

# HACIENDA PÚBLICA, MONEDA Y CAFÉ

El papel protagónico de  
Alfonso Palacio Rudas

**MAURICIO AVELLA GÓMEZ**

# Índice

Presentación	5
Página dedicatoria	17
Agradecimientos	19
<b>PARTE I. La Hacienda Pública</b>	21
El contexto internacional	21
Síntesis de la experiencia colombiana. Ordenes de magnitud	22
Organización por capítulos	27
<b>Capítulo 1. Soberanía Fiscal y Presupuesto</b>	29
Introducción	29
A. Referencia histórica del concepto de soberanía fiscal	29
B. Antecedentes de la soberanía fiscal en las instituciones colombianas	30
C. Connotaciones institucionales del presupuesto	33
1. La parábola presupuestaria	33
2. El presupuesto como acto-condición	34
a. Ilustraciones relevantes de la literatura jurídica	34
b. Antecedentes en la literatura hacendística colombiana y en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia	35
c. Intervenciones públicas de Alfonso Palacio en relación con las instituciones presupuestarias	36
1) El derecho de la ciudadanía a una apropiada información fiscal	37
2) El celo vigilante que la ciudadanía debería ejercer en defensa del derecho presupuestal	37
a) La expedición anual del presupuesto	
El caso de 1972	37
b) El Estatuto Orgánico del Presupuesto de 1973	
Demanda de algunas de sus medidas	38
c) Las propuestas de reforma presupuestal de la administración Barco	39
d) El capítulo presupuestal de la Constitución de 1991	41
D. La ley orgánica del presupuesto	43
E. Las competencias con respecto al gasto	47
1. Los momentos 1 y 2	48
2. Los momentos 3 y 4	55
<b>Capítulo 2. Presupuesto y democracia</b>	59
Introducción	59

A. Economía, hacienda y derecho	59
B. Presupuesto, Congreso y Contraloría	65
C. El papel del Ministro de Hacienda en una democracia	69
<b>Capítulo 3. Hacienda funcional y equilibrio presupuestal</b>	73
Introducción	73
A. Lugar central del Presupuesto Nacional en la economía	73
B. El enfoque funcional de la Hacienda Pública	75
C. Relevancia del enfoque funcional de la Hacienda Pública	77
D. El equilibrio presupuestal	78
1. Presupuestos anualmente balanceados versus presupuestos cíclicamente balanceados. Experiencias y debates a nivel internacional	79
2. La controversia interna acerca del equilibrio presupuestal	80
3. El equilibrio presupuestal en la reforma constitucional de 1945	84
<b>Capítulo 4. El gasto público y la tributación</b>	89
Introducción	89
A. El gasto público permanente	89
B. El arbitramento fiscal	92
1. El FODEX	93
2. Los Títulos de Ahorro Nacional, TAN	96
C. Tributación y parafiscalidad	97
1. Aspectos políticos de los impuestos	98
2. El criterio de equidad tributaria. Tributación directa y tributación indirecta	99
3. Tributación y Hacienda Funcional	101
4. La parafiscalidad	102
a. Antecedentes y alcances de la parafiscalidad	102
b. El concepto de parafiscalidad en Colombia	104
c. La parafiscalidad en la Carta Política	106
d. ¿Tienen futuro las instituciones parafiscales?	108
<b>Parte II. La Moneda</b>	109
Los grandes temas	109
Organización por capítulos	109
Breve contexto histórico y órdenes de magnitud	110
<b>Capítulo 1. Las Instituciones Monetarias Colombianas</b>	113
A. La Moneda y la Soberanía Monetaria	113
B. La noción de independencia en las instituciones monetarias	118
1. La independencia del Banco de la República. Antecedentes históricos	119
2. La Junta Monetaria. El origen gubernamental de su conformación	121
3. La crítica de Alfonso Palacio a la Junta Monetaria	124
a. Magistratura monetaria y estabilidad de precios	124

b. El financiamiento primario a sectores privilegiados distorsiona la política monetaria	125
c. Equidistancia del monetarismo y del estructuralismo en el manejo monetario	126
d. Perseverancia de la posición crítica de Palacio en relación con la Junta Monetaria	127
C. Las instituciones monetarias hasta la reforma constitucional de 1991	129

<b>Capítulo 2. El contexto de las reformas monetarias de 1991</b>	135
A. La experiencia internacional	135
1. El Sistema Monetario Europeo	135
2. Las reformas monetarias en Chile	138
B. La experiencia colombiana inmediatamente anterior a las reformas de 1991	140
C. El itinerario de las reformas monetarias	143
1. El documento del Banco de la República	144
2. La propuesta del Gobierno Nacional	145

<b>Capítulo 3. El debate monetario de la Constituyente en perspectiva histórica</b>	149
A. Los grandes temas de la Plenaria. Hacia una filosofía del Estado en materia monetaria	150
B. La autonomía del nuevo Banco de la República	153
1. Algunos antecedentes del concepto de autonomía	153
2. El concepto de autonomía en la plenaria de la Constituyente	156
a. El fin de la autoridad monetaria gubernamental	157
b. Los alcances de la autonomía	158
c. Autonomía para una política de estabilidad monetaria	159
C. La coordinación del ejercicio de las funciones del Banco con la política económica general	161
D. La Junta Directiva del Banco de la República: su composición, y su designación como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia	163
1. La Junta como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia	163
2. La integración de la Junta. Presencia del Ministro de Hacienda	167
a. La composición de la Junta en la primera década del Banco de la República	167
b. La Junta Directiva en las reformas de mitad del siglo	169
c. La composición de la Junta Monetaria	172
d. El diseño de la Junta Directiva del Banco de la República en la Asamblea Constituyente	174
E. La estabilidad monetaria	180
1. La estabilidad monetaria como obligación del Estado	180
2. Los objetivos de la política monetaria	182
F. El crédito del Banco de la República.	188
1. Breves antecedentes	188

2. La propuesta de la Comisión Quinta a la plenaria de la Asamblea Constituyente	190
3. Las contribuciones cruciales de Alfonso Palacio en la redacción final de los textos constitucionales sobre banca central	192
a. Aspectos fiscales de la inflación	193
b. Factores permanentes del déficit fiscal. Los compromisos fiscales que se derivarían de la Constitución de 1991	193
c. La tradición colombiana de emitir por la puerta trasera	195
d. La búsqueda de la moneda sana y el estado de la economía	195
e. El practicante de la moneda sana	197
f. Hacia una solución de compromiso en la redacción del artículo 373 de la Carta Política	200
<b>Parte III. El Café y los Acuerdos de Productos Primarios</b>	207
Breve descripción estadística. Tendencias y ciclos de los precios externos del café colombiano	208
Organización por capítulos	211
<b>Capítulo 1. Los Acuerdos de Productos Primarios. La UNCTAD</b>	213
A. Los temas de la UNCTAD	214
B. La participación de Colombia en la UNCTAD	216
1. UNCTAD III	216
2. UNCTAD IV	218
3. UNCTAD V	221
C. La UNCTAD y la Organización Internacional del Café	223
<b>Capítulo 2. Los Acuerdos Cafeteros Internacionales, 1962-1983</b>	227
A. Antecedentes. La ruta hacia los acuerdos cafeteros internacionales	227
1. La defensa de los precios del café durante la Segunda Guerra Mundial	227
2. El ciclo cafetero en los primeros tres lustros de la segunda posguerra	229
B. Los Acuerdos de 1962 y 1968	232
1. El contexto internacional. Posición favorable de los Estados Unidos	234
2. La “sobreproducción” en las estadísticas cafeteras	236
3. Puesta en marcha de los acuerdos. Problemas de “implementación”	239
4. La selectividad y el Fondo de Diversificación	243
C. El cambio de escenario en la primera mitad de los setenta	244
D. Estabilidad de las instituciones y de la política cafetera colombiana	249
E. El Acuerdo de 1976. El “Grupo de Bogotá”	250
F. La llegada de Alfonso Palacio Rudas al Comité Nacional de Cafeteros	262
G. PANCAFE S. A	265
H. Hacia un nuevo Convenio Cafetero Internacional	271
I. El Acuerdo de 1983 en marcha	282

<b>Capítulo 3. Nuevas realidades del mercado cafetero internacional a mediados de los ochenta</b>	291
A. La sequía brasileña en 1985	292
B. Variaciones en torno a la permanencia de los Estados Unidos en el Convenio Cafetero	296
C. Confrontaciones entre productores por la distribución del mercado. Renuencia del Brasil a aceptar una participación menor	299
D. Nuevas realidades del mercado cafetero internacional. “El Casino Capitalista”	301
E. El colapso de los precios cafeteros en 1986. Reunión de productores en Bogotá	305
F. La fragilidad del Pacto Cafetero Internacional. Conflictos entre los Estados Unidos y el Brasil	309
G. Ofensivas diplomáticas para evitar precios ruinosos y adoptar un nuevo sistema de cuotas	319
H. Paradojas del mercado cafetero internacional	322
I. Vicisitudes en la negociación de un nuevo Pacto Cafetero	325
<b>Capítulo 4. Hacia el derrumbe del Acuerdo Internacional del Café</b>	329
A. El proceso de renegociación del Pacto Cafetero	330
1. Reunión del Consejo Internacional del Café en abril de 1989	330
2. Reunión de productores en Miami en mayo de 1989. Encuentro de Brasil y Colombia con representantes de Otros Suaves	333
3. Reunión extraordinaria del Consejo Internacional del Café del 5 al 13 de junio de 1989	337
4. La reunión extraordinaria y votación del 3 de julio de 1989	341
B. La posición de los Estados Unidos. El concept paper	348
C. Nuevos encuentros, iniciativas y realinderamientos en torno al Acuerdo	351
D. Hacia un esquema internacional de retención cafetera. El Grupo de Trabajo	355
E. Nuevos realinderamientos y propuestas	360
F. “Abriendo las alas del optimismo”. Preparación del Consejo Internacional del Café de septiembre de 1992	371
G. “Buscando la luz al final del túnel”. Gestiones preparatorias de la reunión del Consejo Internacional del Café en marzo de 1993	381
H. “La hora de la verdad”. El Consejo Internacional del Café de marzo de 1993	390
I. Hacia la Asociación de Países Productores de Café	392
J. El retiro de los Estados Unidos de la Organización Internacional del Café	393
K. El retorno del “ángel de las heladas”. Institucionalización de la Asociación de Países Productores de Café	397
<b>Bibliografía</b>	401