eventualmente saldar los desequilibrios que se puedan operar en la balanza de pagos.

Pero para que llenen su función se requiere que esas divisas sean fácilmente movilizables, esto es, que no estén sometidas a restricciones en el país donde estén depositadas.

La adhesión de Colombia a los convenios de Bretton Woods ha implicado para el Banco de la República, hasta el momento, aportar en oro al Fondo Monetario Internacional la suma de \$21.866.513.57, y en moneda corriente colombiana la cantidad de \$65.624.200.73. Este aporte, en la doble forma de oro y de billetes, obedece a las estipulaciones del acuerdo, según las cuales el sistema aplicable a Colombia consiste en pagar un 25 en oro y el resto –el 75– en moneda del país, o en certificados de tesorería sin intereses, o en otras obligaciones gubernamentales pagaderas a la vista. Este compromiso internacional plantea ante el país el problema relativo a la manera de computar su aporte en oro al Fondo Monetario Internacional, a fin de decidir si esa suma debe o no considerarse hábil para seguir sirviendo de reserva legal en relación con los billetes y depósitos del Banco de la República: La solución de este problema no puede desvincularse de la naturaleza y propósitos del Fondo Monetario Internacional. Este Fondo se propone mantener la estabilidad de los cambios internacionales mediante un sistema multilateral de pagos, que le permite operar como una especie de centro compensador, para lo cual utiliza los aportes de los diferentes asociados, pudiendo hacer préstamos a los países de balanza deficitaria para corregir sus desequilibrios. Estos auxilios del Fondo pueden llegar, dentro de un lapso de doce meses, al 25 por ciento de la participación de cada país, lo que equivale para el caso de Colombia a la disponibilidad de la proporción en oro de su aporte. De manera que, en última instancia, la cuota en oro al Fondo Monetario Internacional es una reserva disponible del Banco de la República para saldar eventualmente los saldos de una balanza de pagos adversa.

Si por lo expuesto consideramos que el aporte en oro al Fondo Monetario Internacional debe computarse como reserva, por otras razones nos inclinamos a estimar que los depósitos en moneda colombiana a favor del mismo Fondo deben quedar exentos del requisito de encaje. En efecto, el Fondo establece que la paridad de las monedas nacionales se expresará en oro como denominador común. La base para determinar los tipos de paridad inicial son "los tipos de cambios efectivos 60 días antes de que entre en vigor el convenio sobre el Fondo". Por lo demás, si se tiene en cuenta que sobre los depósitos en moneda colombiana a favor del Fondo solo se giraría eventualmente, nos parece procedente establecer la condición

especialísima de que esos depósitos no requieran respaldo en oro o divisas, lo que resulta también de conveniencia en momentos en que existe una tendencia acentuada a la baja en las reservas del Banco Emisor.

3

Tradicionalmente la legislación bancaria se ha preocupado en todos los países por asegurar la liquidez de los bancos mediante una ordenación sincronizada entre las operaciones activas y pasivas. Con este propósito se fijan a los bancos privados los porcentajes de reserva que deben mantener en relación con sus depósitos. La práctica ha demostrado que la determinación del porcentaje de tales reservas no es solamente una medida encaminada a garantizar la liquidez de los bancos, sino también un procedimiento al través del cual se dirige el crédito ampliando o restringiendo las posibilidades para otorgarlo. Pero como quiera que estos porcentajes se fijaban por ley, tenían el inconveniente de su falta de flexibilidad para operar sobre un mercado monetario en constantes alternativas. Con el propósito de modificar esta práctica defectuosa y rígida varios países han optado por determinar legalmente los puntos mínimos y máximos de dicha reserva, pero dejando a los bancos centrales la posibilidad de fijarla de tiempo en tiempo, sin exceder esos límites, según las necesidades crediticias. Este procedimiento conocido como sistema de la reserva móvil, permite fijar altos porcentajes de reserva cuando se quiere contraer la abundancia de crédito y reducirlos cuando se trate de suscitar el fenómeno contrario. Estas reservas deberán consistir en depósitos disponibles sin interés en el Banco de la República. Así, pues, el método de la reserva móvil le permite al Banco recoger el dinero y mantenerlo en sus cajas o ponerlo a disponibilidad del público, elevando o reduciendo el porcentaje de reserva, según las necesidades de la economía nacional.

Dentro de este criterio general que trata de asegurarle al Banco de la República la posibilidad de intervenir eficazmente y sin trabas en la política crediticia de los establecimientos bancarios particulares, el proyecto le deja atribuciones para fijar diferentes porcentajes de reserva, dentro de los límites máximo y mínimo señalados, según se trate de bancos accionistas y según la calidad de los depósitos, a la vista o a término.

Los bancos comerciales con un capital pagado y una reserva legal de 71 millones de pesos han podido disponer de un volumen de depósitos que alcanza a 410 millones de pesos y de 24 millones de préstamos y descuentos en el Banco de la República. Estas cifras significan que los bancos comerciales movilizan alrededor de 435 millones que están integrados por

dineros que pertenecen a los depositantes y al Banco de la República. Es justo y conveniente para los intereses del país que un torrente circulatorio de tal origen pueda ser encausado bajo la dirección de una entidad paraestatal, según las necesidades de la economía colombiana.

4

Dentro de la orientación general del proyecto que tiende a vigorizar la intervención del Banco Central en la vida financiera de la nación, se le autoriza para comprar y vender en mercado abierto, no solo los bonos del Gobierno Nacional, sino todos los emitidos por las entidades públicas y por las instituciones en que tenga participación el Estado. Esta operación se subordina a dos condiciones. De parte del Banco, debe tenerse la prudencia necesaria para que esta clase de actividades no ponga en peligro sus recursos, para lo cual se establece como medida prudencial que no podrá comprar valores por una cantidad mayor del 150 por ciento de su capital y fondo de reserva legal; y de parte de los papeles, debe tenerse en cuenta que estén al día en el pago de sus intereses y cuotas de amortización. Esta actividad del Banco, que podrá ejecutarse directamente o por medio del Fondo de Estabilización, le permitirá intervenir más eficazmente en el mercado de los valores oficiales para mantener cotizaciones estables e influir sobre el volumen de la moneda disponible.

5

Con la misma finalidad de hacer del Banco de la República el supremo director de la política crediticia del país, se le autoriza para hacer operaciones directas con el público cuando quiera que las instituciones bancarias apliquen una, política de restricción del crédito opuesta a las orientaciones del Banco Central. Así, cuando los bancos particulares por razones no justificadas desde el punto de vista de los intereses generales de la economía del país, resuelvan restringir sus operaciones de crédito, el Banco de la República podrá entrar a sustituirlos como medida de emergencia, prestando directamente al público con plazos hasta de seis meses.

6

Con el propósito de fomentar el desarrollo de las cooperativas, se extienden los beneficios del Banco de la República a esta clase de entidades, que sin llenar el requisito de poseer acciones de este último, tendrán la

categoría de afiliadas, con el propósito de que puedan utilizar los servicios del banco en sus renglones de préstamos y de redescuentos.

7

Como una simple autorización de la cual puede hacer uso cuando las condiciones lo requieran, se le da al Banco de la República la facultad de obligar a los bancos comerciales y a las cooperativas a distribuir sus disponibilidades de crédito mediante un sistema de racionamiento por actividades económicas, de acuerdo con el desarrollo industrial, comercial y agrícola del país. Se trata de encausar el crédito por un sistema de cupos, determinando los porcentajes que las instituciones bancarias pueden invertir en determinadas ramas de actividad económica.

8

Para reformar la injerencia del Banco de la República en las instituciones de crédito se establece que la institución tendrá por derecho propio representantes en las juntas directivas de los Bancos e Instituciones afiliadas. La vocería del Banco dentro de estas juntas será muy importante para tratar de encausar las corrientes del crédito con sujeción a un plan general armónico.

9

El proyecto se ocupa de unificar en el Banco de la República la dirección de la moneda nacional otorgándole con tal fin la autorización de indicar la política que deba seguir la Oficina de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones. Dicha Oficina deberá confeccionar anualmente un proyecto general de importaciones, de conformidad con las necesidades económicas del país y teniendo en cuenta la repercusión de ese plan sobre la balanza de pagos, para someterlo a la consideración del Banco de la República. Mediante este procedimiento, el Banco, director de la moneda nacional, podrá controlar las repercusiones que sobre ella tenga la balanza comercial y la balanza de pagos internacionales. Esta unidad de dirección de la moneda y del comercio internacional tiene singular importancia en los actuales momentos, en que nuestra balanza de pagos comienza a tornarse desfavorable al influjo del desequilibrio de la balanza comercial, operado por el ascenso del valor de las importaciones sin un aumento proporcional de las exportaciones. Las últimas publicaciones periodísticas, de fuente

oficial, ofrecen el cuadro que se transcribe a continuación sobre el movimiento de la balanza de pagos en los últimos cinco años.

1942	US. \$ -I-	44.160.000.00
1943	-I-	58.233.000.00
1944	-I-	45.543.000.00
1945	-I-	14.670.000.00
1946	-I-	2.293.000.00
1947	(mes de junio) -I-	51.444.000.00

Los saldos favorables de nuestra balanza comercial se explican por las condiciones especiales del comercio internacional en el período bélico. El valor de nuestras importaciones disminuyó del máximo de 183 millones de pesos alcanzados en 1939 hasta 104 millones en 1942. En el mismo período se opera un aumento de nuestras exportaciones de 177 millones a 191, respectivamente. La balanza comercial fue deficitaria en 1945 y su desequilibrio adverso se acentuó considerablemente en 1946, en que nuestras importaciones valieron 402 millones de pesos contra exportaciones por un valor de 351 millones solamente.

Durante la guerra pudimos acrecentar nuestras exportaciones, viéndonos paralelamente obligados a restringir las importaciones por virtud de las necesidades de los países unidos, que al mismo tiempo que recurrían a los mercados internacionales en busca de alimentos y de materiales para la industria de guerra, reducían sus exportaciones para abastecer las necesidades del mercado interno.

La fuerte acumulación de divisas que este fenómeno produjo se viene mermando por los factores contrarios que operan en la actualidad. Parece simplemente prudente que ante este período adverso de nuestra balanza de pagos, se trate de aplicar una política de importaciones y exportaciones centralizada en su dirección en el Banco de la República como supremo director de nuestra moneda y de los cambios internacionales.

En la actualidad el monto de las operaciones que cada entidad bancaria puede hacer con el Banco de la República está limitada por las siguientes disposiciones legales:

a) Ley 168 de 1938, artículo 3º:

"El Banco de la República no podrá hacer préstamos y redescuentos a una sola entidad bancaria por una cuantía superior al capital y reserva legal del mismo banco".

b) Ley 38 de 1939, artículo 30:

"El Banco de la República podrá hacer préstamos y descuentos a las entidades bancarias hasta por un veinte por ciento (20) más del límite previsto en el artículo 3º de la ley 168 de 1938".

Mucho se ha discutido acerca de cuáles son los factores que deben tenerse en cuenta según los artículos transcritos: si el capital y la reserva legal del Banco de la República o el capital y la reserva legal del Banco que solicita el préstamo o redescuento. En la actualidad parece primar el concepto, no justificado dentro de la técnica bancaria, de que el monto de los préstamos y redescuentos a que tiene derecho cada banco, no es determinado por su propio capital y reserva legal, sino por el capital y reserva del Banco de la República. Semejantes disposiciones otorgan a los bancos afiliados un derecho parejo en cuanto a préstamos y redescuentos en el Banco de la República sin tener en consideración sus diferencias internas, desde el punto de vista de sus recursos y posibilidades. En la actualidad los catorce establecimientos accionistas del Banco de la República tienen, cada uno, derecho a redescantar cerca de veinticuatro millones de pesos, lo que equivale a un total de 335 millones de pesos. El 30 de junio del año en curso estos redescuentos ascendían a 34 millones, de tal manera que dichas entidades tenían teóricamente un cupo no utilizado de 300 millones de pesos.

Este moderado recurso al redescuento se explica en parte por el volumen apreciable de los depósitos en los bancos privados, sumas en las cuales se puede operar holgadamente. En efecto, en mayo último los depósitos a la vista y a término en los bancos comerciales pasaban de 436 millones de pesos.

Este sistema de asignación de cupos uniformes para todos los bancos no se justifica por las razones antes mencionadas, y es preferible desde el

punto de vista técnico dejar al Banco de la República en libertad de no establecer limitaciones distintas a las que a su juicio sean necesarias, según la situación y estructura interna de cada banco y según las conveniencias monetarias y crediticias del país. La Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro que se crea en el articulado posterior del proyecto se ve convenientemente favorecida con esta disposición.

11

Con el propósito de obtener un bajo tipo de interés en los negocios de los bancos comerciales con el público, el artículo 10 de la Ley 82 de 1931 había autorizado ciertas reducciones en los encajes de los bancos accionistas que para sus operaciones descontables fijaran un interés que no excediere en más de dos puntos a la tasa de redescuento cobrada por el Banco de la República. En realidad, los bancos se han acomodado a este sistema para gozar de esos halagos sobre la reducción del encaje. El proyecto legaliza este uso bancario, desligándolo de toda relación con los encajes, ya que éstos deben ser manejados en función de las necesidades de restringir o ampliar el ciclo crediticio y de asegurar la liquidez de las instituciones bancarias. De ahora en adelante los bancos estarán obligados a limitar la tasa de descuento al máximo de dos puntos sobre el tipo de redescuento que fije el Banco de la República. Si así no sucediere, el respectivo banco afiliado perderá, durante el lapso de su insurgencia contra esta disposición, su derecho a obtener préstamos o descuentos en el Banco de la República.

12

El proyecto que se somete a la consideración de las Cámaras regresa, en vista de que ha pasado la situación de emergencia que lo justificó, al sistema establecido por la Ley 35 de 1925, que tiene por objeto garantizar la solidez de la estructura bancaria en condiciones normales, sin restringir demasiado su elasticidad.

13

El artículo 22 de la Ley 25 de 1923 había hecho del Banco de la República el principal depositario de los fondos del Gobierno Nacional de Colombia. En el artículo 23 del proyecto se hace imperativo para las oficinas que manejan dineros públicos depositarlos en el Banco de la República. Se trata, pues, de reforzar la primitiva disposición legal, pero estableciendo una excepción para aquellas oficinas que funcionen en municipios donde no tenga agencias

el Banco de la República. En estos casos, los fondos públicos deberán ser depositados en los establecimientos bancarios semioficiales si los hubiere, y solo en defecto de éstos en los bancos privados.

14

De conformidad con la ley orgánica del Banco de la República, el auditor de la institución debe ser designado de acuerdo con lo que dispongan los estatutos, y éstos han establecido que dicho funcionario sea de nombramiento de la Junta Directiva. No parece técnicamente aconsejable que la Junta Directiva organice su propio control. Una práctica colombiana que lleva un cuarto de siglo de tradición, ha establecido una sana diferencia de origen entre los encargados de las labores ejecutivas y los funcionarios que deban ejercer el control fiscal. El Contralor es elegido por el Congreso y los contralores departamentales por las Asambleas. Con la finalidad de eliminar la subordinación del Auditor a la Junta Directiva que va a controlar, el proyecto propone, por vía de superación técnica, que dicho funcionario, sea designado en junta de accionistas.

15

Se dispone que el Banco tenga una oficina de investigaciones económicas, especialmente en lo relacionado con el ciclo crediticio. Los estudios de un organismo de tal naturaleza, realizados en forma permanente y sistemática, serán de mucha utilidad para determinar la política del banco, a cuyas intervenciones en la banca privada debe corresponder una dilatación de sus medios informativos. Con esta medida se reforzarán los excelentes servicios que el banco viene prestando a través de su revista mensual.

16

El artículo 16 del proyecto es apenas el desarrollo de otros anteriores, en el sentido de establecer que es la Junta Directiva del Banco a quien corresponde adoptar las distintas medidas de intervención propuestas, tales como la fijación de reservas, las intervenciones en mercado abierto, etc.

17

Al otorgar el proyecto al Banco de la República la facultad de determinar la política que deba seguir la Oficina de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones, es obvio que la entidad que le servía de Junta Consultiva a

dicha oficina debe desaparecer. En tal virtud el artículo 17 del proyecto determina que esas funciones deben ser ejercidas en adelante por la Junta Directiva del Banco.



Al terminar esta parte de la exposición de motivos en lo referente al Banco de la República, debe destacarse que el proyecto amplía las funciones del banco como regulador del mercado monetario, dándole mayor elasticidad a sus intervenciones y una mayor injerencia en el control de la banca privada. Esta estatización de funciones de la banca central necesariamente tenía que reflejarse, de manera paralela y armónica, en la composición de su Junta Directiva, donde la presencia de las entidades oficiales ha sido ampliada considerablemente, operándose, pudiera decirse, una nacionalización de la dirección del Banco de la República sin la necesidad de nacionalizar sus capitales, sistema este último al cual han recurrido, recientemente con buenos resultados, Inglaterra, Francia y Argentina.

Los bancos comerciales con un capital pagado y una reserva legal de 71 millones de pesos han podido disponer de un volumen de depósitos que alcanza a 410 millones de pesos y de 34 millones de préstamos y redescuentos en el Banco de la República. Estas cifras significan que los bancos comerciales movilizan alrededor de 445 millones, que están integrados por dineros que pertenecen a los depositantes y al Banco de la República. Nada más justo y conveniente para los intereses del país, por consiguiente, que un torrente circulatorio de tal procedencia pueda ser encauzado bajo la dirección de una entidad paraestatal, según las necesidades de la economía colombiana.

II

Creación de la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro

En un país como el nuestro, donde los capitales privados no son lo suficientemente poderosos para unificarse financieramente y desarrollar una rigurosa política crediticia encaminada a estimular el desarrollo industrial y agropecuario del país, ha sido necesario que el Estado destine parte de sus capitales para organizar instituciones de crédito y fomento especializadas en diversos sectores de la actividad económica. Estas necesidades del país determinaron la creación de una serie de entidades

oficiales y semioficiales como la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Banco Agrícola Hipotecario, el Instituto de Fomento Industrial, el Instituto de Crédito Territorial, la Caja Colombiana de Ahorros y otras varias. Pero estas entidades constituidas en su totalidad o en gran parte con capitales del Estado, funcionan de una manera autónoma e independiente sin que su actividad esté regulada por un plan de conjunto, orientado a procurar el desarrollo general de la economía colombiana. Esta dispersión del esfuerzo oficial a través de una serie de instituciones autónomas y desarticuladas entre sí se inspira en el alineamiento especial de algunos estados modernos, severamente criticados, a este respecto, por los tratadistas de administración pública. La práctica colombiana ha solido tener como modelo, para algunas materias, la configuración orgánica estatal estadounidense, donde los departamentos administrativos son cerca de cincuenta y las agencias independientes más de ciento. Dentro de estas entidades autónomas son varias las que se ocupan del crédito y de asuntos financieros en general, como el Departamento de Reconstrucción Financiera, organizado en 1932, para sofrenar las desastrosas consecuencias de la crisis cíclica de esa época. La crítica de esa organización por los tratadistas de ese país debe conocerse, para no tomar como pauta un sistema que está siendo sometido a profundas transformaciones, con el propósito de eliminar las deficiencias que ha revelado en la práctica.

La multiplicidad de oficinas, agencias y departamentos autónomos en los Estados Unidos le dan a lo que podría llamarse la carta geográfica de su organización, un aspecto de cielo estrellado, con sus infinitos puntos independientes. Las complejidades del mecanismo y su tendencia a constituir una perfecta organización individual dentro de una anarquía de conjunto, ha llevado a los tratadistas de ciencia de la administración a formular contra el sistema una serie de críticas.

Muchos son los autores que han escrito sobre el particular, como Beard, Ogg and Ray's, Patterson, White, Young, Sayre, cuyas observaciones críticas pueden sintetizarse así:

Muchos departamentos comprenden funciones no vinculadas íntimamente con los propósitos fundamentales del departamento.

- 2) Muchos servicios están esparcidos y duplicados en diferentes oficinas y departamentos.
- 3) Ausencia de coordinación entre los numerosos departamentos administrativos.
- 4) Falta una agencia central de dirección.

Los diversos estudios críticos se han manifestado en la práctica en la elaboración de variados planes de reforma. El más importante de estos ensayos, por haber sido realizado parcialmente, fue el propuesto por la comisión oficial denominada *President's Committee on Administrative Management*, el cual contiene varias proposiciones fundamentales.

Este programa de reforma ha venido desarrollándose desde 1939, en el sentido de refundir en grandes departamentos autónomos varias de las agencias y oficinas independientes. Así se hizo, por ejemplo, con la Agencia Federal de Préstamos (*Federal Loan Agency*), la cual incorporó bajo una sola dirección varias de las instituciones que de manera autónoma venían ocupándose de los problemas relativos al crédito.

Como se ve, en los Estados Unidos se opera una evolución tendiente a liquidar esta organización financiera, subdividida en forma feudal, para sustituirla por un sistema coordinado sujeto a una dirección simplificada.

Las mismas razones que determinan estos movimientos en otros países actúan también en Colombia de una manera más intensa. En efecto, en los grandes países capitalistas, como los Estados Unidos, la acción oficial se propone utilizar en su totalidad la capacidad de producción ya existente en la industria y en la agricultura. En cambio, entre nosotros, con una economía caracterizada por un deficiente desarrollo de sus fuerzas productivas, se requiere darle una mayor importancia a la política de fomento a fin de que el estímulo de la acción oficial no se descargue de manera exclusiva sobre los mecanismos existentes, sino que se ocupe también, de manera sistemática, en la creación de otros nuevos.

A

La economía contemporánea se caracteriza por una relación muy estrecha entre las actividades industriales y agropecuarias y el sistema bancario, como fuerza superior de propulsión financiera. La banca se ha transformado en un organismo central indispensable que opera sobre la agricultura y sobre la industria y fomenta su desarrollo, distribuyendo sus grandes reservas de crédito. Como quiera que el sistema bancario particular se dedica en Colombia preferentemente a las operaciones de índole comercial, el Estado ha venido poco a poco fundando con sus propios recursos, instituciones de crédito para las actividades industriales y agropecuarias.

Todas las entidades organizadas con esta finalidad le han prestado al país importantísimos servicios, que hubieran sido mucho más eficaces si su desarrollo hubiera obedecido a una coordinación centralizada. Sin que se

justificara técnicamente, el país mantuvo dos instituciones oficiales de crédito agrario a largo plazo, las cuales funcionaban paralelamente: el Banco Agrícola Hipotecario y la Caja de Crédito Agrario. Aunque la técnica aconsejaba que fueran fusionadas estas dos instituciones, tal proceso no se ha desarrollado plenamente, pero el Banco Agrícola Hipotecario opera en la actualidad bajo la dependencia de la Caja de Crédito Agrario, en virtud del convenio que sobre el particular se celebró en febrero de 1945 entre dichas dos entidades. La sección agrícola a mediano y largo plazo fue creada dentro de la Caja Agraria por el Decreto número 1156 de 1940, y si su desarrollo a largo plazo fue modesto, ello se debió a que no se le dieron facultades de emitir bonos sino a lapsos máximos de seis años.

La fusión del Banco Agrícola con la Caja Agraria no es una medida financiera novedosa. Desde 1940 el Gobierno Nacional había previsto la necesidad de realizarla. En efecto, el decreto de carácter extraordinario que se acaba de mencionar había dispuesto en su artículo 3° lo siguiente:

“Las operaciones que en el futuro celebre el Banco Agrícola Hipotecario de la nueva sección de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y entre ésta y el banco se establecerá la necesaria coordinación, a efecto de que complementen recíprocamente sus actividades y de preparar la fusión de las dos entidades, que se llevará a cabo cuando las circunstancias indiquen la posibilidad y conveniencia de tal medida.

"Parágrafo. Queda autorizado el Gobierno para efectuar en cualquier tiempo las gestiones conducentes a realizar la fusión prevista en este artículo".

Las atribuciones de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero venían ya ampliándose de manera sistemática y constante. El mismo decreto 1156 de 1940 había incorporado a la Caja el Fondo Nacional de Ganadería creado por el decreto número 690 de 1939. Dicho Fondo de Ganadería fue organizado por el Gobierno como entidad autónoma, encargada de dar facilidades para el crédito de cría y levante de ganado. La dirección de ese fondo estaba a cargo de una Junta Administradora, compuesta por la Directiva de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con la Caja Colombiana de Ahorros sucedió otro tanto, puesto que se fundó por desprendimiento de una sección del Banco Agrícola Hipotecario y vino al fin a quedar administrada por la Junta Directiva de la Caja Agraria.

Se observa, pues, que la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, con el correr de los años, vino a asumir la dirección del Banco Agrícola, de la Caja

Colombiana de Ahorros y del Fondo Nacional de Ganadería. Este movimiento obedece a la necesidad de centralizar la acción de las instituciones oficiales de créditos, para evitar su desarmonía en lo concerniente a la política financiera. Además, el gobierno pensó en adscribir también a la Caja Agraria las funciones del Instituto de Crédito Territorial. En efecto, el doctor Francisco de Paula Pérez, ministro de hacienda, en conferencia leída en la Radio Nacional, y publicada en "El Tiempo" del 10 de junio de 1947, decía sobre el particular:

"El Instituto disponía tan solo para sus trabajos de los reembolsos de los préstamos ya otorgados, que eran \$ 133.308.45 para la vivienda campesina, y de \$ 249.908 para la vivienda urbana, cantidad insuficiente que imponía una fuerte pérdida para la administración, la cual solo pudo evitarse trabajando por cuenta de otras entidades de servicio público, con financiación acordada con ellas mismas. Ante situación tan desesperada se pensó en fusionar el Instituto de Crédito Territorial con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, pero la situación de ésta en cuanto a recursos era igualmente grave y se prescindió de esta primera iniciativa".

Pero este proyecto no constituye simplemente un arreglo unitario de las instituciones oficiales de crédito, sino que implica, además, una organización diferente con propósitos de realizar una política de fomento mucho más amplia y audaz.

El proyecto que se presenta a la consideración de las Cámaras fusiona en una sola institución la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, el Banco Agrícola Hipotecario, el Instituto de Fomento Industrial, el Instituto de Crédito Territorial y la Caja Colombiana de Ahorros. En realidad tres de las entidades nombradas son dirigidas en la actualidad por la Caja de Crédito Agrario, y en consecuencia la fusión por nosotros propuesta se simplifica, máxime cuando el Instituto de Crédito Territorial, también iba a ser adscrito a la Caja, según las declaraciones del Ministro de Hacienda antes transcritas. La nueva entidad así formada se denominará "Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro.

El proyecto no ha querido quebrantar la tradición legislativa de las instituciones que se fusionan y dispone, por lo tanto, que dentro del nuevo tipo de organización que se adopta se seguirán aplicando las disposiciones que rige la actividad de las entidades sobre las que versa la fusión, mientras no contradigan la letra y el espíritu de la nueva ley.

B

Naturaleza jurídica de la fusión

Podría argumentarse que el proyecto no contempla la suerte que deban correr los capitales privados que concurrieron a la formación de algunas de las entidades que se fusionan. En los estatutos, que deben acomodarse a la presente ley y a las disposiciones compatibles con ella que regían el funcionamiento de las entidades fusionadas, deberá indicarse la suma que del capital de la nueva corporación corresponda a los viejos aportes de los particulares. Debemos insistir en que no se trata de fusionar entidades privadas, sino instituciones de derecho público de aquellas que los expositores llaman semioficiales o paraestatales. Esta distinción es fundamental, porque los establecimientos privados se organizan dentro de los cauces de la ley general de bancos pero teniendo en sus estatutos el acto fundamental que les da vida y que les sirve de norma y cuadro para sus actividades. En cambio, las entidades paraestatales son instrumentos del Estado, aunque tengan una configuración orgánica separada. Su ordenamiento estatutario se vincula fundamentalmente a leyes especiales de donde toman su vida. Si los particulares concurren a la formación de sus capitales, lo hacen sometiéndose a este orden legal de derecho público y corriendo las contingencias del caso. La doctrina se inclina a opinar que estas entidades conservan su carácter público aunque deban de operar bajo el régimen de derecho privado... "no se puede negar que realizan funciones vitales para la economía nacional, no reducibles al ámbito de una ordinaria concesión administrativa" (Paolo Creco. *Curso de Derecho Bancario*, página 124). Esas mismas consideraciones son válidas para determinar la naturaleza jurídica del Banco de la República y justificar el tratamiento que se le da en la primera parte del proyecto.

C

Organización interna de la Corporación

El plano adoptado para la organización de la nueva entidad prevé un despliegue de actividades a través de tres institutos que forman sus secciones orgánicas fundamentales. Estos institutos son: el de crédito, el de fomento, y el de ahorro. Cada uno de ellos se divide en departamentos y éstos a su turno en servicios. Para la distribución de las variadas materias de que debe ocuparse este nuevo organismo, se ha procedido a diferenciar las actividades crediticias de las que exactamente podrían considerarse como de fomento. En la actualidad el Instituto de Fomento Industrial no solo

acomete la fundación de nuevas empresas sino que puede otorgar créditos a las ya existentes. Dentro de la nueva organización estas funciones se atribuyen a institutos distintos. Las primeras son propias del Instituto de Fomento y las segundas son características de la actividad del Instituto de Crédito. La Caja Agraria, especializada en operaciones de crédito, mantenía una sección de fomento agrícola, la cual pasará ahora a donde técnicamente le corresponde, o sea, a un servicio especial dentro del Instituto de Fomento.

Esta distribución parece más racional y recoge las enseñanzas modernas sobre la conveniencia de especialización de cada departamento en un instituto de esta naturaleza, con una precisa deslindación de funciones entre unos institutos y otros.

a) Estructura de la Corporación

De conformidad con el criterio expuesto, el artículo 20 del proyecto organiza la estructura de la Corporación en la siguiente forma, en que se asignan atribuciones a los tres institutos que la integran:

CORPORACIÓN COLOMBIANA DE CRÉDITO, FOMENTO Y AHORRO

I.- INSTITUTO DE CRÉDITO

Departamento de Crédito Agropecuario

- a) Servicio de crédito a corto y mediano plazo.
- b) Servicio de Crédito a largo plazo, con garantía hipotecaria.

Departamento de Crédito Industrial

- a) Servicio de crédito minero
- b) Servicio de crédito para industrias de transformación y empresas de transporte.

- c) Servicio de crédito artesanal.

Departamento de Crédito Territorial

- a) Servicio de crédito para vivienda rural.
- b) Servicio de crédito para vivienda urbana.

II.-INSTITUTO DE FOMENTO

DEPARTAMENTO DE UNIDADES AGRARIAS Y FOMENTO AGROPECUARIO

Servicio de organización de unidades agrarias y colonización.

- a) Servicio de fomento ganadero.
- b) Servicio de fomento agrícola.

Departamento de Fomento Industrial

- a) Servicio de fomento minero.
- b) Servicio de fomento de industrias de transformación y de transporte.

Departamento de Provisión Agrícola

Que tendrá a su cargo los servicios que ha venido prestando la sección de Provisión Agrícola, de la Caja de Crédito Agrario, industrial y Minero.

III.- INSTITUTO DE AHORRO

- a) Servicio de ahorros.
- b) Servicio de depósitos a término y a la vista en cuenta corriente.

De manera breve se explicará a continuación el contenido del cuadro anterior:

1.- Departamento de Crédito Agropecuario del Instituto de Crédito

Los dos servicios de este departamento son los mismos que venían prestando la Caja Agraria y el Banco Agrícola Hipotecario, dentro de la tradición colombiana de clasificar el crédito según su duración temporal. Se especifica que el crédito a largo plazo requerirá garantía hipotecaria, lo que implica que los demás, el de corto y el de mediano plazo, pueden asumir otras modalidades. Los capítulos III y IV de los actuales estatutos de la Caja Agraria, relativos a las Secciones de Crédito Agrario, a corto y mediano y largo plazo, pueden servir de base para determinar las características de este servicio en los estatutos de la Corporación, adjuntándolos a las nuevas reglas que se incorporan en otra parte del proyecto, relativas a los principios normativos de la política crediticia.

2.- Departamento de Crédito Industrial del Instituto de Crédito

Los tres servicios de este Departamento corresponden a la Sección del Crédito Industrial y Minero prevista en el Capítulo V de los Estatutos de la Caja Agraria y a los servicios que sobre el particular ha prestado el Fondo de Fomento Industrial. Se ha agregado un nuevo servicio, el relativo al Crédito Artesanal, a fin de permitirle a una gran masa de gentes que trabajan de manera directa en su propio taller, en compañía de un modesto número de obreros, o con el simple auxilio de sus familiares, recurrir al crédito para poder ensanchar sus labores y mejorar su situación, dando un mayor rendimiento a la economía nacional.

3.- Departamento de Crédito Territorial del Instituto de Crédito

Este Departamento tendrá a su cargo los servicios que hoy presta el Instituto de Crédito Territorial. Su tarea consistirá en proseguir la construcción de las viviendas campesinas, pero propendiendo principalmente, en cuanto fuere posible, por crear aldeas o veredas a fin de que el campesino gane las ventajas de la vida asociada. El servicio de crédito para vivienda urbana obedecerá a programas sobre fomento de barrios debidamente planificados en las ciudades y en los pueblos. Este servicio podrá ensancharse hasta llevar su presencia a los sectores en que actúa el Banco Central Hipotecario. Si esta institución no se ha comprendido en la presente fusión, a pesar de su gran importancia, ello se debe a que la Corporación deberá aplicar una política de tipos bajos de intereses, lo que quizá no se podría llevar a cabo con la situación interna que existe en el Banco Central Hipotecario, cuya financiación, a base de Cédulas al 6 y al 7 por ciento, implica consecuentemente un elevado tipo de intereses en sus

préstamos. Los constructores de las grandes ciudades sufren gravemente con estos intereses elevados, los cuales se recargan con una serie de pagos adicionales que los elevan a cifras demasiado altas, agravadas por una gran lentitud en la tramitación y suministro. A pesar de estas deficiencias, la necesidad de estos servicios es tan apremiante que los préstamos hipotecarios de amortización gradual otorgados por dicho Banco llegan en la actualidad a cincuenta y cinco millones de pesos (\$ 55.000.000.00).

El servicio de crédito urbano que se organizará será la base para desarrollar las construcciones urbanas con préstamos fáciles y a más bajo tipo de interés del que hasta ahora ha venido primando.

4.- El Instituto de Fomento

El servicio de ahorros absorberá las funciones de la Caja Colombiana de Ahorros, y sería conveniente conservarle este nombre, al cual ya está familiarizado el público. Dentro del proyecto se denomina Servicio de Ahorros, pero no obstaculiza para que los estatutos de la Corporación conserven además la vieja denominación acreditada para con la clientela.

El servicio de depósitos a término y a la vista en cuenta corriente en las instituciones oficiales había sido previsto, por el artículo 20 de la Ley 33 de 1933, que dice:

"La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero podrá recibir depósitos de acuerdo con la reglamentación que al efecto determinen la Junta Directiva de esta institución y la Superintendencia Bancaria".

El día 17 de octubre de 1945 la Caja Agraria resolvió iniciar este servicio, a propuesta del Revisor de Instituciones Oficiales de Crédito, con la siguiente aclaración propuesta por el Ministro de Economía:

"El monto de los depósitos no excederá del 10 del total de los mismos en los bancos comerciales del país, pero dentro de este límite no quedarán comprendidos los depósitos que se hagan en las oficinas de la Caja de Crédito Agrario que funcionen en sitios en donde no existen bancos comerciales".

El proyecto amplía esta restricción al 20. Podría la comisión que estudia el proyecto, considerar la conveniencia de dejar en vigor el artículo 20 de la Ley 33, a fin de que la Junta Directiva de la Corporación, limite esos depósitos al 20 por solo disposición estatutaria, modificable según las conveniencias de la situación bancaria.

Como en otro lugar se dijo, la principal fuente de abastecimiento de los bancos particulares la constituye el renglón de depósitos que les lleva el público. En la actualidad esos depósitos llegan a 436 millones de pesos. Si el Estado, como lo propone nuestro proyecto, garantiza los depósitos que se hagan en la Corporación y ésta a su turno organiza un buen servicio sobre el particular, lentamente se irá operando un desplazamiento de esa clientela hacia el Banco Oficial. Este proceso podría intensificarse hasta el punto de debilitar gravemente los recursos de la Banca Privada. La limitación de los depósitos que puede recibir la Corporación, al 20 de los mismos en las plazas donde existan simultáneamente bancos oficiales y particulares, parece prudente para no quebrantar la existencia de estos últimos. Pero esta política de apertura de depósitos en los Bancos Oficiales es un poderoso instrumento en manos del Estado para poder someter estos poderosos mecanismos financieros al planeamiento de su política, sin descartar que el desarrollo lógico de la Banca Oficial, llegue a dominar este vastísimo sector, de importancia trascendental en las naciones contemporáneas. Con todo, el proyecto se ajusta a las necesidades del momento, estableciendo una limitación de la acción oficial para salvaguardar los intereses de la banca privada.

b) Composición de la Junta Directiva

La Directiva del Instituto se forma combinando el sistema de representación funcional de gremios y asociaciones particulares con el de dirección descentralizada por parte del Estado. Dentro de trece miembros, ocho serán representantes oficiales designados por el Congreso y por el Presidente de la República. Los cinco restantes representarán al Banco de la República, al Banco Central Hipotecario, a la Federación Nacional de Cafeteros, a la Asociación Colombiana de Ganaderos, y a las sociedades de agricultores, por un sistema de captación que permita acentuar el carácter de organización estatal de la Corporación.

En el país ha solido imperar la costumbre tradicional de descentralizar el patrimonio del Estado para efectos financieros, pero entregando con frecuencia su dirección a juntas donde predomina el criterio de intereses privados. El proyecto que se presenta a la consideración de las Cámaras invierte estos procedimientos, manteniendo una representación ampliamente mayoritaria de las entidades oficiales sin descartar la presencia importante, pero subordinada, de los intereses de algunos gremios y clases sociales.

Con el objeto de amortiguar las repercusiones que pudiera tener sobre la organización de la Corporación el origen parlamentario de algunos de sus miembros, se ha dispuesto en el proyecto que los directores designados por las Cámaras y el Gerente serán extraños a las mismas y no podrán ser reelegidos para el período inmediato. En estas circunstancias dichos miembros y el Gerente desarrollarán sus funciones sin tener en cuenta el problema descartado de su reelección.

No ha sido el propósito de los redactores del proyecto establecer en la ley una reglamentación minuciosa del funcionamiento interno de la Corporación. Se prefirió optar por un sistema que lleva a la ley solamente el plan estructural de la organización dejándole a la Junta Directiva amplias facultades para determinar el ordenamiento interno de acuerdo con las necesidades cotidianas, los usos bancarios preconstituidos y las necesidades momentáneas del país. La Corporación distribuirá los capitales de que dispone procurando mantener las destinaciones asignadas a los establecimientos que deben fusionarse y utilizando para el fomento los cincuenta millones de pesos de que adelante se hablará. Como quiera que las operaciones propias de cada instituto serán extensas y complejas, se le da a la Junta Directiva de la Corporación la facultad de delegar en comités ejecutivos el estudio y resolución de los asuntos que correspondan al giro ordinario de las operaciones propias de cada uno de los institutos. En esta forma, dentro de la unidad general de la Corporación, se mantendrá cierta descentralización técnica para estimular la especialización de cada uno de los institutos. El artículo 24 del proyecto enumera las amplias facultades que se le confieren a la Junta Directiva, para determinar el ordenamiento de la Corporación.

Con el propósito de contrarrestar la tendencia prevaleciente en las organizaciones bancarias del país, según la cual unas mismas personas hacen parte de diversas Juntas Directivas, estableciéndose así una prerrogativa exorbitante a favor de ciertos individuos, se dispone que no podrán ser directores de la Corporación quienes formen parte de las directivas de otros establecimientos bancarios o de sociedades colectivas o en comandita.

III

PRINCIPIOS NORMATIVOS DE LA POLÍTICA DE LA CORPORACIÓN

Se ha creído conveniente determinar dentro del mismo proyecto de fusión las características generales de la política que debe seguir la

Corporación en sus dos ramas principales: la política crediticia y la política de fomento.

Respecto de la primera se indica como criterio general que el crédito debe ser distribuido con un sentido de servicio social, para garantizar el desarrollo agropecuario e industrial del país y el incremento planeado de la construcción de viviendas de carácter rural y urbano. Esta orientación de la política crediticia está equilibrada con las disposiciones de la sección 5ª del proyecto, que hacen del crédito un derecho para el individuo que satisfaga las condiciones normales exigidas por la técnica bancaria. Justamente la fusión de todas estas instituciones tiene por objeto distribuir el crédito de una manera planificada, facilitándolo con profusión en algunos sectores y restringiéndolo en otros, según la alternativa del desarrollo económico. Se aconseja popularizar y facilitar el servicio de crédito por medio de las tasas bajas de préstamo, los tipos diferenciales de interés, la eficiencia y rapidez del suministro y la dirección de la inversión. Esta Corporación no se organiza como entidad bancaria para obtener ganancias a través de sus operaciones financieras, sino como una institución al servicio de la economía colombiana. Por este motivo las tasas de interés solo deberán estar en relación con la necesidad de mantener dentro de la Corporación una situación interna saneada.

Respecto de la política de fomento, el proyecto altera la proporcionalidad que existía respecto de la distribución de los recursos oficiales. En efecto, el proyecto prevé la creación dentro del Instituto de Fomento de tres departamentos esenciales: el de Unidades Agrarias y Fomento Agropecuario, el de Fomento Industrial y el de Provisión Agrícola.

A

LAS UNIDADES AGRARIAS

Sobre el sector agrario, la Corporación actuará a través del Instituto de Crédito y del Instituto de Fomento. Esta última actividad constituye una tarea preeminente, tratada en forma novedosa en el proyecto, con el propósito de operar una transformación radical en la orientación de la política agraria del país, operando directamente sobre el aspecto económico de la cuestión, y no sobre su periferia jurídica exclusivamente.

Algunas personas habían indicado deslindar, en proyectos separados, las materias relativas a los bancos y las referentes al fomento. No nos pareció oportuno hacer tal desarticulación, porque no concebimos la actividad

bancaria como importante en sí misma, sino en función de las tareas económicas que debe realizar. La banca es un poderoso organismo financiero que obra sobre la economía nacional como foco generatriz de sus fuerzas y centro de propulsión de su desarrollo. La banca oficial tiene en grado máximo todos estos atributos, puesto que no persigue la realización de ganancias sino incrementar el desarrollo industrial y agrario del país. Por esta circunstancia, al fundir en una sola entidad las instituciones de crédito oficiales, nos ha parecido indispensable señalar las tareas que debe cumplir la Corporación, modificando los antiguos tratamientos del problema y sustituyéndolos por otros que consideramos más eficaces y que recogen las últimas experiencias de la práctica estatal en estas materias.

A pesar de las modalidades especiales de algunos departamentos puede considerarse que en el país predomina el sistema latifundista de explotación de la tierra, derivado de la encomienda colonial a través de una larga evolución. Mientras en algunas zonas recientemente incorporadas a la economía colombiana predomina el minifundio, como en Caldas, en los viejos departamentos de origen chibcha, como Cundinamarca, Boyacá y Santander, el latifundio mantiene su imperio económico. Si se examinan diez de los municipios típicos de estos departamentos, sobre la base de las estadísticas del Instituto Geográfico Militar y Catastral, se encuentra lo siguiente: que el 96% del número de fincas tiene cada una un precio inferior a \$5.000 y valen en conjunto 7 millones de pesos. En cambio, el uno y medio (1½%) del número de fincas representan un precio de 13 millones de pesos, o sea cerca del 52% del avalúo total de los inmuebles rurales de los municipios examinados.

Dentro de este sistema de predominio latifundista que las cifras demuestran, el cultivo de la tierra tiene un carácter extensivo, y cada explotación agrícola implica por lo general una división de la tierra en dos partes: una cultivada directamente por los propietarios y otra dada en arriendo a los campesinos. El cultivo extensivo, el poco uso de la maquinaria, la abundancia de arrendatarios, en algunas regiones mantienen nuestra agricultura en una angustiosa situación de atraso. Las obligaciones en trabajo y el cultivo de parcelas tomadas en arriendo, con sus tradicionales desventajas que aminoran el estímulo del esfuerzo humano, y el abandono del campesino dejado a su iniciativa rudimentaria, son factores que atan el desarrollo de nuestra agricultura y estancan el progreso del país. Así se explica que siendo Colombia país dedicado a la agricultura, tenga que importar del extranjero artículos que nuestra tierra puede producir. Teniendo el hombre y la tierra, nuestro atraso solo tiene explicación por los vicios del sistema jurídico y social que rige las relaciones del campesino sobre la tierra que habita. No es tolerable que un país agrícola como el

nuestro esté importando alrededor de 22 millones de pesos en solo cinco renglones a saber: algodón en rama, azúcar mascabado, cacao en grano, manteca de cerdo y trigo sin preparar.

La cercanía física del hombre campesino a la parcela que trabaja contrasta con las formas jurídicas que lo separan de la propiedad de la tierra. Este problema en sus rasgos generales no es peculiar del país. Pesó gravemente y por siglos en el desarrollo económico de los países europeos.

La Revolución Francesa, las revoluciones de 1848 y la Revolución Rusa son episodios trascendentales en la historia de la humanidad, en cuya hornera el problema era resuelto radicalmente, con la expropiación de las tierras sin indemnización, y su entrega a los campesinos sin pago de ninguna naturaleza. Los países donde la Revolución Francesa no tuvo repercusiones fundamentales en el aspecto agrario, han llevado en el seno de su organización económica el lastre de un problema insoluto.

A la mayor parte de los Estados europeos, especialmente a los países balcánicos, les ha tocado tratar de resolver el problema agrario en condiciones de normalidad en la vida política de esos países. Entre los varios sistemas aplicados predomina la expropiación con indemnización, y la entrega de la tierra individualmente a los campesinos.

En la América Latina se han ensayado varias reformas agrarias tendientes a subdividir los latifundios, pero buena parte de estas reformas han prolongado en este continente errores de las reformas pacíficas europeas. Al campesino se le ha entregado tierra, pero se le ha dejado libre y desamparado dentro de la marea envolvente del sistema económico imperante, sujeto a las leyes de la concentración de la tierra y de la acumulación del capital. En México la lucha por la tierra adquirió formas violentas, que desembocaron en la gran conmoción revolucionaria de 1910. La Revolución Mexicana ha dado en parte soluciones eficaces al problema agrario, pero sus experiencias primeras son una demostración de que no basta con entregarle la tierra al campesino en un proceso de rompimiento del latifundio. Es preciso, además, organizar en el campo una economía dirigida, haciendo de cada campesino una unidad subordinada a un plan de conjunto en cuanto a la escogencia de cultivos apropiados a la tierra, empleo de maquinaria, forma cooperativa y amplia utilización del crédito.

El proyecto, en cuanto a las unidades agrarias se refiere, tiene en cuenta las experiencias realizadas en Europa y en América, respecto a la solución pacífica del problema, mediante la tendencia de subdividir los latifundios. La mayor parte de esos experimentos se caracterizan por un lánguido

desarrollo o por sus fracasos frecuentes, que tienen origen en una división de la tierra de carácter individualista que desampara y entrega a los nuevos propietarios al inexorable juego de las leyes económicas.

Entre nosotros, el problema agrario estuvo vinculado en la época colonial a la existencia de las encomiendas y al trabajo de concierto, como formas predominantes de la explotación de la tierra por medio del trabajo indígena. Las grandes reparticiones de tierras hechas a los españoles fueron transmitidas a la organización económica de la época republicana, junto con las comunidades indígenas que habían logrado sobrevivir a los estragos de la Conquista. El Libertador, dentro de su visión genial y global de los problemas planteados a las repúblicas nacientes, dio gran importancia a la cuestión de la tierra, y trató de solucionarla con un sentido revolucionario. El criterio del Libertador sobre el particular se encuentra en su decreto de Trujillo, de fecha 8 de abril de 1824. En este documento que expidió Bolívar en su carácter de encargado del Poder Dictatorial de la República del Perú, se dice que la "decadencia de la agricultura en estas provincias depende en mucha parte del desaliento con que se labran las tierras, por hallarse las más de ellas en posesión precaria o en arrendamiento". Para quebrantar el sistema de arrendamiento, dividir las tierras y no recargar a sus compradores con un peso excesivo, dispuso en ese Decreto el Libertador que "se venderán de cuenta del Estado todas las tierras de su pertenencia por una tercera parte de su tasación legítima. Las tierras llamadas de comunidad se repartirán conforme a ordenanzas entre todos los indios que no gocen de alguna otra suerte de tierras quedando dueños de ellas y vendiéndose lo sobrante. Serán preferidos en la venta los que actualmente las poseyeren, habitaren o tuvieren en arrendamiento".

Las disposiciones de este Decreto dejan ver la tendencia del Libertador a construir en estos países la pequeña propiedad campesina, a semejanza de lo acontecido en Europa bajo la Revolución Francesa.

Posteriormente, el Libertador, pocos días después de su fulgurante victoria en los campos de Boyacá, confiscó "las propiedades de los opresores y mal contentos fugitivos". Así como los monarcas españoles habían compensado a los conquistadores adjudicándoles encomiendas de indios, la República adjudicó a los héroes y guerreros de las luchas de la Independencia gran parte de los bienes expropiados. Posteriormente, la República se ocupó en sucesivas leyes por subdividir las comunidades indígenas, estableciendo algunas limitaciones en cuanto a la tradición de las parcelas individuales, las que no podían ser vendidas sino después de diez y veinte años de su adjudicación. Para aliviar la agricultura de las cargas

coloniales, la República eliminó los mayorazgos en 1824, los censos en 1851, y los diezmos comenzaron a desaparecer un año antes.

El acontecimiento más importante bajo la República, en relación con el problema agrario, lo constituye la reforma del Gran General Tomás Cipriano de Mosquera, quien en su célebre Decreto, firmado también por Rafael Núñez, como Secretario de Hacienda, sobre desamortización de los bienes de manos muertas, reconquistó para la economía del país las grandes propiedades que estaban paralizadas en congregaciones religiosas y en sociedad permanente. El General Mosquera y el doctor Rafael Núñez justificaban su actitud en una famosa circular dirigida a los Gobernadores, Presidentes y Jefes Superiores de los Estados. En ese documento se decía: "La propiedad ha estado mal constituida entre nosotros: fue constituida por un gobierno despótico por la inquisición y el fanatismo, y por la aristocracia clerical y de sangre. Se constituyó, en consecuencia, oprimiendo a las clases trabajadoras en beneficio de los privilegiados. Pero esta constitución de la propiedad no es la que corresponde a un pueblo libre; a un pueblo, digamos, que para usar de su derecho no debe estar embarazado por estas trabas. Coloquemos, pues, la propiedad en consonancia con la democracia; demos, pues, la tierra a los que la trabajan y la hacen producir; y dejemos la renta a los que tienen que consagrarse al estudio de las ciencias y al culto, y a todos aquellos que no pueden producir".

La desamortización de los bienes de manos muertas implicó un tremendo sacudimiento de la organización colonial que prolongaba su existencia en los campos de la República. Gran cantidad de tierras fueron liberadas y se incorporaron al proceso de la formación de una economía capitalista. Con estas reformas culminaba la revolución de la Independencia, que comenzó a estropear en sus albores la organización agraria de la Colonia, que abolió los mayorazgos, que expropió a los españoles realistas, que tuvo sus teóricos en Castillo y Rada y en Vicente Azuero, que se complementó con los hechos gubernamentales del radicalismo en 1850, cuyas reformas quebrantaron los diezmos y acabaron con los censos. Con Mosquera concluye el proceso revolucionario de la Independencia, en cuanto concierne a la abolición de las más rudas trabas coloniales en el proceso del desarrollo de nuestra agricultura.

A pesar de su grandeza, no podemos considerar que los sucesos del siglo último hubieran dado solución todavía valedera al problema agrario de nuestro país. La pobreza de la población colombiana, que vive en su mayoría del trabajo de la tierra, es el anuncio material de que algo hay viciado en nuestra organización económica agraria, es la manifestación cruda de que el

hombre de nuestros campos necesita una nueva gesta para su liberación económica.

La Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras, tuvo importancia en cuanto tiende a esclarecer y solucionar los problemas sobre la titulación de la tierra, con base en el concepto de que la posesión consiste en la explotación económica del suelo.

Sin desconocer la importancia de esta Ley en el aspecto indicado, es preciso establecer que ese estatuto no penetra dentro de la organización económica de la agricultura colombiana, para romper su actual sistema de supervivencia colonial y establecer otro régimen de explotación y otras relaciones jurídicas concordantes con aquél. La Ley 200 se desliza sobre la periferia jurídica del problema agrario, pero no lo ataca y resuelve en su contextura económica. La Ley 100, de 1944, también sobre régimen de tierras, tuvo en algunos aspectos un sentido reaccionario. En las relaciones entre patronos y campesinos, estableció que en ningún caso se presumiría el derecho del cosechero, aparcerero, agregado o arrendatario a establecer cultivos de tardío rendimiento ni mejoras de carácter permanente. Antes el campesino se defendía tras de una situación de hecho que formaba en torno de él una empalizada defensiva con sus árboles y sus mejoras permanentes.

La presunción se invirtió en su contra y se dictaron otras disposiciones que dan lugar al uso abusivo de la tierra por parte de los latifundistas, con menosprecio del principio constitucional que consagra la función social de la propiedad.

Nuestro proyecto tiende a iniciar un proceso económico de solución del problema agrario dentro de las condiciones actuales en que vive el país. Son soluciones pacíficas y moderadas, impuestas por las características del periodo en que estamos viviendo. En una situación distinta y agudizada convendrán soluciones más radicales, que por su carácter revolucionario suelen ser más eficaces.

El proyecto presentado al Parlamento tiende a liquidar el minifundismo y principalmente el latifundismo, considerado éste como un sistema de grandes propiedades individuales, estancadas en espera de su valorización por el progreso social o cultivadas extensivamente con uso escaso o sin ningún uso de maquinarias y con frecuente predominancia del trabajo de arrendatarios. A fin de liquidar estas formas retardatarias se faculta al Estado para expropiar con indemnización y con destino a la Corporación Colombiana, aquellas zonas de tierra cuya explotación no se acomode al

sentido constitucional de la función social de la propiedad, o que por la deficiencia de sus cultivos en las cercanías de los centros poblados merezcan dedicarse a la producción de artículos de primera necesidad.

En estos grandes globos de tierra la Corporación constituirá "unidades agrarias", distribuidas en tres partes, así:

- a) En lotes o parcelas que se adjudicarán a los agricultores, a título de venta, en extensiones no menores de cuatro fanegadas y con pago del precio en forma gradual en un plazo máximo de 30 años, con abonos anuales determinados por la Corporación sobre un porcentaje razonable en relación con el producto de la respectiva cosecha. El interés máximo será del 4.
- b) En una hacienda del Estado, provista de maquinaria, víveres, sementales y demás elementos necesarios para su cultivo y para beneficio de los parceleros de la "unidad agrícola". Esta hacienda del Estado servirá de modelo obligatorio para los parceleros, a fin de tecnificar el trabajo agrícola y escoger los cultivos apropiados y convenientes.
- c) En tierras para la formación de aldeas, con casas campesinas, escuelas, hospitales, comisariatos y demás servicios comunales. Esta tarea se desarrollará en armonía con el Departamento de Crédito Territorial del Instituto de Crédito.

El proyecto, en síntesis, tiende a practicar un vastísimo plan de parcelaciones, manteniendo sobre las unidades agrícolas así formadas la dirección del Estado por medio de la Corporación para trabajar la tierra técnicamente, y con aquellos cultivos más necesarios para el país o que tengan un buen mercado de exportación.

La subdivisión jurídica de la tierra no impedirá, mediante la acción unificadora y orientadora del Estado, que obtengamos los beneficios propios de la gran propiedad agraria moderna, con empleo de maquinarias y racionalización general. Nuestro proyecto armoniza las ventajas de la pequeña y mediana propiedad con los beneficios de la gran propiedad racionalizada.

Estas parcelaciones no tienen semejanza económica con las practicadas hasta ahora por el Banco Agrícola Hipotecario y por algunos Departamentos. Se trata de una parcelación que conserva formas colectivas de trabajo. Los pagos del capital no se harán sino dos años después de la adjudicación de las parcelas, y en aquellas dedicadas a cultivos de tardío rendimiento, el

pago solo comenzará cinco años después. El interés es bajo con el objeto de que el campesino alcance a pagar las cuotas de amortización, los intereses, y le quede un saldo suficiente para vivir con su familia.

B

EL FOMENTO INDUSTRIAL

El proyecto contempla la intensificación del desarrollo industrial del país. Ese problema no lo hemos considerado separadamente del problema agrario, porque estimamos que el desarrollo de la economía industrial está íntimamente vinculado al enriquecimiento de las masas campesinas para hacer de ellas un mercado que absorba, como una esponja, los productos de las empresas colombianas. Nuestra industria se ha venido desarrollando de una manera lenta, en forma casi silvestre. Se requiere un impulso que la saque de su estacionamiento.

Debemos analizar el desarrollo de la industria colombiana dentro del marco histórico que nos ha tocado vivir. La industria de los países europeos se desarrolló después de un largo y violento proceso de acumulación del capital. Fue la época de la prosperidad, de la iniciativa privada, de la libertad de concurrencia, de la lucha económica, cruel y fría, sobre el gran escenario del mercado nacional e internacional. Las formas de la libertad de industria y de comercio y de la libre concurrencia se desarrollaron dialécticamente en un sentido contrario y desembocaron en la constitución de grandes monopolios nacionales primero y de grandes trust internacionales posteriormente. Este proceso tuvo un desarrollo vertiginoso en los Estados Unidos, país que inició su prosperidad industrial sobre la base de los nuevos tipos de técnica creados en Europa.

Dentro de estas condiciones de la industria internacional se desarrolla el modesto esfuerzo de los empresarios colombianos. Las leyes económicas establecen un costo de producción más bajo para las grandes empresas, y un costo de producción más alto para las pequeñas industrias. En otros términos, se dice que el costo de producción por unidad de mercancías está en razón inversa del capital fijo invertido. Esta ley económica en un mercado internacional libre traería como consecuencia el estancamiento de la industria en los países nuevos, cuyo desarrollo se quebraría ante la concurrencia de las mercancías producidas con un costo inferior en los Estados de alto desarrollo capitalista. Dentro de estas diferencias de composición orgánica del capital en una economía que juega con nosotros y contra nosotros, es indispensable considerar que todo ese esfuerzo de

desarrollo industrial en el país debe estar amparado por el Estado, en su doble forma de tarifas aduaneras proteccionistas y de inversiones de capital oficial en las empresas colombianas.

Ante la ausencia de una acumulación gigantesca de capitales privados, como la que precedió a la prosperidad de la industria en los grandes países europeos, nosotros estamos frente a capitales privados colombianos que pueden tener alguna fortaleza relativa ante las miserias del país, pero que no son lo suficientemente vigorosos para acometer el desarrollo de ciertas industrias que exigen gran inversión de capitales. En esta situación, el Estado colombiano debe promover una política de estímulo directo al desarrollo de la industria colombiana, descargando su fuerza dentro de un gran plan de fomento económico.

Nuestro proyecto conserva al Departamento de Fomento Industrial su carácter de herramienta para oficiar el incremento del desarrollo industrial del país.

Se amplió el ámbito de acción del antiguo Instituto de Fomento Industrial para que la Corporación pueda actuar con su mayor desenvoltura dentro de la economía colombiana, acometiendo por sí sola la fundación de empresas nuevas o colaborando con el capital privado en aquellas ramas de la producción nacional no desarrolladas suficientemente por la iniciativa individual.

Además, se crea la posibilidad para la Corporación de poder establecer fábricas en aquellas ramas industriales cuyo precio de venta por artículo exceda usualmente al precio de costo. En esta forma se pone en manos de una entidad oficial, como la Corporación, un instrumento que le permitirá intervenir con gran eficacia en el control de precios.

La falta de grandes capitales privados en el país tiene por consecuencia que los empresarios no alcancen con sus propios recursos a acometer la recia tarea de la fundación de grandes industrias.

Esta situación y la ausencia de un crédito industrial en gran escala producen el caso muy especial de que los capitalistas colombianos suelen recurrir con frecuencia en solicitud de apoyo del Gobierno, lo que entraña correlativamente una intervención del Estado en la industria nacional. Estos fenómenos económicos peculiares le imprimen a la industria nacional un carácter y una evolución diferente a la que ha tenido el desarrollo del capitalismo en los países europeos y norteamericanos. En éstos existe una economía individualista, cerril, que apenas desdibuja sus trazos al calor de los acontecimientos bélicos contemporáneos, en tanto que entre nosotros

una serie de empresas, y a veces las más importantes, han recibido desde un principio un bautismo estatal. El problema de los ferrocarriles, por ejemplo, que en otras partes es motivo de intensas discusiones sobre nacionalización, no existe entre nosotros.

Los ferrocarriles nacionales, casi en su totalidad, pertenecen al Estado, ya sea por construcción directa o por terminación de las concesiones otorgadas a empresas extranjeras.

El desarrollo de nuestra economía industrial puede caracterizarse como un fenómeno mixto, en que la iniciativa individual preponderante se mezcla cada vez más con la iniciativa y la intervención del Estado en desarrollo creciente.

Nosotros aspiramos en nuestro proyecto a utilizar estas fuerzas latentes en la economía colombiana para conseguir que el país vaya obteniendo en su propio territorio los artículos industriales que es capaz de producir, y que en la actualidad nos vienen en gran escala del extranjero. Dejemos a la Corporación la tarea de indicar el orden de importancia de las industrias a que se deben dirigir estos primeros esfuerzos.

IV

FINANCIACIÓN

Como quiera que la organización de las instituciones de crédito entraña un plan de labores nuevas, se ha tenido en consideración en el proyecto la necesidad de financiar convenientemente las nuevas actividades. Entre los diversos procedimientos a escoger, se ha preferido el de obtener un empréstito con el Banco de la República por la suma de cincuenta millones de pesos destinado a la Corporación, que debe repartirlo por partes iguales entre el Departamento de Unidades Agrarias y Fomento Agropecuario y el Departamento de Fomento Industrial. El Banco de la República podrá otorgar este préstamo con base en sus sobrencajes, esto es, en cuanto sus reservas sean superiores al mínimo establecido en la presente ley. En la actualidad, según el balance del Banco de la República en 30 de junio de 1947, la reserva legal para billetes era del 79,97%, sobrepasando en forma muy considerable el porcentaje establecido por la ley. Esta situación de sobrencaje del Banco de la República obedece principalmente a la acumulación de divisas que se produjo en el curso de la última guerra, durante la cual pudimos seguir exportando nuestro café, pero reduciendo considerablemente nuestras importaciones. La balanza de pagos del país fue favorable sistemáticamente durante esos años con la consecuencia

inmediata de que el número de divisas en poder del Banco de la República se aumentó de manera considerable.

Pasada la guerra los fenómenos económicos del mercado industrial tienden a operar en sentido inverso, bajo el estímulo de las grandes necesidades que tiene el país de importar maquinaria y otros artículos industriales. La actual situación del Banco, en consecuencia, no puede considerarse como un fenómeno permanente sino transitorio, el cual podrá retenerse en parte, en la medida en que el Control de Cambios e Importaciones opere teniendo en cuenta la necesidad de salvaguardar la reserva del Banco de la República y el tipo de cambio internacional de nuestra moneda. Por esta razón, no se ha pensado en un préstamo exorbitante con base en el sobrencaje del Banco de la República. Se ha preferido una emisión moderada de cincuenta millones de pesos, que se deberán invertir gradualmente en estimular la creación de nuevos centros de producción agropecuaria e industrial. En esta forma graduada, y en vista de la naturaleza de la inversión, es de suponer que esta medida no repercutirá dentro de la situación general como un factor inflacionista importante. La inversión creativa de artículos de consumo que entran en el cauce de la circulación comercial, no es propiamente, desde el punto de vista técnico, un factor inflacionista. La inflación en el fondo es un desequilibrio entre el aumento de los medios de pago sin un aumento proporcional de mercancías y servicios. Algunas propuestas en sentido similar, pero que no se preocupan por planificar, bajo la rectoría del Estado la inversión de esos fondos, podrían desembocar, por el contrario, en una aceleración del movimiento inflacionista, especialmente en las circunstancias actuales en que los intereses particulares derrochan gran parte de sus energías en operaciones de especulación. Dentro del plan propuesto, la utilización del sobrencaje del Banco de la República, en una forma moderada, será hecha directamente por una entidad paraestatal como la Corporación, dentro de un plan de conjunto tendiente a desarrollar, mediante la acción oficial, la economía del país en sus dos grandes sectores, el industrial y el agropecuario.

No basta con indicar que debe aprovecharse el sobrencaje del Banco de la República, sino que es además preciso, para hacer una política eficaz y prudente, señalar la forma como debe utilizarse y los organismos que deben dirigir la inversión. El proyecto prevé todos estos aspectos del problema. El Banco de la República se erige en director, sin intermediarios, del comercio internacional, como quiera que la Oficina de Control de Cambios e Importaciones tiene que obrar de acuerdo con sus dictámenes. Se fija prudencialmente la suma que debe emitirse con base en el sobrencaje, se le entrega a un instituto paraestatal como la Corporación de Crédito, Fomento

y Ahorro y a un interés bajo el 3% y se trazan los planes generales de inversión para el fomento de unidades agrarias y la creación de nuevas industrias.

V

FUNCIÓN SOCIAL DEL CRÉDITO

Finalmente el proyecto se ocupa de dictar algunas normas generales de aplicación a todas las entidades bancarias para democratizar el crédito, tornándolo en derecho social del solicitante y no en gracia concedida caprichosamente por el establecimiento prestamista.

La justificación de la intervención del Estado para regular el suministro del crédito se explica por la circunstancia de que los Bancos, como atrás se dijo, operan con los depósitos que el público les lleva a sus arcas (por el cauce de la reglamentación legal) y mediante las operaciones de redescuento con el Banco de la República, como instituto paraestatal de emisión. Este origen popular y oficial de la mayor parte de los dineros con que operan los bancos, y la trascendental importancia que han adquirido en la vida moderna, conduce a la expedición de leyes sustantivas sobre materias bancarias para someter sus actividades a las prescripciones de un reglamento oficial. Estas mismas circunstancias justifican desde el punto de vista material la intervención del Estado, para garantizar a las gentes de empresa que no habrá lugar a discriminaciones caprichosas en el uso de estos mecanismos poderosos e indispensables en la marcha de la nación. El crédito es el lubricante de la vida económica y no es posible que sea manejado de manera monopolizada y arbitraria.

Estas medidas se justifican constitucionalmente como el cumplimiento de deberes sociales del Estado, y como una intervención en la industria bancaria para racionalizar la distribución del crédito.

El individuo que solicita crédito para actividades industriales o agrícolas debe estar amparado en el derecho de que se le otorgue, si reúne los requisitos necesarios que garanticen la utilidad y seguridad de la inversión que va a hacer el Banco prestamista, en las condiciones aplicables a todos los clientes.

Es la única razón valedera para conceder o negar las solicitudes de préstamos, quedando prohibida toda discriminación que se base en factores extraños a la capacidad económica y de trabajo y a la solvencia moral de quien solicita el préstamo o descuento.

Honorables Senadores: En los términos que preceden creemos haber expresado las razones o fundamentos que justifican, a nuestro juicio, el proyecto de ley que hemos sometido a vuestra consideración, relacionado con las instituciones bancarias del país.