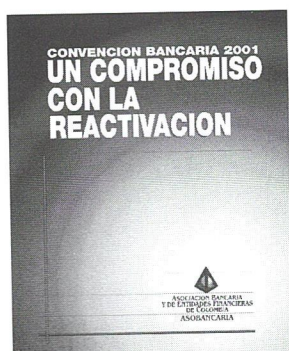


---

Convención Bancaria 2001

Un compromiso con la reactivación





Noviembre de 2001

© Asociación Bancaria y de  
Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria

ISBN: 958-682-327-X

Edición y diagramación: Alfomega S.A.  
Impresión y encuadernación: Gente Nueva

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

# Contenido

Presentación .....	ix
 <b>Sesión de instalación</b>	
Jorge Londoño Saldarriaga .....	3
Presidente Junta Directiva Asobancaria	
Juan Manuel Santos .....	11
Ministro de Hacienda y Crédito Público	
Perspectivas de América Latina en la coyuntura económica mundial	
Andrés Velasco .....	23
Profesor Universidad de Harvard	
Capital y provisiones: un nuevo enfoque	
Patricia Correa Bonilla .....	41
Superintendente bancaria	
Horacio Serpa Uribe .....	73
Precandidato liberal a la Presidencia de la República	
Mitos y verdades de la seguridad de la banca virtual	
Carlos Mario Duque .....	91
Consultor KPMG	
Banca, desarrollo y paz	
Augusto Ramírez Ocampo .....	95
Candidato a la Presidencia de la República	

Rentabilidad de los bancos y relación con los clientes	
Dave MacNab .....	105 ✓
Consultor NCR	
Cien años de soledad y dolarización	
Carlos E. J. M. Zarazaga .....	115
Director ejecutivo Latin American Center Federal Reserve Bank, Dallas	
¿Hacia la dolarización oficial de América Latina? Reflexiones críticas	
Jurgen Schuldt .....	135
Profesor Universidad del Pacífico, Lima	
Comentarios sobre "dolarización": el caso de Colombia	
Sergio Clavijo .....	153
Codirector Banco de la República	
Fogafín y la recuperación de la banca	
Héctor Cadena .....	163
Director Fondo de Garantías de Instituciones Financieras	
Noemí Sanín .....	191
Candidata Movimiento Político "Sí Colombia", a la Presidencia de la República	
Anne W. Patterson .....	205
Embajadora de los Estados Unidos en Colombia	
Luis Fernando Ramírez Acuña .....	215
Ex ministro de Defensa	
Economía y paz. Plataforma económica y sistema financiero	
Álvaro Uribe Vélez .....	229
Candidato a la Presidencia de la República	

¿Por qué creer en Colombia?	
Pedro Medina .....	247
Gerente general McDonald's Colombia	

### **Sesión de clausura**

Patricia Cárdenas Santa María .....	261
Presidente Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria	
Andrés Pastrana Arango .....	273
Presidente de la República de Colombia	

# Presentación

**E**n medio del más firme compromiso con el país y con la reactivación económica, el sector financiero realizó la Convención Bancaria 2001 los días 7 y 8 de junio en Cartagena de Indias.

Conscientes de que su aporte al desarrollo económico es vital, los banqueros escogieron este escenario para realizar sesiones en donde el análisis y la discusión giraron en torno a temas como los desafíos que le esperan al sector, los nuevos desarrollos en la supervisión bancaria, la seguridad y la rentabilidad en la banca, así como su recuperación y sus grandes esfuerzos en materia de fortalecimiento patrimonial.

Si bien estos asuntos del ámbito estrictamente financiero ocuparon parte de la agenda de la convención, el sector reservó también un gran espacio para debatir los grandes temas nacionales, mirar el presente, visualizar el futuro y reafirmar su fe y confianza en el país.

Todas las presentaciones de la convención forman parte de este libro que busca, en cierta forma, guardar testimonio escrito de una de las épocas más difíciles del país, así como del tesón de los sectores público y privado por trabajar mancomunadamente para superar la crisis, remontar el pesimismo y restituir la fe en nuestras instituciones.

Los analistas y los estudiosos de la economía y del país encontrarán en este documento nuevos elementos para evaluar un trecho del largo camino que ha tenido que recorrer Colombia para sentar de nuevo bases macroeconómicas sanas y estables.

# Sesión de instalación



Aspecto de la ceremonia de instalación de la Convención Bancaria 2001. De izquierda a derecha, el contraalmirante Humberto Cubillos Padilla, comandante Fuerza Naval del Atlántico; Patricia Correa Bonilla, superintendente bancaria; Juan Manuel Santos, ministro de Hacienda; Patricia Cárdenas S., presidente de Asobancaria; Jorge Londoño y Jorge Restrepo, presidente y vicepresidente de la junta directiva Asobancaria, respectivamente.

## Jorge Londoño Saldarriaga\*

---

Presidente Junta Directiva Asobancaria

---

\* Es administrador de negocios de la Universidad Eafit de Medellín con maestría en Desarrollo Económico de la Universidad de Glasgow, Escocia.

Fue profesor de economía de la Universidad Eafit, de la cual también fue su director académico. Se desempeñó como empresario del campo de la promoción y desarrollo de finca raíz y de corretaje de valores fue secretario de Hacienda de Medellín.

Desde 1991 se vinculó a la organización Suramericana como presidente de la compañía de bolsa Suvalor y luego como vicepresidente de Inversiones de la Suramericana de Seguros. En 1996 asumió la Presidencia del BIC, ahora Bancolombia.



**M**e siento muy honrado en el día de hoy, al corresponderme iniciar esta Convención, en calidad de presidente de la Junta Directiva de la Asociación Bancaria.

Quiero comenzar sugiriendo una pregunta, frente a la cual me propongo aportar algunas respuestas en esta breve disquisición, con la aspiración de que el desarrollo de esta Convención nos permita llegar a conclusiones más definitivas. La pregunta que deseo plantear es: ¿cuál es el futuro del sector financiero en Colombia?

Para elaborar la respuesta comenzaré con un breve análisis sobre el comportamiento de la economía y del sector, en las que podemos llamar las etapas de expansión, contracción y recuperación del sistema financiero colombiano, a partir de 1990. De allí espero extraer algunas lecciones y reflexiones que nos lleven de la mano hacia la definición de una agenda para la recuperación del sector y, bajo una perspectiva más amplia, hacia la recuperación de la economía nacional. Pero, por sobre todo, que nos lleven hacia la recuperación de la cohesión social de nuestro país, como fundamento esencial del desarrollo y del bienestar.

#### LA EXPANSIÓN ECONÓMICA 1990-1997

El país vivió un proceso de crecimiento dinámico al principio de la década de los noventa y hasta 1997. El esfuerzo productivo global mantuvo crecimientos reales promedios por encima del cuatro por ciento, mientras el sector financiero se expandió a tasas reales que más que duplicaron el crecimiento promedio de la economía.

Las variables más significativas del sector financiero tuvieron un comportamiento vigoroso durante aquel período. La cartera real creció a ritmos que llegaron a superar en cinco veces el crecimiento económico, elevando la relación cartera sobre PIB del 28% en 1991 al 40% en 1997. Las utilidades reales se triplicaron entre 1990 y 1994; el valor real del ahorro financiero se duplicó entre 1990 y 1997; y la calidad media de los créditos mejoraba, con índices de morosidad más bajos en 1997 que los observados a principios de la década.

#### LA CONTRACCIÓN 1998-1999

No obstante, la crisis en los mercados internacionales –Asia, primero; Rusia y Brasil, después– puso en evidencia la fragilidad de la estructura sobre la cual se



obtuvieron aquellos resultados. El exceso de gasto doméstico perdió su compensación macroeconómica al perder el flujo de ahorro externo, que fue suspendido por la incertidumbre internacional.

Los impactos de aquella turbulencia se transmitieron con rapidez a todas las áreas de la economía colombiana. La política económica no pudo contener los efectos de la desfinanciación con las herramientas cambiarias disponibles en aquel entonces. A las sucesivas elevaciones del nivel de la banda cambiaria siguió su eliminación definitiva, con pérdidas significativas en el nivel de reservas internacionales. La alteración cambiaria, sin compensación monetaria equivalente, produjo un aumento escandaloso en las tasas de interés.

Con mercados internacionales deprimidos y la demanda doméstica restringida por la elevación de los costos financieros, la economía colombiana sufrió una grave contracción entre 1998 y 1999.

El Producto Interno Bruto redujo su crecimiento a cero en 1998 y se contrajo en poco más del cuatro por ciento en 1999. El sector financiero sufrió en forma más severa que el promedio de la economía los efectos de la contracción, con reducciones reales en el PIB del sector del 16%, en 1999.

En el sector financiero la destrucción de valor provocada por la contracción económica fue de enormes proporciones.

Los retrocesos que se ocasionaron en algunos de los más significativos indicadores del sistema, durante estos dos años de crisis, fueron de un tamaño superior a la suma de los avances obtenidos durante los años de crecimiento. La cartera neta real decreció a tasas anuales promedio superiores al diez por ciento entre 1998 y 2000, situando su valor real en diciembre de 2000 por debajo del valor real de la cartera en diciembre de 1995. Se provocó una pérdida superior a los diez puntos en profundización financiera, con una sustancial caída en la relación cartera sobre PIB, la cual se ubicó más abajo que la existente en 1990 y cada vez más alejada de los niveles vigentes en economías similares. El valor real del ahorro financiero retrocedió hasta los niveles observados en 1995. La calidad media de los créditos se deterioró, hasta elevar el indicador de cartera vencida a cerca del catorce por ciento en 1999. La suma corriente de las pérdidas en el sistema bancario entre 1998 y 2000 ascendió a \$3.9 billones.

La estructura comercial y de servicios del sector financiero se redujo en forma dramática, como consecuencia de la contracción general de la actividad económica. El número de tarjetas de crédito cayó en 490 mil. El sector perdió 36.000 empleos, el número de entidades de crédito disminuyó de 112 a 80, y la red de distribución se redujo en 1.500 oficinas.

## LECCIONES Y REFLEXIONES

Los efectos de las crisis, sin embargo, nos dan la oportunidad de precisar nuestra percepción de los fundamentos económicos, y su vulnerabilidad, de promover correcciones en la configuración de la estructura financiera. Así mismo, nos recuerdan que las lecciones de los mercados son tan dolorosas como costosas, cuando las distracciones de la política de hacienda o la negligencia privada se imponen sobre la diligente ortodoxia con que deben preservarse el tesoro público y la riqueza de los particulares.

Hoy parece que la economía colombiana y el sector financiero podrán readquirir la dinámica que merecen y necesitan, no sin antes completar su particular y debido proceso de saneamiento. Buena parte de la recuperación económica está condicionada a la perseverancia en las estrategias iniciadas. El saneamiento y reactivación del sector financiero están sujetos a la elaboración de una agenda, que resuelva los temas inconclusos heredados de la crisis y a la asunción de los retos de su modernización. Nosotros confiamos en que así será.

La economía colombiana debe mantener la conciliación entre los objetivos de su política económica y las definiciones del Acuerdo Extendido con el Fondo Monetario Internacional. El financiamiento de la reactivación está asociado al ordenamiento macroeconómico, a la comprensión de nuestras posibilidades y necesidades por parte de la comunidad internacional y a nuestra persistencia y disciplina.

El ordenamiento fiscal, el propósito de equilibrar el déficit en el sector público, tiene que mantenerse como la más urgente necesidad de la política económica y la responsabilidad de mayor exigencia para quienes orientan las estrategias de la Hacienda Pública. Es un hecho relevante en este sentido y constituye un buen augurio del progreso adecuado hacia un mejor equilibrio, la clara decisión con que el actual gobierno adelanta en el Congreso el trámite de proyectos de indudable dificultad y alto costo político.

Los alcances logrados en materia de precios, tasas de interés y tipo de cambio deben preservarse. Sin su estabilidad perderíamos la posibilidad de retomar una senda de dinámica expansión económica.

Nuestro sistema financiero, luego de las convulsiones padecidas entre 1998 y 2000, mantiene haberes que permiten expectativas optimistas para el futuro cercano. Se conservó la confianza de la economía en su sistema de pagos; los procesos de apoyo, reestructuraciones o liquidaciones de entidades financieras se cumplieron sin menoscabar la calidad de los circuitos monetarios; la banca pública, intervenida y saneada, parece tener hoy la orientación y el destino que merece; los bancos comerciales ya muestran una incipiente capacidad de generación de utilidades.

No sin dificultades se ha logrado mantener incólume la esencia del sistema.



En el camino, sin embargo, se han presentado circunstancias que han complicado las posibilidades de una reactivación consistente. Los sesgos de la jurisprudencia contra la banca y en particular contra la banca privada; la estigmatización de la banca por parte de la política fiscal cuando las variables monetarias no evolucionan según sus deseos; por parte de la Banca Central cuando el volumen de los créditos no coincide con sus propósitos; por parte del sector real cuando ejercemos nuestra función de administradores de riesgo; por todos a una cuando cada quien escoge una diferencia entre dos tasas, para denunciar los que imagina exagerados márgenes de ganancias para el banquero.

Pero existen preocupaciones mayores, verdaderas preocupaciones que reclaman nuestra atención.

Todos los colombianos hemos aceptado, en consideración a las afugias fiscales, la creación del impuesto temporal a las transacciones financieras, aunque advirtiendo sobre los impactos negativos que se producen en la trama financiera. Desde su vigencia, el coeficiente de efectivo se elevó, alcanzando ocasionalmente niveles cercanos al 90% frente a niveles del 45% habituales en la época anterior. La introducción de herramientas informales y el uso de prácticas ineficientes e inseguras, con innovaciones de compensación entre agentes particulares, son las consecuencias inmediatas que se produjeron y se mantienen. El sostenimiento de este impuesto atenta contra la más rápida y definitiva recuperación de la economía y del sistema financiero. Hoy nuestra preocupación es mayor, pues, en lugar de definir su temporalidad, se incrementó su tasa al 3x1.000 y luego se establecieron exenciones para estimular el ahorro orientado a la financiación de vivienda, convirtiendo el impuesto en una herramienta activa de política económica.

Así mismo mantenemos fuertes inquietudes relacionadas con la estructura organizacional del sector. Diversas reformas financieras han moldeado un esquema de organización del sistema, que, fiel a una arraigada tradición colombiana en asuntos económicos, pretende ser una mezcla que recoja lo mejor de los modelos extremos, que para nuestro caso serían la multibanca y la banca especializada. Así hemos llegado a nuestro original esquema de matriz y filiales, que básicamente recoge los problemas de todos los modelos, sin las ventajas de ninguno. Este es un asunto de la mayor trascendencia, pues es claro que el mundo ya resolvió esta dicotomía, a favor de la multibanca. Nuestros competidores son multibancos, multinacionales que generan inmensas cantidades de valor para sus accionistas y para la economía en general a través de sus economías de escala y de alcance.

También resulta oportuno y necesario plantearnos la posibilidad de revisar la relación funcional de los organismos de supervisión bancaria con las áreas de la política económica. En la última década se produjeron avances muy significativos en la calidad de la regulación bancaria en Colombia, que se adaptó progresivamente a los estándares del Acuerdo de Basilea y a las mejores prácticas

internacionales en esta materia. No obstante, podríamos repensar la conveniencia de mantener la supervisión del sistema financiero en entes de orden gubernamental, frente a la posibilidad de subordinarla a la órbita y responsabilidades de la Banca Central. Bajo la hipótesis sugerida por esta última opción, que es la vigente en la mayor parte del mundo, resultaría reforzada la independencia de la supervisión, dada la autonomía constitucional que posee el Banco de la República. Además, cuando existe una importante fracción de la Banca en manos del gobierno, la conveniencia de esta medida resulta bastante clara.

La comunidad financiera internacional está por definir el Nuevo Acuerdo de Basilea. En abstracto, nuestro sentido de banqueros celebra el propósito de los tres pilares que sostienen la estructura del Nuevo Acuerdo: la introducción de sistemas más sofisticados para medir el riesgo, mejores criterios para la supervisión bancaria y una mayor transparencia en la información de entidades financieras. No obstante, su examen mancomunado por parte del gobierno, de los banqueros, de las entidades de vigilancia y del sector real facilitarían un cronograma de adopción de estas reglas y los niveles de profundización de las mismas, en concordancia con las necesidades y características de la economía y del sistema bancario.

## DEPRESIÓN IRRACIONAL

Pero no es solamente en los ajustes al sistema financiero donde podemos encontrar las claves para darle el vigor que nuestro proceso de reactivación requiere, es en la economía en general y en nuestra sociedad como un todo, y en este sentido quiero llamar la atención sobre algunos aspectos. Se trata de aspectos que bien podrían catalogarse como heterodoxos, como quiera que se refieren a la confluencia de elementos estructurales con elementos de psicología colectiva.

La mayoría de los eventos históricos, sean guerras, crisis o revoluciones, no tienen su origen en causas simples. Son el resultado de una confluencia de factores, ninguno de los cuales es suficientemente fuerte para explicar los acontecimientos.

Roma no fue construida en un solo día ni fue destruida por una causa repentina o la mala fortuna. Esta ambigüedad es insatisfactoria para todos aquellos que buscan y anhelan la certeza científica. Pero tal es la naturaleza de la historia y esa complejidad explicativa es la que justifica la constante búsqueda por más y mejor información, para llegar así a una explicación causal comprensiva.

Existen factores y circunstancias que tienen efectos sobre el mercado, la inversión o las instituciones, las cuales no son explicables bajo una óptica estrictamente técnica y económica, y que inciden sobre el comportamiento del gran público.

En 1996, Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, utilizó la expresión "exuberancia irracional" para explicar el abrumador



crecimiento del mercado bursátil norteamericano. Académicos y economistas han acudido a argumentos poco convencionales para explicar cómo la confluencia de factores sin precedentes condujeron al gran auge del mercado bursátil de ese país.

Robert Shiller, de la Universidad de Yale, sostiene que el crecimiento del mercado bursátil no obedeció solamente al crecimiento real de las compañías de los sectores e industrias inscritas en bolsa. Existieron también factores exógenos que explican dicho crecimiento.

En el caso de los Estados Unidos, se presentaron factores como la revolución de la información tecnológica, el crecimiento demográfico de los llamados *Baby Boomers*, el descenso de la inflación y de la ilusión del rendimiento del dinero, el desarrollo de los planes pensionales y de los fondos mutuos de inversión, la expansión del volumen de transacciones, las agresivas y optimistas predicciones del comportamiento bursátil, el sentimiento patriótico de victoria y triunfalismo sobre las demás economías del mundo, el ambiente político de apoyo a los negocios, y el gran cubrimiento, estimulante y positivo, de los medios de comunicación a temas y noticias de negocios. A pesar de la variedad de orígenes y causas, todos estos factores contribuyeron a generar una sicología de un mercado en auge.

Por contraste, en el caso de la economía y de la sicología colectiva colombianas, parecemos estar atravesando por un momento histórico que bien podríamos llamar, parodiando a Greenspan, de depresión irracional.

Si bien, como lo he señalado, se han presentado elementos objetivos que afectan directamente el comportamiento de la economía de nuestro país y el desempeño del sector financiero, me atrevo a sugerir que nos hemos imbuido igualmente en un ambiente de pesimismo psicológico colectivo, que incide en forma negativa sobre las posibilidades de recuperación.

Cuando la exuberancia o la depresión, racional o irracional, están a la orden del día, es fundamental tener en cuenta la forma como la sicología y el clima de opinión inciden sobre las decisiones y políticas públicas que afectarán nuestra sociedad en los años por venir.

Junto con las dificultades evidentes que enfrentamos en nuestro país y en nuestro sector, quisiera enunciar aquellos elementos psicológicos y culturales que constituyen los pilares fundamentales de la recuperación:

1. *El efecto económico de las redes sociales y la capacidad asociativa*: las teorías del neoinstitucionalismo de Douglas North y del Capital Social han destacado el papel de las instituciones en el buen funcionamiento de las sociedades. La confianza de los ciudadanos en las instituciones y de los ciudadanos entre sí es un factor fundamental de desarrollo. La riqueza de los países se explica, por tanto, a partir de los niveles de confianza que existen entre los ciudadanos y su capacidad para asociarse, crear empresas, trabajar juntos.

De esa forma, además, se disminuyen los costos de transacción y se amplían los espacios para el intercambio. Así, los países no son más civilizados por ser más ricos sino al revés: son más ricos por ser más civilizados.

2. *La confianza es un recurso renovable*: generalmente las crisis institucionales se presentan como barreras infranqueables, frente a las cuales la única salida posible son procesos de reforma a largo plazo. Y es allí donde el debate del papel de las instituciones en Colombia parece encontrar una sin salida. La urgencia de cambio y de soluciones inmediatas contrasta con propuestas reformistas, cuyo impacto sólo generaría resultados en un buen número de años.

La confianza en las instituciones es, sin embargo, un bien recuperable: las instituciones pueden recuperar en un plazo relativamente breve la confianza de los ciudadanos y servir de jalonadores del cambio. Así lo indica, por ejemplo, el comportamiento de la confianza de los colombianos en las principales instituciones del país, en la década de los noventa. Al respecto es interesante observar el caso de la Policía. Si bien en 1994 menos de una tercera parte de la población confiaba en la entidad, tres años más tarde más de la mitad de los colombianos decían confiar en ella.

3. *El valor de las conductas individuales*: la transformación de la sociedad no se logra solamente a base de reformas ni de marcos institucionales y legales. La recuperación de la credibilidad en las reglas de juego y sus garantes, depende fundamentalmente de la forma como los jugadores se comporten en el juego. Su comportamiento es lo único que permite la creación de una sociedad *decente*; una sociedad en la cual, en palabras del filósofo contemporáneo Avishai Margalit, "las instituciones no humillen a los ciudadanos y los ciudadanos no se humillen entre sí".

Estoy convencido que un trabajo consistente y serio de nuestras entidades, orientado a ofrecer más y mejor información a los usuarios, facilitar la actividad bancaria a nuestros clientes, y garantizar un manejo responsable y transparente de los recursos del público, permitirán obtener una mejor actitud de los ciudadanos frente a nuestra actividad.

Las grandes transformaciones culturales son el resultado igualmente de los cambios generados en diversos ámbitos específicos de la sociedad. Creo que el futuro del sector financiero está indefectiblemente ligado a aquellos elementos que permitan pasar de la depresión colectiva al realismo, del desencanto a la ilusión, de la anomia a la cohesión ciudadana. Y en esa tarea, tenemos igualmente mucho que aportar como instituciones depositarias de la confianza de una buena parte de los colombianos.

## Juan Manuel Santos\*

---

Ministro de Hacienda y Crédito Público

- 
- \* Economista y administrador de empresas con posgrados en economía, desarrollo económico y administración pública en la Escuela de Economía de Londres y en la Universidad de Harvard. Inició su vida de servicio público en 1991 como primer ministro de Comercio Exterior de Colombia en el gobierno de César Gaviria Trujillo. Fue jefe de la delegación colombiana ante la Organización Internacional del Café en Londres y responsable de las tres últimas negociaciones de acuerdos internacionales del café. Por cuatro años presidente de la VII Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad) y al año siguiente fue elegido por dos años presidente de la Cepal. Fue subdirector y presidente del comité editorial del diario *El Tiempo* de Bogotá. Durante cinco años se desempeñó como vicepresidente de la Comisión para la Libertad de Prensa de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Ha sido exaltado como uno de los 100 líderes jóvenes más destacados del mundo por el Foro Económico Mundial con sede en Davos, Suiza. En 1994 creó la Fundación Buen Gobierno, organización sin ánimo de lucro dedicada a hacer más eficaz y eficiente la acción del Estado. Ha sido columnista regular de 14 periódicos del país. Es coautor del libro *La tercera vía* con el primer ministro inglés Tony Blair. Fue designado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la Asamblea Constituyente del Partido Liberal. Actualmente es ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia.



**M**uchas gracias por la invitación a este importante evento que se celebra todos los años.

No soy de los que cree, como Thomas Jefferson, que las instituciones bancarias son más peligrosas que los propios ejércitos. Todo lo contrario. Más bien comparto la tesis de que un país no puede sobrevivir sin un gobierno, sin un sistema judicial y sin un sistema financiero sólidos. Este último constituye la sangre y la savia de la actividad productiva y, por ende, de la creación de riqueza y de la generación de empleo.

Para todos es evidente que venimos de la situación económica más difícil de nuestra historia moderna. El sistema financiero no ha sido ajeno a esta crisis. Los descalabros financieros son o bien la causa o bien la consecuencia del estancamiento de la economía. Por su importancia, el sistema financiero requiere de atención cuidadosa y especializada, como condición necesaria para recuperar la salud de la economía.

Cuando asumí este ingrato reto de ser ministro de Hacienda en la peor época de nuestra historia económica, les confieso que mi primera preocupación fue tener a mi alrededor personas que entendieran el funcionamiento del sector financiero. Por eso escogí como mis cercanos colaboradores a personas que provenían del sector financiero y del Banco de la República. El primer nombramiento que hice fue el de la superintendente bancaria. Creo que por fortuna no me equivoqué.

Mucha gente, inclusive varios de los aquí presentes, piensan que todavía no hemos salido de la crisis. Mi intención hoy es demostrarles que sí hemos superado buena parte de los problemas y que si seguimos adelante con determinación y optimismo podremos seguir avanzando hacia escenarios muchísimo mejores. El pesimismo y el derrotismo hacen más daño que la propia violencia y la inseguridad que tanto nos afligen. No pretendo venderles optimismo pues sé que ustedes no tragan entero; es por eso que quiero hacer un balance del último año con las cifras y los hechos en la mano.

#### AVANCES Y LOGROS EN EL PROCESO DE ESTABILIZACIÓN

Como lo hemos expresado en diversas ocasiones, la prioridad de la política económica ha sido recuperar la estabilidad como elemento fundamental del



crecimiento y del desarrollo del país. La estabilidad de la economía es especialmente importante para el sector financiero pues, más que ningún otro sector, necesita certidumbre, confianza y expectativas positivas. De estos factores depende que el público le confíe sus ahorros y que pueda prestarlos con tranquilidad.

El elemento central de la política de estabilización ha sido buscar el equilibrio en las finanzas públicas y hacerlas sostenibles hacia el futuro. Con este propósito el gobierno viene trabajando intensamente para sacar adelante el paquete de reformas estructurales, y ha venido aplicando un estricto plan de recorte a los gastos del Estado en todos sus niveles.

Entre lo que se ha logrado hasta ahora está la Ley 617, o ley de responsabilidad fiscal territorial, que representa un paso enorme en la dirección de sanear las finanzas de los gobiernos locales, sin duda una causa importante del descalabro fiscal.

Frente al tema pensional hay consenso en torno a la importancia y la urgencia de sacar esta reforma y también de sustraerla del próximo debate electoral. Esperamos tener pronto una propuesta para que sea discutida en el Congreso de la República.

La aprobación de la reforma tributaria dio oxígeno a las finanzas del Estado mientras entran en vigor las reformas estructurales. He sido el más consciente de que la estructura tributaria no es la más adecuada y tiene todo tipo de distorsiones e ineficiencias, como el impuesto del 3x1.000. Es por eso que propuse la creación de la Misión del Ingreso Público. Pues bien, el próximo 11 de junio comenzará a funcionar dicha Misión, que estará liderada por el profesor Vito Tanzi, autoridad mundial en el tema, y que contará, además, con expertos de todas las tendencias políticas.

Anoche, contra viento y marea, enfrentados a la virulencia y a una campaña de desinformación sin precedentes en la historia reciente de los sindicatos, logramos la aprobación en la comisión primera de la Cámara de Representantes, en el séptimo debate de los ocho que requiere, de la reforma constitucional al régimen de transferencias. Desde hace varios años se diagnosticó la importancia de sacar adelante esta reforma. Hoy, después de la más compleja concertación que se haya realizado en los últimos años, estamos a punto de lograr su aprobación definitiva por el Congreso y en ella, como ustedes bien saben, el ministro de Hacienda se está jugando sus restos. Este es un logro para las regiones, para la educación y la salud y, además, es una señal que los mercados internacionales, y ustedes mismos, están esperando como señal de nuestro compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas del país. Y de la capacidad del establecimiento político de hacer reformas estructurales.

En adición a estos avances, venimos revisando otras reformas que se irán presentando en la medida en que encontremos el espacio adecuado. Por supuesto está la reforma a la Ley 60 de 1993, que es el complemento indispensable a la reforma de las transferencias y que busca hacer más eficiente el uso de los recursos destinados a la salud y a la educación. No podemos seguir despilfarrando estos recursos sagrados para la inversión social.

Tenemos también en preparación la ley marco del mercado de valores, de la cual hablaremos más adelante. Presentaremos también al Congreso un Estatuto de Ingresos territoriales para darles capacidad a las regiones de generar sus propios recursos y, como epílogo, una ley de responsabilidad fiscal que recoja las reglas fiscales necesarias para prevenir nuevos desequilibrios en las finanzas públicas.

No sólo nos hemos preocupado por las reformas estructurales, sino que también estamos haciendo esfuerzos por adelgazar el Estado. Mucho se ha hecho en este frente, como lo revela el hecho de que por primera vez en casi una década el consumo del gobierno presenta crecimiento negativo. Los gastos generales fueron recortados este año en un 20%, y el déficit del sector público consolidado ha pasado del 5.4% del PIB en 1999 a 3.4% en el 2000 y alcanzará el 2.8% al finalizar el presente año. Es decir, hemos logrado un ajuste contundente de 3.4% del PIB.

Los esfuerzos de estabilización y las políticas del gobierno están teniendo efectos positivos sobre la economía. Si bien en los últimos meses el dinamismo se ha mermado por diferentes razones, la actividad económica ya completa cinco trimestres consecutivos de crecimiento económico positivo. No olvidemos que una parte del menor crecimiento refleja la caída del consumo del gobierno, lo cual es un hecho positivo en el largo plazo. Hay otros resultados positivos, el desempleo ha caído del 20.5% al 17.8% entre enero y abril. Además, continúa cayendo la inflación, que en mayo fue de 7.87%, por debajo de la meta.

De otra parte, quiero recordarles que trimestre tras trimestre venimos cumpliendo con cada una de las metas de déficit fiscal, de inflación, de reservas y de endeudamiento que hemos acordado con el Fondo Monetario Internacional. Les puedo incluso anticipar que cumpliremos las metas planteadas para el 30 de junio.

Estos logros están siendo ampliamente reconocidos por los mercados internacionales, circunstancia que, además de satisfactoria, resulta ejemplarizante para aquellos que aún mantienen su escepticismo. Ese cambio radical en la actitud de los mercados hacia Colombia nos ha permitido desarrollar con éxito la estrategia agresiva de financiamiento que nos propusimos. La evidencia de la recuperación de la credibilidad en los mercados internacionales se refleja en algunos hechos:

1. Los *spreads* de Colombia han caído en cerca de 300 puntos básicos frente a junio del año anterior.

2. Durante lo más duro de la crisis argentina, el *spread* de países como Brasil y México se elevó en 108 y 101 puntos básicos, respectivamente. (Argentina subió 190 puntos básicos), en tanto que el de Colombia se mantuvo estable: lo máximo que subió fue 11 puntos básicos.
3. En medio de la turbulencia internacional, Colombia colocó 2.700 millones de dólares que completan la financiación de este año.
4. Ya comenzamos a financiar el 2002. A la fecha hemos colocado 400 millones de dólares en el mercado norteamericano y es bueno recordar que en este caso no hemos acudido a garantías de entidades multilaterales.
5. Colombia ha tenido acceso a todos los mercados internacionales con el mismo éxito. Esto nos ha permitido diversificar nuestras fuentes de financiamiento entre Estados Unidos, Europa y Japón.
6. En este ambiente de confianza de los mercados, se puso en marcha una operación de intercambio de deuda interna que busca mejorar su perfil de vencimientos en los próximos años. En la primera subasta se superaron ampliamente las expectativas: se intercambiaron \$1.8 billones a una tasa de 14.85%, monto superior al billón de que se hablaba en el mercado y a una tasa inferior a la de subastas ordinarias anteriores. Hoy justamente se está realizando la segunda subasta y esperamos que sea tan exitosa como la primera. El canje de deuda reduce las presiones del gobierno, pues disminuye sus necesidades de financiamiento en los próximos años y le da espacio al sector privado, al tiempo que reduce las expectativas de tasas de interés. También contribuye a mejorar la liquidez del mercado de deuda pública, al recoger emisiones dispersas y poco líquidas y concentrarlas en tres emisiones que, por su volumen, garantizan su negociabilidad.
7. Por otro lado, estamos analizando la posibilidad de acelerar el pago del rezago presupuestal que, como ustedes saben, es la deuda más costosa e ineficiente del gobierno, pues son los pagos atrasados con proveedores, con las regiones, etc. Esta alternativa podría ayudar a darle un impulso a la economía, e incluso se podría reflejar en el fortalecimiento de los balances del sistema financiero, en la medida en que se paguen deudas atrasadas.

Lo que toda esta evidencia demuestra es que la economía ha dado un giro radical frente a lo observado hace un año.

#### POLÍTICA PARA EL SECTOR FINANCIERO

Aunque convencidos de que el mejor aporte al sistema financiero es la estabilidad macroeconómica, también nos hemos preocupado por poner en marcha políticas específicas para recuperar tan importante sector. Sólo así podrá cumplir



adecuadamente el papel que le corresponde dentro del concierto económico, pues es a través suyo que deben fluir los recursos hacia el resto de las actividades productivas.

Frente a la pasada crisis financiera, el gobierno actuó en forma oportuna y eficaz adoptando medidas, por todos ustedes conocidas, tanto para las entidades financieras públicas como para las privadas.

Analistas internacionales han coincidido en que la crisis del sector financiero colombiano fue manejada de una forma muy acertada. Así se pudo corroborar en el reciente foro sobre crisis financieras organizado por Fedesarrollo. No sólo frente a los diversos instrumentos utilizados para su manejo sino frente a los costos de la misma, el resultado es satisfactorio. En efecto, el costo fiscal de la crisis ascendió únicamente al 4.12% del PIB, indicador que contrasta con el costo promedio de las crisis en países en vías de desarrollo que se estima en el 14.4% del PIB y en países desarrollados que se encuentra alrededor del 6.2% del PIB.

Varias experiencias nos han quedado de la crisis. Es fundamental que contemos con una adecuada regulación y supervisión que fomente prácticas financieras prudentes mediante las cuales el ahorro del público esté adecuadamente protegido. Así mismo, es necesario continuar preparando al sector financiero para enfrentar los retos de un mercado más competitivo y globalizado.

Por eso estamos también comprometidos en la revisión de la regulación y de la supervisión financieras y continuamos trabajando en el desarrollo de nuevos instrumentos de apoyo para el sector.

Recientemente, el gobierno nacional, a través de Fogafin, flexibilizó la línea de capitalización utilizada por las entidades financieras privadas y próximamente habilitará una nueva línea de crédito destinada al fortalecimiento patrimonial de los intermediarios financieros que tengan volúmenes importantes de cartera hipotecaria. Igualmente se modificó el esquema del seguro de depósito al duplicar la cobertura del mismo, lo cual redundará en mayor protección para los depositantes.

Con la convicción de la inconveniencia de que el Estado participe en la actividad financiera de primer piso, el gobierno llevó a cabo una profunda cirugía a la banca pública con el fin de liquidar, marchitar o privatizar las entidades, con la excepción del banco agrario. Dentro de esta estrategia, vale la pena destacar el proceso adelantado en Bancafé que, después de un profundo saneamiento, se encuentra en óptimas condiciones para su venta.

En el caso de las entidades de segundo piso, se ha redefinido la naturaleza del IFI para fortalecerlo de manera que cumpla con su objetivo de ser un verdadero banco de desarrollo.

Por otra parte, se han adoptado mecanismos para hacer más transparente y menos riesgosa la actividad de los establecimientos de crédito. En efecto, además de normas en materia de regulación prudencial, se ha implantado un esquema de indicadores de alerta temprana que permite a las autoridades anticiparse a cualquier amago de crisis. Como ustedes saben, esta medida empezará a regir el próximo mes.

Así mismo, conscientes del problema de endeudamiento territorial y de sus implicaciones sobre el sector financiero, la Ley 617 de 2000 facultó a la Nación para otorgar garantías hasta por el 40% de los créditos existentes que se reestructuren, y por el 100% de aquellos que se otorguen en desarrollo de acuerdos de reestructuración.

Igualmente, a pesar de las necesidades de recursos por parte del Estado, en la reforma tributaria se establecieron beneficios para el sector, tales como la posibilidad de deducir las provisiones individuales de la cartera de créditos y las de coeficiente de riesgo, entre otros.

Quiero tocar brevemente el tema del microcrédito. Somos conscientes de que hay sectores de la economía que no tienen acceso al crédito tradicional bancario. Los microempresarios generalmente tienen que recurrir al mercado extrabancario, con enormes costos. Por esto, ha sido política del gobierno fomentar la profundización de la banca en el nicho del microcrédito. Estamos revisando la experiencia latinoamericana y revisando la regulación y las normas de supervisión para permitir el desarrollo de estas operaciones en la banca colombiana.

## EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE VIVIENDA

El sistema de financiación de vivienda también ha merecido especial atención en la agenda del gobierno.

La gran cantidad de demandas contra la ley de vivienda generó inestabilidad y retraso en la ejecución y en el desarrollo de varias herramientas incorporadas en la misma. Igualmente, los fallos de la Corte Constitucional han generado distorsiones y rigideces que han contribuido al estancamiento de la actividad crediticia en este sector.

Por eso hemos tenido que reinventar el sistema y adecuarnos a las nuevas realidades. Se ha hecho un gran esfuerzo en materia de reglamentación y en el diseño de diversos mecanismos que permitan despegar el crédito de vivienda. Hoy podemos afirmar que la Ley 546 de 1999 ha sido reglamentada casi en su totalidad.

Uno de los aspectos de su reglamentación que estábamos revisando era el mecanismo de cobertura frente al descalce de tasas de interés pasivas y activas de la

cartera hipotecaria, Frech, para el cual el gobierno destinó recursos muy importantes. La operatividad del mecanismo contenida en el Decreto 2670 de 2000 ha sido replanteada en un nuevo decreto que firmé, introduciendo algunos ajustes que mejoran su funcionamiento y aumentan su cobertura.

Adicionalmente, la cartera que se inscriba en el Frech ponderará de manera especial dentro del esquema de requerimientos de capital que se implementará, para que tenga en cuenta la cobertura de riesgo que brinda este instrumento.

También se han tomado medidas en otros aspectos, con el fin de destrabar el crédito y de reactivar la construcción. En este sentido se establecieron importantes beneficios tributarios que buscan mejorar las fuentes de financiamiento del sector.

A estos beneficios se suman los recursos destinados a la reliquidación de créditos hipotecarios, los cuales ascendieron a cerca de \$2.3 billones; los recursos para subsidios de vivienda de interés social que superan los \$150.000 millones anuales; el subsidio a la opción de readquisición que se estima en \$100.000 millones; y el capital semilla del Frech que asciende a cerca de \$350.000 millones. Este es el esfuerzo que ha hecho el gobierno para reactivar el sector hipotecario y ponerlo en condiciones para que vuelva a ser motor de la economía.

Pero los esfuerzos del gobierno no paran ahí. Estamos trabajando en áreas que son de fundamental importancia para establecer mecanismos de financiación más adecuados para el sector. Tenemos ya el diseño de una garantía para los bonos y los títulos hipotecarios respaldados por cartera vis. En este momento estamos evaluando su costo y forma de implementación.

Ya está funcionando la primera sociedad titularizadora, que cuenta con el respaldo de la Corporación Financiera Internacional, y se está definiendo su regulación. El ingreso de las titularizadoras al mercado de valores es fundamental para el desarrollo de los títulos hipotecarios como una alternativa de inversión interesante, segura y rentable. Ello permitirá que el financiamiento de largo plazo de la vivienda sea efectuado en el mercado de capitales, evitando el descalce de plazos.

Así las cosas, el esfuerzo que se ha hecho para la reconstrucción del sistema de financiación de vivienda es enorme. Superada la crisis, es hora de que dejemos ese ambiente a un lado y nos metamos de lleno en la reactivación de este sector, decisivo para la economía nacional y para la generación de empleo. La demanda está ahí, latente. Los precios han empezado a reaccionar. Los constructores también están dispuestos y son tan buenos que los estamos exportando. El gobierno ha hecho su tarea: no sólo ha comprometido recursos valiosos sino que ha tenido una actitud abierta y de diálogo para arreglar conjuntamente los problemas. Ahora les corresponde a ustedes honrar su compromiso: llegó el momento de empezar a prestar. Es una responsabilidad con el país que no pueden eludir.



## EL MERCADO DE VALORES

La política gubernamental en relación con el mercado de valores busca modernizarlo de manera que cuente con un marco legal y regulatorio que permita su desarrollo y profundización bajo una estricta disciplina de mercado. En este sentido quisiera destacar algunas de las medidas que se han tomado y otras que están en estudio.

En primer lugar, se expidieron normas por medio de las cuales se regularon en forma comprensiva y armónica los fondos de inversión, con el objeto de garantizar la transparencia y el adecuado funcionamiento de los mismos.

Por otra parte, recientemente se establecieron requisitos para las personas jurídicas que quieran acceder a los recursos de los fondos de pensiones a través de la emisión de títulos, con el fin de hacer más seguras estas inversiones. Para tal efecto, los beneficiarios deben adoptar las llamadas prácticas de buen gobierno corporativo o *corporate governance*, las cuales han tenido un desarrollo importante en el ámbito internacional y se orientan a tutelar los derechos de los accionistas, inversionistas, proveedores y, en general, de todo aquel que tenga relación con el respectivo emisor.

En otro frente, la integración de las bolsas de valores colombianas, que era un viejo anhelo del mercado, ya es un hecho. Es resultado de un trabajo arduo y bien coordinado entre el sector privado y el sector público.

El tema que actualmente ocupa nuestra atención es el proyecto de ley del mercado de valores. Reformar su marco legal es necesario para solucionar los problemas identificados por la misión que estudió este tema.

El proyecto tiene como objetivos preservar la confianza del público en el mercado; asegurar la adecuada protección de los inversionistas; proteger la integridad del mercado; promover su desarrollo y eficiencia; y salvaguardar la estabilidad del mercado de valores y la del sistema financiero en su conjunto.

Quiero aprovechar este foro para agradecer el importante aporte efectuado por los diversos interesados en la ley quienes, en el espacio de concertación que ha abierto el gobierno, han ayudado a enriquecer y a mejorar el texto del proyecto que próximamente presentaremos al Congreso de la República.

## REGULACIÓN INTERNACIONAL - PROPUESTA DEL COMITÉ DE BASILEA

Pasando al tema de la supervisión, resulta de especial interés para esta audiencia la nueva propuesta del Comité de Basilea.

El nuevo acuerdo de capital propuesto se fundamenta en tres pilares, a saber: los requerimientos de capital, la revisión de la supervisión y la disciplina de mercado.

Especial mención requiere el pilar de los requerimientos de capital, cuyo objetivo es hacerlos más sensibles al riesgo; para tal efecto, se introducen modificaciones en relación con el sistema de ponderación de los activos por nivel de riesgo y se propone la utilización de las calificadoras de riesgo. La propuesta también se orienta a permitir la utilización de sistemas internos de medición de riesgo para los bancos más sofisticados.

Hemos revisado profunda y detalladamente la propuesta considerando que estas recomendaciones se convierten en estándares internacionales y por ende terminarán aplicándose necesariamente en Colombia.

Aunque compartimos la filosofía de la propuesta, tenemos algunas reservas, especialmente en la adopción de sistemas de medición de riesgo para establecer el capital a través de agencias calificadoras. Hemos manifestado al comité nuestras inquietudes, y hemos sugerido la inclusión de un capítulo especial para la implementación del acuerdo en los países emergentes, teniendo en cuenta las particularidades de los sectores financieros en estos países. También hemos puesto de presente la necesidad de contar con un margen de flexibilidad para adoptar las recomendaciones del comité.

#### PRINCIPALES RESULTADOS Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR

Las medidas enunciadas han redundado en el fortalecimiento del sistema financiero y las cifras confirman la tendencia de franca recuperación del sector: la relación de solvencia hace un año era de 11.4% y hoy ha subido a niveles prudentes (14.03% en abril); el indicador de calidad de cartera pasó del 11.16% en abril del año pasado al 11.4% este año; el cubrimiento de cartera vencida en abril fue 49.9%; el volumen de la cartera bruta está decreciendo a un menor ritmo y las modalidades comercial y de consumo crecieron a tasas anuales superiores al 2.0%. El sector muestra, después de muchos meses de pérdidas continuas, unas utilidades netas acumuladas de \$225.258 millones al pasado mes de abril, mejorando así la rentabilidad promedio del patrimonio frente al mismo período.

La dinámica de desembolsos de crédito ordinario e hipotecario muestra mejores desempeños en el año, pero aún no hemos llegado a un nivel adecuado. Uno de los temas que más me preocupa es el distanciamiento creciente entre las tasas de captación y colocación. No se puede seguir cobrando a los pocos que obtienen crédito el margen necesario para hacer rentable todo el sector. Eso es contraproducente y miope. La única forma de recuperar la rentabilidad de manera sostenible es poner a funcionar el negocio, es decir, prestar.



## CONCLUSIÓN

Estamos en un momento decisivo de la historia nacional. Retomar el crecimiento es esencial para resolver los problemas de pobreza y exclusión y para volver a poner al país en la senda del desarrollo.

No podría ser más apropiado el tema alrededor del cual se convoca esta convención: el compromiso con la reactivación. Este fue mi compromiso al asumir el Ministerio de Hacienda y para él he trabajado todos y cada uno de los días. Hemos construido ya la plataforma de estabilidad que necesita el despegue. Hemos despejado muchas de las nubes del horizonte. El motor de la nave está prendido pero le hace falta el aceite, el lubricante que es el sector financiero.

Reconocemos los esfuerzos que ustedes han hecho. Un esfuerzo por capitalizar y fortalecer sus entidades pero hoy, más que nunca, Colombia necesita de ustedes, más que de ningún otro sector. Sobre ustedes reposa una responsabilidad enorme, de esas que no son fáciles de asumir pero que resultan, al final, en las mayores satisfacciones. No pedimos milagros, ni que vayan más allá de lo que permite la sana prudencia. Tomar riesgos es la esencia del negocio bancario, y hoy los riesgos son menores que hace unos meses.

Demostremosle al país que no es cierta la célebre frase de Mark Twain "un banquero es un individuo que presta su paraguas cuando el sol está brillando y lo quiere de vuelta cuando empieza a llover". Extendamos nuevamente la sombrilla, que, de seguro, el chaparrón ya pasó. Los invito a que nos juguemos a fondo por Colombia.

# Perspectivas de América Latina en la coyuntura económica mundial\*\*

Andrés Velasco\*

---

Profesor Universidad de Harvard

---

\* El doctor Velasco es PhD en Economía de la Universidad de Columbia y tiene dos especializaciones en la Universidad de Yale. Perteneció al *National Bureau of Economic Research*, de Cambridge, y al Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Entre 1990 y 1992, trabajó como jefe del Ministerio de Finanzas de Chile, y después como director de finanzas internacionales del ministerio. En 1995, fue el economista en jefe y diputado principal del equipo negociador de Nafta, en representación de Chile. A partir de ahí ha sido consejero de los gobiernos de Ecuador y El Salvador, y del Banco Central de Chile; consultor del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y la Reserva Federal de Atlanta. En 1994 y 1995 fue *postdoctor and fellow* en economía política en Harvard y MIT. En 1999, la revista *Time* lo escogió como uno de los 50 líderes latinoamericanos para el próximo milenio. Esta misma publicación ya lo había seleccionado en 1994 como uno de los 100 líderes mundiales para el próximo milenio. Ha sido profesor de economía y director del Centro de Estudios de América Latina y el Caribe, de la Universidad de Nueva York. Ha publicado varios artículos relacionados con economía internacional, desarrollo y política económica. Actualmente es profesor de finanzas internacionales y desarrollo en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard.

\*\* El presente artículo corresponde a la transcripción editada de la conferencia.

**A**mérica Latina ha pasado por muchas etapas, reformas, revoluciones, entuer-  
tos en materia cambiaria, monetaria y financiera. Me quiero preguntar si final-  
mente después de tantos arrebatos, de tantos cambios, habremos llegado quizás  
a una época de madurez.

Quizás sirve comenzar planteando tres etapas en la vida financiera, monetaria y  
cambiaria de la región. Sin ánimo de insultar a nadie, uno podría decir que al  
comienzo de la década de los noventa, vivíamos una suerte de niñez, con econo-  
mías controladas, tipos de cambios fijos, controles de capital, situación fiscal  
muchas veces desequilibrada. Todos sabemos lo que ocurrió durante la década  
de los noventa: una época que yo voy a llamar la década de la adolescencia.  
Reformas estructurales, aperturas financieras, aperturas cambiaria y comercial, y  
un asunto en el cual me voy a centrar: el abandono de la pretensión, vana a mi  
juicio, de mantener tipos de cambio fijo frente al dólar. El abandono de esa  
política me parece un paso importante, un paso sano hacia la madurez.

La madurez o adultez que quizá se está dando hoy, y es la pregunta central que  
quiero plantear, consistiría ya no en esta etapa de reformas aceleradas, a veces  
sin ton ni son, sino en un sistema desregulado, pero estable, que cuente con  
instituciones confiables, en el ámbito regulatorio y monetario, y con un tipo de  
cambio flotante en la mayoría de los países de la región. Hay un par de excep-  
ciones; una de es llama Argentina, con resultados no siempre felices; no tiene un  
manejo monetario ni cambiario predecible, sistemático y que vaya de la mano  
con una inflación más o menos baja.

La pregunta que surge es: si queremos entrar en esta etapa de la madurez ¿qué  
se necesita?, ¿cuáles son los requisitos para ser adultos, en materia monetaria,  
financiera y cambiaria en América Latina? Para ordenar la presentación, quiero  
centrarme en tres requisitos:

- El primero es la inflación. Con un régimen cambiario como el que tenemos  
hoy en la gran mayoría de los países, incluyendo a Colombia, México, Brasil,  
Perú, Chile y otros, en que el tipo de cambio flota, ¿es esto compatible con  
una trayectoria estable y decreciente de la inflación?
- Segundo: ¿cómo aislar la economía de los choques externos? En el pasado, y  
no es misterio para nadie, América Latina fue especialmente vulnerable a las

fluctuaciones de la economía internacional. Hemos dado un paso hacia adelante al soltar el tipo de cambio, y eso nos da un grado de aislamiento. Pero esa misma modificación abre otros problemas: los cambios súbitos, pueden tener otros cambios, otras consecuencias, y en vez de ser estabilizadores pueden ser desestabilizadores. Me queda entonces plantear la pregunta de ¿cómo compatibilizamos esta flexibilidad cambiaria con la estabilidad?

- Finalmente, me quiero centrar en un asunto que es natural aquí, el de la fragilidad financiera. No es desconocido para nadie, que en la región hemos sido los reyes mundiales de las crisis bancarias. Han ocurrido en todos los países de la región, de modo sistemático, de modo recurrente. En alguna medida hemos avanzado hacia la estabilidad en materia financiera, pero todavía quedan tareas por hacer, y algunas de ellas surgen justamente a raíz del entorno distinto en que vivimos hoy: inflación baja, apertura, flotación cambiaria. Éste abre nuevos interrogantes, plantea nuevos dilemas en cuanto a cómo alcanzar la solidez, la estabilidad financiera.

Partamos con un breve recuento de cómo se ha movido el mundo, en términos cambiarios y financieros. El punto central que quiero plantear es que con un par de excepciones, en realidad más de un par, Argentina es quizás la más relevante, pero hay otras en Europa oriental, los países emergentes y los países en desarrollo que se han movido de modo bastante sistemático hacia regímenes que tienen una mayor flexibilidad, un mayor grado de flotación en el tipo de cambio. Un par de datos ilustrativos: a mediados de la década de los setenta, alrededor de 85% de los países en desarrollo tenía regímenes más o menos fijos. A mediados de la década de los noventa, un par de décadas más tarde, esa cifra era aproximadamente 45% solamente, y alrededor del 50% tenía regímenes flexibles.

Hay que detenerse y preguntar: ¿qué es un régimen flexible? Todos sabemos que hay unos regímenes en América Latina que dicen ser flexibles, pero no lo son, y por tanto, no hay que tomar esas cifras de modo absolutamente literal. Pero no podemos tener duda alguna de que ha habido un movimiento importante en aquella dirección.

Las cifras que yo les daba se detienen a mediados de la década de los noventa, cuando se dio el último informe relevante del Fondo Monetario Internacional, pero si miramos la tendencia más reciente, poscrisis asiática, poscrisis mexicana y brasileña, vemos que la tendencia se ha fortalecido. ¿Por qué? Porque los tipos de cambio fijo, las bandas reptantes o no reptantes, deslizantes o no deslizantes, los sistemas cambiarios de casi todos los tipos, con excepción de las tasas de conversión, resultaron altamente vulnerables.



Para algunos países, la transición era sencillamente inevitable. El caso de Brasil es el más claro. Otros países como Chile o como Colombia, mudaron de régimen, se desplazaron en sistemas más flexibles, no por obligación sino por decisión. Es decir, buscando un mecanismo de aislamiento frente a los choques externos.

¿Cómo nos ha ido en esta transición? ¿Qué ha andado bien? ¿Qué ha andado mal, y qué nos falta por hacer? Partamos del asunto de la inflación. Hace no mucho tiempo, digamos una década, dos décadas atrás, se sostenía que en América Latina éramos infantes, éramos irresponsables en materia monetaria, y que por tanto, el único modo de alcanzar una tasa de inflación baja, era atarle las manos al banco central. Y se le ataban las manos al banco central, imponiendo un tipo de cambio fijo, con lo cual, en teoría al menos, el banco central no podía imprimir pesos y eso, se decía, llevaba a la estabilidad.

**Cuadro 1**  
**Inflación en países en desarrollo**

	<b>África</b>	<b>Asia</b>	<b>Medio Oriente y Europa</b>	<b>Hemisferio Occidental</b>
1985	18,0	13,6	10,7	408,5
1986	17,0	30,9	15,4	51,7
1987	20,9	21,5	44,5	56,7
1988	18,0	28,2	22,0	501,7
1989	19,5	12,7	15,6	397,6
1990	16,5	13,5	16,6	495,3
1991	18,1	13,9	15,5	298,4
1992	20,0	10,0	17,3	35,5
1993	17,9	9,0	12,8	81,3
1994	26,5	8,9	13,6	87,9
1995	20,5	9,9	13,4	21,7
1996	15,8	7,5	10,2	12,8
1997	10,5	6,6	9,5	9,1
1998	8,6	12,9	8,9	7,8
1999	8,1	8,3	7,2	6,5
2000	7,0	6,5	6,1	4,7

Sabemos que esa fórmula es falsa, porque los tipos de cambio fijo resultaron ser vulnerables, y porque los bancos centrales se portaron mal muchas veces, a pesar de esta supuesta atadura de manos que tenían al frente. Por el contrario, se sostenía que si uno tenía un régimen flexible, que le diese al banco central algún margen de discreción, esto llevaría al desorden financiero y al desorden monetario. Esta tesis también resultó ser falsa.

Los países en desarrollo, los países emergentes, y en especial los países de América Latina se han movido de modo sistemático hacia regímenes más flexibles. ¿Y qué observamos? Una baja sistemática de la inflación en los países en desarrollo y en los países emergentes: África, Asia, el Medio Oriente, el hemisferio occidental, en todos ellos vemos la tendencia sostenida hacia la menor inflación, a pesar de que a los bancos centrales se les ha dado más discreción al adoptar los países un régimen flotante.

Hay una excepción a esa tendencia, en el año de 1997-1998, cuando las grandes devaluaciones en Asia llevan a un resurgimiento pasajero de la inflación. En Asia, la tendencia hacia una inflación baja vuelve a retomarse, a pesar de este grado importante de flexibilidad cambiaria.

Primera conclusión: podemos vivir con menor inflación en el régimen actual. ¿Por qué? ¿Cuáles son las causas de este giro? Enumero algunas, ninguna de ellas particularmente originales.

1. Una mayor conciencia de los costos de la inflación. Creo que ha habido una muda intelectual e ideológica en América Latina. En una época se sostenía que la inflación podía ser buena, que podía llevar a una mayor actividad, que podía estimular la economía. Creo que todos tenemos claro que esas patrañas son exactamente eso y que realmente, en el mediano plazo, la inflación es esencialmente dañina para el crecimiento económico.
2. Mayor independencia de los bancos centrales. Quizá este es el punto central que nos ha permitido tener un régimen en el que coexisten la flotación cambiaria y la menor inflación.
3. Una mayor disciplina fiscal, que va de la mano de mejores instituciones, y de una presión del mercado internacional de capitales. Una de las consecuencias saludables de la mayor integración al resto del mundo, es que hoy día los ministros de Hacienda tienen que preocuparse de lo que piensa el resto del mundo respecto a su gestión. Y los mercados de capitales internacionales en esta materia no dan mucho espacio libre. Claramente los desajustes fiscales se manifiestan en el mismo país, como muy bien lo saben Colombia y muchos otros países de la región.

¿Qué vemos en el resto del mundo? Que hay muchas economías desarrolladas y pequeñas que flotan y que tienen inflación baja. Australia, Nueva Zelanda, los países nórdicos, Singapur. ¿Y qué vemos en la región? Que también en México, en Chile, en Brasil, hemos tenido un fenómeno parecido. Colombia no ha estado ausente de esta tendencia, aunque con un cierto rezago, vemos que la inflación ha ido bajando, al mismo tiempo que el país ha adoptado un régimen cambiario más flexible.

Permítanme detenerme un momento en el asunto de la independencia del banco central, porque si vamos a llegar a este estado maduro, del que yo hablaba, es esencial que tengamos mejores instituciones. Para los fines que hoy día nos convocan, ¿acaso no hay una institución más clave que aquella del banco central?

Todos los aquí presentes probablemente estamos conscientes de que en los países ricos, ha habido un movimiento drástico hacia la mayor independencia del banco central. Cuando llegó el partido laborista a Inglaterra, sorprendió a los mercados, ¿haciendo qué en el primer día de su gestión? Declarando la independencia irrestricta del banco central. A Blair en esta apuesta le fue bien, según dicen las encuestas, y hoy va a ser reelecto con la abrumadora mayoría de los votos. Lo mismo vemos en el banco de la nueva Europa unificada, en el banco del Japón, etc.

En América Latina la tendencia es igual, aunque con algunas imperfecciones que voy a discutir. Pero en Colombia, en Chile, en México, en Ecuador, se ha avanzado hacia mayores grados de autonomía del banco central. Quizás el gran ausente de esta lista es Brasil, en donde vemos un banco central que se ha comportado con responsabilidad, pero cuyo estatus legal, cuya independencia legal es relativamente ambigua.

¿Cuáles son los asuntos centrales en los que debemos centrarnos para concluir si este banco central que tenemos en el país está a la altura de las circunstancias? ¿En qué medida tenemos independencia formal frente a independencia realmente sustantiva?

Creo que aquí el asunto del diseño institucional es neutral. El nombramiento y el largo del período de los directores, y el hecho central de que sean escalonados, de modo que sus períodos no expiren al mismo tiempo, es absolutamente necesario para darle autonomía y estabilidad a las políticas del banco central. Se me ha informado que este es un punto que se discute hoy en Colombia, y, hasta donde he podido verificar, en Colombia esa situación no se da hoy día, porque buena parte de los directores del banco central tienen períodos que expiran en un momento, lo que a mi juicio podría conspirar contra la autonomía, la estabilidad de las políticas de la autoridad monetaria. Avanzar en una reforma de ese tipo de diseño institucional podría también ser importante.

Lo mismo podemos decir del papel del Ministerio de Hacienda con otros países de economía y finanzas, en la fijación de las políticas monetarias. Suele decirse que es importante que el banco central y el Ministerio de Hacienda se coordinen, y esto, a juicio de algunos, justificaría la presencia del ministro de Hacienda o de alguno de sus representantes en la Junta Monetaria, en el directorio del banco central.



Creo que la experiencia internacional sugiere que ésta no es un fórmula que a mediano y largo plazo sea saludable. ¿Por qué? Porque el banco central y el Ministerio de Hacienda son instituciones que tienen tareas distintas, que representan a grupos sociales distintos.

En general el zorro y las gallinas no tienen por qué coordinarse, no es sano que lo hagan. Y en este caso me atrevería a decir que la tan mentada coordinación entre hacienda y banco central, es probablemente innecesaria, tanto en los países ricos como en los de ingreso bajo.

Además, hay un asunto que conspira contra la independencia de los bancos centrales: aunque tengan un estatuto, una reglamentación que les de gran autonomía, en la práctica se pueden ver restringidos por la sencilla razón de que son bancos pobres, que no tienen recursos. ¿Qué vemos en muchos países, incluyendo a Chile? Que los bancos centrales han participado en grandes programas de salvataje de la banca, han emitido bonos, gastado recursos propios y ajenos, y terminado en situaciones patrimoniales muy debilitadas.

Otro caso paradigmático es el de Ecuador, país en que el banco central, si uno lee el balance con cierto escepticismo, está técnicamente quebrado. Y lo está porque emitió bonos, gastó dinero de modo generoso, aunque eso es un poco inexacto, para salvar a la banca. ¿Qué ocurre entonces? Que podemos tener bancos centrales que aparecen, desde el punto de vista formal y legal, como muy independientes, pero cuya situación patrimonial no les permite ejercitar la independencia de modo efectivo.

En el caso de Chile, es claramente así. Se dice que Chile tiene las instituciones más sólidas de la región, pero en el caso del banco central, este es un asunto que más bien está en el papel; no necesariamente se ve reflejado en la práctica. Este asunto está también relacionado íntimamente con la facilidad o dificultad con que se puede obligar a los bancos centrales a financiar a los diversos agentes económicos, incluyendo a la banca y al gobierno.

En casi todas las legislaciones de la región hoy, vemos prohibiciones tajantes para que el banco central le entregue recursos al gobierno, al fisco y a la banca. Pero en muchos países de la región vemos también, que el ingenio latinoamericano en materia contable y financiera, se manifiesta porque encuentra subterfugios, que los norteamericanos llamarían *loopholes*, para continuar financiando a las instituciones, ya sean públicas o privadas y, en especial, a la banca.

He leído por ahí que una situación de este tipo se estaría dando en Colombia, en relación con la banca estatal, y que lo que en algún momento pretendía ser pasajero, se ha vuelto más o menos permanente; estarían construyendo una desviación respecto al mandato original del banco central. Este no es un fenóm-



no aislado, se ve en muchas partes de la región, y claramente puede conspirar a mediano plazo, contra la salud financiera y cambiaria de los bancos.

*¿De qué nos sirven estas reformas cambiarias, monetarias, que hemos emprendido en la última década? ¿De qué nos sirve tener un tipo de cambio flotante?*

Si uno mira alrededor del mundo, la respuesta a esta pregunta puede no ser tan obvia, porque una revisión de la prensa en los últimos tres o cuatro años nos sugiere que hay muchos países que pasaron al sistema de flotación y que sufrieron grandes problemas.

Caso paradigmático es el de Asia. Países como Tailandia, Corea, Indonesia, tienen regímenes de tipo de cambio fijo, lo abandonan, dejan que su moneda flote, y en ese momento llega el gran descalabro financiero. Devaluar en países como los asiáticos no reactivó, al menos no en los inicios, sino que acaso acrecentó la situación de crisis. ¿Por qué?

Hay dos problemas centrales que se dan especialmente en los llamados países emergentes.

- El primero es la presencia de una deuda en dólares. La diferencia fundamental entre un país emergente y un país desarrollado, es que el país desarrollado emite deuda en su propia moneda, el país emergente no puede hacerlo. Esta es una definición distinta a la que suelen dar en Wall Street, en la que dicen que un país emergente es uno en el cual no se puede emerger en una emergencia, pero no tengo esa definición en mente, sino más bien aquella que tiene relación con la denominación de la deuda.
- El segundo es una devaluación inesperada, brusca, puede destruir la frágil, tenue y delicada credibilidad de nuestros bancos centrales. Ese es un problema más serio cuando hay un cambio de régimen, y cuando se está en un régimen de estado estacionario. Con la flotación a través del tiempo los agentes llegan a anticipar fluctuaciones en el tipo de cambio, pero en el momento de la transición puede presentarse un gran problema de credibilidad.

Plantados estos dos problemas, ¿debemos concluir que cualquier depreciación del tipo de cambio es contractiva? La respuesta que yo quiero dar es no. ¿Sirve de algo flotar? ¿Nos sirve para aislarnos de los choques externos? La respuesta que quiero dar es claramente afirmativa.

Miremos lo que ha pasado en algunos países que pueden resultar parámetros relevantes (Cuadro 2). Centrémonos en el gran choque de la crisis asiática, que realmente fue un test duro, delicado para algunos de los países de la región. Si comparamos el caso de Chile con el caso de Argentina, por ejemplo, dos países de ingreso *per cápita* similar, que sufrieron choques en los términos de intercam-

bio de tamaños comparables. ¿Qué vemos? Un desempeño muy superior del país con tipo de cambio flexible, frente al país con tipo de cambio fijo.

- Aquellos con tasas de convertibilidad, entre los cuales se encuentra Argentina y Hong Kong.
- Países con tasas flexibles, que a su vez, se subdividen en dos: 1) Los desarrollados, como Australia, Nueva Zelanda y Singapur, y 2) los emergentes: Chile y México.

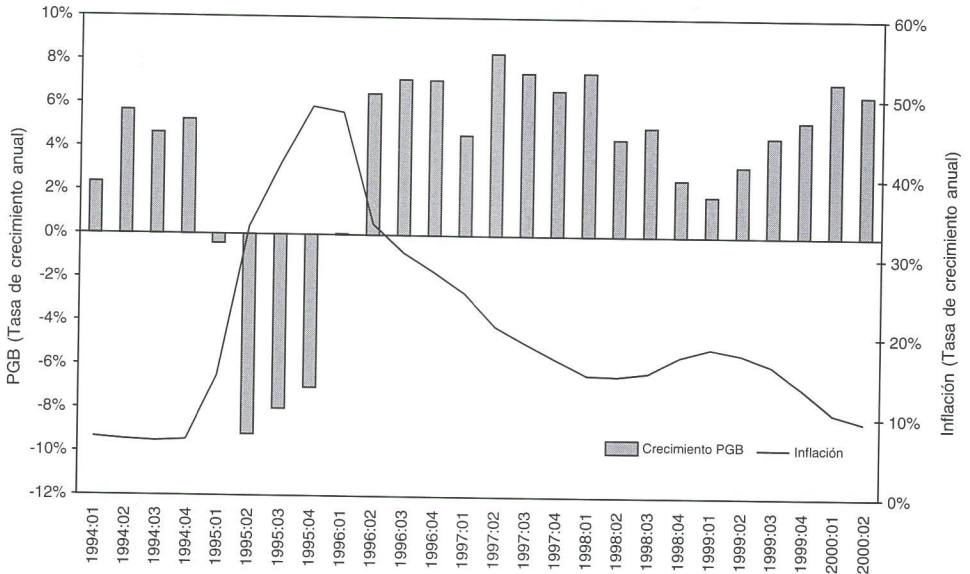
Vemos cifras respecto al crecimiento del PIB entre 1995 y 2000, la inflación en el mismo período y el comportamiento de los términos de intercambio.

- El cuadro refrenda la observación que hacía, es decir, que si por ejemplo nos centramos en la comparación entre Argentina y Chile, lo que vemos es que en Argentina ha habido una caída prolongada, pronunciada y duradera del PIB.
- Otra comparación que puede ser interesante y relevante es la de Singapur frente a Hong Kong: dos países pequeños, de niveles de ingresos similares y que gozan de regímenes cambiarios muy distintos. Singapur es un régimen cuasi flotante; Hong Kong tiene un régimen de tasa de compra distribuida. Vemos que el comportamiento de Singapur fue muy superior al de Hong Kong, en medio de la crisis. Singapur tuvo solamente un año en que el ingreso creció apenas 0,3%. En ese mismo año, el ingreso de Hong Kong se redujo en más de un 5%. En ambos hubo una recuperación bastante rápida, pero el desempeño de Singapur fue muy superior.
- Otro caso que puede ser relevante es el de México y Brasil (Cuadros 3 y 4). En ambos casos se adoptó la flotación de modo bastante brusco, como consecuencia de la crisis; a fines de 1994, en el caso de México y a comienzos de 1999 en el caso del Brasil. Las predicciones que se hacían eran tremendamente catastróficas: bancos centrales con poca credibilidad, países altamente endeudados, recesión, etc. Pero en ambos casos, la combinación de un banco central relativamente austero, y bastante autónomo, hicieron que, en esas circunstancias, se diera un desempeño sorprendentemente bueno, de México, un país donde la inflación cae de un modo bastante sostenido. En general, la tendencia a la inflación es descendente. Con esto convive un desempeño muy fuerte y acelerado en materia de crecimiento. Hasta tal punto que mientras el año pasado en Suramérica nos preocupábamos de la recesión, en México se preocupaban del sobrecalentamiento de la economía; una economía que estaba produciendo a tasas muy altas.
- Brasil: recordemos cuando este país devaluó. A comienzos de 1999 las predicciones eran realmente catastróficas, sin embargo, ninguna de estas pre-

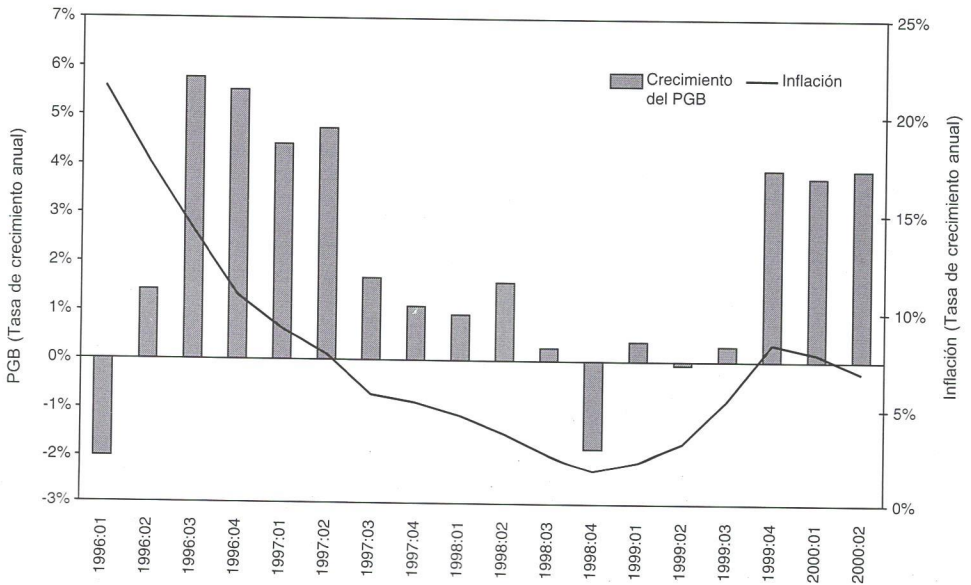
**Cuadro 2**  
**Regímenes cambiarios y desempeño económico**

	Crecimiento del PGB						Inflación						Términos de intercambio				
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995	1996	1997	1998	1999
Países con cajas de convertibilidad (G1)																	
Argentina	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,0	1,8	1,6	0,1	0,3	0,7	-1,8	-1,1	-5,7	1,9	2,2	-5,3	0,7
Honk Kong	3,9	4,5	5,0	-5,1	2,9	8,5	7,0	6,6	5,2	-1,6	-4,0	-3,4	-1,6	1,0	0,7	1,2	-0,8
Países con tasas flexibles																	
Desarrollados (G2)																	
Australia	3,8	4,4	4,1	4,8	4,4	4,8	4,6	2,6	0,3	0,9	1,5	4,5	-3,5	-1,3	-1,9	3,4	5,3
Nueva Zelanda	2,9	2,5	3,1	-0,8	3,4	5,0	3,7	2,3	1,2	1,3	-0,1	2,3	-0,3	-1,5	-1,0	-0,5	-2,3
Singapur	8,1	7,6	8,9	0,3	5,4	6,1	0,9	2,0	-1,5	1,4	1,2	1,7	-0,2	0,0	0,0	0,3	
Emergentes (G3)																	
Chile	10,6	7,4	7,4	3,4	-1,1	5,4	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3	4,0	14,8	-16,6	3,8	-13,6	-4,5
México	-6,2	5,2	6,7	4,8	3,7	6,9	52m0	27,7	15,7	18,6	12,3	9,5	-2,8	2,8	-0,8	-2,5	4,0

**Gráfico 1**  
**México: crecimiento del PGB e inflación**



**Gráfico 2**  
**Brasil: crecimiento del PGB e inflación**





dicciones se verificó. Allí se ha tenido una inflación controlada, después de la crisis, en ningún momento ha excedido el 10% y va en una trayectoria bastante descendente con un crecimiento del orden del 3.5%, 4%, que ha sido sorprendentemente vigoroso.

Conclusión: en estos países, a pesar de las circunstancias iniciales, estos regímenes no han funcionado, pero los dos tienen en común, una política monetaria muy cautelosa, muy austera, con un banco central que ha tomado las decisiones que tenía que tomar.

## LA MACROECONOMÍA Y SU RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA

Quiero hacer un recuento entre la actividad financiera y la actividad macroeconómica y las lecciones que de allí surgen.

Partamos de un hecho estadístico: las crisis cambiarias, las crisis financieras y las recesiones, han ido de la mano, tanto en los países ricos como en los pobres en las décadas recientes.

Algunos ejemplos meramente ilustrativos: Argentina en 1981, Chile y Uruguay en 1982, Noruega en 1987, Finlandia en 1991-1992, Suecia en 1991, México en 1994, Ecuador y Brasil en 1999, Turquía en el 2001. En todos estos casos hay una coexistencia del problema cambiario con el problema financiero.

Hay aquí un punto en el cual quiero centrarme: la relación entre el nuevo régimen cambiario de flotación que tenemos en Colombia y en otros países de la región y la estabilidad financiera.

Hay quienes dicen que los movimientos en el tipo de cambio llevan, inevitablemente, a que las tasas de interés sean altas. Podrían ser altas de acuerdo con este argumento, por dos razones:

1. La primera es que la inestabilidad hace que la gente se comporte de modo más cauteloso, exigiendo un retorno que sea en promedio más alto, argumento que parece plausible.
2. El segundo argumento que se da a veces, es que la inestabilidad o la volatilidad cambiaria puede inducir problemas en los balances de las empresas, cuando se han endeudado en dólares. Esto a su vez podría hacer subir la percepción del mismo país, y llevar a que los países que flotan, tuvieran sistemáticamente tasas de interés más altas.

Este par de observaciones, que parecen muy plausibles en los datos, tampoco se verifican; en muchos sentidos resultan ser falsas (Cuadro 3).

¿Qué tenemos en este cuadro? Tenemos el comportamiento de las tasas reales de interés, en un conjunto de países, algunos emergentes, otros ya más emergidos, durante la famosa crisis asiática, incluyendo el caso de Argentina y el de Hong Kong; países con tipos de cambio muy fijo, y otros como Australia, Chile, México, Nueva Zelanda y Singapur, que gozan de regímenes más flotantes.

Aquí vemos que no hay ninguna relación sistemática. Países como Argentina, con un tipo de cambio muy fijo, tienen tasas de interés muy altas. Regímenes como México, con un tipo de cambio semiflexible, también tienen tasas altas. Algunos otros flexibles, como Australia, por ejemplo, tienen tasas de cambio muy bajas, en términos reales durante ese período.

Si nos adelantáramos y nos fuéramos al año más reciente, ¿qué sabemos? Sabemos precisamente que las tasas de interés más altas en la región están en el país con el tipo de cambio más fijo, Argentina, excluyendo a Panamá y Ecuador países donde está recién fijo. ¿Cuál es el país de la región que ha tenido las tasas de interés más bajas tanto en términos nominales como en términos reales en los últimos doce meses? Ese país es Chile. Es el que tiene el régimen cambiario más flexible de la región.

Por tanto, no hay ninguna necesidad de que nos dispongamos, de ahora en adelante, a vivir con tasas de interés necesariamente más altas, en virtud de haber modificado el régimen cambiario. Es una correlación que no tiene por qué darse, en la medida que nos portemos bien, y que las situaciones fiscal y financiera subyacentes sean las adecuadas.

**Cuadro 3**  
**¿Se puede depreciar la moneda**  
**y mantener bajas las tasas de interés?**

<b>Tasas de interés reales durante la crisis asiática</b>					
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Argentina	16,2	10,5	8,9	10,0	12,9
Australia	6,5	8,4	9,1	7,2	6,0
Chile	10,0	10,7	9,6	15,5	10,3
Honk Kong	1,8	1,9	4,3	10,6	12,5
México	6,6	9,2	8,8	10,1	13,6
Nueva Zelanda	8,4	10,0	10,2	9,9	9,6
Singapur	5,5	4,3	4,3	9,0	4,4

¿De qué depende todo esto? ¿Por qué en el caso chileno, una vez ya completada la transición a su tipo de cambio flexible, hemos tenido tasas de interés bajas, tanto reales como nominales, a pesar de una depreciación fuerte del peso? La clave es, una vez más, la credibilidad. Y la credibilidad depende, de modo fundamental, de la independencia del banco central. Y para que esta independencia sea sustantiva y no solamente formal, se requiere un plano subyacente de autoridad fiscal, y de bancos sólidos, como argumentaba. De otro modo no podemos pretender que haya una autonomía del banco central, y políticas monetarias que sean sistemáticamente austeras y contractivas.

### LA DOLARIZACIÓN DE LA DEUDA

La dolarización de la deuda, en países de América Latina y en otros países emergentes, trae consigo una serie de complicaciones. Entre otras, si los bancos se endeudan en dólares, la pregunta esencial que tenemos que formularnos es: ¿quién es el prestamista de última instancia de la banca nacional? Es aquel que puede disponer de recursos frescos e inyectarlos al mercado. Pero si la deuda es en dólares, nuestros bancos centrales no pueden imprimir dólares. Pueden imprimir suces, o pesos, o reales, o algo que se les parezca.

La pregunta es: ¿cómo hacemos frente a posibles crisis bancarias? La tradicional respuesta de nuestros países ha sido imprimir mayor cantidad de moneda doméstica. Pero ¿qué ocurre? Bajo un régimen de tipo de cambio fijo, eso lleva a un agotamiento de las reservas. Si no, preguntémosle a nuestros vecinos ecuatorianos. Bajo un tipo de cambio flexible, eso puede llevar a una depreciación sostenida de la moneda, lo que a su vez puede hacer más delicada la situación de los bancos.

Por tanto, en esta nueva situación que vivimos en América Latina, e independientemente del régimen cambiario que hayamos adoptado, hay que plantearse la pregunta: ¿cómo aseguramos la liquidez de los bancos? Eso lleva a plantearse tres soluciones:

1. Suele haber en la región incentivos para que la banca se endeude en dólares, y se endeude a corto plazo. Estos incentivos pueden ser muchas veces no deliberados, pero están ahí y tienen que ver con el régimen tributario o regulatorio que enfrenta la banca. Lo mismo ocurría en los países asiáticos. En los años previos a la crisis, uno ve un crecimiento del endeudamiento, un acortamiento de los plazos y una denominación cada vez más centrada en el dólar. ¿Que ocurrió? Que eso, como todos sabemos, llevó a un reventón. Por tanto, evitar las distorsiones sería prioritario.



2. En segundo término, mantener reservas abundantes. Muchas veces los expertos dicen: "el país tiene un tipo de cambio flotante, ¿para qué tener tantas reservas? Gastémonoslas". Pues bien, esa recomendación es equivocada. ¿Por qué? Porque las reservas de un país con un tipo de cambio flotante, que tiene deuda en dólares, son, en última instancia, el colchón que amortigua los golpes del sistema financiero. Y por eso creo que vemos la aparente paradoja de que en Brasil, en Chile, en México, en alguna medida en Colombia, tenemos un régimen cambiario que flota con grandes cantidades de reservas. Eso parece ser una paradoja, pero no lo es. Es sano mantener cantidades importantes de reserva líquidas, que puedan ser utilizadas para asegurar la liquidez del sistema financiero.
3. En tercer término está la solución argentina, que no se ha generalizado en la región, pero que bien podría hacerlo. Es importante que la banca, ya sea a *motu proprio* o de la mano de la autoridad regulatoria o monetaria respectiva, tenga acceso a líneas de crédito, no cuando hay sol, como decía aquí el ministro, sino cuando está lloviendo. La única manera de asegurarnos que tenemos efectivamente un paraguas en la mano cuando llueve, es que hayamos comprado ese paraguas con anticipación y lo tengamos disponible. Esto equivale a estar dispuesto a pagar primas de riesgo por anticipado, que nos garanticen el acceso a líneas de crédito en el momento que efectivamente se nos venga encima el chaparrón. Los argentinos han sido los líderes en esta materia, creo que otros países de la región harían bien en considerarlo.

¿Por qué dar esto de la deuda en dólares como un hecho inmutable, inalterado? ¿Por qué hay países que pueden endeudarse en el exterior en su propia moneda y otros no? ¿Por qué hay países que parecen sufrir, en la frase que empuñó mi colega Ricardo Hausmann, en Harvard, de "un pecado original"?

Si uno mira la lista de países y analiza qué acceso tienen a la deuda en su propia moneda, la verdad es que la lista no es obvia. Por ejemplo, Italia, cuando aún existía la lira, era un país con finanzas públicas muy débiles, con un banco central que carecía de independencia, con el 100% del PIB en deuda pública, y sin embargo podía emitir en los mercados internacionales de capital, deuda en su propia moneda. Por contraste, un país como Chile, con una deuda pública pequeña, incluyendo al banco central, de menos de 50% del PIB, no puede emitir, o al menos no ha podido hasta el momento, emitir deuda en su propia moneda.

Creo que para el sector financiero, para los ingenieros financieros, esta es una tarea en la que podemos avanzar mucho. Podemos pensar en emisiones, por ejemplo, si no es de deuda en la propia moneda nominal, en instrumentos indexados. ¿Por qué no utilizar la UDI mexicana, o la UF chilena, o sus variantes en otros sitios de la región como un posible vehículo de endeudamiento que, por

una parte, no esté ligado al dólar, pero que por otra parte proteja al inversionista del riesgo inflacional?

Creo que eso sería bueno, creo que nos llevaría a un mayor grado de aislamiento de las fluctuaciones de la economía internacional, y creo que es una tarea pendiente para toda la región.

## LA REGULACIÓN BANCARIA

Si miramos la literatura académica, lo que vemos es que hay una correlación bastante clara entre: cambios en la regulación bancaria, a veces no los más aconsejables y *booms* del crédito que terminan en crisis financieras. Ahí ustedes tienen la lista, que corresponde a un estudio del BID en que están varios de los países que mencionaba anteriormente, más uno, Colombia, en el caso de la crisis de 1981-1982 (Cuadro 4). Una situación de imperfecciones en la regulación bancaria suele llevar en los países ricos y en los países pobres a situaciones de endeudamiento excesivo; en decrecimiento demasiado rápido del crédito, con la consecuente vulnerabilidad de la banca, y con el consecuente efecto que esto puede tener en el comportamiento del tipo de cambio de la política monetaria, de la salud, del sector fiscal, etc.

¿Qué podemos hacer al respecto? Muchas cosas. Déjenme mencionar quizás una de ellas: una vez más, el asunto del diseño institucional. He insistido hasta la saciedad en el tema de la autonomía muy necesaria del banco central. No menos necesaria e importante es la autonomía de la entidad, de la superintendencia que regula al sector bancario. Y lo que uno ve en América Latina y en el mundo es una variedad importante de fórmulas. No todas le dan al regulador la misma autonomía, el mismo grado de independencia.

Todos sabemos las muchas presiones a las que puede estar sujeto un regulador, y por tanto, explorar fórmulas institucionales que lo aíslen en alguna medida de presiones políticas y de otra índole, es importante. Una posibilidad se está estudiando en varios países de la región, incluyendo Colombia, Ecuador, Chile que consiste en avanzar hacia la fusión de la superintendencia de bancos y del banco central. Esta fórmula ya existe en países como Argentina y México. Ecuador está bastante cerca de adoptarla, se está discutiendo también en Colombia, y me parece deseable porque contribuye a acentuar la muy necesaria autonomía del regulador.

Termino entonces con la pregunta que me planteé inicialmente: ¿somos adultos en materia financiera? ¿Hemos llegado a la madurez en materia cambiaria? Y —como suele ocurrir—, la respuesta es mixta. En algunos sentidos sí, en algunos sentidos no. Somos casi adultos, porque hemos alcanzado una baja inflación, menores déficit fiscales, un grado importante de flexibilidad, que a mi juicio es

**Cuadro 4**  
**La tarea de dejar atrás la fragilidad financiera**

- Las crisis financieras suelen ser precedidas por liberalizaciones financieras
- Consecuencia: boom del crédito, que lleva a la crisis
- Argentina (1981), Colombia (1982), Chile (1982), Uruguay (1982), Noruega (1987), Finlandia (1991-92), Suecia (1991), México (1994), Asia del este (1997-98), Ecuador (1999), Turquía (2001).

clave para hacer frente a las inevitables fluctuaciones de la economía internacional. Sin embargo, hay muchos sin embargos que dejar sobre la mesa para la discusión que sigue:

1. Imperfecciones, tanto en materia constitucional como en materia legal, o de diseño de la autonomía de las instituciones.
2. A pesar de las muchas crisis, reformas, capitalizaciones y recapitalizaciones, vemos aún grados importantes de fragilidad financiera en la región. Quizás se ha trasladado el foco de esas debilidades, del sector privado al sector público, y los mayores focos de fragilidad potencial están en las instituciones financieras que aún permanecen en manos del Estado, pero que no por estar en manos de éste son menos importantes.
3. Hay una cierta fatiga en la capacidad para producir reformas. Todos estamos conscientes de que sí se ha avanzado mucho América Latina. En términos de la reforma institucional y estructural queda mucho por hacer. Pero esto parece cada día más difícil, por razones comprensibles de índole política. Es decir, a pesar de que hemos avanzado mucho, subsiste aún la incertidumbre a manera política, y subsiste aún, aunque en menor grado, la incertidumbre en cuanto a la solidez de nuestras economías.

Estamos a punto de abandonar la adolescencia, pero como la incertidumbre es claramente parte de esta, me atrevería a concluir que aún no hemos llegado plenamente a la madurez.



# Capital y provisiones: un nuevo enfoque

Patricia Correa Bonilla\*

---

Superintendente bancaria

---

\* Economista de la Universidad de los Andes con maestría en Economía de la misma universidad. Es M.PHIL en economía de la Universidad de Cambridge, Inglaterra, y candidata a PhD en la misma universidad.  
En la actualidad es Superintendente bancaria.

## INTRODUCCIÓN

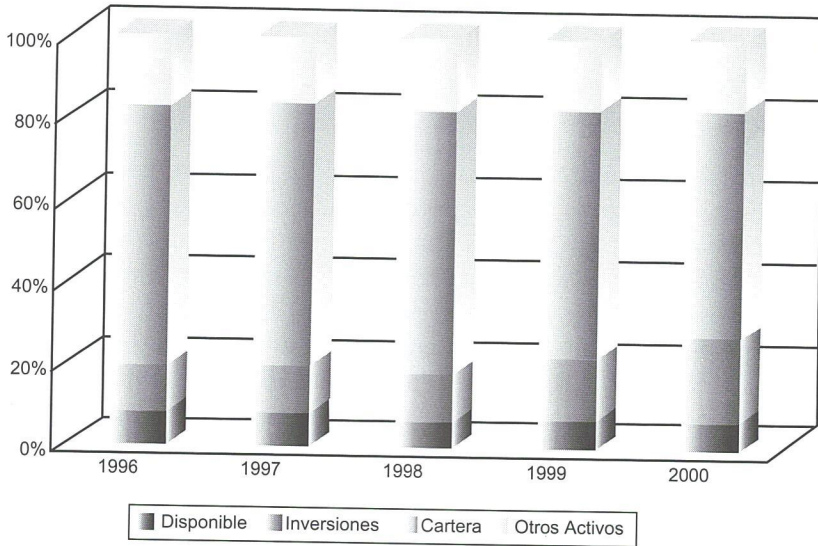
El principal tema de esta presentación es la importancia de modificar el marco regulatorio y las prácticas que utilizamos hoy en Colombia para manejar los riesgos financieros. Prácticas de los intermediarios y prácticas del supervisor. Para ambientar y poner en contexto la discusión, voy a comenzar haciendo un repaso muy rápido y superficial de la evolución reciente de los indicadores básicos del sector financiero, mirando los últimos acontecimientos dentro de un contexto de más largo plazo. Luego haré unas reflexiones sobre las limitaciones de la actual regulación de provisiones y capital, así como de nuestra cultura tradicional de gestión del riesgo, para concluir con lo que desde hace algunos años no puede faltar en una convención bancaria: el anuncio de nuevas medidas de regulación y supervisión preventiva. Muchos de ustedes estarán ya agarrados de sus sillas murmurando: "claro, aquí viene el gobierno con otro cambio más de reglas del juego...".

Es cierto que los últimos años no han sido fáciles para nadie; ni para acreedores ni para deudores, ni para reguladores ni regulados. También es cierto que en el campo financiero se ha generado una inestabilidad jurídica y regulatoria, quizás sin precedentes en el país, que le ha hecho daño a esa base indispensable de confianza que debe existir para que fluya la intermediación financiera. El susto es entendible. Pero hay cambios de cambios. Hay unos que son constructivos para restablecer en forma sostenible esa confianza en la solidez de nuestras instituciones financieras y sus organismos de supervisión, y por tanto son cambios necesarios. Confío en que sea ésta la óptica o actitud con la que se tomen los cambios que aquí se proponen y anuncian.

## EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN PERSPECTIVA

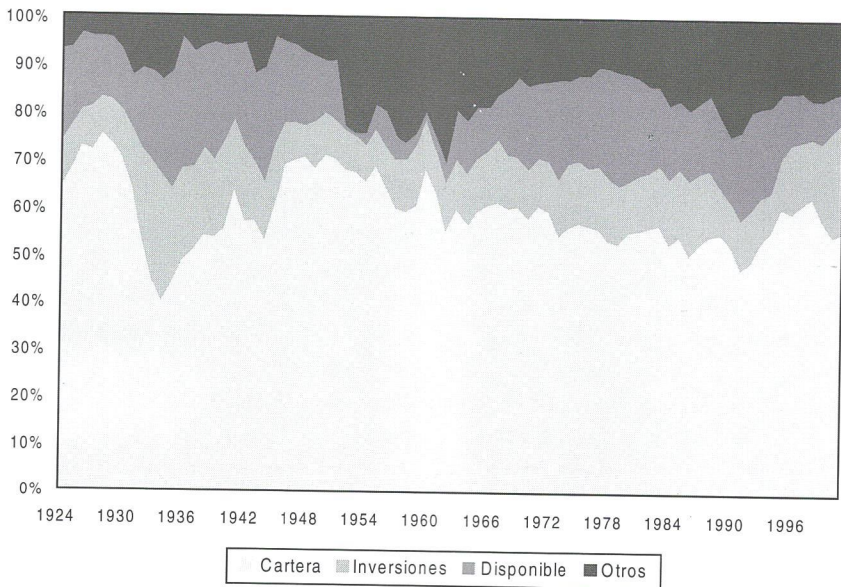
Veamos primero la evolución de la composición de los activos de los establecimientos de crédito. En los últimos cinco años, lo más notorio es la mayor participación de las inversiones, sobre todo en títulos del gobierno, y la caída en la cartera de créditos (Gráfico 1). Vale la pena observar qué ha pasado con esta participación en los últimos ochenta años (Gráfico 2): en la crisis de los treinta las inversiones también alcanzaron una participación superior al 25% en el activo de

**Gráfico 1**  
**Composición del activo**



Fuente: Superbancaria.

**Gráfico 2**  
**Composición del activo (Bancos)**



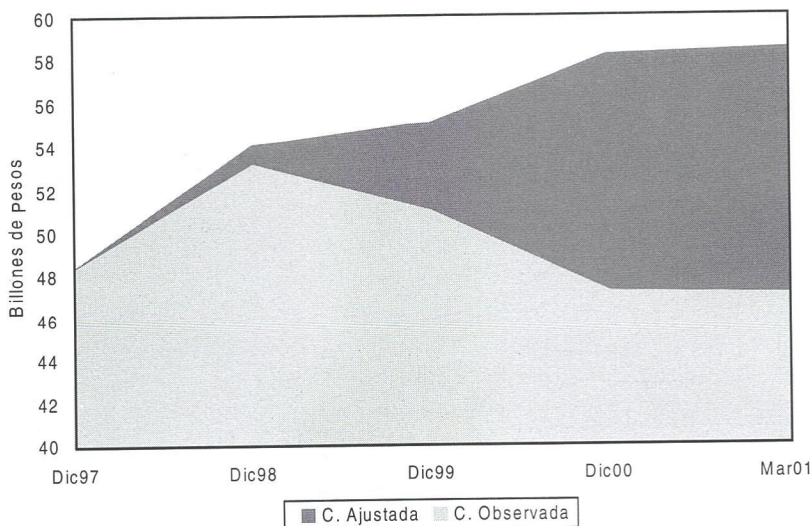
Fuente: Cifras de Asobancaria para 1924-1989. Cifras de Superbancaria para 1990-2001.



los bancos, porcentaje que gradualmente se fue reduciendo. La caída de la cartera, por otra parte, no es tan pronunciada si aislamos el efecto de los saneamientos que produjeron una salida de activos del sistema financiero hacia colectores y patrimonios autónomos. Descontando este efecto (Gráfico 3), si bien la cartera presenta un estancamiento desde 1998, no muestra las caídas que se reportan en los informes tradicionales.

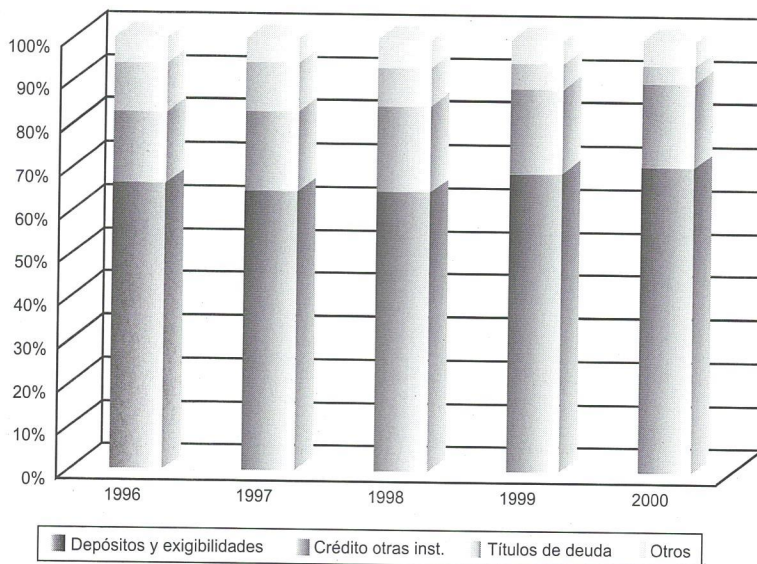
Pasemos a mirar la estructura de pasivos (Gráfico 4). Aparentemente nada fundamental ha cambiado salvo, quizás, la captación de recursos a través de bonos que sí sufrió con la crisis. En el muy largo plazo (Gráfico 5), en el caso de los bancos lo que se destaca es la secular caída de las cuentas corrientes y la mayor captación a través de CDT y depósitos de ahorro, como ocurrió en otras partes del mundo. Algo que sí es un fenómeno relativamente nuevo y que puede llegar a cambiar en forma dramática la manera como se intermedia el ahorro en nuestro país, es la importancia creciente de la captación de ahorro de los inversionistas institucionales. Si miramos la evolución de los portafolios de los fondos administrados por las AFP, sociedades fiduciarias, comisionistas de bolsa, administradores de inversión y compañías de seguros (Gráfico 6) podemos concluir que los recursos que manejan ya no son despreciables y que estamos viendo un nacimiento importante del mercado de capitales (al menos de renta fija). Los intermediarios financieros tradicionales deben estar alerta y seguir de cerca esta tendencia para adaptarse en forma oportuna a los cambios que sugieren estas tendencias.

**Gráfico 3**  
**Cartera bruta observada y ajustada por saneamientos**



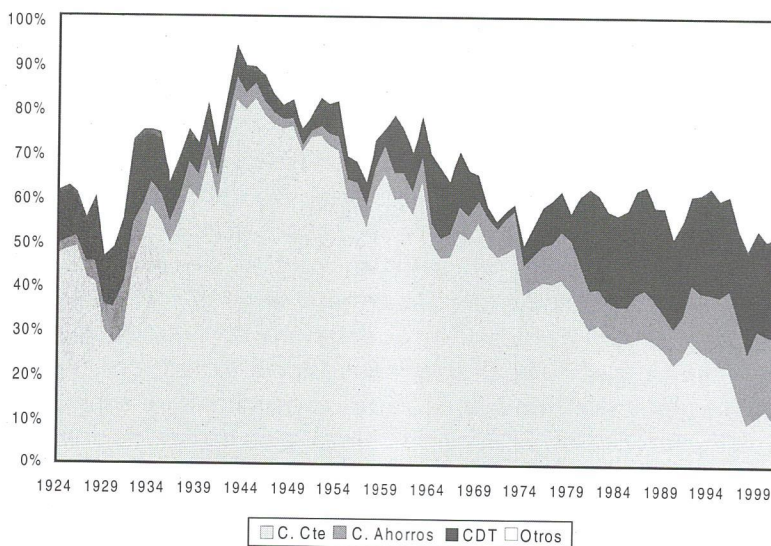
Fuente: Superbancaria.

**Gráfico 4**  
**Composición del pasivo**



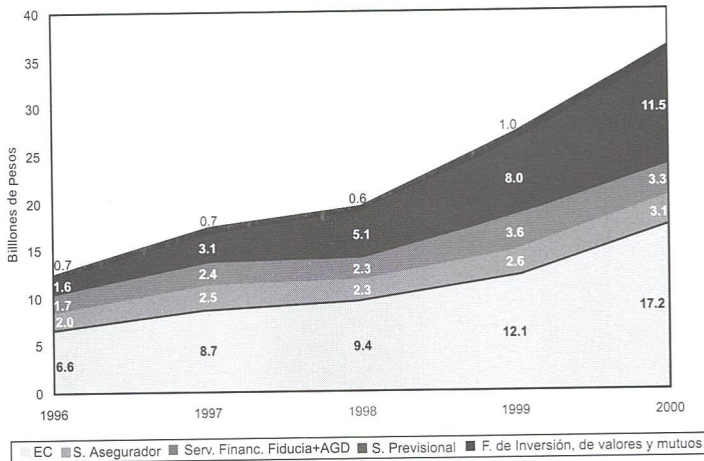
Fuente: Superbancaria.

**Gráfico 5**  
**Composición del pasivo (Bancos)**



Fuente: Cifras de Asobancaria para 1924-1989. Cifras de Superbancaria para 1990-2001.

**Gráfico 6**  
**Portafolio de inversiones (billones de pesos)**



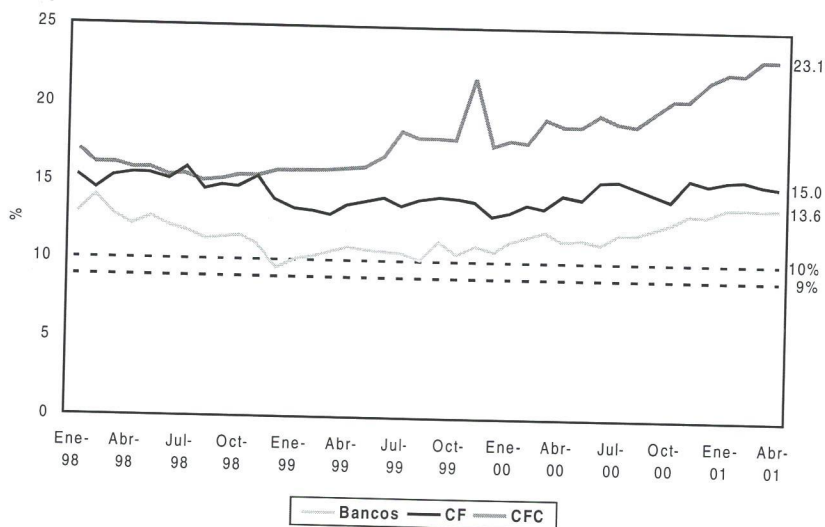
Fuente: Superbancaria.

El indicador fundamental de solidez patrimonial, la relación de solvencia, sin duda alguna es mucho mejor hoy que a finales de 1998 (Gráfico 7). Aunque infortunadamente no pudimos sacar una serie consistente para varias décadas, ya que el concepto de relación de solvencia es relativamente nuevo, lo cierto es que se ha presentado una notable mejoría en este frente. En los últimos dos años, al sistema se le inyectaron más de \$7 billones de capital nuevo, de los cuales casi \$5 billones van por cuenta de vigencias presupuestales futuras a través de los programas de Fogafín en la banca pública en proceso de privatización (Cuadro 1).

La calidad de los activos, vista como la proporción de activos improductivos dentro del total de activos (sin propiedad y equipo), como sabemos, sufrió un duro revés en 1998 dentro de un proceso de deterioro que venía desde 1996 (Gráfico 8). Pero fue en 1999, año de crecimiento negativo del PIB, cuando se produjo un verdadero sinceramiento en el valor de los activos malos (más adelante hablaremos de este comportamiento procíclico en las crisis financieras). La misma tendencia se aprecia en el indicador de cartera vencida total (Gráfico 9), con el ingrediente que ya conocemos y es el deterioro continuado de la mora en la cartera de vivienda; que no es sino la manifestación tardía de un riesgo crediticio y una pérdida que ya se había producido antes, pero que se intentó resucitar a través de reestructuraciones. El stock de bienes recibidos en dación de pago como proporción del activo, por su parte, si bien se incrementó notablemente entre 1996 y mediados de 1999 (Gráfico 10) —nótese su ascenso desde mucho antes de la crisis de 1998—, ha tendido a disminuir ligeramente. De hecho, es alentador observar la dinámica y precios de las ventas de vivienda recibida por parte de los bancos hipotecarios.



**Gráfico 7**  
**Margen de solvencia**



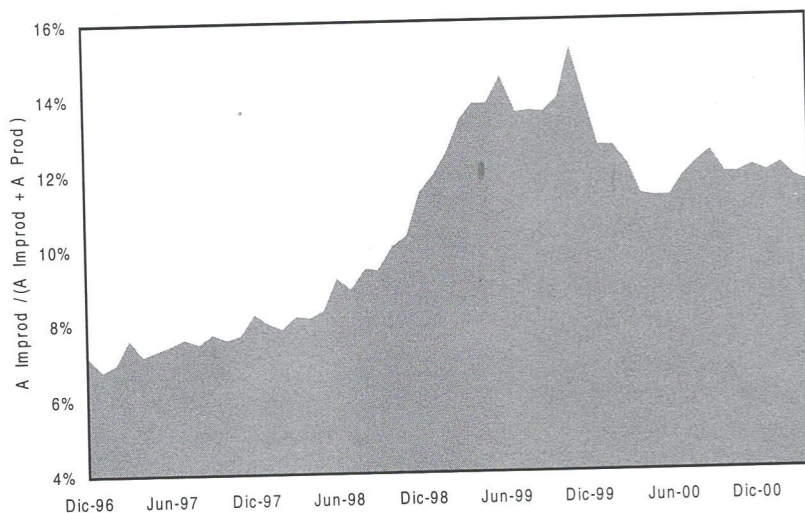
Fuente: Superbancaria.

**Cuadro 1**  
**Capitalización de las entidades**  
**(miles de millones de pesos)**

	1999	2000	2001	Total
Bancos	3,030	2,880	353	6,263
Privados	500	1,178	83	1,761
Públicos	2,530	1,702	270	4,502
CF	131	418	0	549
Privados	131	118	0	249
Públicos	0	300	0	300
CFC	174	100	0	275
Privados	127	53	0	180
Públicos	47	47	0	94
Total	3,335	3,398	353	7,086
Privados	758	1,349	83	2,190
Públicos	2,577	2,049	270	4,896

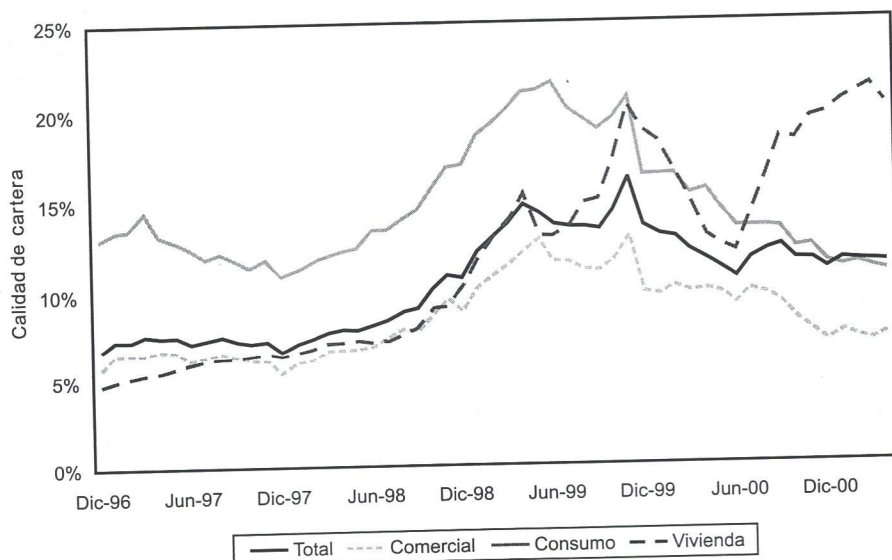
Fuente: Superbancaria.

**Gráfico 8**  
**Calidad de los activos**  
**(Activos improductivos/Total activos sin propiedades y equipo)**



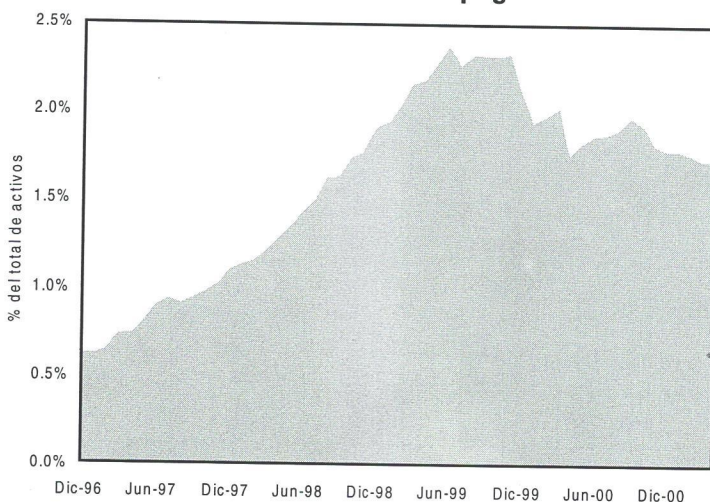
**Fuente:** Superbancaria. Calculado mensualmente con cifras promedio de 12 meses.

**Gráfico 9**  
**Calidad de la cartera**



**Fuente:** Superbancaria.

**Gráfico 10**  
**Bienes recibidos en pago**



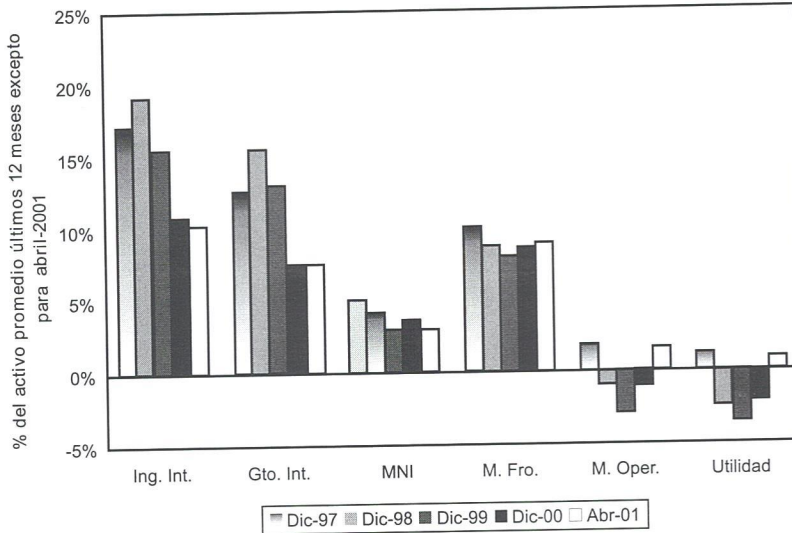
**Fuente:** Superbancaria. Calculado mensualmente con cifras promedio de 12 meses.

Ahora veamos la evolución de la rentabilidad del sistema. Las utilidades acumuladas en abril, como se anunció ayer, fueron positivas y equivalentes al 0.1% del activo (Gráfico 11). Este indicador hacía más de dos años que no era positivo: en 1999 y 2000 fue inferior a -2%. Esta evolución positiva del último año y medio obedeció al incremento en el margen neto de intereses que se produjo en 2000, a una ligera reducción de gastos administrativos (sobre todo en la banca pública) y en el último año, a un menor gasto en provisiones. ¿Qué tan buena es la rentabilidad actual? La rentabilidad (ROA) promedio en los últimos veinticinco años ha sido de 0.5% (Gráfico 12). Es curioso observar que en la crisis de los ochenta la rentabilidad cayó muchísimo más que en esta crisis, pero se recuperó más rápido. Otro aspecto que quisiera destacar es la tendencia de los ingresos netos diferentes a intereses a ganar participación como componente de las utilidades (Gráfico 13). Hoy en día las comisiones e ingresos por servicios diferentes a los tradicionales de intermediación explican cerca del 20% del margen financiero bruto. Esta tendencia es prácticamente universal (Gráfico 14); en países desarrollados este porcentaje alcanza más del 25%.

Para cerrar esta primera parte, hago un comentario breve sobre el tamaño del sistema financiero tradicional en Colombia, mirado como número de entidades: es indiscutible que varios intermediarios no sobrevivieron la crisis ni los cambios acelerados que se están dando en los mercados financieros, aquí y en el mundo. El número de entidades que operan en el sistema es cada vez menor (Gráfico 15), y sobre todo, menor el número de entidades especializadas como las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial y de *leasing*.

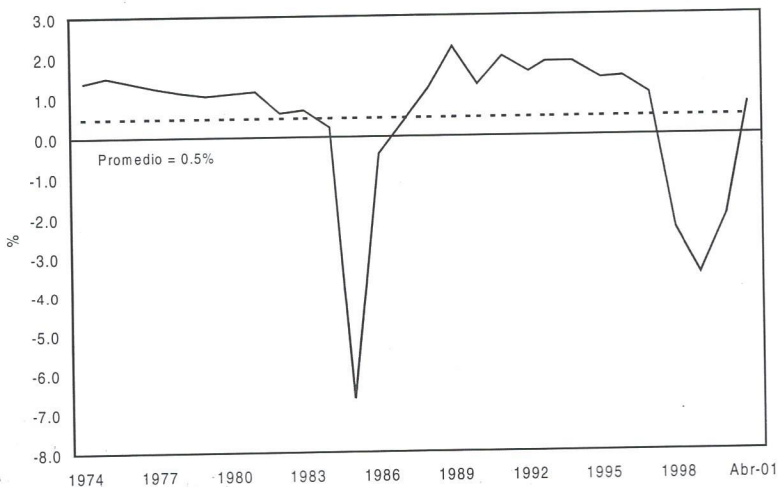


**Gráfico 11**  
**Estado de resultados. Cifras acumuladas 12 meses como % del activo promedio del último año. (Para el 2001 cifras anualizadas)**



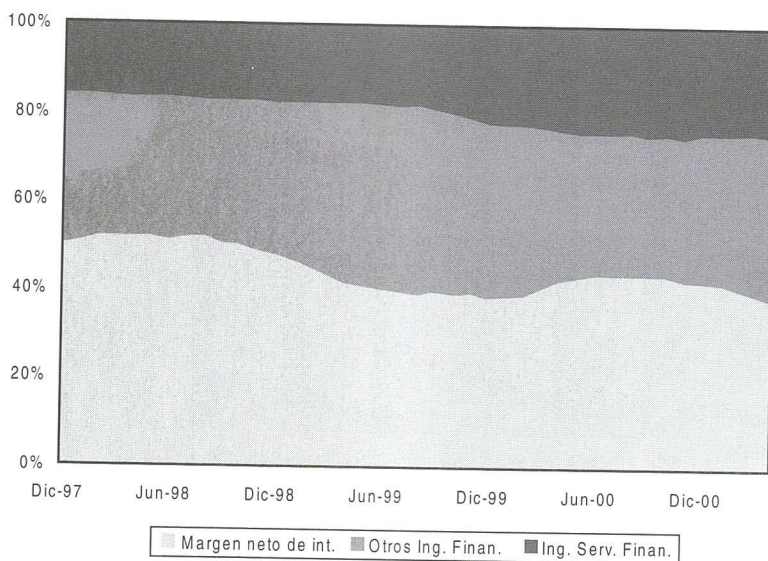
**Fuente:** Superbancaria. Para el caso de los resultados de abril de 2001, se anualizaron con base en el valor acumulado entre ene-01 y abr-01, y el promedio del activo en los primeros 4 meses del 2001.

**Gráfico 12**  
**Utilidad/Activos**



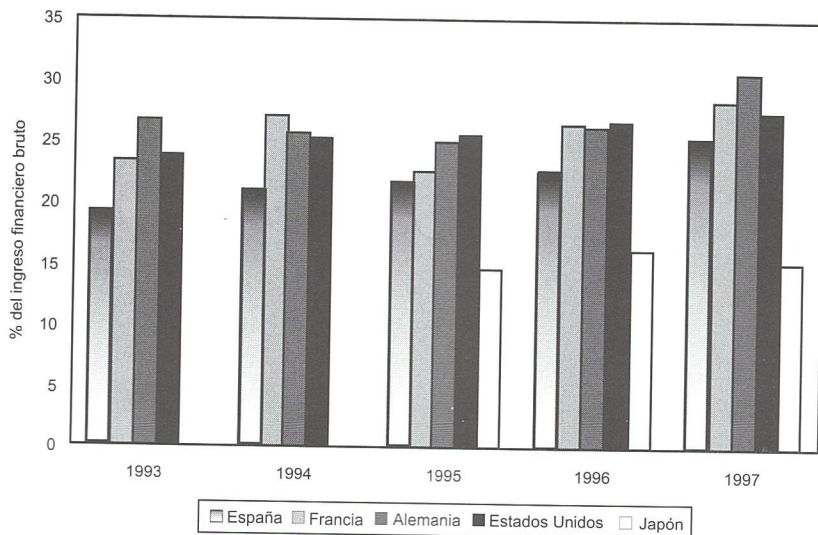
**Fuente:** Cifras de Asobancaria para 1974-1995. Cifras de Superbancaria para 1996-2001.

**Gráfico 13**  
**Composición del margen financiero bruto**



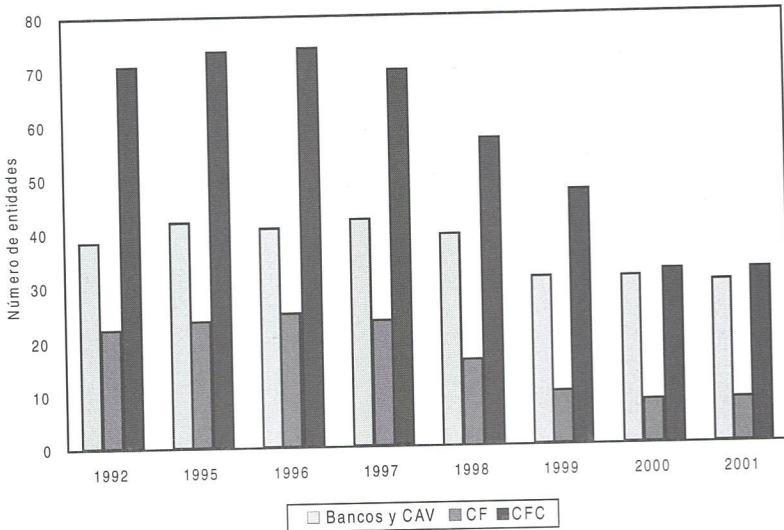
Fuente: Superbancaria.

**Gráfico 14**  
**Ingresos por servicios financieros como % del margen financiero bruto**



Fuente: OECD. Bank Profitability. 1999.

**Gráfico 15**  
**Número de establecimientos de crédito**



**Fuente:** Superbancaria.

## HACIA UN MANEJO ADECUADO DEL RIESGO

Después de confirmar a través de estos gráficos la volatilidad que han tenido recientemente los indicadores de calidad de activos, rentabilidad y solvencia del sistema financiero (para no hablar de los indicadores de liquidez que no tuvimos oportunidad de presentar), una pregunta de fondo que surge es: ¿hasta qué punto la política de regulación y supervisión financiera ha contribuido a crear esa volatilidad y crisis, bien fuere por inadecuado activismo o por simple descuido y omisión? ¿Cómo podrían contribuir la regulación y supervisión preventivas a que no vuelva a ocurrir, o a que los inevitables choques externos que se suceden de cuando en vez no tengan un efecto traumático sobre el sistema financiero y la oferta de crédito?

A continuación intentaré dar algunas respuestas a estos interrogantes.

*Regulación y supervisión procíclicas: ¿el que peca y reza, empatá?*

Un primer tema, muy discutido en los últimos dos años, aquí y en el mundo entero<sup>1</sup>, es que tanto la dinámica del crédito, como el rigor de la regulación y supervisión bancarias, se mueven con el ciclo económico; es decir, son procíclicos.

<sup>1</sup> De hecho, éste fue uno de los temas principales del reciente discurso de Alan Greenspan ante los superintendentes estatales de los Estados Unidos el pasado 18 de mayo.



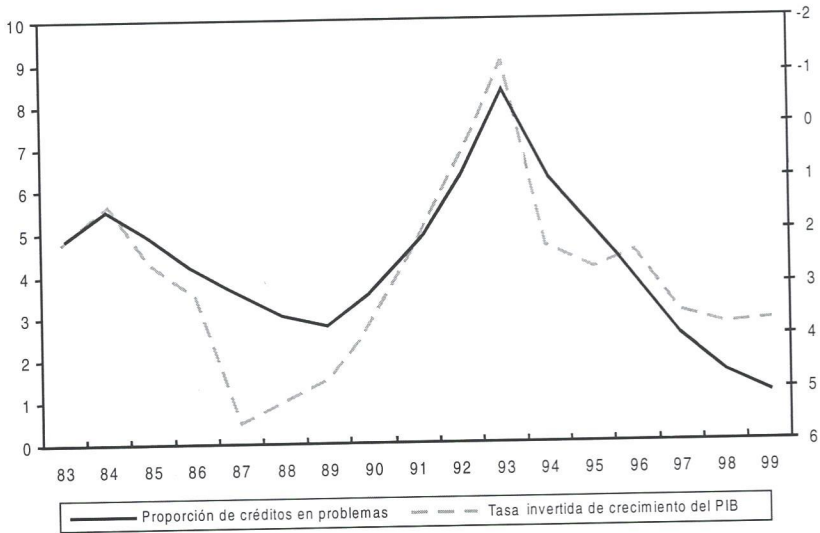
El patrón típico –que ya es casi perfectamente predecible en muchos países– es que la asignación del crédito se vuelve muy laxa en los años de prosperidad, de optimismo económico y gran competencia por ganar participación en los mercados y se contrae fuerte y rápidamente cuando la economía entra en recesión y pesimismo. En forma paralela, durante las épocas de expansión, los supervisores y analistas de crédito tienden a ser más permisivos y en los momentos difíciles se vuelven super-rigurosos e inflexibles.

Este comportamiento, que lamentablemente parece ser parte esencial de la condición humana, contribuye a pronunciar los ciclos económicos, sin que con ello se logre un claro beneficio para la economía o la sociedad en su conjunto. Conduce, además, a una innecesaria volatilidad en la rentabilidad del sistema y, muy seguramente, como dijo recientemente Alan Greenspan, a volver menos eficiente la intermediación financiera. Puesto en términos muy colombianos: es la equivocada concepción de que “el que peca y reza, empata”. La verdad es que aquí puede no haber empate intertemporal y que todos podemos perder con este comportamiento procíclico.

A estos patrones de comportamiento de los individuos, que muchas veces se acentúan cuando se producen los llamados efectos de rebaño o “efectos manada”, se suma el hecho de que la regulación, sobre todo la de provisiones, suele ser inherentemente procíclica. Por ejemplo, en la mayoría de los países latinoamericanos (y hasta hace poco, en España) las normas de provisiones atan las mismas casi exclusivamente al volumen contemporáneo o *presente* de activos malos (cartera vencida, bienes recibidos en dación de pago, etc.); no al volumen *futuro* o potencial de los mismos. Esto hace que en períodos de expansión económica, cuando pocos créditos están en mora, el nivel de provisiones baje, pese a que en esta fase del ciclo se van acumulando desbalances financieros importantes en los acreedores (excesivos niveles de endeudamiento); en otras palabras, los bajos niveles de provisión durante las bonanzas reflejan que no se están reconociendo adecuadamente los verdaderos riesgos crediticios de la cartera. Lo contrario ocurre en los períodos de contracción económica, que es cuando se refleja o manifiesta en el balance la baja calidad de esos activos; es decir, las provisiones se disparan sólo cuando los créditos entran en mora, lo que suele ocurrir dos o tres años después que se comenzó a gestar el respectivo desbalance financiero en el deudor.

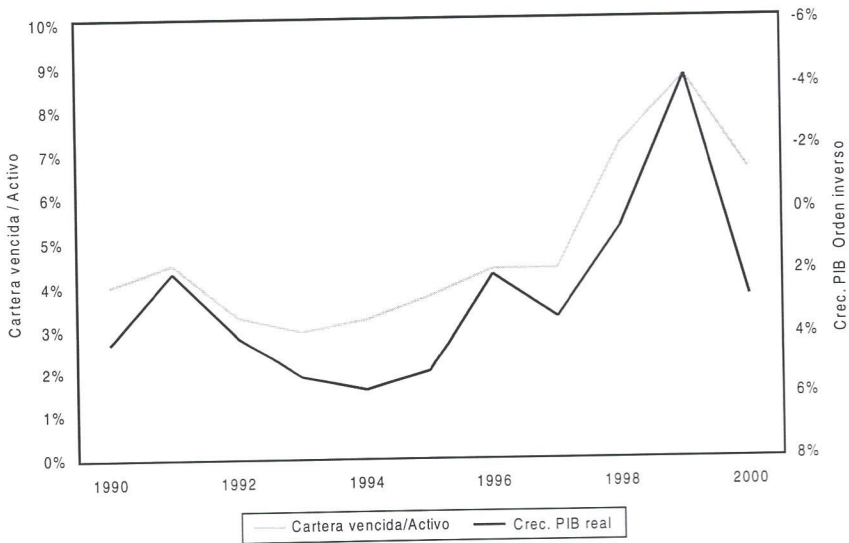
Los gráficos 16 y 17 ilustran muy bien cómo en España y Colombia, cuando crece el PIB real, el nivel de activos improductivos (medido como calidad de la cartera) es particularmente bajo, y las fases de contracción productiva coinciden con incrementos sustanciales de la cartera vencida. Dadas las características del régimen de provisiones descrito anteriormente, por consiguiente, las provisiones (medidas como proporción de los activos) aumentan cuando el PIB se contrae; y viceversa, en los períodos de expansión (gráficos 18 y 19). Como resultado de

**Gráfico 16**  
**Variación anual del PIB (inv) y calidad de cartera (España)**



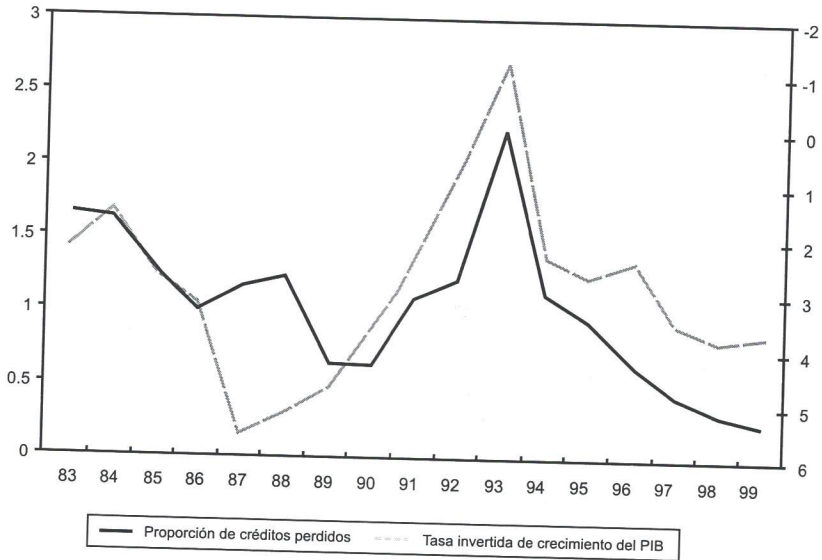
Fuente: Fernández et al. Banco de España. Octubre de 2000.

**Gráfico 17**  
**Variación anual del PIB (orden inverso) y cartera vencida / Activo (Colombia)**



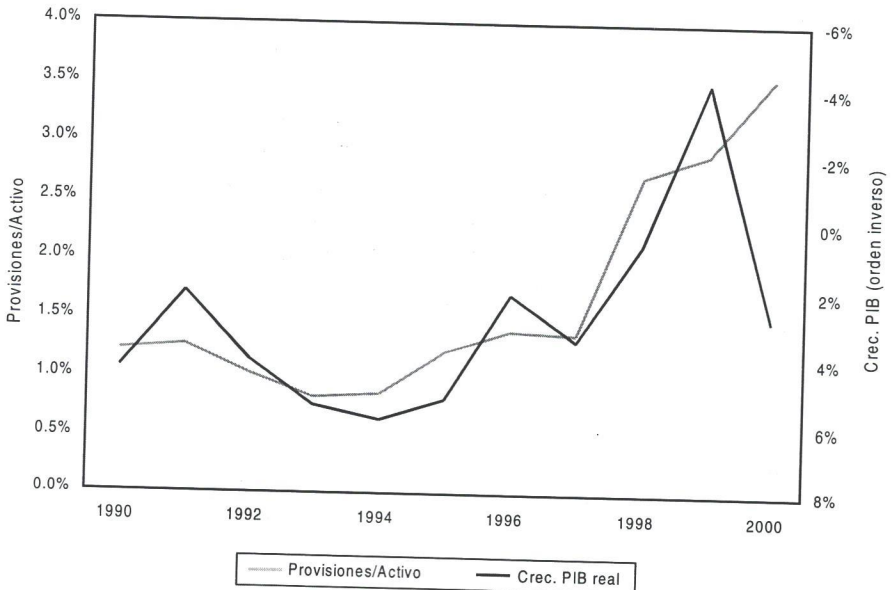
Fuente: Fernández et al. Banco de España. Octubre de 2000.

**Gráfico 18**  
**Variación anual del PIB (inv) y cobertura de cartera (España)**



Fuente: Fernández et al. Banco de España. Octubre de 2000.

**Gráfico 19**  
**Variación anual del PIB (orden inverso) y provisiones/activo (Colombia)**



Fuente: Superbancaria.



todo lo anterior, en períodos en que el nivel de improductivos es bajo, las utilidades de balance sobreestiman las verdaderas ganancias, y lo contrario sucede en períodos de recesión y contracción crediticia.

Una vez hecha esta importante autocrítica y confesión, la pregunta fundamental de política económica es: ¿qué cambios en la regulación y en las prácticas de supervisión se pueden hacer para evitar que estas normas y comportamientos hagan más pronunciados los ciclos económicos? ¿Qué hacer para pecar menos y no tener que rezar tanto después? La respuesta no es nada fácil y el propio Comité de Basilea está analizando en este momento cuál debería ser una política estándar en esta materia. Y no es fácil por varias razones. En primer lugar, porque de todos modos hay que aprender de los errores pasados y corregirlos a tiempo, así sea en la mitad de una crisis. Como decía Robert E. Litan director de la *Brookings Institution*, aparte de tratar de que se cometan menos errores en la evaluación del riesgo crediticio durante los períodos de expansión, es inevitable que los reguladores acentúen o empeoren los ciclos económicos, *"la pro-ciclicidad es inherente a la actividad regulatoria... si no lo fuera, habría impunidad y un riesgo moral enorme, y ya sabemos por experiencia a dónde conduce esto"*<sup>2</sup>. En segundo lugar, no es fácil porque nunca parece haber un buen momento para hacer provisiones y reconocer pérdidas realizadas o potenciales, a menos que cambiemos en forma radical la forma como vemos y manejamos el riesgo.

Recientemente, España pareció haber encontrado una fórmula para hacer las provisiones menos procíclicas. En diciembre de 1999, el Banco de España expidió una circular, que se comenzó a aplicar a partir de julio de 2000, la cual crea un nuevo sistema de provisiones. El esquema conserva los dos tipos de provisión vigentes antes de la reforma: a) la provisión general, que es un porcentaje fijo de la cartera para cubrir pérdidas inesperadas, y b) las provisiones específicas o individuales para cada categoría de riesgo, que cubren el riesgo crediticio *ex post* (muy similares a las nuestras). Crea un sistema adicional de provisiones, llamadas provisiones "estadísticas", las cuales crecen cuando aumenta el riesgo latente del portafolio y están inversamente relacionadas con el nivel de provisiones específicas. Cuando estas últimas disminuyen, la provisión estadística aumenta, acumulándose en un fondo especial; esta provisión específica se contabiliza como un gasto en el P y G y tienen el tratamiento tributario preferencial que tienen las provisiones individuales. Inversamente, cuando estas últimas suben en los períodos de destorcida y mayor morosidad, el fondo de provisiones estadísticas se va desocupando, con un efecto positivo sobre el resultado de pérdidas y ganancias que amortigua las pérdidas ocasionadas por el deterioro de activos. De esta manera, se disminuye notablemente la volatilidad de las utilidades a

2 Conferencia pronunciada en el seminario organizado por el Banco del Sistema de la Reserva Federal de Chicago, mayo de 2001.

través de las diferentes fases del ciclo económico. Es importante anotar que el supervisor permite o autoriza que los bancos más sofisticados calculen las provisiones estadísticas de acuerdo con sus propios modelos de riesgo, si los considera suficientemente robustos. Los demás bancos deben contabilizarlas de acuerdo con una fórmula estándar que establece el Banco de España<sup>3</sup>.

Estamos analizando en detalle este tipo de regulaciones y la conveniencia de introducir unas parecidas en Colombia, tema que discutiremos con la industria en los próximos meses. Es importante observar que España introdujo este sistema cuando la economía ya estaba creciendo a tasas reales superiores al 3%, después de haber tenido crecimiento negativo en 1993.

### *¿Cómo y cuánto capital se debe tener en el sistema?*

Otro tema que ha suscitado gran controversia es el de la definición de cuánto capital debe tener el sistema. El nuevo acuerdo de Basilea pretende corregir algunos problemas que hoy existen en las normas internacionales. Como se sabe, para cubrir el riesgo de no pago, o riesgo crediticio, los intermediarios financieros están obligados, por ley, a mantener un nivel mínimo de capital para garantizar un mínimo de protección a los ahorradores. Tanto el monto como el tipo (primario o secundario) de este capital están determinados por las regulaciones de cada país.

El acuerdo anterior de Basilea, de 1988, estableció unas categorías fijas de riesgo crediticio para diferentes tipos de activos que exigen más o menos capital requerido. Es así como, si el nivel mínimo de solvencia requerido por las autoridades es 9%, como es el caso colombiano actual, para cubrir los riesgos crediticios de los créditos comerciales normales se debe apropiar capital por un monto equivalente al 9% ( $1 \times 9\%$ ) del valor de los mismos; para cubrir los riesgos de crédito para vivienda hay que apropiar el 4.5% de su valor ( $0.5 \times 9\%$ ); para cubrir las inversiones en títulos emitidos por el sector privado hay que apropiar capital por el 1.8% ( $0.2 \times 9\%$ ) y para cubrir los riesgos de bonos soberanos no es necesario apropiar capital ( $0 \times 9\%$ ). Las ponderaciones de estos cuatro tipos de activos (1, 0.5, 0.2 y 0, respectivamente), son fijas, independientemente del momento en que se hayan realizado estas inversiones, de quién haya hecho la evaluación del riesgo de las mismas, de la ciudad o estrato dentro del cual se haya colocado el activo, etc.

Este enfoque tiene muchos problemas. Simplifica demasiado las cosas y no mide el verdadero riesgo relativo de cada activo. Claramente, el riesgo de otorgar un crédito de vivienda no es el mismo cuando las tasas de interés reales son 20%

<sup>3</sup> Fernández de Lis Santiago, J. Martínez y J. Saurina, Credit Growth, problem loans an credit risk provisioning in spain, Banco de España, octubre de 2000.



que cuando son 2%, ni es lo mismo en Cali que en el barrio "El Chicó" de Bogotá, ni es lo mismo cuando la garantía es buena o mala, etc. Además, ya está comprobado que este tipo de regulación sesga a los intermediarios a concentrar sus portafolios de inversión y de cartera en pocos activos (los de bajas ponderaciones de riesgo), rompiendo el principio más elemental del manejo prudente cual es el de la diversificación. De acuerdo con el viejo esquema de Basilea, es menos riesgoso tener todo el activo en forma de bonos emitidos por gobiernos (de hecho en este caso no se exigiría apropiarse nada de capital), que tener un portafolio diversificado. Y ya sabemos por nuestra propia experiencia local lo volátil que puede ser el precio de un bono emitido por un gobierno y las pérdidas en que se puede incurrir si todos los huevos se meten en una sola canasta.

Conscientes de estas deficiencias, la mayoría de bancos a nivel mundial comenzaron a desarrollar sus propios modelos de medición de riesgos crediticios y de mercado para calcular el nivel de capital económico adecuado. Lo que ha ocurrido entonces es que al capital mínimo "regulatorio" (que en adelante denominaremos CR) se ha superpuesto el capital que las entidades financieras más sólidas y sofisticadas reservan como colchón para cubrir el verdadero riesgo económico al que está expuesta su actividad. A este último capital lo denominaremos capital económico (CE)<sup>4</sup>.

La nueva propuesta del Comité de Basilea busca cambiar los estándares para definir el CR y hacer que se parezca cada vez más al CE. Según el nuevo acuerdo, las entidades financieras enfrentarán una serie de alternativas o de enfoques para definir cuánto capital necesitan para operar. Escogerán la alternativa más adecuada según su especialización y nivel de sofisticación. Esta nueva propuesta es, sin duda alguna, muy compleja, ya que intenta romper con la idea de que hay una talla única para todas las medidas.

Pese a esta complejidad, los objetivos son simples: por un lado, como ya se dijo, crear una serie de reglas que permitan acercarse más al capital contable requerido al capital económico, y por otro, crear los incentivos adecuados para que los establecimientos de crédito sean los que evalúen sus propios riesgos y necesidades de capital, en forma más adecuada y sistemática que antes.

### *La importancia de una buena gestión de riesgo al interior de las entidades*

Es importante advertir que no sólo se trata de cambiar o introducir nuevas normas. Lo más importante es cambiar la forma como se analiza y como se maneja el riesgo. En teoría, sin necesidad de regulaciones que fueren ajustes automáti-

4 El Cuadro 2 muestra cómo las relaciones de solvencia observadas en la mayoría de los países superan los mínimos legales.



**Cuadro 2**  
**Relación de solvencia**

País	Requerida	Observada*
Argentina	11.5	16.4
Bolivia	10.0	11.4
Brasil	11.0	15.8
Chile	8.0	12.3
Dinamarca	8.0	11.9
Honduras	9.0	12.0
Italia	8.0	13.4
Japón	8.0	11.8
Corea	8.0	9.2
México	8.0	13.0
Nueva Zelanda	8.0	10.6
Perú	9.0	12.6
España	8.0	12.5
Singapur	12.0	20.0
Suecia	8.0	15.4
EE.UU.	8.0	12.0
Venezuela	10.0	14.0
Colombia	9.0	14.0

\* Las observaciones corresponden a diciembre 2000 excepto Italia Dic/98, EE.UU. (marzo/99), Venezuela (Dic/99) y Colombia (abril/01).

**Fuente:** Encuesta Banco Interamericano de Desarrollo.

cos de las provisiones a través de fórmulas que pueden volverse muy complejas, si la gestión de riesgo al interior de las entidades es adecuada, uno esperaría que se provisionara mucho más en los períodos de bonanza de lo que se hacía en el pasado, y se podrían utilizar esos colchones para absorber las pérdidas en los tiempos de vacas flacas. De hecho, como lo reconocen los directores de la Reserva Federal de Estados Unidos, una de las razones por las cuales en la década de los noventa el ciclo económico en Estados Unidos y los choques externos de 1997 y 1998 no han debilitado tanto el sistema financiero de ese país, se debió a los cambios y revolución que se está dando en la forma como se maneja el riesgo.

En este sentido, juega un papel fundamental el sistema de incentivos que enfrentan los funcionarios de las entidades: los encargados de colocar cartera, los analistas de riesgo, los auditores internos y los tesoreros. Dentro de lo que sería un buen gobierno corporativo en las entidades financieras, las Juntas Directivas de las mismas no deberían actuar en forma tan miope como lo hicieron en el

pasado, premiando con bonificaciones salariales u otros estímulos a los funcionarios que generan ganancias extraordinarias y colocan grandes volúmenes de crédito. Operaciones de tesorería mucho más rentables que el promedio, o crecimientos exagerados en las colocaciones deben ser más objeto de sospecha que de estímulo. En vez de aumentar los sueldos de quienes colocan más préstamos o los colocan a tasas más rentables, se debería premiar a aquellos que manejen un portafolio que mantenga un mejor récord de desempeño a través del tiempo. En esta dirección y en línea con los principios señalados en la Circular 88 de la Superbancaria de diciembre del año pasado, a partir de ahora nuestros supervisores e inspectores dedicarán una buena parte de su labor a mirar cómo funcionan o cómo están diseñados estos sistemas de incentivos al interior de las entidades.

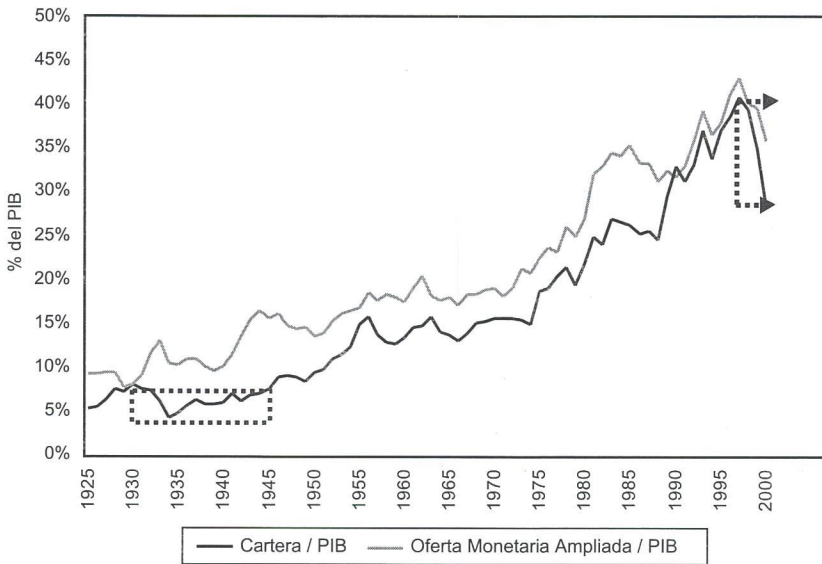
Recuerdo cuando estaba en el Banco de la República, por allá a comienzos de 1998, cuando ya era muy claro que el mercado de liquidez se estaba secando rápidamente, que algunos presidentes de bancos hipotecarios se mostraban muy orgullosos del crecimiento espectacular que estaba teniendo su cartera (más de 20% real) y de cómo estaban ganando participación en el mercado. La mayoría de estos bancos están hoy en un triste proceso de liquidación o tuvieron que sufrir después un ajuste tortuoso. La miopía en la evaluación del riesgo es evidente hoy en día si miramos los niveles que exhibían varios indicadores macroeconómicos en la época en que el crédito estaba disparado: la relación cartera/PIB era superior a la de M3/PIB, como sucedió antes de la crisis de los años treinta, la tasa de desempleo ya venía subiendo rápidamente, la cartera vencida ya había comenzado a crecer y el valor de la propiedad raíz había comenzado a desplomarse (gráficos 20-23).

Los principios básicos de una buena gestión de riesgo se podrían resumir así:

#### A. Tres principios para identificar y evaluar los riesgos

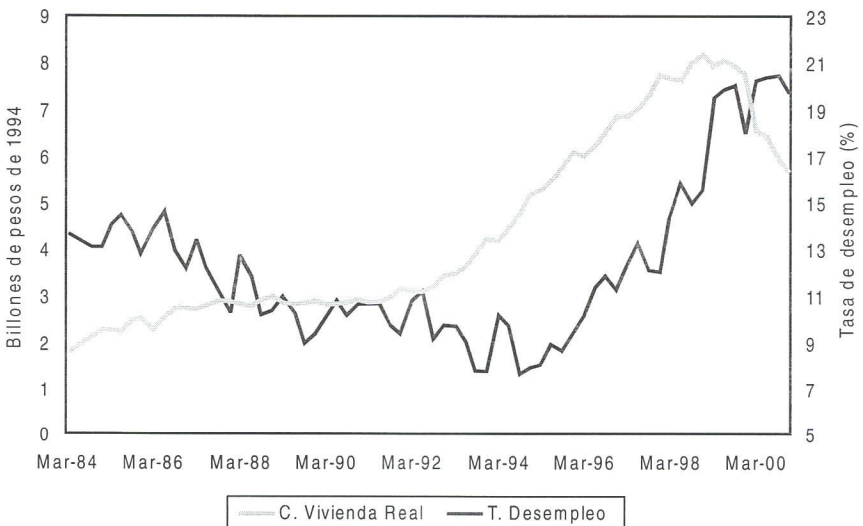
1. *Conozca su verdadera situación actual:* valore su balance financiero a precios económicos, no a precios contables. Si las normas contables reflejaran mejor la realidad económica no habría tanto problema, pero sabemos que no es así, como ya vimos en el caso de las provisiones. Esperamos que los recientes cambios al tratamiento de los ajustes por inflación, y otros que mencionaremos posteriormente, ayuden en esta dirección. Adicionalmente, con la Superintendencia de Valores estamos trabajando en llave para tratar de que haya mayor homogeneidad en las normas contables de los dos organismos. Posiblemente la nueva ley de valores que se tramitará en el Congreso en el segundo semestre contribuya de manera fundamental a garantizar que esto sea así en forma permanente. Hay que reconocer que en esta materia la discrepancia de criterios entre los diferentes organismos de control es una constante a nivel mundial. Los invito, por ejemplo, a que lean las discusiones

**Gráfico 20**  
**Oferta monetaria ampliada / PIB y cartera / PIB**



Fuente: Banco de la República y Superbancaria.

**Gráfico 21**  
**Tasa de desempleo y cartera de vivienda a precios constantes de 1994**



Fuente: DANE, Banco de la República y Superbancaria.

que hace quince días se suscitaron entre la Comisión de Valores (SEC), la Asociación de Bancos y el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, sobre si las provisiones deben hacerse sobre pérdidas *ex post* o sobre pérdidas *ex ante*. Sobra decir que el primero de estos organismos es el que no cree conveniente castigar el PyG con provisiones sobre pérdidas anticipadas.

2. Mida los riesgos a los que está expuesto y la interrelación entre ellos: riesgo crediticio, operacional, de mercado y de liquidez, entre otros. Si el primer principio sirve para saber dónde está en este momento, este segundo le sirve para saber a dónde se dirige y a qué velocidad. Con el primero únicamente, es como dirigir un carro sólo con el espejo retrovisor (claro que es mejor un buen retrovisor que uno de esos en donde los objetos aparecen más lejos de lo que realmente están). Los métodos de VAR y el *stress testing*, son dos sistemas muy útiles y complementarios para este propósito.
3. *Monitoree con métodos cualitativos los riesgos no cuantificables como los estratégicos o algunos riesgos legales y operacionales.*

#### B. Cuatro principios para manejar y controlar el riesgo

1. Cubra los riesgos respectivos
2. Diversifique o disminuya las posiciones descubiertas
3. Apropie capital con base en consideraciones de riesgo
4. Haga público y transparente su condición financiera actual y exposición al riesgo.

#### *El nuevo acuerdo de Basilea: menos paternalismo y más autorregulación y control*

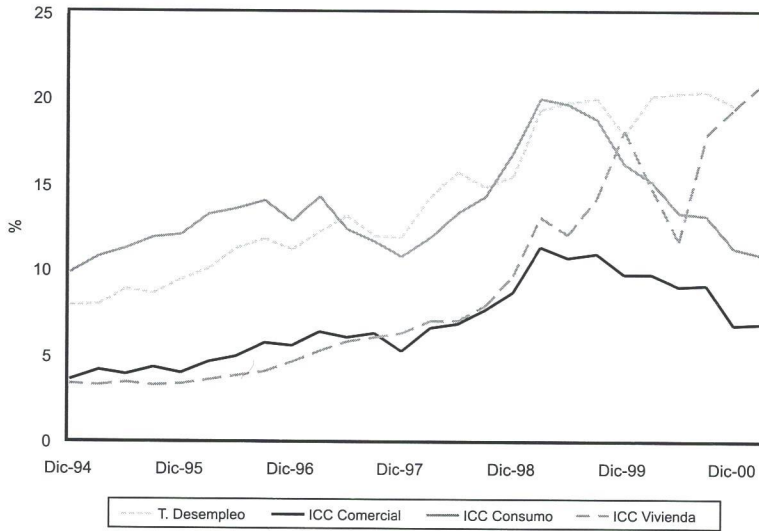
Siguiendo estos principios básicos, se espera que bajo el nuevo marco de Basilea se puedan identificar y medir mejor los riesgos a los que están expuestas las entidades financieras y que las mismas tengan mejores incentivos para prestar en forma más prudente y para cubrir adecuada y oportunamente sus posiciones descubiertas.

Como se sabe, el nuevo acuerdo tiene tres pilares:

- El **Pilar 1** establece los parámetros para definir las necesidades o requerimientos mínimos de capital; para ello presenta diferentes alternativas: a) Un modelo estándar, para las entidades menos sofisticadas o que no tengan suficientes bases de datos para desarrollar sus modelos; éstas pueden utilizar calificaciones crediticias realizadas por terceros como calificadoras. El riesgo es que las calificadoras sean "compradas" si sus calificaciones son obligatorias en la regulación, y podrían dejar de ser objetivas. Para evitar este problema, algunos (Moody's) ha recomendado la creación de un sistema mundial de acredi-

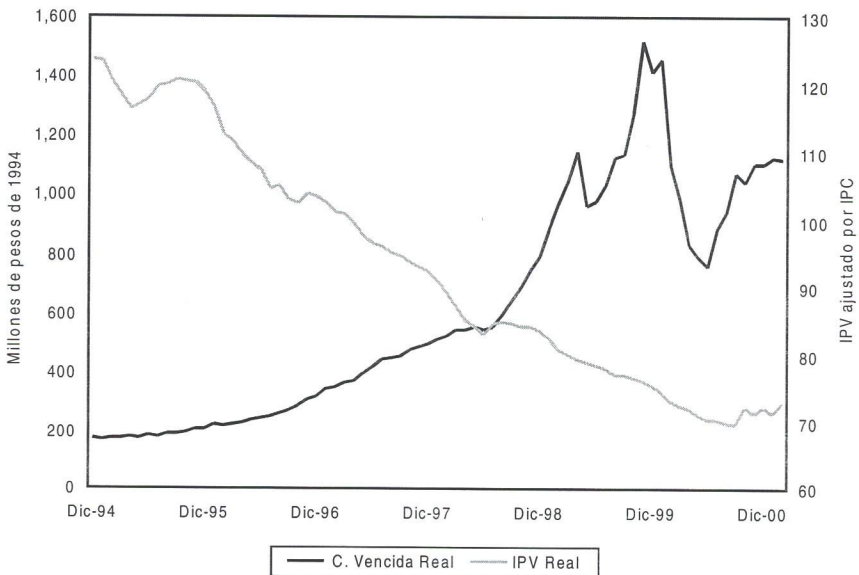


**Gráfico 22**  
**Tasa de desempleo y calidad de la cartera**



Fuente: Dane y Superbancaria.

**Gráfico 23**  
**Cartera de vivienda vencida e índice de precios de vivienda nueva (DNP) ajustados por IPC**



Fuente: DNP, Dane y Superbancaria.

tación de entidades calificadoras externas que sería parte del Comité de Basilea. También se han propuesto prácticas para desestimular la “compra” de calificaciones, como podría ser la obligación de utilizar la segunda mejor calificación del mercado como calificación obligatoria. b) Sistemas de evaluación interna, que utilizarían los bancos más avanzados en el control de riesgo (modelo “básico” y “avanzado”).

- El **Pilar 2** describe el proceso a través del cual los bancos y los supervisores definen cuál es el colchón adicional de capital (CE) que hay que tener, por encima del capital establecido en el Pilar 1, para cubrir otros riesgos (de mercado, legal y estratégico, etc.); cada banco define este capital adicional de acuerdo con su perfil de riesgo y el supervisor debe velar porque existan los procesos internos adecuados para identificar, medir y controlar este riesgo.
- El **Pilar 3** asegura que los bancos provean la información necesaria para que el público en general pueda juzgar qué tan buenos o adecuados son ese capital y la administración del mismo.

La idea es que con el tiempo, las ponderaciones de riesgo utilizadas para calcular la relación de solvencia se definan, no de acuerdo con una regla rígida y arbitraria establecida por un regulador, sino deberán estar basadas en un análisis riguroso del riesgo potencial de cada activo, el cual debe realizar la entidad crediticia. El enfoque de control de riesgo interno requerirá que los bancos más sofisticados hagan sus propias evaluaciones y calificaciones del riesgo de los activos no negociables de su balance, las cuales se utilizarán para definir el mínimo de capital obligatorio. Además, estas calificaciones y perfiles de riesgo deberán ser publicados y conocidos por accionistas y ahorradores. Esta revisión del Acuerdo de Basilea, si se aplica en forma seria y responsable, llevará no sólo a un mejor sistema de evaluación y control del riesgo, sino a una menor intromisión por parte de los supervisores y reguladores. Intromisión que, como hemos dicho, en algunos casos no conduce a un mejor estado de las cosas.

Las preguntas que surgen inmediatamente, y que ya las sugirió el ministro de Hacienda en su discurso, son:

- a. ¿Se correrá el riesgo de que el supervisor ceda demasiado el control del riesgo a los bancos al permitir que éstos utilicen sus propios modelos?
- b. ¿Qué tan buenos son estos modelos internos y qué tan preparadas están realmente las entidades para hacer esta evaluación por cuenta propia?
- c. ¿Se perderá transparencia y equidad en el proceso de supervisión y el supervisor quedará con un nivel de discrecionalidad inconveniente para evaluar y sancionar entidades?
- d. ¿Será que esto resultará en relaciones de solvencia y estándares de capital demasiado volátiles?

La primera pregunta tiene que ver con el balance de responsabilidades entre las entidades vigiladas y sus supervisores. El nuevo acuerdo reconoce explícitamente lo que ya todos sabemos y que mencionamos al comienzo: que la responsabilidad principal de definir el nivel de capital adecuado recae en el banco y no en el supervisor. El papel de este último debe ser el de proporcionar un marco con una serie de principios y reglas generales que deben regir la evaluación de estas necesidades de capital, luego asegurarse de que dicha evaluación se haga correctamente y en caso de que sea necesario, tomar oportunamente las acciones del caso, en forma rigurosa y transparente para el mercado.

Todos los que tenemos hijos sabemos lo difícil que es guardar un buen balance en la delegación de responsabilidades. El excesivo paternalismo lleva a criar individuos inseguros e indefensos, o rebeldes sin causa que en últimas terminan dependiendo de los padres cuando entran en problemas. A las entidades financieras les pasa algo muy similar cuando todas sus operaciones están guiadas estrictamente por el supervisor o por las normas. También sabemos que cada hijo es distinto, unos requieren más apoyo que otros, etc. Uno de los hijos más difíciles de domar, como sabemos, ha sido la banca pública, donde el abuelo en ocasiones le ha acolitado todo y no ha tenido incentivos para actuar prudentemente hasta que cae en crisis y toca fondo. Por eso en esta transición hacia una mayor delegación de responsabilidades debemos ir con pies de plomo y adaptarla a las circunstancias propias de Colombia. Tradicionalmente, la cultura financiera en nuestro medio se ha caracterizado por un gran nivel de paternalismo y por regirse exclusivamente por los estándares dictados por las normas. Pocos intermediarios financieros, compañías de seguros o administradores de portafolio han generado sus propios sistemas de riesgo interno y evaluado necesidades de capital o provisiones por encima de lo que manda estrictamente la norma, así consideren que ésta es imperfecta.

El experimento del Comité de Basilea al intentar generar un nuevo acuerdo ha sido muy interesante por la diversidad de opiniones que ha habido en torno a este tema. Eso también explica en parte la complejidad de la propuesta y el que existan varios modelos alternativos para escoger. En la propuesta resultante hay una mezcla de criterios de economías con culturas germánicas, anglosajonas, francesa y de países emergentes. El que un sistema de autocontrol funcione depende, entre otros factores, de los niveles de confianza que existan dentro de los agentes económicos. Por supuesto, las autoridades no delegan lo mismo en sociedades donde los valores que predominan es el del más pillo, el que más logra evadir impuestos, etc. Pero todo es un círculo que se puede volver virtuoso si se maneja con cuidado; este capital social basado en la confianza se puede ir construyendo si nos atrevemos a delegar más. Creo que este es el reto más importante para Colombia en este momento y la actual administración está preparada para dar los primeros pasos en ese sentido.

Dentro del Pilar 1, el Comité ha sido muy cauteloso en aprobar o exigir modelos estándar de valoración de riesgo crediticio, lo cual debe tener disgustados a



muchos proveedores de *software* que consideran que sus modelos son mucho mejores que los que utilizan internamente muchos bancos. Lo anterior es probablemente cierto, pero hasta cierto punto. Los supervisores a nivel mundial han aceptado, y en algunos casos han incentivado, el uso de modelos de valor en riesgo (conocidos como modelos de VAR) para determinar requerimientos de capital para cubrir riesgos de mercado en el portafolio de inversiones negociable. Pero la medición del riesgo crediticio y operacional está todavía en su infancia y falta ver si estos modelos aguantan la prueba de períodos de crisis sistémicas o recesiones pronunciadas. La idea es introducir progresivamente los modelos más complejos en la medida en que haya un mayor grado de sofisticación y sensibilización en los ambientes y personas encargadas del manejo del riesgo.

Los modelos deben ser, en lo posible, simples y fáciles de entender para los directivos de la entidad. Con mayor complejidad matemática no necesariamente se gana mayor control del riesgo. Los actuarios y econométricos pueden ser unos genios, pero de nada sirve tenerlos si quienes dirigen la institución no entienden de qué hablan. Por eso es indispensable que en las juntas directivas participen personas que sean capaces de entender estos modelos, las limitaciones de los mismos y que puedan traducir el lenguaje de los mismos a los demás miembros de junta.

Pese a lo anterior, en este campo el Comité ha dado pasos importantes frente al primer acuerdo y ha tenido una actitud abierta hacia el desarrollo de estos modelos, reconociendo que la robustez de los mismos puede mejorar con el tiempo. En las alternativas más avanzadas o sofisticadas que hoy se proponen en el Pilar 1 para medir riesgo crediticio, los bancos deben identificar las principales fuentes (*drivers*) de riesgo –calculando las probabilidades de no pago y las tasas de recuperación de activos respectivos– y luego apropiar capital para cubrirlas. En la versión más avanzada para riesgo operacional, los bancos utilizarán datos sobre la historia de pérdidas para establecer el *driver* o probabilidad de pérdida. En el siguiente recuadro se resumen los pasos básicos que, de acuerdo con estas metodologías, se deben seguir para definir el capital requerido.

### **Pasos para determinar capital requerido para cubrir riesgos**

- 1. Identificar ER:** tamaño de la exposición al riesgo respectivo
- 2. Calcular PE:** probabilidad de pérdida (evento de no pago, insuficiencia o falla en algún sistema operativo, o cualquier otro evento que ocasione pérdidas), con base en información histórica propia y/o de otras entidades
- 3. Estimar VP:** valor en riesgo o valor de la pérdida en caso de que se dé el evento que causa la pérdida, con base en la experiencia propia o la de otras entidades

$$\text{Capital a apropiar} = \chi \times VP$$

De todas maneras, los bancos no podrán moverse hacia estos modelos de riesgo crediticio hasta que no hayan cumplido con una serie de estándares de gestión e infraestructura, nada fáciles de cumplir. Es así como, para montar un modelo de medición de riesgo crediticio y operativo sólido, se necesita, entre otros, tener bases de datos largas y completas sobre la historia y costos de administración de los créditos, las inversiones y los bienes recibidos en dación de pago. Además, al menos inicialmente, los supervisores tendrán la última palabra en la decisión de cuánto capital debe apropiarse para cubrir cada monto de valor en riesgo calculado por el respectivo modelo (es decir, el supervisor decidirá cuál es el gama  $\chi$  de la anterior ecuación). Lo mismo ocurre con el riesgo operacional.

Para la Superintendencia ha sido muy alentador encontrar una actitud muy positiva por parte de nuestros vigilados hacia este tipo de cambios. La respuesta a la Circular 88 de diciembre del año pasado, por ejemplo, que introduce un cambio importante en el manejo de las operaciones de tesorería y sus respectivos riesgos, ha sido muy satisfactoria. Por otra parte, en los últimos meses hemos venido trabajando intensamente de la mano de los bancos especializados en cartera hipotecaria, con participación activa de sus propias juntas directivas, buscando que estas entidades midan de manera más adecuada los riesgos a los que están expuestas. Por supuesto, seguiremos el mismo tipo de trabajo con los demás intermediarios en los meses que vienen.

A los bancos hipotecarios les pedimos que hicieran ellos mismos una evaluación de la verdadera exposición al riesgo crediticio de su cartera, valorando adecuadamente las garantías que respaldan sus créditos y las pérdidas incurridas por el manejo de los bienes recibidos en dación de pago. Encontramos que si bien todavía hay grandes vacíos, se han hecho avances importantes en materia de recopilación de las bases de datos que se requieren para estimar pérdidas potenciales y en las metodologías para calcular valores en riesgo. En parte, este progreso también ha estado impulsado por la necesidad de montar este tipo de modelos para que tenga éxito la titularización de la cartera hipotecaria y para que el gobierno pueda montar un sistema de garantías adecuado para la cartera de vivienda de interés social, como manda la Ley 546 de 1999. Esto sin duda fue una excelente preparación para los cambios en la regulación que se viene en los próximos días, los cuales voy a comentar más adelante.

Así las cosas, si la transición se maneja con prudencia y cuidado, no debe producirse un desbalance indeseable entre la auto-supervisión y la supervisión oficial. Compartimos el optimismo de los miembros del Comité de Basilea de que con estos cambios migraremos hacia un sistema financiero más sólido. Colombia no puede ni debe escaparse a esa tendencia.

Respecto a la inquietud de si el capital y las relaciones de solvencia se van a volver más volátiles con el nuevo marco, cabe recordar lo que decíamos anterior-

mente: es inevitable que en los tiempos difíciles se produzca un poco de efecto manada y el pesimismo se contagie rápidamente, lo cual se va a reflejar en los requerimientos de capital y provisiones que arrojen los modelos. En parte, este efecto se podría mitigar si generan provisiones anticíclicas como las que ya comentamos.

Por último, no sobra advertir que el tema de la transparencia es crucial para que el sistema funcione y así lo ha advertido el Comité de Basilea. En este sentido, una de las experiencias más reveladoras a nivel internacional fue el colapso de LTCM (Long Term Capital Management) en septiembre de 1998. Ni los organismos de supervisión, ni los bancos que negociaban con el fondo tenían idea del tamaño de las exposiciones de la entidad a ciertos riesgos, como el caso de los bonos rusos. Tanto los valores expuestos, como las calificaciones de riesgo otorgadas y la metodología empleada para evaluarlas, deben ser públicas.

#### NUEVAS MEDIDAS DE CAPITAL Y PROVISIONES

Partiendo del diagnóstico de que nuestro marco regulatorio y de supervisión en materia de capital y provisiones adolece de muchas de las fallas que ya hemos mencionado, a saber:

1. Es rígido y no permite reflejar o medir adecuadamente los riesgos
2. Es procíclico y aumenta la volatilidad de los resultados operacionales y
3. Es muy paternalista

El gobierno nacional y la Superintendencia Bancaria han iniciado un proceso gradual de modificación de las normas pertinentes y de las prácticas de supervisión con miras a tener un sistema financiero más sólido y autocontrolado en los próximos tres años. Las siguientes serán las nuevas medidas que con este propósito se expedirán en los próximos días, una vez se complete el proceso previo de intercambio de opiniones con la industria:

##### *A. Cambios en los niveles y en la forma de cómputo de la relación de solvencia*

1. El nivel de relación de solvencia mínima, que dará lugar a acciones de corrección temprana como las contempladas en el Decreto de Indicadores de Comportamiento, podrá elevarse por encima del 9% en los casos en que el supervisor estime conveniente. Muchos países, varios de la región, tienen relaciones mínimas por encima del 9%, como se puede apreciar en el Cuadro 2. Recordemos que este decreto entra en vigencia el próximo primero de julio.



2. Si bien nuestro sistema no está todavía preparado para desarrollar y utilizar sus propios modelos para autodefinir las ponderaciones de riesgo de diferentes grupos de activos, el gobierno dará un paso inicial al abrir más categorías. En particular, las de la cartera de vivienda con garantía hipotecaria se elevarán al 60% y se crearán categorías con ponderaciones que pueden llegar hasta 200% para la cartera con entidades públicas territoriales que no esté calificada o acreditada satisfactoriamente. Se aspira a que a mediados de la década estas ponderaciones puedan ser estimadas directamente por los bancos mediante modelos internos.
3. Se introducirá un componente que refleje los riesgos de mercado, el cual sumará a los activos ponderados por riesgo en la relación de solvencia (ver Cuadro 3). Ya se han hecho estimaciones preliminares de cuánto pueden ser estos valores en riesgo en las entidades hipotecarias que son las que tienen las mayores brechas de tasa de interés y plazos. Para aquellas que tengan parte de su cartera cubierta contra el riesgo de tasa de interés en el Fondo de Estabilización de la Cartera Hipotecaria (Frech), los requerimientos de capital por este concepto se reducirán hasta en un 70%. Un borrador de esta norma ya ha circulado a través de las agremiaciones.

#### *B. Cambios en las normas de provisiones (ver gráficos)*

1. Para simplificar el régimen y reflejar mejor el verdadero valor económico de los activos y sus garantías, se eliminará de las fórmulas de provisión específicas el componente de las garantías.
2. Se crearán rangos de porcentajes de provisión para las diferentes categorías de riesgo (Cuadro 4). Cada entidad deberá definir, de acuerdo con su propio análisis de riesgo, qué porcentaje utiliza, y demostrarle al supervisor la bondad de los criterios utilizados para esta definición. En este campo, es la entidad la que debe desarrollar sistemas de valoración de garantías que se ajusten a los precios de mercado.
3. Se cambiarán las normas de provisiones sobre bienes recibidos en dación de pago. Para los bienes inmuebles destinados a vivienda, el modelo estándar será una provisión del 30% del valor del bien; si la entidad demuestra con base en resultados históricos y otras pruebas que esta pérdida potencial puede ser inferior, el supervisor aceptará un porcentaje menor.
4. Se trabajará con el sistema financiero con el fin de diseñar un sistema adecuado de provisiones para otros bienes recibidos en dación de pago y para crear provisiones "estadísticas" que disminuya el sesgo procíclico al actual esquema.

**Cuadro 3**  
**Requerimientos de capital por riesgos de mercado**

Los establecimientos de crédito deberán mantener capital suficiente para afrontar los riesgos de mercado asumidos dentro de su operación.

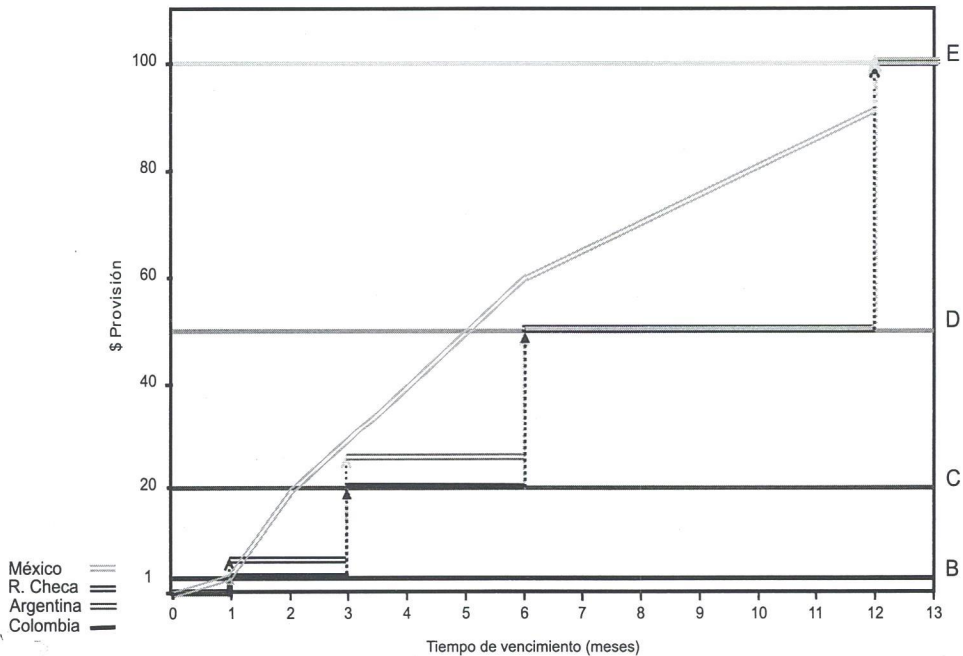
$$\text{Relación de solvencia} = \frac{\text{Patrimonio técnico}}{\text{APNR}_{RC} + \text{VaR}_{RM}}$$

Donde:

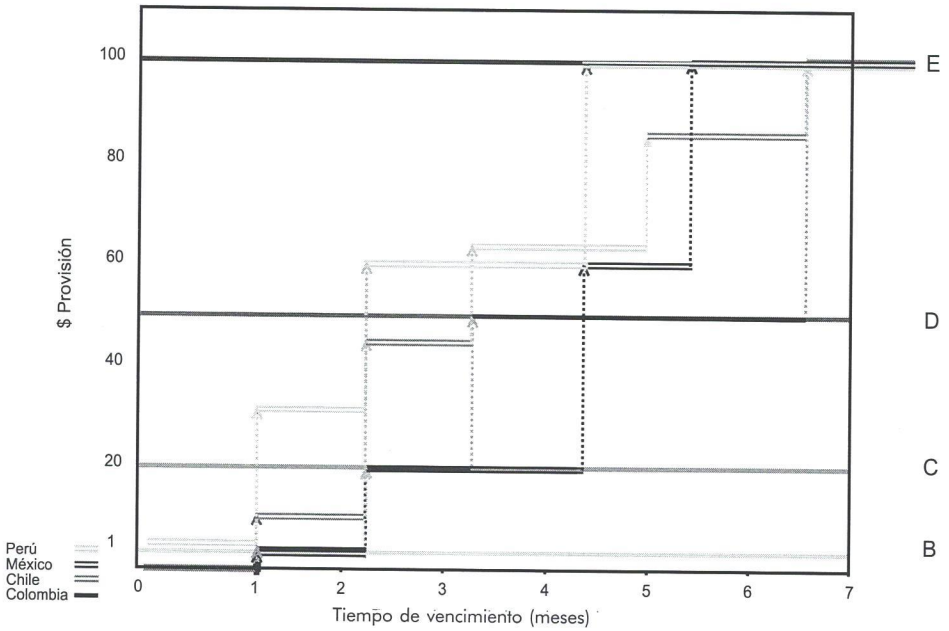
$\text{APNR}_{RC}$  = Activos ponderados por riesgo de crédito

$\text{VaR}_{RM}$  = Valor de la exposición por riesgo de mercado (Value at risk)

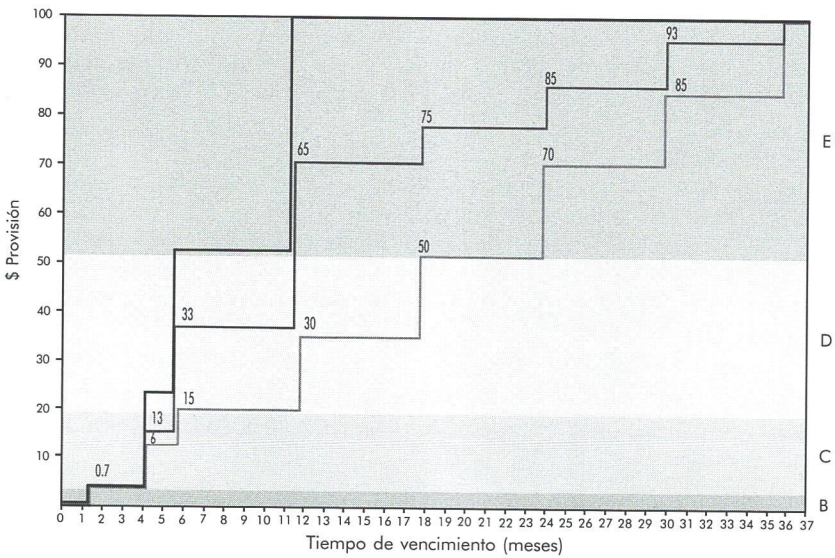
**Gráfico 24**  
**Provisión individual cartera comercial**



**Gráfico 25**  
Provisión individual cartera de consumo



**Gráfico 26**  
Provisión individual y efecto garantía cartera hipotecaria



SUPUESTO 1: Crédito de \$100,  
con garantía por el 50%

SUPUESTO 2: Crédito de \$100,  
con garantía por el 100%



**Cuadro 4**  
**Clasificación y calificación de la certera de créditos propuesta para Colombia**

	% de provisión requerido sobre el saldo de la deuda	Tiempo en mora		
		Comercial	Consumo	Vivienda
A	0	< 1 mes	< 1 mes	< 3 meses (*)
B	1-15	1-3	1-2	3-6
C	15-30	3-6	2-3	6-12
D	30-60	6-12	3-6	12-18
E	60-100	>12	>6	>18

La entidad deberá ubicar cada crédito en los rangos de acuerdo con la calidad de las garantías y las conclusiones de su análisis de riesgo crediticio.

(\*) En situaciones particulares que indiquen cambios estructurales en el perfil de riesgo de los deudores de vivienda, la SB podrá exigir provisiones aun cuando se presenten moras menores a tres meses.

## REFERENCIAS

Cortavarría Luis, Claudia Dziobek, Akihiro Kanaya e Inwon Song, *Loan review, provisioning and macroeconomic linkages*, documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, septiembre de 2000.

Sir Howard Davies, director del Financial Services Authority (FSA) de Inglaterra, *The Banker*, marzo de 2001.

Alan Greenspan, presidente del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, *Conferencia ante supervisores estatales de Estados Unidos*, Traverse City, Michigan, mayo 18 de 2001.

Robert E. Litan, director de la Brookings Institution, *Conferencia en seminario del Banco de la Reserva Federal de Chicago*, mayo 18 de 2001.

Marc Saidenberg, funcionario del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, *Pillar 2 Supervisory Review Process: a US perspective*, E-Risk iconference, mayo 23 de 2001 (ver [www.erisk.com](http://www.erisk.com)).

Timothy S. Wilson, *Financial Risk Management and Liquidity Crises*, en Adams, Litan y Pomerlano eds.: *Managing Financial and Corporate Distress: Lessons From Asia*, Brookings Institution Press, 2000.

Horacio Serpa Uribe\*

---

Precandidato liberal a la Presidencia de la República

- 
- \* Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad del Atlántico. Ha ocupado destacados cargos en las tres ramas del poder público: judicial, legislativo y ejecutivo.
- En la rama judicial se ha desempeñado como juez promiscuo municipal de Tona, juez penal municipal de San Vicente de Chucurí, juez civil municipal de Barrancabermeja, investigador criminal de Santander y juez superior de Barrancabermeja.
- En la rama ejecutiva ha sido alcalde de Barrancabermeja, secretario de Educación, procurador general de la Nación, ministro de Gobierno, consejero presidencial para la paz, ministro del Interior y ministro delegatario con funciones presidenciales en los gobiernos de Virgilio Barco y Ernesto Samper.
- En la rama legislativa se ha desempeñado como concejal de Barrancabermeja, representante a la Cámara por el departamento de Santander, presidente de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, presidente de la Comisión del Plan del Congreso Nacional, senador de la República y copresidente de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia.
- Así mismo, ha sido presidente del Directorio Liberal del departamento de Santander, presidente de la Comisión Política Central del Partido Liberal y candidato a la Presidencia de la República.

**L**a Convención Bancaria es, y seguirá siendo, estoy seguro, uno de los foros claves de la discusión pública. Sus resonancias son muy amplias por la calidad de sus agendas y por el interés que despierta en la opinión nacional.

Por ello, agradezco mucho esta oportunidad para expresarles a ustedes y a la nación algunas ideas que considero relevantes para evaluar el presente y escudriñar en el futuro.

Mi agradecimiento especial a la señora presidenta de la Asociación, doctora Patricia Cárdenas, a la Junta Directiva y a su presidente, doctor Jorge Londoño. Con seguridad sus esfuerzos, y los del equipo organizador de este certamen, se verán bien recompensados por el éxito.

Soy un político que ha puesto en marcha, por segunda vez, su principal cometido: el de buscar la elección como presidente de la República para liderar un viraje radical en la historia de Colombia.

## UN HOMBRE COMÚN Y CORRIENTE

Me tomo la libertad de hacer una breve nota de corte personal. Como toda persona pública, estoy expuesto al escrutinio y a la crítica de mis compatriotas. Pero detrás de mi imagen pública hay un hombre común y corriente.

A mí sí que se me aplica ese calificativo. En un país donde la regla más frecuente consiste en que para ser hay que haber sido, Serpa no nació con una cuchara de plata en la boca, pero le debe al Estado su educación formal, y le debe al país entero todas las oportunidades de las que vive y vivirá orgulloso hasta su último día.

He llegado hasta este punto en la labor pública, porque cuento con una experiencia que, sin falsas modestias, muy pocas personas pueden poner en su hoja de vida. He sido funcionario del Estado en las tres ramas del poder. En todas ellas he ocupado desde el más bajo hasta el más alto escalón:

Desde juez promiscuo municipal en Tona, Santander, hasta procurador general de la República; desde concejal de mi pueblo hasta copresidente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; desde alcalde de Barrancabermeja hasta ministro delegatario en funciones presidenciales.



También tuve una corta pero interesante pasantía por el sector privado, cuando fui director de Fenalco en Barrancabermeja, y de una caja de compensación seccional. El rumor de que trabajé en una multinacional es cierto: fui celador del gran almacén Sears en Barranquilla, para ayudarme con los gastos como estudiante.

Todas las responsabilidades que he asumido han sido desempeñadas con juicio, lealtad y entusiasmo. Mi vida pública, tanto como mi vida privada, están a la luz del día. Mi larga vida como hombre público no ha sido objeto del menor reproche por autoridad judicial o disciplinaria alguna, nacional o extranjera. Hay, con seguridad, muchas críticas en el terreno político; pero esa es justamente la esencia de la democracia.

Vengo de una familia hecha en el seno de las comunidades necesitadas. Una familia hecha a pulso por mis padres. Tengo la fortuna del amor y las frecuentes admoniciones de mi madre, que fue maestra de escuela por muchos años.

Mi padre, como tantos otros hombres y tantas mujeres del común, fue un hombre paradigmático en sus sueños, en su tesón, en su ética. Hace poco un amigo muy querido, Alfredo Molano, brillante escritor y observador profundo y comprometido de nuestra realidad y hoy alejado de la Patria por la violencia, me preguntaba por mis días de infancia. Después de un par de horas de navegar en esas memorias, mi interlocutor se puso de pie y me dijo: "Horacio, dejémonos de bobadas: aquí el personaje es su papá".

Tengo a mi mujer, Rosita Moncada, aquí presente, quien me acompaña hace treinta años, a mis hijas Sandra y Rosita y a mi hijo Horacio José. Me acompañan nuestro mutuo amor y su compromiso con mi proyecto político.

Estudí la secundaria en el Colegio Santander, ese legendario plantel público de Bucaramanga. Me hice abogado en la Universidad del Atlántico, también una universidad estatal. Soy, pues, producto de la educación pública, cuyo valor histórico y cultural debemos todos defender y promover.

A diferencia de mis hijas y mi hijo, no he aprendido a hablar en inglés, pero mis visitas de trabajo al exterior, cada vez más frecuentes, me han dejado una experiencia: cuando ha sido necesario, una eficaz traducción simultánea ha estado disponible oportunamente. Les confieso un problema: sí he tenido que perderme muchos chismes y chistes de *cocktail*. Pero el mundo de los negocios y de la política se pueden comprender perfectamente en buen castellano. Y para ser ciudadano del mundo no se necesita tener apartamento en Nueva York.

## LIDERAZGO CON INSTRUMENTOS POLÍTICOS

Soy capaz de ser, desde la Primera Magistratura de la Nación, el orientador de una patria tremendamente urgida de liderazgo. Sin ilusiones mesiánicas; sin ropa-

jes caudillistas; dirigiendo un gobierno con sentido colectivo, trabajando para desatar las fuerzas dinámicas de la sociedad entera. Un gobierno que sea producto de una coalición de fuerzas políticas y sociales comprometidas con una plataforma audaz y factible.

Tengo en mi haber un enorme capital político. No lo voy a desperdiciar presidiendo un gobierno mediocre e inferior a sus responsabilidades históricas. Represento una gran oleada de esperanzas frustradas y de energías reprimidas. Mi proyecto político expresará una verdadera renovación de la vida colombiana. Su huella no se va a borrar lánguidamente.

## UNA PLATAFORMA AL FUTURO

El crítico, y a la vez fascinante, presente es la base para construir un nuevo país. Una patria como la nuestra no desfallece ni se rinde. En Colombia tenemos un patrimonio histórico y un capital cultural, y vivimos en un mundo que todos los días amplía más los alcances de la imaginación.

Tenemos, siempre hemos tenido, las oportunidades ahí, frente a nuestros ojos y nuestro entendimiento. El destino depende de nosotros.

Un siglo, por clamoroso que sea, es un instante en la vida de los pueblos; recordemos que la Guerra de los Mil Días nos cruzó de cicatrices profundas durante todo el siglo XX. Ahora no podemos permitir que los desarreglos nacionales se proyecten hacia el futuro largo de la Patria.

Como ya he dicho, nuestro desafío está en tomar el presente, que tiene elementos buenos y malos, como la plataforma de lanzamiento al futuro.

Nuestro desafío está en construir en unos casos, y consolidar en otros, las instituciones, las reglas, los consensos necesarios para vivir en una paz permanente. Para tramitar los desacuerdos sin el recurso a la violencia. Para que reine la seguridad de los individuos y las comunidades; para que tengamos la certeza de leyes estables que tutelen las relaciones económicas en el seno de la comunidad, y entre ésta y el Estado. Para construir el edificio de una Nación en la que los derechos fundamentales sean observados y respetados sin trifulca. Para que prevalezca el imperio de la ley en una democracia moderna. Todo ello es esencial para lograr un buen desempeño económico.

Mi proyecto político, el Compromiso Social, una visión socialdemócrata del mundo, se proyecta en los imperativos de una sociedad capitalista con un Estado comprometido con el permanente combate a la pobreza y la desigualdad.

En una sociedad de esa naturaleza, las comunidades empresariales, y la comunidad financiera en particular, defienden la estabilidad macroeconómica y la seguridad jurídica como factores claves para su desempeño eficaz. Debemos

reconocer que dichas comunidades son ciudadanas colectivas cuyo interés también reside en la promoción de la paz, en la lucha contra la pobreza y en la búsqueda de la igualdad.

Ninguno de los valores éticos de las comunidades empresariales y de los trabajadores puede prosperar en un medio violento y sin seguridad. De allí que resulta obvio acordar que la renovación de nuestro país pasa en primer lugar por el peaje de la paz.

#### EL IMPERATIVO DE LA PAZ NEGOCIADA

Nuestro prolongado conflicto armado sí tiene solución política. La propuesta de tierra arrasada, la de 'pacificar' a Colombia mediante el estropicio de la guerra a ultranza es insensata, y es irresponsable con la renovación que exige la historia. Hacer la paz no equivale a 'pacificar', para que el *statu quo* se mantenga.

Los apologistas de la guerra, entre quienes están los patrocinadores del paramilitarismo, desconocen la historia del conflicto colombiano, algunos de buena fe, otros por torvas razones que no le explican a la ciudadanía ni a la comunidad internacional.

Propugnar por un proceso de paz negociada significa asumir una posición exenta de facilismo.

En las circunstancias actuales, arroja mayores dividendos de popularidad el lenguaje de las soluciones exclusivamente militares, de resultados supuestamente más rápidos.

Llueva o truene, no me voy a unir a ese coro, cuyos cánticos son ilusorios. Seguiré insistiendo en que el fin de la guerra y el comienzo de la construcción de un nuevo país estarán más cerca por la vía de la negociación política: un proceso que debe ser más realista, menos improvisado, más ordenado y menos ingenuo que el que se ha propuesto en Colombia en los tres años pasados.

De lo anterior debe deducirse que mi proyecto político continuará apoyando, críticamente y con los ojos abiertos, los esfuerzos del gobierno por avanzar en los procesos con las FARC y el ELN.

Debe deducirse también que las fallas que hoy se advierten en el proceso no son terminales, que ellas son subsanables y que bien vale la pena no cejar en el empeño de conseguir sentar las bases de una negociación seria con las guerrillas.

#### UN NO ROTUNDO A TODA VIOLENCIA

Desde luego, también continuaré insistiendo en que el afán por buscar una paz negociada no equivale a estimular la subversión, ni significa connivencia con sus



comportamientos criminales, ni implica una ceguera complaciente con sus depredaciones.

En todo caso, con proceso de paz, o sin él, la fuerza pública debe actuar con diligencia, severidad y eficacia, sin dar cuartel a quienes utilizan las armas como instrumento de lucha política.

Pero las armas del Estado *no* pueden ser instrumentos de violación de los derechos humanos. El reto de un Estado democrático está en desplegar sus acciones militares sin perjudicar su legitimidad a los ojos de la nación y del mundo. El prestigio y la legitimidad de nuestras Fuerzas Armadas dependen, de modo crucial, de su continuado respeto de los derechos fundamentales.

El monstruo paramilitar ha crecido vertiginosamente. No me cansaré de advertir sobre el error histórico que cometen los sectores ciudadanos que promueven y ayudan a financiar a esas organizaciones. De presentarse como una respuesta de algunas comunidades a los crímenes de la guerrilla, han pasado a definirse como grupos militares con objetivos políticos, con proyecto propio de poder. Ya se han dado episodios en los que sus armas se han vuelto contra sus antiguos mecenas. El resultado neto de la expansión paramilitar ha sido la exacerbación de la guerra.

Los colombianos y las colombianas no podemos fascinarnos con los cánticos de otro coro atropellado e imprudente: el de quienes quieren darles patente de corso a funcionarios de las instituciones militares para llevarse de calle el orden legal y establecer un régimen judicial que atenta contra los derechos fundamentales. Parece fácil concluir que un régimen 'transitorio' de ese estilo producirá resultados contundentes. Craso error. La violencia genera más violencia. Igual cosa ya nos ocurrió con el cuento del Estado de Sitio, cuya férula dominó el escenario judicial y político durante décadas, con los resultados que se exhiben tan cruelmente en la realidad del conflicto en su avance y degradación.

La historia de los conflictos armados en el mundo nos enseña que las vías más tortuosas y escarpadas, como la de la negociación política combinada con el uso legítimo de la fuerza pública, llevan finalmente a salidas más cercanas y menos costosas que las ilusorias vías rápidas de la 'pacificación' exclusivamente militar.

Mi talante moral y político me lleva a rechazar todas las formas de violencia, no importa quiénes sean sus agentes. Muchas veces he clamado por una masiva movilización de la sociedad contra quienes la hieren con la violencia. Hace unos meses propuse un gran Frente Contra la Violencia y por la Paz. El gobierno acudió de inmediato a mi llamado, pero es verdad que el entusiasmo inicial le dio paso al viejo silencio, al conformismo de siempre.

## TÉRMINOS Y CONDICIONES DE LA NEGOCIACIÓN

Las guerrillas están derrotadas políticamente. Un factor altamente positivo en favor de la negociación política es su pérdida de espacios en el imaginario colectivo. Por lo demás, el conflicto armado se resuelve no sólo en los teatros de la guerra y las mesas de negociación, sino en otros escenarios muy importantes: en las estrategias diplomáticas, en la localización e incautación de los capitales acumulados por las guerrillas y las organizaciones paramilitares, en los medios de comunicación y en el terreno de la política. En todos esos campos, la cooperación internacional resulta de crucial importancia.

Es claro que una negociación política eficaz supone definiciones sobre asuntos como el escenario físico de las conversaciones, las reglas de uso de dicho escenario, el método de los contactos entre los negociadores, la agenda a discutir y su calendario. Personalmente, he expresado preguntas y críticas sobre todos esos puntos del actual proceso. En mi gobierno, dichas preguntas y críticas recibirán el tratamiento apropiado.

Ahora bien, cualquier negociación resulta imposible si no tenemos claras las reivindicaciones políticas concretas de la subversión. Aquí hay un vacío de urgente resolución. Los movimientos guerrilleros deben darle perfiles concretos a su plataforma política.

Más preocupante aún es que en este lado, nuestro lado del conflicto, tampoco se tiene claro qué se puede negociar. ¿Cuándo hemos tenido un simposio, un seminario, un taller que reúna a las organizaciones de los empresarios, de los trabajadores, de los políticos, para discernir cuál es el almendrón de la negociación política posible con las organizaciones subversivas? Es duro, y es urgente, reconocer que nadie sabe hasta dónde deberá transformarse la comunidad política de Colombia, cual será la distribución del poder político en la Colombia del posconflicto, hasta dónde está dispuesto a ceder sus bastiones económicos y políticos el llamado establecimiento.

En mi parecer, esa es la razón principal de la interminable demora de una verdadera negociación.

Bajo la dirección del gobierno, los colombianos y las colombianas que defendemos una sociedad democrática moderna en nuestro territorio estamos obligados, como mínimo, a propiciar definiciones sobre los temas, principios, valores y derechos que el pueblo no está dispuesto a negociar. Entre los principios intangibles que propongo están la integridad territorial y la unidad nacional; la democracia liberal; y el reconocimiento de los derechos de propiedad y de la iniciativa privada.

No podrá haber negociación política que entregue ni un solo centímetro del territorio.

La salida política tendrá que ocuparse de reformar y modernizar la mediocre y excluyente democracia colombiana. No habrá 'dictadura del proletariado', ni partido único, ni cortapisas a las libertades individuales y los derechos civiles, ni desaparecerá la división de poderes, ni el derecho a la oposición, ni se debilitará la primacía del debido proceso judicial.

La negociación deberá partir de reconocer los derechos de propiedad y la iniciativa privada. Pero deberá aceptarse que los derechos de propiedad suponen obligaciones sociales, y que el Estado debe promover el acceso de todas las comunidades a los recursos productivos y satisfacer las demandas sociales con recursos tributarios y financieros sanos.

Ello implica que debemos desdeñar las vanas pretensiones de algunos sectores minoritarios, de reducir el Estado a sus funciones de juez, policía y responsable de la seguridad nacional. Con proceso de paz, o sin él, la nación espera que sus líderes atiendan sus demandas de reformas sociales en favor de las mayorías, en un ambiente de estabilidad macroeconómica y de seguridad jurídica.

Pero para negociar se necesitan dos. Si al otro lado de la mesa de conversaciones se sienta una guerrilla inmóvil como una esfinge, cuyos comandantes han decidido de todas maneras morir de viejos con el traje de fatiga puesto, la sociedad debe reclamarles a los negociadores que abandonen esa broma macabra que sólo lleva a la prolongación e intensificación de la guerra.

#### EL NARCOTRÁFICO Y LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL CONFLICTO

El narcotráfico es consustancial con el problema de la guerra. La más aguda confrontación militar se libra hoy día por el control de las zonas donde abundan los cultivos ilícitos. Resolver uno de estos problemas permite avanzar grandemente en la solución del otro.

Una disminución de las áreas dedicadas al cultivo de coca y amapola reducirá las fuentes de financiación de las guerrillas, especialmente las FARC, y limitará el poder financiero de las organizaciones paramilitares. Igualmente, los eventuales progresos en reducir la escala de la confrontación militar y en la negociación política, le quitarán dinámica a la expansión de los cultivos ilícitos.

El problema de las drogas, la intensificación y degradación del conflicto, la violación de los derechos humanos, los masivos desplazamientos de población civil y la estrategia de paz del gobierno han puesto a Colombia en el foco de la atención internacional. Este es otro factor positivo en la búsqueda de salidas al binomio conflicto armado-narcotráfico.

La co-responsabilidad internacional en el problema de las drogas, el reconocimiento de los vínculos entre el consumo de narcóticos y el aumento del poder financiero y militar de los agentes armados, y el peligro de que la violencia am-



plíe su escenario a los países vecinos, describe a Colombia como un país urgido de cooperación internacional en todos los órdenes. La comunidad internacional debe jugar un papel muy importante en la solución de nuestros problemas sociales y en la terminación del conflicto armado. La política exterior debe estar signada por estas circunstancias, y aprovechar las oportunidades que esta situación ofrece.

## LA PAZ COMO COMIENZO

La terminación de la guerra es sólo la cuota inicial de una nueva etapa de la vida colombiana, la cual debe estar marcada por un avance exitoso en el combate a la pobreza y la desigualdad. Una nueva etapa en la que las políticas públicas vayan mucho más allá de las declaraciones de principios y de las homilías sin contenido.

El gran empujón que se necesita exige una estrategia nacional de largo plazo y la continuidad de las acciones estatales. Es por eso que le estoy proponiendo al país un proyecto de desarrollo económico y social con la mirada puesta en el año 2019. Comenzando de inmediato, en ese entonces podremos tener una patria más justa, en la que hayamos podido erradicar la miseria absoluta, en donde la cobertura educativa sea del 100% y podamos tener una proporción estudiando en las universidades similar a la de los países desarrollados. Una Colombia con una cobertura pensional del 100% para sus trabajadores, con una red social en donde los trabajadores puedan tener la certeza de que estar desempleado es un problema temporal que simplemente requiere de una solución financiera.

Queremos construir un país moderno, donde todos los colombianos y todas las colombianas tengan acceso a la red virtual. Queremos un país competitivo y de alto rendimiento económico. Un país con una base científica donde más biólogos, más matemáticos, más físicos, más músicos y poetas tengan algo que aportar a la humanidad. Una Colombia digna para todos con una identidad cultural construida sobre sus fortalezas y no heredada de otros países; y por supuesto una Colombia en paz, donde las raíces del conflicto hayan desaparecido y las historias de la guerra pasen de padres a hijos contando lo difícil que fue construir el mundo que habitan.

Hoy, como estamos, tenemos un país estremecido por la guerra y agobiado por la liviandad de sus dirigentes, será incapaz de dibujar una parábola como ésta. Es por ello que la tarea principal del próximo gobierno, mi gobierno, debe ser sólo el primer episodio de la travesía.

## CRECIMIENTO CON ESTABILIDAD

Estoy perfectamente advertido, amigas y amigos, de que una patria cada vez menos pobre y más amable con los débiles necesita un continuo crecimiento de

su capital humano, de su patrimonio colectivo y del tamaño y calidad de su aparato productivo. Sin altas tasas de crecimiento económico, acompañadas por un Estado comprometido con los sectores sociales hoy excluidos, no llegaremos a mejor puerto.

Y también tengo clara conciencia de que el crecimiento económico acelerado tiene un requisito fundamental, que es la estabilidad macroeconómica. Esta no es condición suficiente de la prosperidad colectiva; pero especialmente en un mundo globalizado los desajustes económicos nacionales, cuando no son resueltos pronta y eficazmente, generan reacciones potencialmente explosivas de los agentes económicos.

A su vez, la estabilidad macroeconómica sólo puede resultar de una política económica prudente y adecuadamente coordinada entre una autoridad monetaria autónoma y las agencias gubernamentales respectivas.

No voy a abundar en este auditorio sobre los graves problemas que trae la inestabilidad de los llamados precios macroeconómicos (los índices de precios de bienes y servicios, las tasas de interés, la tasa de cambio, los salarios reales) para la salud de los sectores productivos y de servicios, para el sector financiero, para el empleo y para los ingresos de los trabajadores.

Basta con mirar la evolución de los últimos diez años, para deducir de allí la destrucción de colosales valores económicos causada por el sube y baja de las variables claves. Y el sector financiero sí que tiene una grave y preocupante historia que contar: una historia que todavía tiene capítulos inéditos.

No se puede negar que los problemas del sector financiero son otros signos de la debilidad de la economía colombiana. El país ha comprometido un colosal volumen de recursos en la solución de la crisis financiera, y si algo queda claro es que la fragilidad de los balances de las entidades del sector refleja el tremendo impacto que tiene el no haber resuelto adecuadamente el problema de la deuda territorial. El nudo gordiano de la recesión y de las malas expectativas de los empresarios congela la función intermediaria de la banca. El sector reunido en esta Convención tiene un interés esencial en la recuperación de la demanda rápida, en la reforma fiscal y en la garantía de la estabilidad macroeconómica.

El sistema de crédito hipotecario sigue en estado de catalepsia, y ello se debe a la falta de una clara política de apoyo a la construcción de vivienda.

La estabilidad macroeconómica es condición del crecimiento sostenido. Pero no la estabilidad del índice de precios como única variable. Necesitamos también tasas de interés bajas y estables, y una tasa de cambio igualmente estable y en el nivel apropiado. Confío en que la dirigencia nacional y el Banco de la República hayan aprendido la lección, al costo de la tragedia económica y social que esta-

mos viviendo. Como si fueran pocos los problemas causados por la violencia, la corrupción y el narcotráfico, los responsables de la política económica le añadieron sistemáticamente injuria a la herida.

## PROBLEMAS FISCALES Y FRAGILIDAD FINANCIERA

Lo cierto es que la Colombia de hoy se caracteriza por su fragilidad financiera. Los compradores de deuda colombiana en el exterior fruncen el ceño; los contribuyentes se preguntan cuáles serán las nuevas ocurrencias oficiales para aumentar el recaudo sin reparar en la debilidad de la economía ni en la estabilidad de las reglas; el crédito está estancado porque los clientes de la banca no quieren endeudarse y porque el sector financiero tiene pocas ganas de asumir nuevos riesgos en las condiciones actuales. En suma, el poco ahorro no está financiando la inversión productiva. El único negocio dinámico en la banca es la negociación de instrumentos de deuda interna del gobierno.

En fin, la percepción nacional e internacional es que los desarreglos de las finanzas nacionales encienden luces de advertencia y que lo mejor es andar con pies de plomo. Todo ello, unido a la guerra, es caldo de cultivo del mal comportamiento de la economía. Y crece la cohorte de desempleados y de pobres absolutos.

El principal origen del problema es, sin lugar a dudas, el desajuste de las finanzas públicas y la debilidad de las instituciones financieras.

La evolución de la deuda pública es la más clara señal de los problemas fiscales. Y las cifras ya son alarmantes. Hemos llegado a este punto después de un largo proceso de deterioro, sobre el cual los observadores especializados habían advertido incluso desde comienzos de 1994. La recesión que comenzó en 1999 trajo mayores problemas aun para las finanzas públicas. Por lo demás, se sabe que la deuda a cargo del Fogafín, adquirida para financiar el rescate indispensable de la banca, tendrá que empezar a amortizarse próximamente, y que estas cargas no están debidamente puestas en las cuentas del Estado.

El comportamiento de la deuda pública es solamente el mensajero de los problemas fiscales. Por ello, es impropio señalarlo como el principal culpable de este estado de cosas.

No tiene sentido alguno pretender una eventual restructuración de la deuda externa y un cambio unilateral de las reglas en cuanto a la deuda interna ya contratada y adquirida. Semejantes propuestas son, francamente, irresponsables. No se trata de matar al mensajero. Se trata de corregir la causa de las malas noticias. Pero sí continúo creyendo que hay caminos posibles para darle mayor racionalidad y menor costo a la deuda pública interna, sin perjudicar la estabilidad macroeconómica.



Las vacilaciones, la lentitud, el diletantismo del gobierno para poner en marcha mecanismos contundentes de ajuste, han exacerbado las percepciones negativas sobre el estado de las finanzas públicas. Reconozco que la debilidad del gobierno frente al Congreso de la República –¿dónde estará la Gran Alianza por el Cambio?– ha dificultado los procesos legislativos correspondientes. Pero es claro que muchos sectores empresariales y de consejería financiera ya están sentados esperando el gran choque de trenes que podría darse ante nuestros ojos.

En efecto, el ajuste económico no sólo ha tenido problemas de diseño y concepción, sino que ha sido lento y lleno de incertidumbres por la manera como se ha emprendido. El problema secuencial es evidente: empezó por el final tanto en lo económico como en lo político.

Se empezó por las reformas tributarias sin enfrentar el tema de las transferencias, de tal manera que el ajuste por la vía de los ingresos no iba a arrojar cifras suficientes.

Primero se trató de elevar el recaudo y después se anunció la convocatoria a una comisión de estudios del régimen tributario. Espero que, si finalmente dicha comisión se reúne, ella logre despejar y no aumentar la incertidumbre frente a los tributos futuros.

Se anunció desde el principio del período de gobierno la reforma pensional y ni siquiera se ha presentado un proyecto al Congreso dejando prácticamente para el período preelectoral su posible discusión. Y no es cualquier discusión. Se impone una gran reforma, que incluya, probablemente, la unificación de los regímenes pensionales.

## REFORMAS URGENTES Y EQUITATIVAS

Mi posición frente al asunto es bien clara:

En primer lugar, es necesario acelerar la discusión de los cambios más apropiados en las reglas de las llamadas transferencias territoriales, y en el régimen de pensiones. Estas reformas se han convertido en los buques bandera del manejo económico, si bien ellas son insuficientes. Colombia exige una transformación de su aparato estatal. Pero esto último ya no será posible durante este cuatrienio.

En segundo lugar, el gobierno y el Congreso deben hacer todos los esfuerzos para poner en práctica, antes de finalizar el presente año, las reformas en discusión. Para ello, tres requisitos son indispensables:

Uno, que los cambios constitucionales o legales cuenten con el máximo consenso con los representantes de los gobiernos locales y regionales, y con los sectores

sociales que sienten amenazados sus intereses. El bien general debe prevalecer, pero no impuesto a rajatabla.

Dos, que ninguna de las reformas viole los derechos legal y legítimamente adquiridos por las personas y los sectores tocados por los ajustes.

Tres, que las reformas al régimen de transferencias defiendan efectivamente las reivindicaciones de una democracia descentralizada y los principios de promoción de la educación y la salud públicas.

La reacción popular ante el trámite del Acto Legislativo 012 que reforma el régimen de transferencias es una señal positiva del interés nacional por asuntos tan sustanciales como la educación y la salud. Es importante que los sectores sociales se incorporen al debate. Es obligación del gobierno y del Congreso escucharlos.

Pero es claro que el futuro de la educación y la salud como servicios públicos depende de la sanidad financiera del Estado. Un país en bancarrota no puede atender las demandas sociales.

Por ello resulta indispensable que el nuevo régimen de transferencias incorpore la legítima preocupación por la calidad y la ampliación de la cobertura en educación y salud, y que se garantice que en la reglamentación posterior a la reforma constitucional se concierten las posiciones de gobierno, sindicatos y comunidad.

Mi programa de gobierno se compromete con los ajustes fiscales que exige la estabilidad macroeconómica. Será un compromiso factible, porque mi condición de jefe político de un importante sector del poder legislativo, unida a la construcción de una coalición de gobierno que asegure un eficaz manejo político de las iniciativas del Ejecutivo, permitirá recuperar la gobernabilidad fiscal. El desorden del Congreso, y las alianzas peregrinas y clientelistas, han causado males muy notorios a la calidad del gobierno en Colombia.

## UN NUEVO PAÍS

Se trata de construir un nuevo país. No quiero que esta expresión se tome como una frase efectista. Es que Colombia no puede contentarse con recuperar la estabilidad económica de antaño, ni con aumentar la tasa histórica de crecimiento económico. La tarea es más amplia, y más difícil.

Con el sueño, que ojalá se realice, de ver cómo la patria comienza a andar por la ruta de una paz permanente, vamos a generar desde el Estado un gran empujón cultural que permita mejorar la calidad de la política, afinar el diálogo entre las visiones económicas y las visiones políticas, y afincar una nueva ética de lo público.

La lucha contra nuestras fallas sociales implica un mejor rendimiento social de la economía. La recuperación de la estabilidad económica y del aparato productivo va en esa dirección.

Pero ello no es suficiente.

Nuestra organización económica y social ha de tener el compromiso de cooperar y competir en el escenario de la globalización.

La educación, término reiterativo en todo esfuerzo electoral, tiene aquí, en todo caso, un papel estelar.

En este campo siguen pendientes las reformas claves. Hoy en día el país posee un sistema que no satisface los ideales de democracia e inclusión política. Prevalce una diferencia abrumadora entre la educación privada y la pública. Obviamente, en un mundo que se globaliza y en donde los valores éticos y los derechos fundamentales tienen aplicación universal, encontramos que los grupos sociales más pudientes pueden integrarse mucho más rápidamente que el resto de la población. Es imperativo que el Estado haga los esfuerzos necesarios para compensar este desequilibrio y podernos mover hacia una educación policlasista en donde tengamos en común el mismo capital cultural que sirva a su vez como principio de identidad y de dignidad de Nación. Ese objetivo va a requerir un gigantesco esfuerzo de inversión pública.

Al interior de los procesos globales hay también cruciales empresas de integración comercial y de creación de bloques económicos. El interés público de Colombia reside en negociar juiciosamente su entrada y participación en esos esquemas. Es especialmente importante el derecho a la protección de nuestra oferta ambiental y del mercado interno de productos básicos.

Por otra parte, he reiterado varias veces en la necesidad de 'bajarse de la macro' en lo que tiene que ver con las políticas públicas de fortalecimiento del aparato productivo. La plataforma política del Compromiso Social se dirigirá a construir estrategias productivas sectoriales y regionales explícitamente orientadas a quitarles espacios a la pobreza y a la desigualdad.

Dos puntos son centrales aquí:

Por un lado, concentraremos nuestras energías en una estrategia de integración nacional basada en el desarrollo de las regiones. Un desarrollo que busque la integración nacional y active económicamente el espacio geográfico, implica un sistema adecuado de relaciones entre el centro y las regiones en materias fiscales y administrativas. Recogiendo las experiencias vividas en la última década, la descentralización fiscal será el elemento más importante de la integración de nuestra geografía.



Y por el otro, las políticas sectoriales de desarrollo productivo se diseñarán y pondrán en marcha en un ambiente de asociación entre el Estado, el sector privado empresarial y las organizaciones sociales y sindicales.

El Compromiso Social les ofrece a los empresarios, de todos los tamaños y todos los sectores, un Estado decidido a compartir riesgos con el sector privado en la creación y el desarrollo de sus empresas. Y no se trata de ofrecer masivas exenciones tributarias, ni protección exorbitante, ni un sistema general de crédito a precios irreales.

El Compromiso Social les ofrece a los campesinos y a los empresarios del campo una alianza por la recuperación de la sociedad rural. El fortalecimiento productivo con claras perspectivas regionales, el rescate y la ampliación de los servicios sociales prestados por el Estado, la garantía de acceso de las comunidades a los factores de la producción agropecuaria, la promoción y defensa del mercado interno, serán los asuntos centrales de una alianza orientada a sufragar la deuda histórica de Colombia con su sociedad rural.

#### DESEMPLEO Y DESPLAZADOS: TRAGEDIAS SOCIALES

He dejado para el final de estas palabras una reflexión sobre las tragedias sociales del desempleo abierto y del desplazamiento y desarraigo de millones de compatriotas por cuenta de la guerra.

Las angustias causadas por el tremendo cuadro de violencia en el que vive hoy la nación concentra el grueso de nuestras energías vitales. Por otra parte, el manejo económico del gobierno se dirige, casi que exclusivamente, a atender las urgencias del desajuste fiscal. Ambos son temas definitivos.

Pero, qué grave injusticia estamos cometiendo contra la masa de desempleados que, sin dispositivo alguno de protección que los acoja, se hunden en la miseria y se mueven hacia una informalidad sin esperanzas o hacia la tentación del delito.

Qué tremenda injusticia el desamparo de millones de desplazados y desplazadas por la guerra. Este movimiento demográfico hacia los centros urbanos, impulsado por una angustia indecible, no tiene hoy día parangón en el mundo.

El desempleo es especialmente agresivo contra los jóvenes, y particularmente las mujeres. El masivo desempleo de los jefes y las jefas de hogar ha sacado de las escuelas a grandes números de muchachos y muchachas sin que el sistema productivo los reciba, así sea de modo precario y temporal.

Colombia no puede resignarse a esperar la recuperación del crecimiento económico para que, después de no sé cuántos años, el porcentaje del desempleo regrese por lo menos a sus niveles históricos.

Claro que es urgente recuperar el crecimiento. Claro que es válido el debate sobre la estructura del mercado laboral. No cabe duda de que el país debe conocer las causas concretas de esta tragedia. Pero nadie puede negar que una comunidad medianamente organizada debe desplegar los recursos y los métodos para atenderla en lo inmediato.

No han faltado las propuestas, ni el gobierno ha dejado de poner en marcha algunos programas. Pero hago un llamado a darles a esas propuestas y a esos programas la prioridad política y administrativa que la situación reclama.

Hay que encontrar la manera de poner en los bolsillos de los hogares con hijos desertores de la escuela por causa del desempleo, recursos mínimos de subsistencia. El gobierno debe poner en marcha un programa especial de obras públicas generadoras de empleo. Hay que desatar el nudo que impide el comienzo de la recuperación del sector de la construcción. Debemos iniciar un rápido programa de estímulo a la producción de bienes básicos, especialmente alimentos, que hoy son objeto de importación y que pueden ser producidos en el campo colombiano. La emergencia no da espera.

La tragedia del desplazamiento merece un tratamiento similar. Tampoco podemos esperar a que disminuya el fragor de la violencia para propiciar el regreso de las familias desplazadas a sus hogares. La fuerza de la solidaridad y de la acción estatal debe hacer visible esta población fantasma, que en todas partes está y nadie parece ver.

Estoy convencido de que estas emergencias pueden ser objeto de cooperación internacional, en lo financiero y en materia de asistencia técnica. Buscar esta cooperación es obligación del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y locales, y de la sociedad civil organizada.

Señor presidente y demás miembros de la Junta de la Asobancaria, señora presidenta Cárdenas. Les pido que esta apreciada institución, en unión del Consejo Gremial Nacional y de los demás gremios económicos, inicien un gran empujón de solidaridad contra el impacto del desempleo más elevado de la América Latina y quizás del mundo, y en favor de las familias desplazadas.

Señoras y señores:

Son muchos los temas de la agenda nacional que, por fuerza, quedan por fuera de esta intervención. Pero creo que me he referido a los asuntos que van a concentrar la atención en la contienda electoral que se avecina. Mi mensaje es nítido:

Por encima de toda condenación *a priori*, entregado por entero a la empresa de ver y señalar el camino que se le abre al pueblo colombiano sin tener que pedirle permiso a nadie, sin hacerle venias a poder alguno distinto al poder de mi conciencia, soy el líder que necesita Colombia en esta etapa de su historia.

Tengo la experiencia y la capacidad para desempeñar esas responsabilidades. Poseo un gran patrimonio político, y ejerzo como orientador doctrinario de un gran número de agentes profesionales de la política.

Mediante la construcción de una sólida coalición, con plataforma bien definida, voy a liderar un gobierno que le dará un gran golpe positivo de timón a la historia colombiana.

Tengo el liderazgo político para propiciar el fortalecimiento y la modernización de los partidos, sin la cual no será posible mejorar la calidad de la política, ni la calidad del gobierno. Tengo el liderazgo y el carácter para luchar a brazo partido contra la corrupción y contra los corruptos. Tengo las condiciones necesarias para dirigir, con prudencia y decisión, las energías económicas del país. Soy el indicado para poner a nuestra patria sobre los rieles de una paz permanente.



**EN COLOMBIA SU GIRO SE LO PAGA CAMBIOS COUNTRY S.A.  
EXIJALO ASÍ.**

VICILADO



---

**EXPERIENCIA EN GIROS INTERNACIONALES.  
PORQUE SU GIRO TIENE QUE LLEGAR.**

---



**CAMBIOS COUNTRY S.A.**

Casa de Cambio



**SOLIDEZ • SEGURIDAD • CONFIANZA**

**CARRERA 15 N° 93 - 60. LOCAL 109. TEL: 5300264/65/66/67/68. FAX: 5300063  
LINEA GRATUITA NACIONAL: 9800915690. E-MAIL: [country@cablenet.co](mailto:country@cablenet.co)**

ENVIO Y RECIBO DE GIROS. TRANSFERENCIAS. DIVISAS. CHEQUES DE VIAJERO

- BOGOTÁ: PLAZA DE LAS AMÉRICAS. CATASTRO. CALLE 72. CALLE 85. CENTRO 93 • MEDELLÍN: CAMINO REAL. ALMACENTRO
- CALI: IMBANACO. CALI CENTRO. VERSALLES • BARRANQUILLA: PRADO. METROCENTRO • CARTAGENA • SANTA MARTA
- BUGA • BUENAVENTURA • PALMIRA • TULUA • BELLO • ITAGUI • ENVIGADO • PEREIRA • MANIZALES • ARMENIA • MONTENEGRO.
- CARTAGO • SANTA ROSA DE CABAL • BUCARAMANGA • CUCUTA • IBAGUE • DON MATIAS • PASTO • POPAYAN
- PROX.: AEROPUERTO EL DORADO.

# Mitos y verdades de la seguridad de la banca virtual

Carlos Mario Duque\*

---

Consultor KPMG

---

\* Ingeniero de sistemas de la Universidad de Antioquia, e ingeniero geólogo de la facultad de minas de la Universidad Nacional, Certified Information System Auditor, CISA. Máster en administración de la Universidad Eafit. Antes de ingresar a KPMG, fue jefe de sistemas de la Subdirección Nacional de Minería en Ingeominas, Bogotá; jefe de sistemas de Valorización Municipal en Medellín, jefe de análisis y desarrollo de Protección S.A.; gerente de proyectos de Medellín Procibernética S.A. (gerente de integración del proyecto *Callcenter Multienlace*). En la actualidad es gerente de Information Risk Management de KPMG, en donde es responsable de definir la orientación de esta práctica. Ha participado en diferentes proyectos de seguridad en Panamá, México, Venezuela, Uruguay y Colombia.

**E**l actual desarrollo tecnológico en el mercado ha convertido las estructuras informáticas en uno de los más importantes factores críticos de éxito, tanto para el logro de los objetivos estratégicos de la organización, como para el logro de los objetivos de sus socios de negocios.

El uso de tecnologías de información es diseñado e implementado con base en consideraciones técnicas, económicas y/o comerciales; donde, en general, la seguridad es el factor menos estudiado o al cual se le asigna prioridad baja. Por este motivo, las empresas al "abrir" sus entornos informáticos al exterior o soportar más sus procesos con tecnología, se exponen a nuevas amenazas para uno de los activos más valiosos: su propia información.

En la medida en que aumentan los medios de interconexión se multiplican los riesgos derivados de acciones delictivas, que son cada vez más peligrosas, sofisticadas y frecuentes. La sustracción, divulgación, alteración o destrucción de información o la paralización de los sistemas son algunas de las acciones más comunes. Sus autores provienen de diferentes ámbitos: competidores, saboteadores, defraudadores, delincuencia organizada, empleados con problemas o personas que simplemente desean causar daño.

La experiencia demuestra que son las propias debilidades internas las que permiten que se cometan los delitos. En la mayoría de los casos conocidos, ha influido más la imprevisión, la falta de conciencia del problema y las deficiencias de los sistemas de seguridad y control implementados, que la destreza de los intrusos.

Cada servicio prestado puede abrir un nuevo camino entre Internet y la Organización, caminos que pueden ser explotados por intrusos para obtener accesos no autorizados a su información. Estos accesos no autorizados, realizados por *hackers*, pueden, en el mejor de los casos, interrumpir los servicios o simplemente colocar mensajes que les permitan a la Organización y a sus clientes saber que un *hacker* estuvo presente, pero en el peor de los casos puede tener como consecuencia la pérdida de imagen, de credibilidad, de clientes y de dinero.

¿Es entonces Internet un vecindario seguro para el *e-commerce* y el *e-business*? Eso depende. En cualquier vecindad, algunas casas son más seguras que otras y tanto los ladrones aficionados como los profesionales atacarán las casas menos protegidas.



La pregunta importante no es entonces si Internet es seguro, la pregunta es si su organización y su presencia en web es segura, considerando las necesidades propias de cada negocio. Para compañías involucradas en la transferencia electrónica de fondos, la respuesta es una; para compañías que venden libros en web, es otra. Para instituciones y centros médicos que intercambian registros de pacientes sobre la red, hay aspectos de privacidad a considerar, etc.

Cuáles son las amenazas más grandes para su organización? ¿Cuáles son sus vulnerabilidades? ¿Qué activos de información se afectarían o están expuestos? Las respuestas a estas preguntas constituyen su perfil de riesgo, que es necesario entender para definir y establecer inteligentemente un apropiado ambiente de seguridad empresarial.

Con un ilimitado tiempo y un ilimitado presupuesto, se puede construir un casi perfecto ambiente de seguridad. En un tiempo relativamente corto con un presupuesto realista, se podría construir un ambiente de seguridad apropiado.

#### ALGUNAS CIFRAS

CSI, Computer Crime & Security Survey 2001

Encuestadas 538 grandes empresas de Estados Unidos.

- 85% de encuestados detectó violaciones a sus sistemas de seguridad
- 64% identificaron pérdidas financieras
- 35% pudieron cuantificarlas, US\$ 377.828.700
- Robo de información propietaria, US\$ 151.230.100
- Fraude financiero US\$ 92.935.500
- 40% detectaron accesos a sus sistemas de información desde sitios externos.

#### ALGUNOS TIPOS DE ATAQUE

Los ataques pueden diferir en métodos y efectos, algunos involucran el acceso a redes, otros no. Algunos involucran la interferencia o el robo de información, otros interrumpen la operación normal o modifican la presencia de un sitio web, etc.

Según el *hacker* convicto Kevin Mitnick, la ingeniería social es la mayor vulnerabilidad de seguridad: frecuentemente obtuvo *passwords* y otros secretos sólo identificándose como otra persona y/o preguntando a los administradores de la información.

Las cifras y reportes sobre incidentes de seguridad no son suficientemente precisas, por la no identificación de estos hechos por parte de la Organización, así como por el poco interés en que el medio las conozca.

Existen algunos sitios en Internet donde se publican algunos de estos eventos como, por ejemplo, en [www.attrition.org/mirror](http://www.attrition.org/mirror).

## ELEMENTOS DE SEGURIDAD

Frecuentemente el término solución de seguridad sugiere que el riesgo de seguridad ha sido eliminado. Nada puede estar más lejos de la realidad. Ninguna solución particular puede probar ser perfectamente segura, y, por una variedad de circunstancias, ninguna lo será. Todas las soluciones son relativas.

Aunque por naturaleza no somos proactivos, no hay mejor momento que el actual para comenzar a desarrollar una arquitectura de seguridad empresarial apropiada. Si esperamos a que nuestros negocios estén comprometidos, habremos esperado demasiado.

Existen muchas oportunidades para que nuestros sistemas de información sean afectados por debilidades en seguridad, existen vulnerabilidades comunes y herramientas de ataque fácilmente disponibles –gratuitas– desde una variedad de sitios en Internet, lo cual aumenta la probabilidad que diferentes vulnerabilidades sean materializadas sobre nuestra infraestructura.

Tomar medidas de seguridad como una respuesta a las amenazas y vulnerabilidades es una actividad importante, pero no puede ser el único enfoque. Éste se debe complementar con otros elementos de un modelo holístico, donde se consideren:

- Liderazgo y patrocinio para las funciones de seguridad
- Programa, organización, recursos y destrezas de seguridad
- Políticas de seguridad
- Administración diaria de seguridad
- Cultura de seguridad
- Infraestructura de seguridad
- Planes de continuidad del negocio

“La seguridad comprende todos los fundamentos de toda buena relación, incluyendo las relaciones comerciales, la confianza, el valor y la lealtad”.

Algunos apuntes tomados de Security Transformation, de Mary Pat McCarthy y Stuart Campbell (KPMG).

# Banca, desarrollo y paz

Augusto Ramírez Ocampo\*

---

Candidato a la Presidencia de la República

---

\* Doctor en Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Javeriana con especialización en Desarrollo Económico de la Cepal. Ha sido ministro de Desarrollo Económico, delegado, con funciones presidenciales y de Relaciones Exteriores.

De igual forma, ha sido miembro de la Comisión de Conciliación Nacional, alcalde mayor de Bogotá, consejero especial del director general de la Unesco para la cultura y la paz, representante especial del secretario general de las Naciones Unidas y jefe de la Misión Onusal en El Salvador, representante personal del secretario general de las Naciones Unidas para el Plan Especial de Cooperación Económico en Centroamérica.

Así mismo ha sido embajador de Colombia ante varios organismos internacionales, concejal de Bogotá y decano de la facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica.



Quiero comenzar agradeciendo a la Asociación Bancaria y a su presidenta por la invitación que me formuló para exponer ante este selecto auditorio algunos de los principios que guiarán mi acción de gobierno sobre la banca, el desarrollo y la paz. Ellos deben estar sustentados, lo digo de una vez, por el signo de la madurez.

Esto significa, en materia económica, una elevación en el nivel del debate público buscando que el país deje atrás las ideas fáciles y elementales que derivan en dos tipos de actitudes, aparentemente opuestas, pero que tienen en común la incomprensión del papel que está llamado a jugar el sector financiero en el proceso de desarrollo nacional.

La primera de dichas actitudes es aquella que consiste en achacarle al sector bancario todos los males que nos afectan, acusándolo de ser el responsable exclusivo de los ciclos de auge y depresión, sobre todo de estos últimos. Los bancos son agentes indispensables del desarrollo –su corriente circulatoria–. Por tanto su actividad debe realizarse en condiciones aceptables de rentabilidad, dado el significativo aporte que tiene el crédito en los procesos de acumulación de capital.

Dicho aporte consiste, esencialmente, en permitir a la economía sobreponerse a la limitación del ahorro disponible y así, por medio de la creación secundaria de dinero y de la financiación de las apuestas empresariales, alimentar la formación de capital, el crecimiento y el empleo.

Sólo entendiendo que tal es el estratégico papel de la actividad bancaria en una economía de mercado podremos actuar correctamente, dentro del presupuesto fundamental de que no hay banca sin desarrollo de la economía real pero tampoco hay desarrollo sin banca.

La suerte de cada uno de esos sectores depende de cómo le vaya al otro. Son interdependientes, se necesitan mutuamente, se complementan. Y la suerte de todos es la suerte del país mismo. Una banca sólida, pujante, eficiente, moderna y con criterio flexible, para prestar, es una de las condiciones para el desarrollo. Si la banca se divorcia del sector real y asume una actitud insular, se está condenando a sí misma.

Parece de perogrullo afirmar que los banqueros deben dedicarse a prestar a la economía real, ese es su oficio. En lugar de dedicar sus recursos a invertir cómodamente en papeles del Estado.

Pero tal aporte no puede darse "a la topa tolondra", como tal vez lo quisieran, quienes enfocan el papel de la banca como el de una actividad privada cualquiera, a la que, en consecuencia, debería dejarse actuar sin regulaciones ni talanqueras de ninguna especie, siendo esta la segunda de las actitudes perniciosas a las que me he referido.

Ello generaría, y ha generado, comportamientos procíclicos por parte de algunos banqueros, quienes en presencia de la libertad acordada a los sistemas bancarios, a consecuencia de una política laxa en los campos fiscal y monetario, que condujo a una expansión desenfrenada de la demanda interna, generó un incontrolado crecimiento del crédito, durante la bonanza, más allá de las posibilidades de repago, hasta culminar, siendo duramente sancionados por la realidad. Esta actitud ha tenido elevados costos sociales, los cuales aún no hemos enjugado por completo.

Ahora bien, estos excesos y sus costos han tenido que pagarlos tanto los agentes del sector real como los del financiero pues, al contrario de lo que pregonan los discursos populistas, ustedes, como también los industriales, han sido grandes damnificados del crítico proceso por el que hubimos de atravesar.

En otras palabras, no es cierto que el sector haya sido objeto de privilegios en contra de los desfavorecidos, y que sus dueños no hayan padecido el dolor de la crisis.

Lo único cierto aquí es que cuando el Estado actuó para evitar un colapso del sistema financiero, en desarrollo de sus obligaciones constitucionales, lo hizo no para socializar las pérdidas, sino con un hondo contenido social para preservar al público su ahorro, insoslayable deber dentro de un ordenamiento democrático. La verdad fue que los recursos oficiales se dirigieron a ese objetivo, lo que implicó, no pocas veces, que los propietarios de las empresas bancarias perdieran su capital.

Si el sistema hubiera colapsado, las consecuencias hubieran sido funestas: difícilmente se habría podido inducir o incentivar el ahorro que Colombia necesita: el colchón hubiera remplazado a los bancos y el gasto a la propensión a ahorrar.

Ha sido ésta, pues, para todos los agentes, una dura lección. Pero todos debemos extraer las conclusiones que se imponen. Las mismas nos señalan la necesidad de dejar atrás el lenguaje de juicios de responsabilidad y de señalamientos parcializados. Empresarios, banqueros, deudores y Estado, todos hemos tenido una parte de responsabilidad en la crisis que estamos superando.

*Los empresarios*, porque en el entusiasmo de la burbuja, se sobre-endeudaron sin mucha consideración sobre su real capacidad futura de rembolsar los créditos; los *banqueros* porque, en el afán de mantener su posición competitiva, acordaron créditos más allá de lo prudente; los *deudores* porque se dejaron llevar por el canto de sirenas hacia la "cultura del no pago" y el *Estado*, porque estimuló la excesiva expansión de la demanda permitiendo la sobreapreciación del peso, se excedió en el gasto y precipitó el alza de la tasa de interés, cuando se inició la recesión.

Pero, puesto que necesitamos seguir avanzando, es imperativo que forjemos un lenguaje común, un lenguaje de convergencia.

Esto tiene varias implicaciones:

### EL SECTOR REAL Y EL SECTOR FINANCIERO

Hay que ahondar en la línea de acción dirigida a promover una mejor interacción entre el sector real y el financiero y un conocimiento mutuo más profundo. Un primer paso en este sentido fue el que dimos al establecer que la actividad bancaria debe orientarse a prestarles a los proyectos productivos en función de su viabilidad, y no a prestarle a las garantías reales que ofrece el cliente.

Este principio, que supone un cambio bien profundo en las prácticas bancarias, hay que desarrollarlo, supliendo, allí donde sea necesario, las fallas que evidencie el mercado. Así lo concebimos en el replanteamiento estratégico del Fondo Nacional de Garantías, cuando en diciembre pasado le inyectamos 100.000 millones de pesos. Esto le ha permitido brindar cada día mejores resultados en la ampliación del acceso al crédito por parte de la micro, pequeña y mediana empresa.

### LAS TASAS DE INTERÉS

Es imprescindible que las instancias estatales, y en particular, las de política monetaria, evalúen, antes de actuar en el mercado, el efecto que provocarán sobre el costo del dinero. La historia reciente nos demuestra que, cuando la autoridad monetaria provocó aumentos de la tasa de interés a niveles muy superiores al 50% efectivo anual, se llevó de calle el aparato económico con incalculables consecuencias sociales. Esos estropicios no deben repetirse.

### LA BANCA PÚBLICA

Hay que reconocer que la banca pública ha mostrado un alto nivel de ineficiencia y ahondar en la estrategia de privatización. La banca comercial debe ser privada. Pero eso implica retos para ustedes, que deben contribuir a la reflexión y proponer mecanismos para resolver las fallas de mercado.



Findeter y el Banco Agrario deben mantener su carácter oficial y reforzar su eficiencia, pues de lo contrario las entidades territoriales y el sector agrario quedarían desprotegidos.

Tengo igualmente la convicción de que el Estado y la sociedad, en función de sus objetivos de paz y desarrollo, están llamados a intervenir allí donde el mercado se muestra incapaz de aportar las respuestas necesarias para su buena operación.

Por ello me empeñé, por ejemplo, en la adopción de las disposiciones relativas al Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria, como complemento a la adopción de la UVR, disposiciones ambas dirigidas a corregir la operación de un mercado que había mostrado claramente sus limitaciones.

#### LA BANCA HIPOTECARIA

- El colapso del UPAC.
- La paciente recuperación de la confianza en la Ley 546.
- Los desastres jurisdiccionales.
- La adopción de las 18 medidas tendientes a recuperar la banca hipotecaria que ya empiezan a dar frutos.
- La garantía de los bonos hipotecarios.
- La titularización de la cartera hipotecaria.
- Para no captar a la vista y prestar a largo plazo.

#### LA BANCA DE DESARROLLO

Ya he señalado la necesidad de mantener y fortalecer la banca privada. Sin embargo, eso no significa que el Estado deba renunciar a su responsabilidad de orientar el crédito y de suplir las deficiencias del mercado para ofrecer financiación a mediano y largo plazo, a tasas de interés compatibles con la capacidad de pago del sector real.

Por esa razón, dentro del plan de reestructuración que puse en marcha en el IFI, para convertirlo en banco de segundo piso especializado en las Mipymes, se pretende que el Instituto no compita con los recursos del mercado interno, y se financie de manera sostenible en el mercado de capitales y en el mercado internacional.

Esta evolución conducirá al IFI, junto con la de los otros bancos especializados de segundo piso que tiene el Estado, a una más eficiente diversificación del

para encontrar los recursos que le permitieran obedecer la providencia del alto tribunal, respecto de los salarios de los empleados oficiales.

Es países con mayor desarrollo institucional que el nuestro, los desbordamientos de la jurisdicción constitucional han sido limitados por el propio tribunal constitucional, por vía jurisprudencial, en lo que ha sido definido como la doctrina del autocontrol.

Nunca la estabilidad macroeconómica de nuestro país estuvo sujeta a las decisiones políticas de los jueces y nunca debe volverse a someter a ellas. La tendencia jurisprudencial de la anterior Corte Constitucional, constituye un grave riesgo para las finanzas públicas y para la libre iniciativa privada. De ahí mi propuesta de ponerle límites constitucionales a su albedrío.

El país no ha comprendido aún la dimensión de los poderes que se atribuyó la Corte cuando decidió que todos los miembros de la rama judicial son susceptibles de cometer error judicial, con excepción de los magistrados de los altos tribunales.

Nadie en Colombia está facultado para exigir ante ninguna autoridad la responsabilidad de los altos magistrados, aun cuando ellos causen estragos inimaginables a la economía colombiana, como los que han causado.

Pues bien, creo que ningún ser humano, salvo el Santo Padre cuando se pronuncia ex cátedra, está exento del error y, cuando este error es promovido por intereses no tutelados por la Constitución y la ley, el responsable debe sufrir las consecuencias patrimoniales a que haya lugar.

Por ello, como un elemento para garantizar la seriedad de las decisiones judiciales, es necesario que la Constitución consagre el principio de la responsabilidad política que cabe a los altos magistrados, por la ocurrencia del "error judicial".

El equilibrio de las tres ramas del poder público reposa en que cada una cumple precisas atribuciones constitucionales. El que los jueces excedan sus funciones pretendiendo remplazar al Ejecutivo o al Legislativo o a los dos, contraría toda la validez del Estado Social de derecho.

#### LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA EN EL ALCA

El compromiso político de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005, asumido por la Cumbre Presidencial de Miami en 1994 y ratificado en Santiago de Chile y en Quebec, lo mismo que los avances logrados en la negociación, me lleva a la convicción de que la integración hemisférica es irreversible. Ello crea nuevos retos.

En este nuevo escenario nuestro sistema financiero tendrá el compromiso de superar la ineficiencia que lo ha afectado tradicionalmente, llegar a tecnologías de punta y hacer capitalizaciones aún mayores a las que se realizaron durante la reciente crisis financiera. De lo contrario se verá amenazado por la competencia creciente que surgirá de sus colegas hemisféricos.

Las inmensas perspectivas de crecimiento que ofrece la integración hemisférica para las exportaciones e importaciones de bienes y servicios y para el despegue en firme de nuestro proceso de desarrollo, deberán estar soportadas por una banca que esté preparada para acompañar a sus clientes en la conquista de nuevos mercados y en el desarrollo de sus negocios. Por eso el ALCA será un gran aliado de las entidades financieras que se preparen adecuadamente para asumir este nuevo reto.

El ALCA será una gran oportunidad para la inserción de Colombia en la economía mundial, siempre que se negocie bien y que el país se prepare para competir con eficiencia. Por ese motivo, daré importancia prioritaria a la negociación de este acuerdo, que concluirá el 2005, y mantendré el actual equipo negociador, ya que consideraría irresponsable improvisar en tema tan delicado.

Reforzaré, además, los mecanismos de concertación con el sector privado que se han puesto en marcha en este gobierno.

Señores banqueros, para resumir mi pensamiento, sobre estas materias acudo al testimonio, que comparto integralmente, de Michel Camdessus, ex director gerente del FMI, respetado adalid de la más impecable ortodoxia:

“El neoliberalismo no es mi religión. El neoliberalismo sólo ve la mano invisible del mercado. Mi concepción de la economía incluye la mano invisible del mercado, pero también la de la solidaridad y la que los franceses llaman *la main de justice*, la mano de la justicia, que es el símbolo del Estado regulador”<sup>1</sup>.

## LA PAZ

- La solución política negociada del conflicto armado interno, como una política de Estado, con la participación activa del Frente Común por la Paz y el Consejo Nacional de Paz.
- Fortalecimiento y legitimación de las Fuerzas Armadas, con la incorporación de los 55.000 nuevos soldados profesionales, debidamente dotados, que notifique a la insurgencia que no podrá llegar al poder por medio de las armas.

---

1 Michel Camdessus, *Foreign Policy*, septiembre/octubre 2000.



- Fortalecimiento de las Fuerzas de Policía Nacional Civil, mediante la incorporación de 30.000 nuevos efectivos, que permita recuperar para la autoridad, los 200 municipios que no cuentan con ese servicio, aclimatando en todo el país el nuevo concepto de Seguridad Ciudadana, expresado en el respeto de los Derechos Humanos y la sana convivencia social.
- Erradicación de los cultivos ilícitos, priorizando la erradicación manual y el desarrollo alternativo, para que los campesinos puedan vivir decentemente en la legalidad.
- Fortalecimiento de los recursos para la paz, por medio de la adecuada implementación del Plan Colombia, ya que la guerra le cuesta al país el 5% del PIB, pero la paz también exige un esfuerzo gigantesco para reconstruir la infraestructura dañada por la guerra, atender los damnificados, los desplazados y realizar la inversión social.

La paz producirá un crecimiento de más del 8% anual de nuestra economía.

- Estrecha colaboración con la comunidad internacional, para que continúe apoyando el proceso de paz.

Estas estrategias sirven para presionar a los violentos con el apoyo de la opinión pública de la comunidad internacional, y el accionar de las Fuerzas Armadas y con un severo recorte de sus ingresos para acelerar la negociación y llegar prontamente a la paz.

Esta estructura integral es seria, consistente, y no es ingenua porque le asegura al país una política de Estado donde la paz es el negocio y no la guerra.

# Rentabilidad de los bancos y relación con los clientes\*\*

Dave MacNab\*

---

Consultor NCR

---

\* Experto en información y sistemas relacionados. Durante sus veinte años de experiencia ha diseñado, construido e implementado una amplia variedad de sistemas de aplicación. Ha sido director de inversión y financiamiento de crédito; director y contralor de ventas a través de bancos y director de los sistemas de contabilidad, para las operaciones canadienses de la Royal Trust Corporation. Así mismo, se ha desempeñado como miembro del grupo financiero del Royal Bank. Ha sido presidente de servicios de negocios objetivos; miembro del Instituto de Contadores Privilegiados en Ohio; de la Junta de Comercio de Toronto y de la Cámara de Comercio de North York. Desde 1997 se desempeña como consultor independiente. Dentro de sus clientes se incluyen los dos bancos más grandes de Canadá, varios bancos de los Estados Unidos, Japón y el Reino Unido.

\*\* El presente artículo corresponde a la transcripción editada de la conferencia.

**Q**uiero compartir algunas experiencias que hemos tenido alrededor del mundo, en muchos países, y que tienen que ver con el tema de la rentabilidad de clientes de banca personal, la solución a este tema, y cómo puede contribuir a mejorar la estrategia de los bancos en este momento.

Los temas estratégicos que enfrentan los bancos a nivel internacional siguen siendo los mismos, no importa en qué país estemos: saturación del mercado, en donde tenemos muy pocos clientes que crecen en relación con los bancos existentes, el interés de los competidores, las compañías financieras y otros puntos similares que están socavando los intereses bancarios.

También estamos enfrentando unos márgenes de interés muy estrechos. Desde los ochenta, hemos estado en una situación donde las tasas de interés se han venido comprimiendo, dejando mucho menos espacio para que aumenten los depósitos y nuestras actividades.

También en Norteamérica hemos visto mucha resistencia a las tarifas. El banco norteamericano típico, hoy día deriva el 50 o el 60% de su ingreso de las tarifas que cobra. Y como consecuencia, el tema de "¿qué tanto estamos cobrando a nuestros clientes?", se ha convertido en asunto político en algunas regiones de América del Norte y en el mundo.

A medida que experimentamos estos impactos negativos en nuestros flujos de ingresos, vamos expandiendo nuestros canales de entrega en los bancos tradicionales. Esto ha sucedido por mucho tiempo. Primero introdujimos los cajeros automáticos, luego la banca telefónica y ahora la banca por Internet.

Al introducir estas nuevas infraestructuras, además de nuestras redes existentes, han aumentado nuestros costos sin lograr ningún ahorro, que era lo que habíamos anticipado cuando instituímos esto. Como consecuencia, tenemos demasiada capacidad en nuestras sucursales, y menores ingresos y mayores costos. Cada día es más difícil hacer más dinero en este negocio.

Debido a que somos administradores de empresas y debemos responder adecuadamente a este tipo de retos, tenemos varias soluciones o propuestas.



- La que hemos venido aplicando en América Latina durante los últimos años, es la consolidación de los jugadores y esto va a continuar. En Canadá, la experiencia es que tenemos cincuenta bancos principales que se quieren unir en tres bancos, para veinticinco millones de personas. Esto es muy parecido a lo que ocurre en Colombia y en muchos países de América Latina. El proteccionismo en la industria bancaria ya no es una estrategia viable, debido a la globalización de los mercados. En mi país hemos tenido la experiencia de regulaciones que evitan la propiedad de extranjeros, pero esto ya no es el caso; en la actualidad están ingresando competidores extranjeros.

En Colombia ustedes tienen jugadores como Citibank y algunos bancos españoles que han ingresado al mercado. Eso también ha sucedido en México, en Chile, en Israel y en muchos países.

- La racionalización de los canales es otra respuesta que podemos asumir para eliminar algunos de los costos básicos que están siendo subutilizados. Esta estrategia tiene muchos riesgos inherentes, pero da rendimientos inmediatos y estamos seguros de que vamos a lograr muchos ahorros al cerrar sucursales, a medida que hagamos uniones con otros bancos. Tenemos dificultades para identificar el impacto sobre el cliente individual que utiliza nuestras sucursales, y eso es muy importante.

Las primeras estrategias que he resumido aquí, están todas asociadas con la disminución de costos; ninguna de ellas es una estrategia agresiva, todas dicen: "Estamos perdiendo dividendos porque no podemos lograr mayores ganancias, debido a los nuevos productos".

La segunda es una estrategia de ingreso. Cómo hacer que los bancos vuelvan a unirse con sus clientes para establecer esa relación estrecha que existía cuando utilizábamos el banco local en donde conocíamos a cada cliente, lo llamábamos por su nombre y sabíamos cuáles eran sus negocios.

La implementación de las nuevas tecnologías ha hecho maravillas por los servicios que podemos dar a los clientes, también en términos de disminuir los costos de las transacciones pero, al mismo tiempo, nos ha distanciado del cliente porque ya no somos tan cercanos, como antes. Los principales bancos en el mundo se han dado cuenta de que la estrategia empresarial de tener una relación con el cliente, es absolutamente crucial para el éxito de nuestra industria.

Estas estrategias las he resumido así:

1. La adquisición de nuevos clientes.
2. La extensión de las relaciones con nuevos clientes.

3. La retención, como el aspecto principal, más que el aumento de los ingresos, más que la satisfacción del cliente y más que otros factores.

Esto es muy importante, y la razón es muy sencilla: cuando miramos el precio de las acciones de una institución de intercambio internacional, vemos que lo que podemos hacer con nuestras relaciones existentes, es mucho más importante que lo que podemos hacer con nuestra base de costos, en términos de aumentar la base de ingresos, o de adquirir nueva base a través de ventas.

La respuesta que hemos desarrollado es la gerencia de la relación con el cliente. Esto ha sido malinterpretado y discutido por muchos consultores, pero yo quiero hacer claridad sobre qué queremos decir y cómo podemos utilizarla en los bancos, para lograr un mejor flujo de ingresos del que han tenido hasta ahora.

El primer componente es *la información del cliente y el comportamiento*. Usted tiene que conocer la información que está almacenada en sus registros, en los sistemas detallados de la contabilidad de las transacciones, para lograr ver y analizar qué es lo que el cliente ha hecho con ustedes y qué es lo que está dispuesto a hacer. Sin eso no hay fundamentos, no hay ninguna base. Los cimientos que queremos construir encima son un bodegaje de la información.

La esencia del bodegaje de la información es que ese es un lugar para capturar la información limpia. Tenemos mucha información y debemos tener un sitio donde acceder a ella, organizarla y conocer mejor a nuestros clientes. A eso le tenemos que agregar la información externa.

En algunos países el cliente es conocido, pero la información acerca del mismo no. Por ejemplo, en Israel todos tienen un número que se les asigna cuando nacen y lo llevan el resto de su vida para identificación pública. Como consecuencia, y para respetar la privacidad, no hay una base de crédito público, no hay información pública, ni la cantidad de estadísticas que sí tenemos en América del Norte y en Colombia.

Obtener información externa en la base de datos, especialmente información demográfica y de crédito, es vital, porque esto nos aumenta el conocimiento del cliente. Tenemos que trabajar con esta información para poder obtener valor de ella: herramientas de análisis, tecnología. Gran cantidad del capital intelectual del banco es obtener información fresca para saber qué es lo que tienen y lo que quieren los clientes para el futuro.

Únicamente cuando tengamos este nivel de comprensión sofisticada del cliente y su relación con el banco, estaremos en posición de hacer lo que los departamentos de mercado han deseado hacer, que es diseñar programas que atraigan al cliente y mejoren las transacciones. El diseño de programas es una función muy importante, debido a que esto alimenta todas las "pistas" que hemos identificado

a través de la inteligencia empresarial, y nos lleva al campo en donde podemos interactuar directamente con el cliente.

En las mejores implementaciones del mundo, todos estos componentes se desarrollan armónicamente, en diferentes canales y a través de toda la organización institucional.

Y ¿en dónde cabe la tecnología en todo esto? CRM significa muchas cosas para muchas personas: para unas es una herramienta para administración de campañas, para otras es bodegaje, etc., y para nosotros abarca todo esto, porque esta es una estrategia empresarial, es una manera de hacer negocios y tiene que cubrir a toda la organización. El cambio más grande que los bancos deben hacer en cuanto a la administración de la relación con los clientes, es hacer la transición de la orientación de las personas en el banco, de estar centradas en el producto, en la geografía, o en otra organización estructural, para dejar que este sea el centro y que miren ahora al cliente, pero en la parte humana del negocio.

¿Qué obtenemos de un programa exitoso de relación con el cliente?

1. *Lealtad*. Deseamos mejorar la lealtad del cliente para que se quede con nosotros; disminuir la deserción de los clientes es una excelente estrategia. Hay una relación de cinco a uno, entre mantener un cliente contento y tratar de obtener un nuevo cliente.
2. Este segundo aspecto es mucho más sutil: cuesta menos venderle a las personas con quienes usted ya tiene negocios, porque ya lo conocen, confían unos en otros, ya tienen un diálogo, ya tienen sus canales favoritos de comunicación y son facetas diferentes a las que tendría usted que enfrentar con un nuevo cliente.
3. Los clientes que se sienten confiados en la relación actual, son mucho más sensibles al precio. Esto ha quedado demostrado particularmente bien en la banca privada, en donde la negociación real del precio con los clientes y como diálogo en una conversación persona a persona, puede resultar en aumentos impresionantes de ingresos para el banco. Los clientes valoran los servicios que les da el banco.

Miremos otra dimensión de la relación con el cliente: les hacemos ofertas donde el cliente está. Queremos ofrecerle productos donde el cliente se encuentra. ¿Cuántos clientes tenemos de una población y cuál es la cuota de penetración con cada cliente que tenemos?

El segundo aspecto es que podemos aumentar o mejorar las tasas de respuesta en nuestros esfuerzos de mercadeo. La experiencia de campo nos dice que podemos tener un aumento de diez veces en respuesta al mercadeo directo. Al enviar propuestas por correo se obtiene una respuesta muy baja por parte de los clien-



tes, pero con un programa bien diseñado hemos visto respuestas que superan el 40%, mediante campañas directas de correo. Cuando veamos los costos de todo esto, encontraremos que hay una excelente oportunidad si se convierte el 2% de ese 40%, en términos de negocios cerrados.

## APLICACIONES

Imaginen el nivel de agua en una tina, como el flujo de ingreso que usted tiene anualmente en el banco. ¿Cuál es el nivel de ingreso que usted espera como base de sus clientes? Si usted cree que está gastando mil pesos, para obtener mil pesos, tomemos esa base de costo como el punto de inicio.

Si pensamos que la mitad de nuestro personal está trabajando en el campo contrario a la oficina principal, que es típico en la mayoría de las instituciones financieras, si esperásemos únicamente que pasen la mitad de su tiempo en esfuerzos de mercadeo y de ventas, entonces podemos tomar la mitad de cada uno, convertirlo en un cuarto y vemos que el 25% de nuestros gastos están dirigidos a atraer o retener negocios. (Este es el ejemplo de un banco de los Estados Unidos que funciona en una región parecida a un país como Colombia. Es un banco inmenso de US\$ 35 mil millones).

- Trabajemos con estas cifras:

25% de sus 1.102 millones de gastos es la inversión que han hecho para la adquisición de nuevos clientes. Cuando ven el cambio en los ingresos de 1999 al 2000, vemos que el flujo de ingresos únicamente aumentó en 18 millones de dólares. La pregunta obvia es: ¿a dónde fue el resto del dinero? Se fue por el sifón. Doscientos cincuenta y ocho millones de dólares, de lo que pudo haber sido ganancia, desapareció de este banco en el año 2000.

Usted puede tomar su informe anual y calcular estas cifras para su propio banco. El 25% funciona. Lo he medido en varios bancos... y vean cuál es el costo en su organización. Se sorprenderán.

- Miremos las dimensiones de la rentabilidad:

Supongamos diez grupos iguales de clientes y la ganancia promedio generada por cada grupo:

- Los primeros tres están generando ganancias grandes para el banco.
- Los centrales están generando ganancias pequeñas.
- Los dos últimos están actuando como lastre.

El enfoque sencillo es decir: esos clientes que no nos dan ninguna ganancia, no los queremos, saquémoslos. Pero esta es una estrategia muy peligrosa porque hay que cortar la base de costos. No debe regirse por la base de ganancias. El 30% de los clientes están generando un 130% de las ganancias del banco y están subsidiando a los demás. Lo que pasa es que no hemos encontrado las formas económicas de dar servicio a la parte baja de este mercado y estamos penalizando a nuestros mejores clientes, haciéndoles que subsidien a los demás.

La consecuencia es que los mejores clientes –ese estrecho margen del 30%– que están generando todo el valor en su entidad, están en riesgo y si alguien llega con una mejor oferta y les dice que les va a dar el servicio por el cual ellos están pagando, ustedes los van a perder. Es peligroso.

Es muy importante poder descifrar cuáles son los clientes. No queremos confundir los que nos estaban dando rendimiento, con los que están abajo. Las mediciones tradicionales no pueden distinguir entre los clientes. Medimos ganancia por unidad organizacional; por línea de negocio; por zona geográfica... ¿pero las medimos en los sistemas financieros por cliente? No. ¿Los medimos por canal? No. ¿Deberíamos hacerlo? Pienso que la respuesta es sí.

Debemos poder identificar qué clientes deben ser los prospectivos para nuestras ofertas. Y ¿cómo hacerlo? ¿Por rentabilidad? ¿Por cuánto dinero nos está generando? Creo que no. ¿Qué potencial tienen? Se puede derivar del análisis al mirar los negocios que tienen hoy día, vs. los que estamos obteniendo de sus vecinos? Al ver el perfil, ¿nos importa saber sobre su comportamiento de crédito, sobre las cifras demográficas? Todas estas dimensiones son muy importantes. Por esto necesitamos unas bodegas de información para poder identificar los segmentos de los clientes que son diferidos por la intersección de muchos y muy variados puntos de vista.

Algunos de los comentarios que he escuchado en la industria, en diferentes países son: 2/3 partes de los clientes son malos, no nos dan ganancias y vamos a salir de ellos. Pero eso no es verdad; la culpa es nuestra. Es cierto que hay clientes que abusan de nuestros servicios, pero esos son los clientes que valoran nuestros servicios. No tenemos que preocuparnos tanto por esta reacción y tenemos que observar que a veces no comprendemos muy bien la relación con nuestro cliente. Un cliente va a nuestra sucursal todos los días y tal vez él quiera pagar un extra por ese nivel de servicio.

A veces tendemos a ponerle precio a nuestros productos, de acuerdo con lo que ponen los bancos líderes; algunos ofrecen servicios por debajo del costo, esto no es único. Por ejemplo, las cuentas corrientes no dan ninguna ganancia en ningún banco. También tenemos ofertas que no hacemos bien porque no las hacemos a través del canal adecuado; la comunicación está mal diseñada y está dirigida a

las personas que no son las adecuadas. Cometemos errores en donde damos demasiado servicio por algo que se pudo haber hecho de manera menos costosa. Ese es un error muy común. O, al contrario, decidimos hacer algo en forma muy económica y como consecuencia, el componente de la relación de la interacción se pierde.

*Pero sabemos que estos clientes nos están brindando un 70% que no nos da ganancias y un 30% sí lo hacen*

También sabemos que el 25% de nuestros canales de distribución están siendo subutilizados porque los clientes están utilizando Internet, la banca telefónica, los cajeros automáticos y no van a las sucursales. Esto es típico. Esto lo vi, por ejemplo, en Chile donde hubo una respuesta maravillosa en su mercado; allí desarrollamos un banco aparte para tratar con los clientes que tenían un potencial muy bajo y con un proceso muy estrecho de relación. Ellos pueden ir a ese banco, les dan préstamos a menos de una décima parte de lo que se otorga en Canadá.

Otro aspecto es que el establecimiento de precios en la banca es reactivo y no racional. Nosotros siempre seguimos al líder, pero muchas veces éste, el que marca el paso, no es racional. En consecuencia, tenemos que asumir la responsabilidad por el hecho de que muchos de nuestros clientes no nos dan una ganancia, pero éste es nuestro problema y debemos hacer algo al respecto.

Lo que debemos saber es: quiénes son los clientes y qué están haciendo con nosotros y debemos reaccionar. Por tanto, debemos conocer los detalles.

- Debemos conocer su actividad y el comportamiento por canal: qué es lo que hacen, dónde y cómo lo hacen. Esto es lo que establece la relación con ellos.
- Debemos incluir la evaluación de riesgo de crédito en esta misma base.
- Debemos poder comprender y examinar la información sobre los precios y el volumen.

La relación entre el precio y los descuentos, es un proceso muy caro en este negocio. Mi experiencia como contralor de un banco en donde hicimos inversiones, es que nos trajeron pérdidas por tres mil millones, debido a que no conocían sus rangos.

- Debemos saber muy bien cuál es la política de precios y cuál la política de descuentos.
- Debemos poder distinguir entre un cliente potencialmente importante y saber qué es lo que va a comprar, cuándo, qué cantidades y cuánto está dispuesto a pagar.



Tener una comprensión básica de la relación de ganancia con el cliente, calculada para poder agregarla al nivel del cliente, nos permite hacer maravillas. Podemos modelar el efecto de los cambios de los precios, lo cual se haría si agregáramos un cargo de servicio de \$500 por esa transacción. Podemos pensar ¿qué pasa si cobramos una tasa de interés por fuera del mercado? ¿Qué sucedería si restructuráramos nuestras ofertas? ¿Cómo organizar los productos, los paquetes, las cuentas corrientes, las tarjetas de crédito y otras cosas, y cobrar una tarifa plana? Podemos modelar todo esto con el conocimiento de qué es lo que va a suceder en la parte económica al final de una campaña. Esto es algo muy útil.

Podemos mirar qué negocios funcionan y cuáles no. Podemos recurrir al *outsourcing*, por ejemplo. Ésta ha sido una buena solución en Estados Unidos. Pero también necesitamos mucho más que esto. Necesitamos una mayor comprensión de la situación actual para poder conocer el valor potencial de los clientes. Al final, lo que debemos mercadear, es la diferencia entre nuestra relación actual con nuestro cliente y la relación potencial. Es la única medición del éxito.

Necesitamos todo este análisis para poder segmentar los clientes en grupos, para hacer varias ofertas a diferentes precios, a diversos niveles de servicio. Estos son los móviles fundamentales de nuestra actividad.

Las mejores instituciones a nivel mundial, hoy día incluyen información orientada a la actualidad y hacia el futuro. También consideran la información demográfica y los comportamientos de preferencias individuales: hay quien prefiere usar Internet, el cajero automático, o les disgusta que uno los llame por la noche, etc.

A medida que pasa el tiempo estamos llegando al día en que los bancos deben tener nuevas dimensiones, deben desarrollar nuevas ofertas que les permitan posicionarse de manera rentable con los clientes de todo tipo. Es un asunto de asignar recursos del banco de manera adecuada a las ganancias que pueda derivar de su relación con los clientes.

La medición de la ganancia, dentro del contexto de los clientes en lo que tiene que ver con su banco, es un aspecto básico para comprender la relación actual con el cliente y además la relación a largo plazo. Es una dimensión, no son todas ellas, porque también se necesita información demográfica, etc.

– Otro aspecto muy importante es la capacidad de medir los resultados. Muchas veces nos involucramos en campañas de mercadeo sin conocimiento real de cuál fue el resultado. Es típico asignar fondos a la publicidad. A veces se le asigna mucho dinero, sin que se haya analizado a fondo.

Podemos medir los resultados de manera objetiva cuando tenemos una herramienta de medición. Es muy importante para mejorar nuestra comprensión, a

medida que avanzamos. Así podemos aprender qué funciona y qué no funciona. Este es un componente del conocimiento del cliente. De ahí se derivan las ofertas, los precios y la alineación de los canales de servicio.

Todas las decisiones estratégicas que tomamos fluyen de este conocimiento que tenemos de los clientes. Utilizamos herramientas de campaña y de administración de contactos y la medición, como método, para saber qué funcionó, qué no funcionó y qué debemos hacer en el futuro. Este es un ciclo continuo de aprendizaje que están haciendo las instituciones más importantes, con bases científicas, con grupos de control, etc. Son experimentos científicos que están llevando a cabo con las bases de datos de sus clientes.

Por todas las razones mencionadas, pienso que los bancos deben tener una comprensión muy detallada y profunda para saber qué es lo que les está generando ingresos y costos, basados en la información detallada de los clientes.

Debemos comprender por qué algunos clientes están generando ganancias y por qué otros no. ¿Es algo que podemos hacer como banqueros, para mejorar la rentabilidad de esta relación, o es algo que debemos enfrentar de otra manera? Sabemos que debemos poseer información de otras fuentes, como la demografía, sobre las operaciones que hacemos y para comprender mejor el perfil de los clientes. Pero únicamente cuando actuemos sobre esta información, nos daremos cuenta de los múltiples beneficios que ello conlleva. Es muy importante no olvidarlo. Debemos reunir toda esta información y luego utilizar el capital intelectual que ya tenemos en nuestros bancos: la historia de mercadeo exitoso, el conocimiento único y exclusivo de los clientes, y de la base de los éstos y del mercado en el cual estamos funcionando. Así podremos mejorar nuestro desempeño con respecto a los competidores extranjeros, si utilizamos el conocimiento que se encuentra disponible.



# Cien años de soledad y dolarización

Carlos E. J. M. Zarazaga\*

---

Director ejecutivo Latin American Center  
Federal Reserve Bank, Dallas.

---

\* Es licenciado en economía de la Universidad de Buenos Aires y tiene un Ph.D. en la misma disciplina de la Universidad de Minnesota, EE.UU. Se desempeñó como economista del Banco Central de la República Argentina y de la Reserva Federal de Filadelfia.

Su experiencia docente incluye cursos de graduados en el Departamento de Economía de la Universidad de Minnesota, y de pregrado en la Wharton School of Business de la Universidad de Pennsylvania. Autor de varios artículos técnicos publicados en libros y revistas profesionales especializadas, su agenda de investigación se concentra en la actualidad en cuestiones de crecimiento económico, con especial énfasis en América Latina, en el impacto de los términos del intercambio, tasas de interés internacionales y políticas tarifarias en el ciclo económico de la Argentina.

Así mismo, en el estudio del funcionamiento y eficiencia de regímenes monetarios alternativos (cajas de conversión, dolarización, uniones monetarias) bajo distintos contextos institucionales y condiciones de transparencia de las actividades del sector público.

En la actualidad es director ejecutivo del Centro para las Economías Latinoamericanas y economista senior del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la Reserva Federal de Dallas.



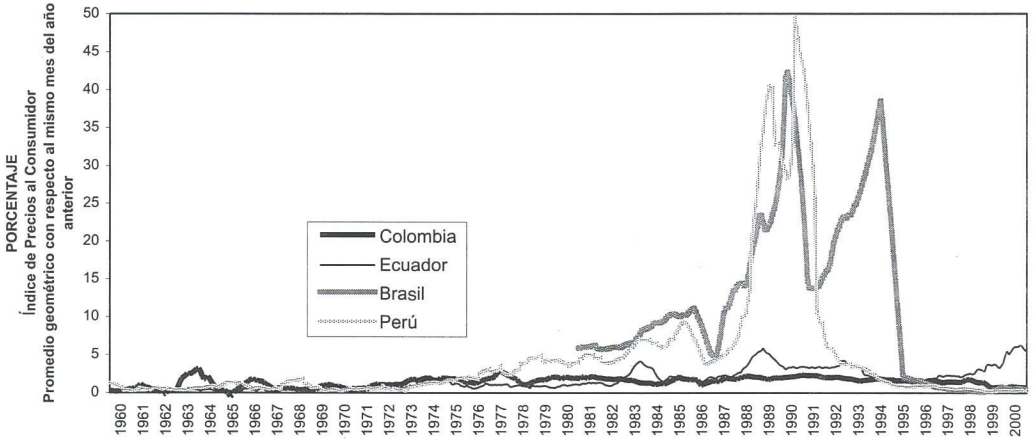
**D**ebo confesar que no fue sin algún asombro que recibí la invitación a participar en un panel sobre dolarización con que me honraran los organizadores de esta prestigiosa convención anual. ¿Por qué estarán los colombianos tan interesados en el tema de la dolarización?, me preguntaba.

- Es que no se me escapaba lo que sugiere elocuentemente el gráfico 1: que Colombia, como no podía ser de otro modo en una tierra famosa por sus esmeraldas, es una rara joya de disciplina monetaria, al menos en comparación con su inmediata geografía, sitiada por malos ejemplos.
- Por eso la discusión sobre la dolarización me parecía menos pertinente para Colombia que para cualquiera de sus vecinos. Por un tiempo inclusive pensé que había habido un malentendido y que lo que se me pedía era hablar de la “pesización” de la región Andina, y no de la dolarización que ya ha implementado uno de esos vecinos.
- Pero pronto advertí mi equivocación. Fue cuando caí en cuenta de que Colombia es la patria de uno de mis escritores predilectos, autor de ese magnífico documento histórico que es *Cien años de soledad*.

Tal vez sorprenda que le atribuya a una novela supuestamente de ficción el carácter de histórico, pero confío en que ese escepticismo desaparezca cuando explique a la audiencia por qué la evocación de mi lectura de “Cien años de soledad” me convenció de que la tierra de Gabriel García Márquez es, justamente, la más apropiada para hablar sobre dolarización.

- Es que es difícil sustraerse a la impresión de que desde Cartagena hasta Punta Arenas se registran a diario eventos y protagonistas que guardan un asombroso paralelo con acontecimientos y personajes de la mítica Macondo de “Cien años de soledad”. Una de las razones de mi fascinación por esa obra es su hallazgo literario de apelar a la metáfora de los Buendía para familiarizar al lector con las instituciones de América Latina. Mejor dicho, con la falta de ellas.
- Porque si las generaciones de Buendías juegan un papel tan determinante en los avatares de Macondo y su territorio de influencia, es precisamente porque en esas tierras míticas las instituciones capaces de ponerles límites a los Buendía brillan por su ausencia.

**Gráfico 1**  
**Inflación mensual desde 1950**



- Por eso creo que no se pueden analizar y evaluar correctamente las propuestas de dolarización (ni de ningún régimen cambiario) si no nos trasladamos imaginariamente a Macondo. Una vez en ese mundo tan ficticio como la realidad diaria latinoamericana, es muy fácil entender el origen último de esas propuestas: como un intento desesperado de poner límites a la discrecionalidad de los Buendía y a su crónica inclinación a gravar los ahorros de los sacrificados contribuyentes con devaluaciones y congelamientos de depósitos decididos entre gallos y medianoches, a través de decretos y circulares que delatan en la abundancia de crípticas siglas y elaborados eufemismos el intento desesperado por ocultar sus verdaderas intenciones.
- En ese contexto de deficiencias institucionales, el mensaje más importante que quisiera dejar en la audiencia es que es un error muy grave analizar la conveniencia de regímenes cambiarios en un “vacío institucional”, es decir, sin tener en cuenta las características político-institucionales del país para el que se propone una determinada política monetaria o de tipo de cambio.
- En mi opinión, esta observación es crucial, porque la incapacidad de los países latinoamericanos de endeudarse en su propia moneda en los mercados internacionales que señalara otro orador en esta Convención refleja<sup>1</sup>, justamente, el bajo colateral en la forma de “capital institucional” que los países latinoamericanos pueden ofrecer a quienes de otro modo invertirían cuantio-

<sup>1</sup> Ver la ponencia de Andrés Velasco.

sas sumas en los países de la región. Por el contrario, la capacidad de EE.UU. de endeudarse en su propia moneda, es decir, de colocar deuda externa denominada en dólares en los mercados internacionales de crédito, refleja el enorme "capital institucional" que ese país ofrece como colateral a los inversores extranjeros. No por casualidad EE.UU. se han ganado la merecida reputación de *safe haven* entre los capitales del mundo.

- A quienes duden de lo apropiado de abordar el problema de la elección del régimen monetario o cambiario desde este punto de vista del "capital institucional", los invito a reflexionar por qué justamente un país limítrofe como Ecuador, que al menos en muchas de sus características climáticas podría identificarse con la mítica Macondo, ha apelado a la dolarización después de haber caído en la cesación de pagos, la confiscación de ahorristas domésticos y foráneos y el consiguiente deterioro en el nivel de vida de toda la población.
- Tal vez sea más difícil identificar a Argentina con el área de influencia de la lluviosa y tropical Macondo, pero basta repasar rápidamente su historia para comprobar que han abundado ciertamente allí los Buendía. Es por eso que los argentinos se han abrazado sin miramientos a un primo hermano de la dolarización, la caja de conversión o "convertibilidad", como allí la llaman. Más aún, la discusión sobre dolarización empezó a cobrar mayor fuerza en el continente a partir del momento en que el presidente Carlos Menem la propuso para su país luego de la devaluación del real en enero de 1999, como una manera de aventar las especulaciones que surgieron en ese entonces de que Argentina imitaría el ejemplo brasileño.
- Es justo también reconocer que las ínfulas devaluatorias no son sólo atributo de los Buendía. Es común en estos días leer en la prensa especializada a catedráticos de renombre internacional recomendando a Argentina que la devaluación de su moneda es la única vía que le queda para sacar a su economía de una recesión que, sin ser muy severa, ya lleva tres años de duración.
- No puedo dejar de reconocer con algo de vergüenza mi ignorancia y limitaciones intelectuales, porque no siempre me resulta fácil seguir los argumentos que muchas veces se invocan en favor de devaluaciones. En el caso de Argentina, por ejemplo, un diagnóstico frecuente es que todos los problemas de su economía se originan en sus altos costos laborales y que una devaluación, con la resultante reducción de los salarios reales, eliminaría esa "barrera a la competitividad". Sin embargo, exactamente el mismo resultado se obtendría si el gobierno dispusiera la reducción de los salarios nominales en un monto equivalente. Este segundo camino se diferencia del primero sólo en que no deja que nadie se llame a engaño con respecto al objetivo de una



devaluación: reducir los salarios reales<sup>2</sup>. No es de extrañar que los gobiernos prefieran apelar al primer camino, en la vana ilusión de que la población no descubrirá sus verdaderas intenciones.

- Pero esa ilusión se desvanece apenas los trabajadores empiezan a exigir incrementos salariales que compensen los efectos de la devaluación sobre el poder adquisitivo. Los partidarios de la devaluación como instrumento de "competitividad" guardan siempre un sospechoso silencio con respecto a qué pasará con los salarios y el empleo "la mañana después".
- En particular, los partidarios de la devaluación parecen suponer que los trabajadores perderían después de una devaluación la capacidad que tenían antes de ella de demandar salarios nominales "demasiado altos". Muchos economistas más preocupados por la consistencia lógica que por las eventuales propiedades mágicas de las teorías que se presentan a su consideración, se niegan a aceptar que las devaluaciones puedan tener ese misterioso efecto. Por el contrario, sospechan que los mecanismos salariales a los que los partidarios de la devaluación atribuyen la responsabilidad última de costos laborales "demasiado altos" están tan presentes antes como después de una devaluación y que, por tanto, seguirán actuando una vez producida ésta para volver a llevar el poder adquisitivo de los salarios al mismo nivel que tenían previamente a la devaluación. Después de todo, no hay razones para suponer que los trabajadores son más tontos o ingenuos que el resto de los agentes económicos. Así como el productor de un bien no fija su precio en términos nominales sin tener en cuenta si ese precio va a ser suficiente al menos para comprar los insumos necesarios para continuar produciendo el bien en cuestión, los trabajadores no ofrecen sus servicios laborales por un monto nominal, independientemente de lo que pueden comprar con él. Es más natural pensar que es lo que pueden adquirir con su salario lo que les interesa en definitiva a los trabajadores. En todo caso, es razonable que los trabajadores se resistan a que sus salarios en términos reales sean fijados desde alguna oficina del banco central y que respondan a cada intento en ese sentido con demandas de incrementos salariales compensatorios. Es difícil pensar que ese comportamiento económico natural y previsible pueda ser alterado por una devaluación y no concluir, entonces, que en el mejor de los casos será efímera cualquier reducción de costos laborales que se pretenda conseguir por esa vía.

Claro está que apenas los costos laborales en términos reales vuelvan, en virtud del comportamiento descrito, al nivel que tenían previamente a la de-

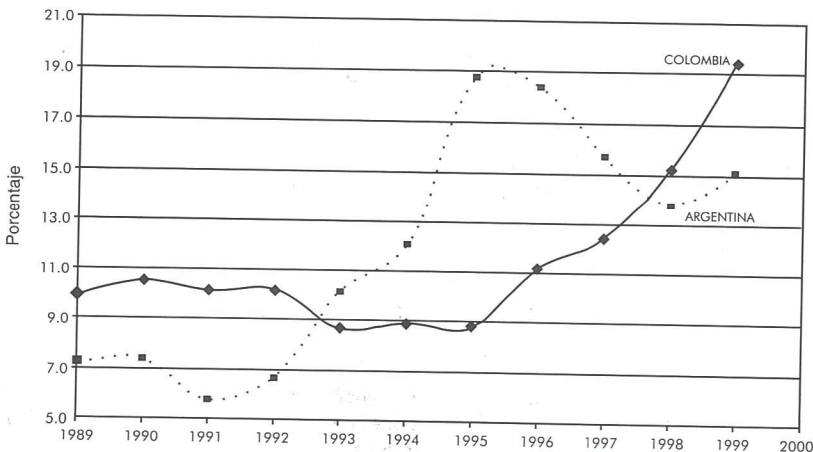
---

2 Lamentablemente, y a pesar de afirmaciones que he escuchado en sentido contrario, Colombia no escaparía a esta equivalencia entre devaluaciones y disminuciones del salario real, porque el hogar típico consume muchos productos que también se exportan, tales como petróleo (gasolina), café y textiles.

valuación, reaparecerán los diagnósticos de que la solución a la “falta de competitividad” de la economía es... una devaluación.

- Esa tragedia griega de devaluaciones sucesivas, que sólo llevan a más inflación sin crecimiento, es precisamente la que vivió Argentina en la década de los ochenta. Si fuera cierto que devaluar es la salida del estancamiento, Argentina hubiese sido el campeón mundial del crecimiento en esa década, cuando devaluaciones del orden del 20 al 30% se sucedían una a la otra sin solución de continuidad. Ya saben los argentinos por experiencia propia que el resultado de esta solución ilusoria de las devaluaciones fue exactamente el opuesto del que vislumbraban sus adherentes: el estancamiento de “la década perdida”. Este círculo vicioso de devaluación, inflación y estancamiento es precisamente el que el gobierno del doctor Menem rompió con la Ley de Convertibilidad a la que ahora, paradójicamente y en una casi macabra distorsión de los hechos, se le quiere atribuir la actual recesión.
- Tampoco resulta evidente que pueda responsabilizarse a regímenes de cajas de conversión (y a su primo hermano, la dolarización) por altos niveles de desempleo. El gráfico 2, por ejemplo, muestra claramente que en Argentina la evolución del desempleo en el pasado reciente ha sido muy similar a la de Colombia, a pesar de las obvias diferencias en los regímenes cambiarios de los dos países.
- Más de un analista denunciaría mi falta de seriedad, y con razón, si me tomara el atrevimiento de afirmar que el elevado y creciente desempleo en Colombia se debe a su tipo de cambio flexible. Por eso no deja de ser sorprendente la actitud mucho más benevolente con que en general se recibe la afirmación exactamente contraria, pero igualmente temeraria, de que todos los proble-

**Gráfico 2**  
**Tasas de desempleo**



mas de desempleo de un país como Argentina se pueden atribuir a su tipo de cambio "superfijo". La asimetría con que se trata a dos afirmaciones igualmente temerarias no deja más remedio que sospechar un sesgo ideológico, una clara preferencia por la discrecionalidad y la arbitrariedad sobre reglas de juego claras, transparentes y estables<sup>3</sup>. En todo caso, alguna pieza falta en ese rompecabezas y hasta que no se encuentre seguirá siendo temerario, si no simple y llanamente irresponsable, atribuirle a la caja de conversión de Argentina todo su problema de estancamiento y desempleo.

#### DOLARIZACIÓN Y CAJAS DE CONVERSIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA RECIENTE DE MACONDO

- Al respecto, confío en que los asistentes a esta Convención encontrarán ilustrativo el examen de algunos desarrollos políticos y económicos recientes en Macondo. Tal vez se reciba con sorpresa la primicia exclusiva de que Macondo no es un país mítico, sino real.

Por otro lado, la repentina realidad de Macondo no debería ser una revelación inesperada para quienes, por lectura o vivencia personal, han sido expuestos a las dimensiones del realismo mágico que gobiernan el mundo que tan acertadamente describe "Cien años de soledad".

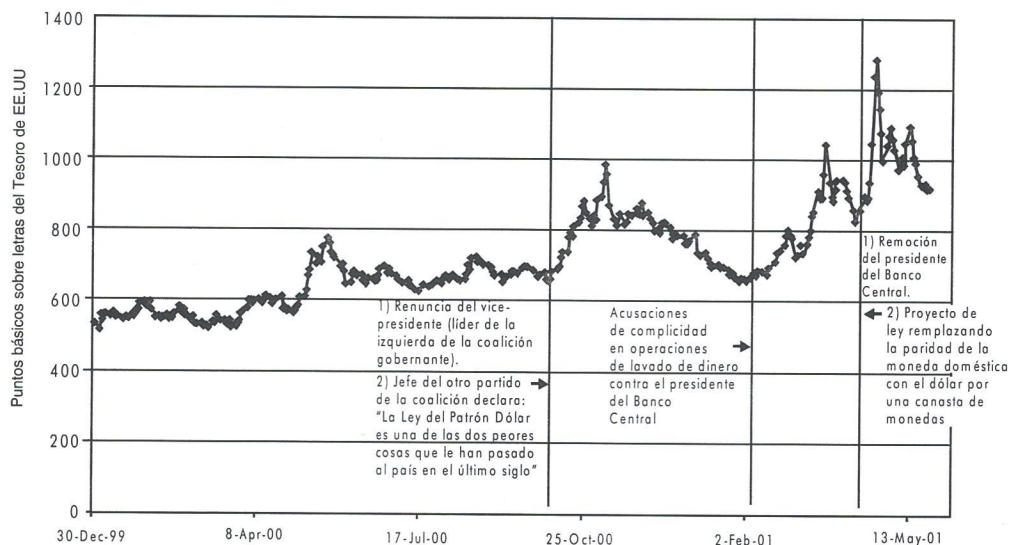
- Como en el caso de Argentina, Macondo sufre un elevado índice de desempleo desde hace varios años y una economía estancada desde hace tres. Macondo también tiene desde hace un tiempo un régimen de caja de conversión consagrado en la así llamada Ley del Patrón Dólar que, salvo por la formalidad de la denominación con que se lo reconoce, es en un todo idéntico a la Ley de Convertibilidad argentina. Ese régimen también se ha convertido en Macondo en el chivo expiatorio predilecto de muchos políticos y expertos, que no vacilan en atribuir todos los problemas económicos de Macondo a su "demencial" régimen cambiario y en urgir a sus autoridades a abandonarlo a menos que quieran perpetuar el estancamiento.
- Sin embargo, mi interpretación de la experiencia de Macondo en los últimos meses es exactamente la opuesta: los problemas de Macondo se originan, justamente, en los repetidos temores a que ese país termine cediendo a esas presiones y abandonando su Ley de Patrón Dólar. Esa es la interpretación que sugiere la cronología de los hechos que, en forma sumaria, presento a la audiencia en los gráficos 3 y 4.

---

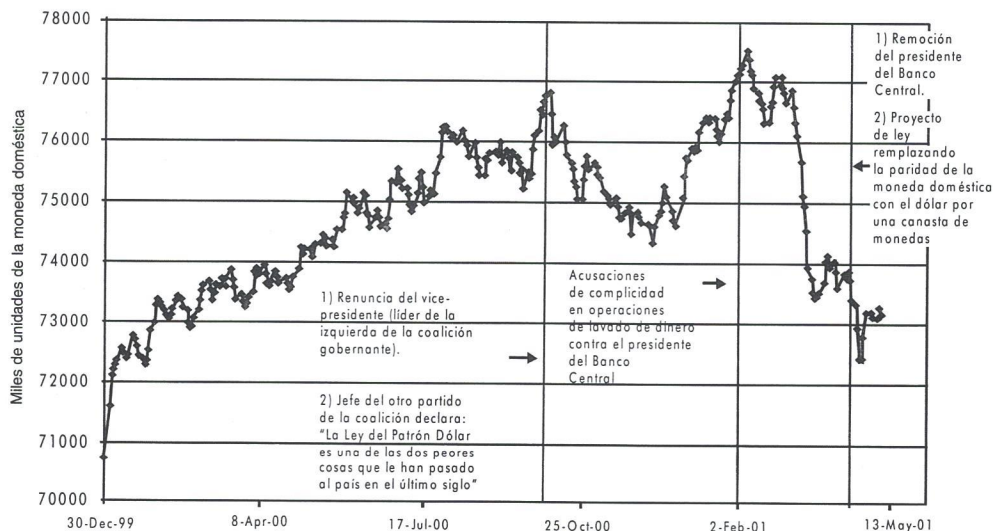
3 Esta propensión hacia la discrecionalidad no debería sorprendernos, porque es una de las predicciones que hicieron Finn Kydland y Edward Prescott en "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans" (*Journal of Political Economy*, 1977, Vol. 85, No. 3), contribución cuya importancia queda puesta de manifiesto en que es uno de los diez trabajos más citados en la literatura económica especializada en los últimos 25 años.



**Gráfico 3**  
**Riesgo soberano**



**Gráfico 4**  
**Depósitos del sector privado**



Los gráficos muestran elocuentemente que el riesgo soberano (y por tanto, las tasas de interés) de Macondo ha aumentado y los depósitos en su sistema financiero caído cada vez que un evento internacional o doméstico ha amenazado la continuidad de su régimen de patrón dólar y reforzado los temores

de que la irrupción inesperada de algún Buendía en el gobierno terminaría en una devaluación. No parece exagerado afirmar que los efectos recesivos inducidos por la caída del 7% de los depósitos que revela el gráfico 4 hacia el final del período allí representado, superan con creces los que pueda haber inducido una eventual "sobreevaluación" de la moneda de Macondo.

En esta interpretación son las reiteradas amenazas a la Ley del Patrón Dólar, no su continuidad, las que infligen los mayores golpes recesivos a la economía de Macondo.

- Puede ser que las aprensiones devaluatorias que captan los gráficos 3 y 4 hayan sido muchas veces infundadas. Pero cabe destacar que los habitantes de Macondo se precian de ser muy leídos y de por eso mismo ser capaces de reconocer al instante a los Buendía, aun cuando éstos traten desesperadamente de esconder su verdadera identidad bajo distintas apariencias y subterfugios retóricos. En el entorno de suspicacia e impunidad en el que están acostumbrados a vivir los "macondinos", es natural que haya sido fuente de desasosiego y alarma un reciente proyecto del Poder Ejecutivo de Macondo de derogar la Ley de Patrón Dólar y remplazarla por una canasta de monedas, compuesta en partes iguales por el dólar y el yuyo (moneda del país en el que Macondo coloca un 20% de sus exportaciones).
- Cualesquiera que sean los méritos técnicos que se quieran ver en esta propuesta, las recomendaciones a Macondo de abandonar su Ley de Patrón Dólar podrían estar cayendo en el error tan común mencionado anteriormente de ignorar el contexto político-institucional en el que se implementaría el nuevo sistema cambiario. Es que con el yuyo cotizando un 15% por debajo de la paridad con el dólar y en baja, es muy difícil convencer a los suspicaces macondinos que lo que les espera al final del trámite legislativo no es un Buendía con una devaluación bajo el brazo. La fuente de las ansiedades de los atribulados habitantes de Macondo es que las disrupciones en la cadena de pagos y el colapso del sistema financiero, que históricamente han estado asociados con devaluaciones<sup>4</sup>, termine en un congelamiento o confiscación de depósitos bancarios como los que muchos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, por mencionar algunos) han visto en el pasado reciente. Por eso, como lo expresa elocuentemente el gráfico 4, apenas elevada la correspondiente legislación al Parlamento, un número significativo de ahorristas decidió retirar sus depósitos del sistema financiero antes que fuera demasiado tarde.

4 Ver Graciela Kaminsky y Carmen Reinhart: "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems", *American Economic Review* LXXXIX, 1999, pp. 473-500.

- Confío en que el análisis precedente haya convencido a los asistentes de que no es para nada obvio que una devaluación vaya a solucionar los problemas económicos que enfrentan muchos países latinoamericanos. Las propuestas de dolarización que emergen periódicamente en esos países son la lógica reacción a las aprensiones y tentaciones devaluatorias que efectos tan devastadores han tenido en las economías de la región. Pero tal vez he llevado el uso de analogías literarias demasiado lejos y es momento de presentar los argumentos más formales que prometí en favor del análisis de regímenes monetarios alternativos desde la perspectiva del “capital institucional” que se ha propuesto en esta ponencia. Es decir, quisiera someter a consideración de la audiencia una versión más técnica de la perspectiva “macondina” que me he tomado la licencia de presentar hasta el momento sólo en términos metafóricos.

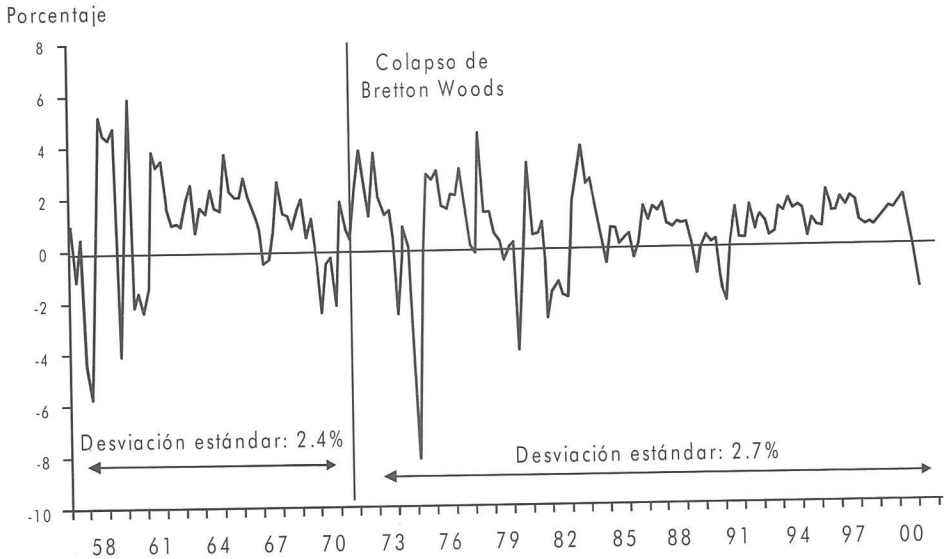
#### DOLARIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LAS REGLAS DE JUEGO: UNA ANALOGÍA DEPORTIVA

- Antes de intentar una defensa más rigurosa de la perspectiva de “capital institucional” propuesta en esta exposición para estudiar el tema de la dolarización, quisiera presentar evidencia empírica que a mi entender al menos *prima facie* valida esa perspectiva, es decir, la noción de que es incorrecto analizar la conveniencia de regímenes cambiarios alternativos en el vacío, sin una concreta consideración de las características político-institucionales de los países en los que serán implementados.
- El gráfico 5 presenta la volatilidad de la producción industrial de los EE.UU., medida en términos de desvíos con respecto al promedio histórico. Por ejemplo, una “desviación estándar” del 2.5% significa que la producción industrial de los EE. UU. oscila un 2.5% por encima o por debajo del promedio. El gráfico también muestra que esta volatilidad no ha sufrido muchas variaciones desde la Segunda Guerra Mundial. En particular, lo que es más relevante para nuestro propósito, la volatilidad de la economía de los EE. UU. no cambió mucho entre el período en el que el dólar era convertible en oro a un tipo de cambio fijo (la versión estadounidense de la Ley de Convertibilidad) y el período posterior a Bretton Woods, cuando EE.UU. declaró la inconvertibilidad del dólar en oro. Como es bien sabido, esta invariabilidad de la volatilidad de la producción al régimen cambiario es una regularidad empírica que se verifica para todos los países desarrollados<sup>5</sup>.

5 A este respecto, consultar por ejemplo Sylvain Leduc: “Who cares about volatility? A tale of two exchange-rate systems”, Federal Reserve Bank of Philadelphia, *Business Review*, First Quarter 2001, pp. 16-25.



**Gráfico 5**  
**EE.UU.: Volatilidad de la producción industrial**

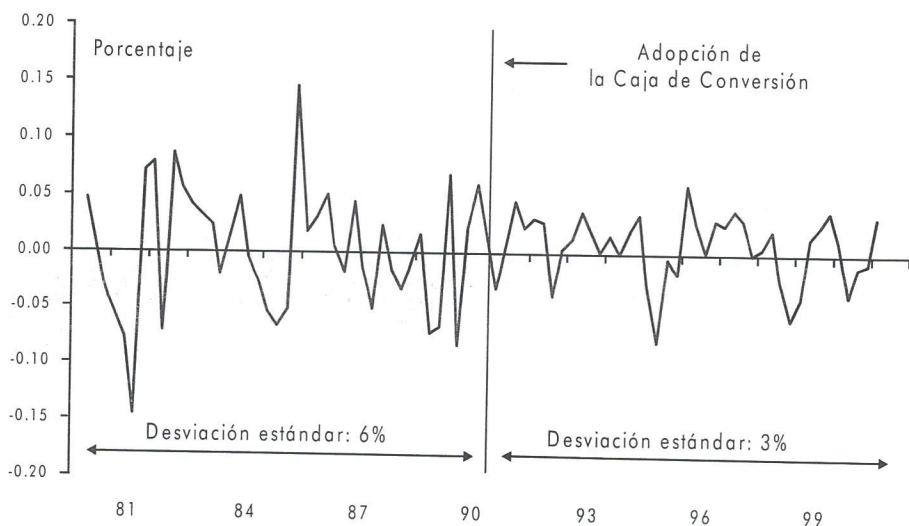


- Pero no parece ocurrir lo mismo en países emergentes y, ciertamente, en Argentina. El gráfico 6 muestra que la volatilidad de la producción industrial en ese país se redujo a la mitad después de la introducción de la convertibilidad. Es decir, que la convertibilidad habría tenido un efecto claramente benéfico, porque redujo la volatilidad (es decir, imprevisibilidad) de la economía argentina a niveles muy cercanos a los de EE.UU. Infortunadamente, este logro no menor de la convertibilidad nunca figura en el libro de quienes ven en ella la fuente de todos los males económicos argentinos. El gráfico permite inferir los efectos devastadores que tendría abandonar la convertibilidad: hacer a la economía argentina el doble más volátil que la de EE.UU. Como contraste, cabe recordar que el abandono de la convertibilidad (del dólar en oro) no tuvo mayores consecuencias para la volatilidad de la economía de EE.UU.

Es justamente ese contraste el que permite alimentar la conjetura que someto a consideración de los asistentes a esta convención de que regímenes cambiarios alternativos no pueden ser estudiados en abstracto, sin una referencia concreta a las diferencias político-institucionales de los países en los que serán aplicados. Puede ser que el abandono de regímenes de convertibilidad no tenga mayores consecuencias para un país como EE.UU., tal como lo sugiere el gráfico 5, pero el gráfico 6 sugiere que ése no es necesariamente el caso para países con mucho menos "capital institucional" como Argentina.

- Paso entonces a describir el tipo de economías en que un régimen de caja de conversión, y por extensión de dolarización, podría resultar en una reducción de la volatilidad de la economía del orden de magnitud que sugiere el gráfico 6.
- La economía artificial que voy a describir tiene  $N+1$  actores. Uno de los actores, voy a suponer, es una autoridad monetaria que opera de modo similar a la Reserva Federal, es decir, una política monetaria que contiene un componente sistemático, predecible, y otro elemento aleatorio, impredecible, que captura los "imponderables" que esa autoridad monetaria tiene en cuenta al momento de tomar sus decisiones.
- Los otros  $N$  actores son lo que se podrían denominar "unidades fiscales", es decir, autoridades políticas con cierta autonomía para incurrir en gastos financiados de alguna manera por el gobierno. En la realidad estas unidades fiscales podrían corresponder a una variedad de instituciones y unidades políticas o económicas: provincias, regiones, territorios, bancos oficiales, e incluso bancos comerciales con acceso a la ventanilla de descuentos del Banco Central.
- A los efectos de simplificar el análisis, vamos a suponer que los gastos generados por el conjunto de estas unidades fiscales se cubren con impuestos regulares hasta un monto  $M$  y el exceso (si lo hubiere) con el impuesto inflacionario, es decir, con emisión.

**Gráfico 6**  
**Argentina: Volatilidad de la producción industrial**



- La emisión monetaria total tendría entonces dos componentes: la parte originada en los objetivos presumiblemente desinteresados y benevolentes de una autoridad monetaria que toma sus decisiones usando procedimientos e indicadores similares a los que usa la Reserva Federal y la parte originada en el gasto (en exceso del monto  $M$ ) de las unidades fiscales. Creo que no es violentar demasiado la realidad suponer que en todos los países latinoamericanos, incluso Colombia, parte del déficit fiscal se cubre con emisión.
- Supóngase ahora que, debido por ejemplo a un choque externo, el banco central debe salir a proveer transitoriamente liquidez a entidades financieras esencialmente solventes y prudentes.
- La misma expansión monetaria podría producirse, sin embargo, si el Banco Central fuera inducido, tal vez con sutiles alquimias financieras, a financiar el gasto adicional de alguna de las “unidades fiscales” de nuestra economía artificial.
- Creo no ser demasiado temerario al afirmar que para los mercados financieros y la población en general, la primera causa de expansión de la oferta monetaria sería entendible y justificable, mientras que la segunda sería considerada como una reprochable manera de usar el impuesto inflacionario para subsidiar a una unidad fiscal en particular a expensas del conjunto.
- En una sociedad con instituciones apropiadas y transparentes, no habría ninguna dificultad en discernir la primera causa de expansión de la oferta monetaria de la segunda. Por razones que lamentablemente no tengo tiempo de desarrollar en este ámbito<sup>6</sup>, en una sociedad así el gasto de las “unidades fiscales” nunca excedería, en su conjunto, el monto  $M$  financiado con impuestos explícitos. Es decir, no habría déficit fiscal y la única fuente de expansión monetaria sería la decidida por la contrapartida de la Reserva Federal en nuestra economía imaginaria. La inflación, por tanto, permanecería en niveles muy razonables, no muy alejados de los de EE.UU.
- Pero ¿qué pasaría en una sociedad donde las dos fuentes posibles de expansión de la oferta monetaria no pudieran distinguirse con claridad?

Como se explica también en detalle en el trabajo que mencioné, lo que pasaría en esta sociedad es que la creación de liquidez por parte de la autoridad monetaria a tasas un poco más altas que las usuales serían una fuerte permanente de suspicacias. En particular, cada unidad fiscal tendría la sospecha de que la expansión monetaria algo inusual, motivada en factores imponde-

---

6 Ver mi trabajo “Building a Case for Currency Boards”, 1999, *Pacific Economic Review*, junio, Vol. 4, No. 2.



rables difíciles de cuantificar, no se originó en la autoridad monetaria benevolente como realmente fue el caso, sino en otra unidad fiscal tras haber presionado exitosamente por un tratamiento preferencial (por ejemplo, en la forma de una desgravación impositiva). Esta suspicacia es suficiente para cambiar totalmente los efectos inflacionarios de la política "flexible" y en apariencia razonable seguida por la autoridad monetaria benevolente.

En esta economía las unidades fiscales dejarán de estar presentes en estado latente. Por el contrario, demandarán niveles de gasto que consistentemente rebasarán el monto  $M$  financiado con impuestos. Es decir, esta economía vivirá permanentemente entonces con un nivel de déficit y de inflación más alto, *aun* si la autoridad monetaria continuara gobernando su contribución a la expansión monetaria por procedimientos muy parecidos a los de la Reserva Federal. En otras palabras, la misma política que mantiene la inflación baja en EE.UU. terminaría provocando un desastre hiperinflacionario en nuestra economía imaginaria (¿Macondo?).

- La razón de la diferencia es, como lo indicamos, que en esta economía macondina sus habitantes y agentes financieros no pueden distinguir una expansión monetaria que beneficia al conjunto de la sociedad de aquella que beneficia a un grupo particular. En este contexto, y como medida precautoria, cada unidad fiscal aplica una política de "sálvese quien pueda" y termina ejerciendo más demandas sobre el presupuesto que las que haría de no mediar suspicacias sobre las verdaderas causas y destinos de la expansión monetaria.
- Posiblemente mi exposición haya ahora pecado de exceso técnico y por eso voy a retornar al mundo de las analogías, pero esta vez no literaria, sino deportiva. La situación que estoy tratando de describir es muy similar a la que se produce cuando en un partido de fútbol un jugador toca la pelota con la mano. Puede haberlo hecho accidental o deliberadamente. Si fuera posible discernir sin controversias cuál de estas instancias ocurrió, los partidos transcurrirían sin altercados. Nadie protestaría si un árbitro cobra un pénal o deja de cobrarlo cuando la mano de un defensor entra en contacto con la pelota dentro del área propia. Pero como bien sabemos, este discernimiento es prácticamente imposible y los árbitros casi invariablemente terminan cobrando pénal aunque la mano haya sido casual. La razón es muy sencilla: si no lo hicieran, el partido abundaría en manos "casuales".
- En la economía ficticia que he propuesto, el equivalente a la mano casual es la emisión originada en la autoridad monetaria que opera con reglas similares a la Reserva Federal. Sin embargo, como esa emisión (la mano casual) no puede distinguirse, a los efectos prácticos, de la eventualmente generada por las unidades fiscales (la mano deliberada), la sociedad termina en un tiro

pénal. Aquí termina la analogía. Porque al menos en el partido de fútbol sólo uno de los equipos sufre la sanción. En el caso de la economía que he descrito, la sanción la sufre toda la sociedad en la forma de mayor inflación e incluso hiperinflaciones.

- La principal conclusión que se extrae del análisis es que una política monetaria “estilo Reserva Federal” inducirá una inflación baja en una sociedad en la cual es posible identificar claramente las razones que justificaron la expansión monetaria, pero inflaciones altas e hiperinflaciones recurrentes en sociedades en que ese discernimiento no es posible. Esos efectos diferenciales de una misma política flexible deberían dejar en claro, a riesgo de ser reiterativos, que la conveniencia o no de una particular política monetaria o, equivalentemente, de un régimen cambiario, no puede analizarse en el vacío, sin considerar las condiciones político-institucionales de la economía en que serán implementados.
- Por eso creo que quienes objetan las cajas de conversión (y su primo hermano la dolarización) con el argumento de que esos regímenes carecen de flexibilidad, deberían leer (o releer) “Cien años de soledad” y considerar las consecuencias de flexibilizar (con devaluación o canasta de monedas) el régimen cambiario en Macondo. En el caso de Argentina, por ejemplo, creo que el gráfico 7 es bastante sugestivo de la presencia subyacente de los factores que he intentado capturar formalmente en mi descripción de la economía artificial y más informalmente en mi analogía deportiva: la convertibilidad en ese país ha sido exitosa en reducir el déficit fiscal.

Se podrá argumentar que no todo lo necesario, pero eso no quiere decir que la convertibilidad haya fracasado en inducir disciplina fiscal, sino simplemente que no se le puede pedir a ningún régimen monetario más de lo que puede dar.

- El análisis precedente, que abrevia tanto en elementos de la teoría tradicional como de la nueva teoría económica de las instituciones desarrollado, entre otros, por el premio Nobel Douglas North (a cuyas contribuciones hiciera referencia en su discurso inaugural el presidente de la Asociación Bancaria, el señor Londoño) sugiere entonces que las políticas monetarias “flexibles” podrían ser la principal causa de los colapsos hiperinflacionarios que llevaron a Argentina a adoptar una caja de conversión y a Ecuador la dolarización. En la interpretación que se ha ofrecido, esos regímenes monetarios “inflexibles” son substitutos imperfectos de instituciones ausentes que deberían proteger a los atribulados ahorristas de la codicia confiscatoria de los Buendía. Sólo el día en que, en virtud de la transparencia y de instituciones adecuadas, los Buendía y, con ellos, las devaluaciones y confiscaciones, sean una aberración

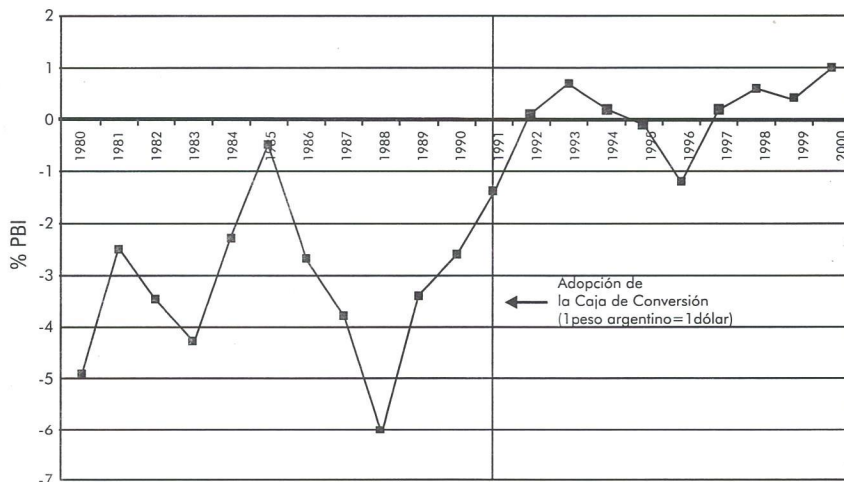
del pasado, habrá lugar en países como Argentina, Ecuador, y tantos otros, para adoptar políticas más flexibles<sup>7</sup>.

### DOLARIZACIÓN Y "CAPITAL INSTITUCIONAL"

- Está claro entonces que una alternativa superior a la dolarización es la inversión en "capital institucional", es decir, la adopción de las mismas instituciones que están detrás de la formidable fortaleza del dólar. Es cierto que es difícil describir exactamente qué aspectos de las instituciones de EE.UU. están detrás de la solidez de su moneda. Pero a nadie escaparía la observación de que las intervenciones del Estado en la fijación de precios y salarios son allí muchos más raras y frecuentes que en los países latinoamericanos.

Mientras que los gobiernos latinoamericanos insisten en políticas de promoción sectorial basadas en "elegir a los ganadores" (omitiendo mencionar que tal decisión implica también "elegir a los perdedores"), el gobierno de EE.UU., salvo contadísimas excepciones, generalmente limitadas a productos agrícolas, deja la asignación de recursos en manos del mercado.

**Gráfico 7**  
**Argentina: Déficit fiscal primario**  
**(excluyendo pago de intereses)**



7 Entendidas éstas como políticas condicionales en contingencias claramente especificadas y eventualmente verificables en los tribunales. Para la implementación de tales políticas no haría falta más que una computadora cargada con los datos de dominio público relevantes. Por esta misma razón, las políticas de *inflation targeting* que tanta popularidad han adquirido últimamente no satisfarían esta definición de "política flexible", o más adecuadamente, de política contingente, porque si bien especifican un objetivo inflacionario, no establecen en cambio la regla operativa concreta que se utilizará para alcanzarlo.



– Otro aspecto claramente distintivo de EE.UU. es la enorme flexibilidad de su mercado laboral y parece obvio que ese es otro de los candidatos a ser incluido en el “capital institucional” que los países latinoamericanos deberían comenzar a acumular. Propuestas de liberalización del mercado laboral no han faltado ni faltarán en los países de América Latina, pero invariablemente chocan contra la objeción de que resultarían en un capitalismo “despiadado”, caracterizado por mayor desocupación y marginalidad. Tales objeciones parecen completamente infundadas frente a la evidencia de que la desocupación en EE.UU. está entre las más bajas del mundo, a pesar de la enorme flexibilidad de su mercado laboral. Tan exagerados aparecen los temores frente a esta evidencia que no queda más remedio que concluir que no se trata de objeciones genuinas, sino de fantasmas que agitan grupos de interés que ven en la liberalización del mercado laboral una seria amenaza a las rentas, que históricamente le han arrancado al resto de la sociedad gracias a regímenes especiales y favoritismos que en su momento supieron negociar con la burocracia estatal de turno.

– Por supuesto que la liberalización del mercado laboral debería también estar asociada a un seguro de desempleo sistemático y transparente en cuanto a las contingencias y condiciones de acceso al beneficio, pero ello requeriría a su vez una profunda reforma del Estado y de la manera en que muchos países de América Latina administran la asistencia social. Al respecto, cabe señalar que la mayoría de esos países tienen alguna forma de seguro de desempleo.

Sólo que en muchos casos los fondos asignados a ese efecto no son administrados por una agencia estatal con base en criterios de dominio público aprobados por el Congreso, sino distribuidos discrecionalmente por líderes políticos municipales, provinciales, o nacionales, a través de planes y programas de desempleo *ad-hoc* encubiertos bajo variados eufemismos. Como es de esperar, la falta de transparencia y los perversos incentivos políticos y económicos asociados a un sistema de seguro de desempleo tan informal y caótico da lugar a todo tipo de arbitrariedades, abusos, prácticas corruptas y, por supuesto, excesos fiscales, como frecuentemente lo documentan los medios de difusión locales. No es de extrañar que una y otra vez las propuestas de introducir un seguro de desempleo sistemático y transparente, fuera del alcance de la discrecionalidad con que de otro modo lo administrarían los políticos, choquen contra la feroz oposición... de esos mismos políticos, que correctamente sospechan que tal sistematización y formalización de la asistencia social los privaría de una de sus más importantes fuentes de financiamiento de campañas proselitistas y de lealtades políticas.

– La perpetuación de mercados laborales inflexibles, de mecanismos perversos de distribución de los fondos públicos destinados a la asistencia social, y de indisciplina fiscal tiene su raíz, en muchos casos, en sistemas electorales no

menos perversos. Un examen detenido de los sistemas electorales de muchos países de América Latina revela con frecuencia la presencia de sutiles mecanismos de "filtrado", diseñados para dificultar el acceso a cargos electorales a la mayoría de la población y facilitárselo en cambio a aquellos individuos de probada lealtad hacia la corporación política que administra el sistema y que ofrecen, por tanto, las mayores garantías de contribuir a su perpetuación. En marcado contraste, el sistema electoral de EE.UU. es incomparablemente más transparente, abierto y "competitivo" que el de la mayoría de los países de América Latina<sup>8</sup>. De manera que la adopción de un sistema electoral con atributos similares parecería ser otro de los candidatos a incorporar en la lista de componentes del "capital institucional" que los países latinoamericanos deberían empezar a acumular, si quieren evitar la proliferación de propuestas de dolarización o incluso verse forzados por las circunstancias, como en el caso de Ecuador, a adoptar alguna de ellas.

- Como ya lo he insinuado, dichas propuestas de dolarización deben intepretarse en muchos casos como un intento desesperado de disfrutar del "capital institucional" ajeno, ante la imposibilidad de construir el propio. Sin embargo, sería ilusorio creer que la adopción de una moneda ajena equivale a la transferencia automática de la "tecnología institucional" del país que la emite. En particular, la adopción de la moneda de otra nación soberana no significa la adopción de su legislación laboral, ni de su sistema de seguro de desempleo, ni de su sistema electoral. Toda ilusión al respecto es tan peligrosa como la exactamente opuesta de que una devaluación es la solución mágica al estancamiento y la desocupación.
- En ese sentido, la dolarización puede ofrecer, como mucho, un sustituto muy imperfecto a la acumulación de capital institucional propio. Y aunque la importación del capital institucional de EE.UU. vía la adopción de su moneda resultara ser una operación exitosa, no puede ser de ningún modo gratuita. Sin embargo, ese parece ser precisamente el supuesto implícito en los esquemas de "coparticipación del señoreaje" que frecuentemente se anexan a los planes de dolarización. Tales esquemas ignoran que los servicios del capital, ya sea físico o "institucional", de un modo u otro siempre deben remunerarse. En el caso de la dolarización, la transferencia de los ingresos de señoreaje del país que dolariza hacia la Reserva Federal representarían el justo pago por la utilización del capital institucional de EE.UU. En definitiva, la pérdida del

---

8 Las consecuencias económicas y fiscales de sistemas electorales alternativos fue objeto de la ponencia "Convertibilidad e Instituciones", presentada por Adrián Guissarri durante la conferencia en conmemoración de la Primera Década de la Convertibilidad que tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, el 5 y 6 de abril del 2001, la cual se puede consultar en el portal web del Banco Central de la República Argentina: [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar) (elegir sucesivamente en el menú las opciones "Publicaciones e Investigación", "Documentos" y "Material de Conferencias").

señoreaje es ni más ni menos que el precio que el país dolarizador tendría que pagar por su impotencia para desarrollar capital institucional propio, capaz de poner a sus habitantes a buen resguardo del arbitrio de los Buendía que los acosan constantemente. Desde esta perspectiva, no es de extrañar que los ciudadanos de EE.UU. reciban las propuestas de coparticipación del señoreaje con el mismo escepticismo y frialdad con que los productores colombianos recibirían propuestas de "coparticipar las ganancias" de su café de alta calidad con los productores de café de menor calidad de otras regiones del mundo.

- Para desalentar las ilusiones de que la dolarización o la devaluación son sustitutos casi perfectos a la acumulación de capital institucional, me voy a permitir recordar a la audiencia las opiniones al respecto vertidas recientemente por el profesor Alan Stockman, un académico reconocido internacionalmente por sus estudios sobre regímenes cambiarios alternativos:

"Como cuestión de política económica, la de la elección del tipo de cambio ha adquirido una relevancia exagerada. La importancia de tal elección empalidece en comparación con la de la elección del sistema legal que define los derechos de propiedad y crea el marco institucional en el que los agentes económicos pueden utilizar y comerciar sus recursos. Tal elección es también muchísimo menos importante que evitar batallas políticas y legales que desperdician recursos escasos en la lucha por la distribución de la riqueza, o que evitar impuestos y regulaciones que crean *ineficiencias estáticas* y *ahogan a las fuerzas de la creatividad y el progreso*"<sup>9</sup>.

- Haciéndome eco de una opinión tan autorizada, quisiera finalizar esta exposición alertando que no hay que llamarse a engaño, que la verdadera consigna de este Tercer Milenio para todos los países de América Latina debería ser: "adoptad las instituciones adecuadas y lo demás se os dará por añadidura", sea con tipos de cambio fijos o flexibles, con monedas propias o ajenas, o incluso si, en virtud de algún desarrollo fortuito para los ingresos por señoreaje del pueblo colombiano, los granos de café pasaran a convertirse en un medio de pago de aceptación universal.

---

9 Traducción propia del original "Exchange Rate Systems in Perspective", *The Cato Journal*, Vol. 20, No. 1, Primavera-verano 2000, p. 115.



# ¿Hacia la dolarización oficial de América Latina? Reflexiones críticas

Jurgen Schuldt\*

---

Profesor Universidad del Pacífico, Lima.

---

\* Profesor principal de Macroeconomía y vicerrector de la Universidad del Pacífico, Lima-Perú (jschuldt@up.edu.pe).

Economista con Licenciatura de la Universidad del Pacífico, Maestría del Colegio de México y Doctorado de la Universidad de San Gall (Suiza). Es profesor principal y vicerrector de la Universidad del Pacífico; antes se desempeñó como decano de su Facultad de Economía e investigador de su Centro de Investigación (CIUP). Ha sido consultor en diversos organismos internacionales, subregionales y nacionales. Durante el trienio 1990-92 fue coordinador del Área de Economía y de la Maestría en Economía de Flacso-Sede Ecuador.

Ha realizado diversas publicaciones como autor, coautor y editor, tanto a nivel nacional como internacional.

## INTRODUCCIÓN

Un grupo creciente y cada vez más influyente de economistas –básicamente radicados en EE.UU.– viene proponiendo la dolarización completa y oficial de las economías latinoamericanas. Todos ellos promueven la adopción del dólar norteamericano como moneda legal única de nuestros países. Postulan que ese proceso permitiría reducir la inflación, las tasas de interés y la inestabilidad económica, a la vez que alentaría el crecimiento y la inversión en nuestro subcontinente<sup>1</sup>. Evidentemente pocos de sus defensores consideran que esta medida sea una panacea.

El catalizador superficial de este fascinante debate, que se inició hace dos años, fue el anuncio del entonces presidente Menem –en enero de 1999– de que Argentina se dolarizaría oficialmente (que sustituiría así su régimen de “caja de convertibilidad”), a raíz de lo cual ha ido surgiendo exponencialmente una miríada de artículos, selecciones de textos y seminarios sobre la materia.

Evidentemente el enorme interés que ha despertado esta controversia en torno a los regímenes cambiarios y monetarios, no sólo en América Latina, hay que verlo en el trasfondo de las “crisis mellizas” (bancarias y cambiarias) que se dieron en diversas regiones del mundo durante la segunda mitad de la década pasada (México, 1994-95; sudeste asiático, 1997-98; Rusia, desde 1998; Brasil, 1999; y Argentina, desde 1999), las que a su vez están engarzadas con una serie de sugerencias que se vienen proponiendo para transformar la llamada Arquitectura Financiera Internacional. El tema será más relevante aun cuando se materialice el ALCA, a partir del año 2005.

Antes de iniciarse el mencionado debate ya se habían dolarizado *plena y oficialmente* muchos países, casi todos muy pequeños, a excepción de Panamá (desde

---

1 Los más destacados, influyentes y radicales autores a favor de la dolarización oficial son Robert Barro, Rudiger Dornbusch, Guillermo Calvo, Ricardo Hausmann, Steve Hanke y Kurt Schuler. Menos convencidos y más relativistas son los enfoques de Andrew Berg y Eduardo Borensztein, Zeljko Bogetic, Willem Buitier y Jeffrey Frankel. Se oponen a la dolarización autores tan variados (e igualmente prominentes) como Sebastián Edwards, Milton Friedman, Paul Krugman, Liliana Rojas-Suárez, Jeffrey Sachs, Tsang Shu-ki y Andrés Velasco. Los trabajos de los economistas mencionados se recogen en el anexo bibliográfico.

1904)<sup>2</sup>. Y, desde el año pasado, Ecuador y El Salvador han iniciado el proceso, con resultados aún inciertos. Varios otros países, también relativamente pequeños, están discutiendo la posibilidad de seguir por esa misma vía (especialmente Guatemala y Nicaragua) y el debate en Argentina y México es vívido en torno a esa posibilidad.

El presente trabajo consta de dos acápite. En el primero expondremos sintéticamente la esencia de los debates en torno a las ventajas y desventajas de la dolarización oficial. En el segundo se exponen las razones por las cuales resulta difícil optar por una decisión racional y coherente a favor o en contra de este régimen cambiario y se exponen aspectos determinantes de la dolarización oficial de nuestras economías desde una perspectiva política. En el anexo bibliográfico se han recogido los artículos más interesantes sobre el debate en torno a este tema.

## UNA SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA DOLARIZACIÓN OFICIAL

Para facilitar la exposición nos limitaremos al debate entre quienes favorecen la dolarización *de jure* frente a los que se inclinan por tipos de cambio flexibles. Con ello, ignoramos los regímenes "intermedios" entre ambos extremos<sup>3</sup> y que han caído en desgracia en el transcurso del último quinquenio (pero que aún son defendidos por algunos autores).

### *Las ventajas de la dolarización*

Los defensores de la dolarización oficial de nuestras economías consideran que ella aseguraría bajos niveles de inflación y de las tasas de interés, cuentas externas y fiscales equilibradas, altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, elevados niveles de confianza y de atracción de inversión extranjera. ¿Cuáles son sus principales argumentos?

En primer lugar, esa medida reduciría drásticamente los *costos de transacción*, facilitando así el comercio y la inversión internacionales. Ya no sería necesario cambiar moneda nacional por dólares (o al revés) para realizar transacciones. Tampoco se perdería dinero al hacer estas transformaciones por la diferencia que existe entre la cotización de compra y la de venta, ni tampoco será necesario pagarle comisiones a los agentes que compran/venden la divisa norteamericana-

---

2 Liberia, otro país con más de dos millones de habitantes, estuvo dolarizada oficialmente durante cuatro décadas, desde mediados de los años cuarenta hasta mediados de los ochenta. Una guerra civil llevó a recusar el sistema. Hoy conviven el dólar liberiano con el dólar norteamericano.

3 En el Anexo I-1 reproducimos las diversas variedades de regímenes cambiarios.



na (en especial, a los bancos, pero tampoco a las compañías de seguros, las agencias de turismo, etc.).

En segunda instancia, la dolarización plena estimularía y aceleraría la *integración comercial y financiera continental*, ya que la existencia de una sola moneda conduciría a una aceleración y profundización de los lazos económicos entre las economías emergentes dolarizadas, entre sí y con EE.UU.

Tercero y por definición, la medida eliminaría el *riesgo cambiario*, con lo que –de un lado– se facilitaría la obtención de crédito externo y –por el otro– permitiría que las *empresas puedan programar su inversión*, producción y ventas en un horizonte de tiempo mayor, sin la permanente preocupación que ejercen las expectativas devaluatorias. Más aún, con esa medida aumentaría inmediatamente la predictibilidad y la credibilidad de nuestras políticas económicas (con lo que descenderían las tasas de interés).

Ligado a lo anterior, se evitaría el problema que ahora se tiene en relación con el descalce (*mismatch*) existente entre los créditos otorgados en dólares y los ingresos en moneda nacional de los agentes económicos. Especialmente en los casos en que las economías están dolarizadas parcial y espontáneamente<sup>4</sup> este problema se agrava, puesto que una devaluación llevaría a la quiebra a familias, empresas y bancos si sus deudas están en dólares y los ingresos de esos agentes están en moneda local.

También se espantaría a los *especuladores* que permanentemente están a la búsqueda de una potencial devaluación y que, en muchos casos, han sido los causantes de los "ataques especulativos" contra la moneda nacional de nuestros países.

Se conseguiría, en sexto lugar, una *mayor disciplina en el manejo económico*, puesto que el banco central ya no podría financiar el gasto público a través de la emisión primaria. En efecto, esta medida equivale a atarle los brazos a las autoridades monetarias para que, siguiendo el ejemplo de Ulises, no naufraguen frente a los encantos de las sirenas. Además, arguyen los proponentes de la dolarización, con la eliminación del banco central se podrían ahorrar muchos costos derivados de su propio funcionamiento diario; aparte de que se considera que en la mayoría de países los economistas no están lo suficientemente bien preparados para la difícil tarea ligada al manejo monetario adecuado.

Es así como, ante la imposibilidad teórica de una administración macroeconómica insensata, se podría *generar la confianza y las expectativas favorables para estimu-*

---

4 Generalmente se considera éste como un problema cuando los depósitos y/o las colocaciones como porcentaje de la liquidez total rebasa el crítico 30%.

lar la inversión nacional y extranjera, lo que también alentaría la repatriación de capitales. Con ello se mejorarían los *ratings* de crédito del país.

De ahí, en octava instancia, se tiene directamente que también la *inflación sería más baja* cuando una economía se dolariza completamente, una vez transcurrido el período de implementación. A la larga la tasa de aumento de precios se ajustaría a los bajos niveles vigentes en la economía norteamericana. Como consecuencia de esto también las *tasas reales de interés serían más reducidas*, aparte de que también se ampliarían los términos de maduración de los préstamos en toda la economía.

Asimismo, noveno, es de esperarse que *auge la competencia en el mercado financiero doméstico*, ya que la dolarización incentivaría el amplio ingreso de bancos transnacionales al mercado de las economías oficial y plenamente dolarizadas. Con lo que habría una mayor igualdad de oportunidades para el acceso al crédito por parte de los agentes económicos, favoreciendo especialmente a las empresas pequeñas y medianas que ahora están sometidas al riesgo cambiario y a exageradamente elevadas tasas de interés en los mercados informales.

Décimo: en añadidura, la dolarización facilitaría y ampliaría el acceso de todas las empresas y bancos del país dolarizado a una variedad de servicios financieros que ofrece el área del dólar norteamericano. Ello presionaría aún más a la baja las tasas de interés, con lo que también caería sustancialmente el costo del servicio de la deuda externa de la economía dolarizada.

Además, en el pasado, nuestros países han abusado con las devaluaciones para ganar "competitividad" espúrea. Al quedarse sin política cambiaria, nuestras economías se verían obligadas a elevar la productividad y la competitividad nacionales a través de otros mecanismos menos artificiales, tales como inversiones en capital humano, nuevas tecnologías, mejor infraestructura, etc.

Por lo demás, como la gran mayoría de países latinoamericanos ya están altamente dolarizados, no resulta difícil dar el paso adicional hasta completar el proceso. Peor aún, dada esa elevada dolarización espontánea no es viable devaluar, ya que muchísimas empresas y familias entrarían en mora, con lo que pondrían en peligro el sistema financiero. En la práctica muchas economías que dicen tener un tipo de cambio flexible no hacen uso del tipo de cambio por ese motivo.

A la larga, en la medida que más y más países adoptasen la dolarización oficial, el sistema ganaría por las *externalidades de red* (*network externalities*) que se generarían. Con esto los flujos de comercio y financieros se acelerarían aún más entre las economías latinoamericanas.

### *Los argumentos en contra de la dolarización oficial*

Primero: la dolarización no necesariamente reduce el *riesgo país*, como presumen muchos autores pro-dolarizadores, que es lo que en última instancia consideran los prestamistas e inversionistas internacionales cuando toman decisiones. Y ese riesgo no depende del régimen cambiario, sino básicamente de nuestra capacidad de pago y de nuestra voluntad de servir la deuda externa. De manera que la desaparición del riesgo cambiario no asegura que se elimine también el riesgo país. El "riesgo-moratoria" está ligado a los equilibrios fundamentales de nuestras economías, más que a un régimen cambiario específico. Incluso es posible que al eliminar el riesgo cambiario el riesgo-moratoria aumente, especialmente en el caso en que la economía plenamente dolarizada afronte un choque negativo severo en sus términos de intercambio y en que para evitar una gran recesión las autoridades prefieran dejar de cumplir con sus obligaciones externas.

En segundo lugar, con la dolarización oficial (unilateral<sup>5</sup>) el banco central del país en cuestión perdería el señoreaje que obtenía de emitir billetes, transfiriéndoselo al FED norteamericano<sup>6</sup>. Las cifras sobre el señoreaje que se llevaría EE.UU. varían entre 0.3% y 4% del PIB del país dolarizado. Parece poco probable que el gobierno norteamericano devuelva parte del señoreaje ganado, a no ser que se apruebe la llamada ley de "estabilidad monetaria internacional", que el año pasado estuvo circulando por iniciativa del senador Connie Mack.

Nuestros países también perderían el apoyo del banco central como *prestamista de última instancia*. Para afrontar una crisis de pánico sistémico y de retiro abrupto de depósitos, por tanto, habría que acceder a créditos externos extraordinarios (o asegurar fondos de emergencia para esas situaciones). Ello tiene como precondition una internacionalización del sistema financiero y créditos contingentes disponibles.

En cuarta instancia, en ausencia de política monetaria, se pierde una herramienta esencial para el manejo económico. Ello es especialmente grave cuando se presentan choques externos o internos intensos, en que el ajuste se debe dar necesariamente por precios y salarios a la baja (y con reducciones drásticas del empleo y la producción, tanto más si tales precios resultan poco flexibles). Es decir, no se puede ni devaluar ni bajar las tasas de interés para enfrentar esas contingencias. Con ello aumentaría el riesgo-país (y la salida de capitales, así como la restricción de créditos), como consecuencia de la reducción de nuestra

---

5 En los textos se distingue la dolarización oficial 'unilateral' de la 'bilateral', porque en la primera es adoptada por un país sin mayor consulta con los EE.UU., mientras que en la segunda se acuerdan los términos con el Tesoro norteamericano (sobre todo para compartir el señoreaje).

6 Algunos autores también señalan la desventaja que significa "el trauma de perder un símbolo nacional" (Golfajn y Olivares, 2000) como consecuencia de la dolarización oficial.



a. Para comenzar, son muy pocos y muy poco representativos los países que han adoptado la dolarización oficial<sup>8</sup>, con lo que prácticamente es imposible ofrecer una respuesta empíricamente sustentada de la pertinencia de la dolarización oficial. De otra parte, los países oficialmente dolarizados más interesantes (Ecuador y El Salvador) han adoptado el dólar norteamericano (US\$) como moneda oficial desde hace muy poco tiempo, por lo que resulta aventurado extraer conclusiones definitivas de estas experiencias.

Sin embargo, una revisión de los pocos trabajos empíricos que se han elaborado sobre el desempeño de economías plenamente dolarizadas —especialmente sobre el caso panameño— se llega a las siguientes conclusiones tentativas<sup>9</sup>:

- En efecto, a la larga, el nivel y la volatilidad de la *inflación* se reducen drásticamente en el país dolarizado *de jure* respecto a las tasas que se observan en países con otros regímenes cambiarios;
- En cambio, las tasas de *crecimiento económico* y de la inversión son menores y más volátiles en los países plenamente dolarizados, cuando esas variables son precisamente las que —entre otras— anhelan en última instancia los gobernantes;
- El desempeño de sus cuentas fiscales ha sido similar entre las economías dolarizadas y las que abrigan otros regímenes cambiarios;
- Los países dolarizados no se han podido librar de graves deterioros de sus balanzas de pago, al igual que los demás no dolarizados;
- La dolarización no asegura, en momentos de necesidad, el acceso a los mercados financieros internacionales; y
- El riesgo país (de moratoria) no se ha reducido sustancialmente y muchas economías con otros regímenes cambiarios muestran riesgos soberanos menores<sup>10</sup> y, consecuentemente, tasas de interés inferiores (v. gr. Costa Rica y Chile).

b. De otra parte, uno de los principales argumentos de quienes promueven la dolarización oficial de las economías altamente dolarizadas con tipo de cambio flexible es que ellas no están en condiciones de utilizar el instrumento cambiario, ya que la elevada *dolarización de los pasivos (liability dollarization)* llevaría a quiebras masivas (el *fear of floating* de Calvo y Reinhart, 2000). Es

8 Véase el Anexo I-2.

9 Edwards (2001) y Golfajn y Olivares (2000).

10 Según el último informe del *The Economic Intelligence Unit* señala que el riesgo país (en que se tienen en cuenta cuatro variables: la dimensión política, el tipo de estructura económica, la gestión de la política económica y la disposición de liquidez) de Panamá es superior al de Brasil, Colombia, Venezuela, México y otros (Chile y Trinidad y Tobago son los que tienen las más altas calificaciones). Interesantemente El Salvador muestra un bajo riesgo (algo superior a Costa Rica y a Uruguay), mientras que Ecuador se encuentra en último lugar junto con Paraguay. Ver: *Gestión*, Lima, mayo 16, 2001, p. 19.

aquí donde surge un enorme vacío en las investigaciones, ya que prácticamente no existen estudios sobre la forma como *podrían desdolarizarse las economías latinoamericanas*. Una excepción notable nos la ofrece un trabajo publicado por el banco central de Bolivia (Garrido, 2000), en el que se propone una serie de medidas *market-friendly*, ya que son conocidas las nefastas consecuencias de una desdolarización forzada (equivalente a una confiscación), como las llevadas a cabo en Bolivia y México en 1982 y en Perú (1985).

- c. Tampoco se han estudiado las condiciones internacionales, las reformas estructurales y las políticas económicas que deben adoptarse antes de iniciar (y/o durante) el proceso de dolarización oficial, con lo que aumenta el riesgo que aborten estos experimentos o, como se observa actualmente en Ecuador, que se cometan graves errores de implementación. En efecto, el ministro de Economía del Ecuador, Jorge Gallardo, acaba de anunciar que el proceso de dolarización plena que se instauró en el país hace casi año y medio "está en riesgo", especialmente porque "el país no cuenta con las instituciones necesarias que respalden al nuevo modelo", particularmente por las notorias falencias en la función judicial (*Gestión*, 19-V-2001, p. 26).
- d. De lo anterior que, frente a quienes afirman que la dolarización oficial es irreversible, tenemos aquí una alta probabilidad de que se pueda revertir el proceso, tal como sucedió en Liberia en 1982 (que se había dolarizado *de jure* en 1947). Ello bien puede suceder "si el Ecuador en este momento enfrentara una baja dramática del precio del petróleo" (actualmente en US\$ 20.3 por barril) o "si el país pierde el apoyo del FMI al no lograr una reforma tributaria que financie el déficit presupuestal para este año", según el mismo Gallardo.
- e. En quinto lugar, no se han considerado las implicancias de la dolarización oficial unilateral de algunos países dentro de los *acuerdos regionales de integración*. Un campo fértil de investigación debería consistir en el estudio de las implicaciones de ese fenómeno sobre el país que ha dolarizado y los vecinos que no lo han hecho, en términos de comercio intrarregional, de flujo de capitales, etc. Un debate general sobre este tema puede encontrarse en el texto editado por la Secretaría General de la CAN (2001) y la experiencia vivida en Argentina, luego de la devaluación de Brasil (enero 1999) ilustran los problemas que acarrea esta duplicidad de regímenes cambiarios en el marco de un acuerdo de integración regional (en este caso del Mercosur)<sup>11</sup>.
- f. Finalmente, prácticamente no existen estudios que permitan determinar la *viabilidad política* de la dolarización oficial de una economía (a excepción del

11 Nótese que, en lo que va del año, el real ya se ha devaluado en 20%.

trabajo de Starr, 2001), explicitando su impacto y las reacciones de quienes serían los perjudicados y los beneficiarios del proceso. Mucho menos se tienen claras las alianzas políticas y socioeconómicas que habría que gestar para darle continuidad al proceso y asegurar la gobernabilidad en esas condiciones.

#### *Algunos interrogantes de encuadre*

En segunda instancia, debe tenerse presente que en la controversia sobre el tema no necesariamente nos hemos planteado los interrogantes adecuados en el marco de los cuales se debería encuadrar la discusión (en este caso, sobre qué régimen cambiario adoptar). Más específicamente, en el transcurso de los últimos años se ha llegado a cuestionar, incluso desde el propio *establishment*, las estrategias de acumulación y de desarrollo que se encontraban implícitas en el llamado Consenso de Washington.

Es decir,

- primero deberíamos discutir nuestra *estrategia doméstica de desarrollo* (Ocampo, 2001), lo que obliga a rediscutir el camino andado, haciendo explícitos los defectos de la estrategia ensayada desde los años ochenta y las propuestas de largo y mediano plazos, económicas y políticas, sociales y culturales, en los niveles micro, meso y macro;
- luego, sobre esa base, habría que preguntarse sobre el *tipo inserción internacional* que deberían adoptar nuestras economías al llamado proceso de globalización (que no es tal), quizás en la línea propuesta por Dani Rodrik (2000);
- posteriormente, habría que calibrar el conjunto de *reformas estructurales e institucionales* que habría que ir adoptando en el mediano plazo (Stiglitz, 1998);
- y, finalmente, tendrían que hacerse explícitas las *políticas macroeconómicas* (y sectoriales, de considerarse pertinentes) que nos conducirían por ese camino, entre las que se encuentra el régimen cambiario que concuerde con él.

En pocas palabras, *el debate en torno al régimen cambiario y monetario de nuestros países se ha llevado a cabo en el vacío*, como si no tuviese relación alguna con los grandes interrogantes planteados. En efecto, el régimen cambiario es sólo una componente de una estrategia más amplia de desarrollo. Y es bastante evidente que, sin una visión clara de ésta, no estaremos en condiciones de plantearnos una respuesta sobre aquél.

Es por eso que, a nuestro entender, el debate no parece tener fin, porque se limita a una concentración de los argumentos en pro y en contra de un determinado régimen cambiario, como si desde él se pudieran resolver todos los problemas.



### Aspectos políticos de la dolarización

Finalmente, en tercer lugar, el debate sobre los pro y los contra de la dolarización se ha limitado al análisis económico, sin incorporar variables políticas, geoestratégicas y culturales. Generalmente asumimos que son los argumentos de los economistas los que llevan finalmente a las decisiones básicas, en este caso de la dolarización oficial, que es una decisión que tiene relación con el proceso político: a nuestro entender la decisión última sobre si dolarizar o no, ¿realmente depende de los economistas? ¿Es que los políticos y los encargados de adoptar las medidas realizan un balance de los argumentos y en base a ellos adoptan una decisión en bien del país? Estos interrogantes nos introducen al campo de la economía política de la dolarización.

Nuestro argumento a este respecto es que, finalmente, son los grupos de poder, a escala continental, regional y nacional, quienes habrán de determinar si se dolariza o no. Es decir, nuestra hipótesis es que, como en la mayoría de decisiones de política económica, no son los planteamientos de los economistas los que sirven de guía para determinarlas (aunque puedan servir para racionalizarlas sesgadamente *ex-post*), sino los intereses domésticos y del poder hegemónico los que se ponen en juego y que se benefician por la adopción del dólar como moneda oficial. Algunos de los pocos trabajos, no necesariamente coincidentes en sus conclusiones, que han discutido este tema en base a una perspectiva política pueden consultarse en: Frieden (2000), Cohen (2001) y Schuldt (2001).

### CONCLUSIONES

Existen tantos y tan buenos argumentos *teóricos* a favor de la dolarización plena de América Latina, como los que se le oponen. Como consecuencia de ello, tratando de hacer un balance de los álgidos debates que se han venido dando durante el último bienio, resulta imposible dar una respuesta contundente respecto a qué régimen cambiario le conviene a los países latinoamericanos. De ahí que muchos autores hayan llegado a la conclusión menos comprometida, señalando que "no hay un régimen cambiario único que sea aplicable a todos los países" (Frankel, 1999).

Personalmente, sin embargo, creemos que el debate seguirá y las posiciones (en pro o en contra) se mantendrán por mucho tiempo por lo menos por las siguientes tres razones:

En primer lugar, porque las pocas experiencias reales de dolarización plena que se han dado no son significativas, tanto porque se trata de países pequeños, como porque las series de datos que poseemos no resultan satisfactorias. En la práctica, sin embargo, por las pocas experiencias *reales* de dolarización *de jure* que se conocen, muchos de los argumentos favorables cambian de signo, lo que dificulta aún más la clarificación de las controversias.

Un segundo motivo por el cual resulta difícil llegar a un acuerdo sobre el régimen cambiario deriva del hecho que se le discute en el vacío, sin encuadrarlo dentro de la estrategia de desarrollo por la que ha optado el gobierno de un país. Sin duda, en la práctica, el régimen cambiario debería ser una 'demanda derivada' de la concepción del proceso de acumulación que se tiene, como por ejemplo, el "crecimiento primario-exportador", el "desarrollo hacia adentro" o la "sustitución de exportaciones". Algunos autores llegan al absurdo de plantear la dolarización oficial como un modelo de desarrollo o, por lo menos, como un catalizador para forzar a nuestros países a adoptar las medidas necesarias para que coincidan con las recetas del Consenso de Washington.

En tercera instancia, prácticamente todos los debates se limitan a presentar argumentos puramente económicos, como si la decisión respecto a la adopción de un régimen cambiario o monetario dependiera únicamente de razones técnicas. En la práctica, sin embargo, no nos cabe la menor duda de que son diversas motivaciones políticas y geoestratégicas las que determinan el régimen cambiario que adopte un país. Y éste es un campo yermo en materia de investigaciones, en las que habría que preguntarse por los que se benefician y los que se perjudican en cada uno de los diversos regímenes, considerando tanto las fracciones sociales domésticas como las que representan al capital a escala mundial, cuyas presiones y reacciones juegan un papel determinante en la decisión. En pocas palabras, si deseamos pronosticar el futuro de la dolarización oficial en el subcontinente hay que buscar en el campo de la economía política, más que enfrascarnos únicamente en el de la teoría económica.

## ANEXO I: CUADROS SINÓPTICOS

### Anexo I-1: VARIEDADES DE REGÍMENES CAMBIARIOS<sup>1</sup>

#### 1. Tipos de cambio flexibles

- 1.1 Flotación libre, definida como aquella en la que no se da una intervención regular en el mercado de divisas; y,
- 1.2 Flotación administrada, en la que está ausente una meta específica para el tipo de cambio y el banco central interviene para evitar fluctuaciones exageradas (flotación sucia).

#### 2. Regímenes intermedios

- 2.1 Banda cambiaria, cuando flota entre determinados límites y en torno a una paridad central;
- 2.2 Fijación a una canasta, no a una sola moneda foránea, sino a un promedio ponderado de otras monedas;
- 2.3 Minidevaluaciones (*crawling peg*), en la que la política consiste en preanunciar pequeñas devaluaciones cada semana; y
- 2.4 Fijación adaptable, en la que se fija el tipo de cambio, pero sin compromiso expreso de resistirse a una devaluación o a una revaluación ante la presencia de elevados desequilibrios de balanza de pagos.

#### 3. Tipos de cambio fijos (rígidos)

- 3.1 Fijación oficial, en la que se congela y se tiene la intención de mantener el tipo de cambio a un determinado nivel (con intervenciones del banco central);
- 3.2 Caja de conversión<sup>2</sup>, en la que la fijación se da por ley (no sólo por voluntad), en la que la base monetaria está respaldada por (y aumenta o disminuye en función a) divisas foráneas y en la que los déficit de balanza de pagos llevan a restringir la política monetaria, ajustando así automáticamente el gasto;
- 3.3 *Dolarización oficial y plena*, en la que se adopta una moneda extranjera como dinero legal, que puede ser unilateral o acordada intergubernamentalmente<sup>3</sup>;
- 3.4 Unión monetaria, cuando varios países adoptan una moneda común, distinta a la de cualquiera de los miembros que la componen.

- 
- 1: **Fuentes:** Frankel, Jeffrey A. (*No Single Currency Regime is Right for all Countries*, Testimonio ante el Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy of the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, mayo 21, 1999) y Bergsten, Fred (*Alternative Exchange Rate Systems and Reform of the International Financial Architecture*, Institute for International Economics, mayo 21, 1999), entre otros muchos esquemas de clasificación. Frankel señala que hay para escoger entre nueve regímenes cambiarios distintos. En el cuadro sinóptico figuran diez, no nueve, porque preferimos distinguir –lo que no hace Frankel– entre la unión monetaria y la dolarización oficial, ya que se trata de regímenes cualitativamente distintos.
  - 2: Aplicado durante la presente década a los siguientes países: Argentina (desde 1991), Estonia (1992-), Lituania (1994) y Bulgaria (1997-), en que el primero está atado al dólar y los otros tres al marco alemán. Hong-Kong lo adoptó en 1983 (al dólar), donde aún sigue incólume. Ver, entre otros: Bergsten (*op. cit.*, p. 2).
  - 3: Buiters, Willem (*The EMU and the NAMU, What is the Case for North American Monetary Union?*, Douglas Purvis Memorial Lecture, Conferencia de la Canadian Economic Association, 1999, Toronto, 29 de mayo, 1999) las denomina, respectivamente, asimétrica y simétrica. La unilateral es asimétrica, porque el país que adopta el dólar pierde las funciones que tradicionalmente ejerce el banco central, como prestamista de última instancia, no participa del señoriaje derivado de la emisión, no puede acceder a la ventana de descuento y no tiene un asiento en el directorio del banco central. En la dolarización acordada o simétrica se lograría todo esto, lo que obviamente sería muy deseable para los países que se dolarizaron oficialmente (no así para EE.UU.).



ANEXO I-2: PAÍSES QUE UTILIZAN OFICIALMENTE UNA MONEDA EXTRANJERA: 2000<sup>1</sup>

Moneda oficial	País	Población	PIB <sup>2</sup>	Año <sup>3</sup>	Status territorial	
A. Dólar norteamericano	1. Guam	160,000	3.0	1898	Territ. de EE.UU.	
	2. Islas Marshall (*)	61,000	0.1	1944	Independiente	
	3. Islas Marianas	48,000	0.5	1944	Edo. de EE.UU.	
	4. Micronesia (*)	130,000	0.2	1944	Independiente	
	5. Palau (*)	17,000	0.2	1944	Independiente	
	6. Panamá <sup>4</sup> (*)	2'700,000	8.7	1904	Independiente	
	7. Puerto Rico	3'800,000	33.0	1899	Estado de EE.UU.	
	8. Samoa	60,000	0.2	1899	Territ. de EE.UU.	
	9. Islas Vírgenes A	18,000	0.1	1973	Depend. de G.B.	
	10. Islas Vírgenes B	97,000	1.2	1934	Territ. de EE.UU.	
	11. Islas Turks y Caicos	14,000	0.1	1973	Colonia de G.B.	
	12. Ecuador (*)	12'500,000	16.2	2000	Independiente	
	13. El Salvador (*)	6'000,000	11.8	2000	Independiente	
B. Otras monedas:	14. Kiribati (*)	82,000	0.1	1943	Independiente	
	- Dólar australiano:	15. Nauru	10,000	0.1	1914	Independiente
		16. Tuvalu	11,000	0.0	1892	Independiente
		17. Isla Norfolk	1,900	0.0	1900	Terr. Ext. Austral.
		18. Islas Cocos	600	0.0	1955	Terr. Ext. Austral.
	- Lira italiana (y euro)	19. Vaticano	1,000	0.0	1929	Independiente
		20. San Marino (*)	26,000	0.1	1897	Independiente
	- Franco francés (y euro)	21. Mónaco	32,000	0.8	1865	Independiente
	- Franco suizo	22. Lichtenstein	31,000	0.7	1921	Independiente
	- Lira turca	23. Chipre (norte de...)	180,000	1.4	1974	Independiente
	- Libra esterlina	24. Santa Elena	5,600	0.0	1834	Col. Británica
	- Dólar neozelandés	25. Islas Cook	18,500	0.1	1995	Territ. Nva. Z.
		26. Niue	1,700	0.0	1901	Territ. Nva. Z.
		27. Tokelau	1,500	0.0	1926	Territ. Nva. Z.
	- Corona danesa	28. Groenlandia	56,000	0.9	1800	Danés, autogob.
TOTAL POBLACIÓN		26'117,100	79.5			
Memorando:		EE.UU. 269'000,000	8,100.0			

1: Los países marcados con un asterisco (\*) son miembros del FMI.

2: En miles de millones de dólares de 1997.

3: Entiéndase como la fecha en que en ese país se adoptó la moneda extranjera en forma oficial.

4: También circula el "balboa" panameño (monedas de pequeña denominación).

**Fuente:** Elaborado por el autor a partir de Bogetic, Zeljko, "Official Or 'Full' Dollarization: Current Experiences and Issues", Washington, FMI, 9 de junio, 1999, tabla 1 ([users.erols.com/kcurrency/bogd1lr.htm](http://users.erols.com/kcurrency/bogd1lr.htm)), Schuler, Kurt, "Encouraging Official Dollarization in Emerging Markets", en *Joint Economic Committee Staff Report*, abril 1999 ([www.senate.gov/jec/dollarization.htm](http://www.senate.gov/jec/dollarization.htm)) y *World Economic Report*, Banco Mundial, Oxford University Press, p. 275.

ANEXO II: BIBLIOGRÁFICO

- Acosta, Alberto (2001), "El falso dilema de la dolarización", en *Nueva Sociedad*, No. 172, marzo-abril; pp. 66-84.
- Barro, Robert (1999), "Let the Dollar Reign from Seattle to Santiago", *The Wall Street Journal*, mayo 19.
- Berg, Andrew y Eduardo Borensztein (2000a), "The Choice of Exchange Regime and Monetary Target in Highly Dollarized Economies", *IMF Working Paper*, WP/00/29, febrero.
- (2000b), "The Pros and Cons of Full Dollarization", *IMF Working Paper*, WP/00/50, marzo.
- Bogetic, Zeljko (1999), "Official Or 'Full' Dollarization: Current Experiences and Issues", Washington, D.C., FMI, junio 9.
- Buiter, Willem (1999), "The EMU and the NAMU – What is the Case for North American Monetary Union?", junio 7 ([www.econ.cam.ac.uk/faculty/buiter/index.htm](http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/buiter/index.htm)).
- Calvo, Guillermo y Carmen Reinhart (2000), "Fear Of Floating", *Research Paper*, Department of Economics, University of Maryland.
- Cohen, Benjamin (2001a), "U.S. Policy on Dollarization: A Political Analysis", preparado para el taller "The Role of the Central Bank under Dollarization", Quito, marzo 22-23.
- (2001b), "Monetary Union: The Political Dimension", en: James Dean, Steve Globerman y Tom Willett, editors, *Dollarization in the Americas?*, Series on the Political Economy of Global Interdependence, Westview Press (en prensa).
- Chang, Roberto (2000), "Dollarization: A Scorecard", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Third Quarter.
- Edwards, Sebastián (1999), "The IMF is Panama's Lender of First Resort", *The Wall Street Journal*, septiembre 24.
- (2001), "Dollarization and Economic Performance: An Empirical Investigation", *NBER Working Paper Series*, No. 8274, mayo ([www.nber.org/papers/w8274](http://www.nber.org/papers/w8274)).
- Frankel, Jeffrey (1999), "No Single Currency Regime is Right for all Countries", testimonio ante el Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy of the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, mayo 21.
- Frieden, Jeffrey A. (2000), "The Political Economy of Dollarization: Domestic and International Factors", Harvard University, Department of Government (<http://post.economics.harvard.edu/faculty/alesina/pdf-papers/dollarization.pdf>).

- Garrido, Leonardo (2000), "Instrumentos financieros y cambiarios para incentivar el uso de la moneda nacional en el sistema financiero", Asesoría de Política Económica, Banco Central de Bolivia, La Paz, agosto.
- Krugman, Paul (1999), "Monomoney Mania", *Slate*, abril 15.
- Ocampo, José Antonio (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", *American Economic Association*, Nueva Orleans, 5-7 enero.
- Rodrik, Dani (2000), "Development Strategies for the Next Century", conferencia en Japón, enero 26-27 ([www.ksg.harvard.edu/rodrik/](http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/)).
- Sachs, Jeffrey y Felipe Larraín (1999), "Why dollarization is More Straitjacket than Salvation?", *Foreign Policy*, Fall.
- Schuldt, Jurgen (1999), *Dolarización oficial de la economía*, Lima, Universidad del Pacífico.
- (2001), "Latin American Official Dollarization: Political Economy Aspects", en: James Dean, Steve Globerman y Tom Willett, editors, *Dollarization in the Americas?*, Series on the Political Economy of Global Interdependence, Westview Press (en prensa).
- Schuler, Kurt (1999), "Encouraging Official Dollarization in Emerging Markets", en *Joint Economic Committee Staff Report*, abril ([www.senate.gov/jec/dollarization.htm](http://www.senate.gov/jec/dollarization.htm)).
- Secretaría General de la CAN (2001), *La dolarización en Ecuador – Efectos sobre el comercio andino*, Lima, Comunidad Andina de Naciones (contiene artículos de Jorge Vega, José Luis Icaza, Liliana Rojas-Suárez, Fernando Aramburu, Jurgen Schuldt y Roberto Guarnieri).
- Starr, Pamela (2001), "Dollars For Pesos? The Politics of Dollarization in Latin America", *Brazilian Journal of Political Economy (Revista de Economía Política)*, Vol. 21, No. 1 (81), enero-marzo; pp. 62-77.
- Stiglitz, Joseph (1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", *The 1998 Wider Annual Lecture*, Helsinki, enero 7 ([www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010/wider.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010/wider.htm)).



# Comentarios sobre "dolarización": el caso de Colombia

Sergio Clavijo\*

---

Codirector Banco de la República

---

\* Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente son compartidas por la Junta Directiva del Banco de la República. Comentarios expresados en el panel sobre "Dolarización".

Es economista de la Universidad de los Andes con maestría de la misma universidad y doctorado de la Universidad de Illinois.

Se ha desempeñado como investigador del Grupo de Estudios Especiales de Investigaciones Económicas del Banco de la República; jefe de la División Fiscal, Investigaciones Económicas del Banco de la República; economista del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional y asesor del gobierno colombiano en asuntos cafeteros.

Así mismo, ha sido asesor de la Comisión de Racionalización del Gasto Público; profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes; viceministro técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Actualmente es codirector del Banco de la República.

La dolarización implica renunciar al instrumental de la política monetaria con el fin de comprar un "seguro contra la inflación". Este "seguro" tiene costos fiscales, pues debe renunciarse al señoraje, y riesgos de viabilidad externa, pues la fijación "dura" de una paridad puede implicar pérdidas de competitividad. A diferencia de otros países de la región, Colombia no sólo no ha experimentado hiperinflaciones, sino que en el período 1999-2001 ha registrado claros logros en materia de lucha contra la inflación, completándose más de dos años con inflación de un solo dígito. No parece entonces razonable renunciar al instrumental de la política monetaria, tan indispensable en el manejo de las crisis financieras en épocas recesivas, precisamente cuando el país experimenta éxitos en el ajuste de sus cuentas externas, gracias a la flotación de la tasa de cambio.

## INTRODUCCIÓN

Agradezco a la Junta de Asobancaria y a su nueva presidenta, la doctora Patricia Cárdenas, la oportunidad de comentar los interesantes trabajos sobre dolarización que presentaron el doctor Carlos Zarazaga, del Banco de la Reserva Federal de Dallas, y el doctor Jurgen Schuldt, de la Universidad del Pacífico del Perú.

Sabidamente los organizadores han permitido que el auditorio escuche las reflexiones del doctor Zarazaga sobre la experiencia de Argentina alrededor de la fijación de su tasa de cambio desde 1991, con el fin de contrastarlas con el inventario de "pros" y "contras" que adelantó el doctor Schuldt desde la óptica de los países que han recurrido a la flotación de su moneda respecto al dólar, como han sido los casos de Perú, Brasil y Colombia, entre otros.

Mis comentarios estarán centrados en tres aspectos:

1. La motivación externa que se ha tenido para discutir el tema de la dolarización, claramente relacionada con la experiencia argentina y el llamado del ex presidente Menem a impulsarla desde enero del año 1999;
2. La motivación interna en Colombia, relacionada con el impulso a la reforma monetaria que permitiría eliminar el uso de tres ceros en nuestra moneda a partir de enero de 2002, lo cual facilitaría el manejo contable, las transacciones diarias y apuntalaría el proceso de desinflación iniciado en 1999; y
3. Un breve balance sobre las ventajas y desventajas de la dolarización.

## EL MENSAJE

La conclusión fundamental de esta nota es que, gracias a esta creciente flexibilidad cambiaria de finales de los años noventa y al ajuste fiscal que se adelantó simultáneamente, Colombia ha logrado reducir su inflación a tasas inferiores a un dígito, manteniendo una tasa de cambio real más competitiva. *En momentos en que la política monetaria, en un ambiente de flotación cambiaria, ha empezado a dar resultados alentadores para Colombia en materia de control de la inflación, y de superación de los riesgos sistémicos del sector financiero, resultaría necio renunciar a ella por el prurito de adoptar una fórmula de fijación de la tasa de cambio que ha sido el resultado desesperado de países que cayeron en serios problemas de hiperinflación* (el caso de Argentina y, más recientemente, el de Ecuador).

Renunciar al instrumento monetario en épocas de recesión mundial no sólo conllevaría serios peligros para la estabilidad financiera interna, sino que por la vía del encarecimiento relativo de sus productos se amenazaría la sostenibilidad de nuestras cuentas externas. Esto es especialmente relevante cuando se tiene el riesgo de caídas abruptas en los precios de los *commodities*, tal como le ha ocurrido a Argentina con sus cereales. Afortunadamente, la experiencia con la flotación de la tasa de cambio (1999-2001) ha sido positiva para Colombia.

Esto no implica que Colombia no deba considerar en el futuro (no inmediato) las ventajas de una moneda común en un marco de integración económica al interior del ALCA o dentro del bloque de comercio en que le corresponda insertarse. Pero este es un proceso largo, tal como lo atestigua la experiencia de la Unión Europea, la cual lleva más de treinta años navegando en esta dirección de consolidar una moneda única alrededor del euro. Mientras algo similar ocurre en América Latina, creo que es responsabilidad de las autoridades económicas mantener el rumbo de la actual política monetaria y cambiaria, las cuales han arrojado balances positivos en años recientes.

## EL DEBATE Y SUS MOTIVACIONES EXTERNAS E INTERNAS

### *Motivación externa*

En 1991, Argentina adoptó un sistema de tasa de cambio fija al establecer la paridad respecto del dólar, al tiempo que limitaba la emisión (o contracción) de su moneda local a la compra (o venta) de divisas. Esta "ley de convertibilidad" no fue, ni mucho menos, un resultado voluntario, sino la acción desesperada tendiente a eliminar los episodios de hiperinflación que por más de una década habían azotado a Argentina.

Políticas monetarias irresponsables y cuantiosos déficit fiscales la llevaron a esa "sin salida", dejándole al banco central únicamente las tareas de supervisión



bancaria. De manera complementaria, se adoptaron una serie de medidas para ordenar las finanzas públicas, consistentes en buscar la "responsabilidad fiscal", tanto del gobierno central como de las provincias. Sin embargo, la debilidad en las reformas tributarias y los crecientes pasivos pensionales continuaron drenando la capacidad de ajuste de Argentina.

Aun así, durante los años 1991-98, Argentina no sólo logró abolir la inflación, sino que creció de manera dinámica a una tasa promedio anual del 4.7% real. Le favorecieron durante esa coyuntura el ciclo de expansión mundial, el auge de los precios de los granos, todo lo cual le permitió compensar el costo de la apreciación relativa de su moneda frente a otros competidores mundiales, particularmente frente al real del Brasil.

No obstante, la crisis de México en 1995, la del sudeste asiático en 1997-98 y el coletazo de la misma sobre América Latina, en 1999-2000, pusieron a prueba el sistema de tasa "super-fija", en momentos de debilidad fiscal. Más aún, la fase de desaceleración mundial a partir de 1999 empezó a transmitirse de forma pronunciada sobre la industria argentina a medida que la apreciación de su moneda le restaba "amortiguación" y que la política monetaria permanecía totalmente inhibida. El único mecanismo de ajuste remanente provenía de la deflación, la cual acumuló una contracción de precios cercana a -2.5% en los años 1999-2000, pero éste resultaba claramente insuficiente frente a los desequilibrios cambiarios y fiscales existentes.

Estos mecanismos de transmisión mundial no sólo incluyeron el efecto predicho por David Hume (en 1725), vía comercio internacional, sino que en esta fase jugó un papel crucial la caída en los flujos de endeudamiento y la retracción de la inversión extranjera directa. La sola posibilidad de "secamiento" en el mercado de capitales tendió a reforzar el "círculo pernicioso" de bajas repetidas en las calificaciones de riesgo de Argentina y el consabido "efecto manada", validado por dichas calificadoras.

En enero de 1999, los riesgos latentes llevaron a la saliente administración Menem a postular la conveniencia de la dolarización. En marzo de ese año, el congresista Connie Mack del Estado de la Florida, en Estados Unidos, impulsó un borrador de ley que permitiría que los Estados Unidos, voluntariamente, decidieran sobre el posible reembolso hasta del 85% del señoraje que estarían perdiendo algunos países de América Latina, por cuenta de la dolarización. Dicho señoraje ha fluctuado entre 1 y 3% del PIB en la región, dependiendo de la evolución de la base monetaria y de la inflación. Dolarizar implica entonces renunciar a estos recursos "cuasi-tributarios" y proceder a sustituirlos inmediatamente por fuentes de tributación directa (más impuestos de renta) o indirecta (más pagos de IVA o nuevos tributos). Mayores detalles en Berg y Borensztein (2001).

Ecuador también enfrentaba problemas similares durante los años 1998-2000: alta inflación, debilidad fiscal y política monetaria laxa. No le quedaba entonces alternativa distinta a la dolarización, renunciando al instrumento monetario en momentos en que más la necesitaba, pues debía enfrentar una seria crisis financiera, agravada por la contracción del producto. Su única salvación era trabajar en la sustitución del señoraje, lo cual intentó a través de un (exagerado) impuesto a las transacciones financieras y debía esperar a que la inflación bajara rápidamente para evitar mayores pérdidas de competitividad. La dolarización se implementó durante el 2000-2001, pero infortunadamente ésta no bajó a la velocidad requerida, al tiempo que en el frente tributario se experimentaron incontables obstáculos, lo cual dejó en entredicho el éxito de la estrategia adoptada, aun en el corto plazo. El caso de El Salvador vino motivado por la conveniencia de recibir y enviar (en una misma moneda) los cuantiosos recursos de la diáspora de salvadoreños que se radicaron en Norteamérica tras varios años de guerra civil.

Como lo han argumentado varios analistas (Edwards, 2001; Schuldt, 2001), las experiencias de estos países, salvo el caso de Argentina, tienen poca relevancia para dilucidar los impactos comerciales que enfrenta una economía de tamaño significativo en presencia de la dolarización o de la fijación "dura" de la moneda local, como sería el caso de Colombia, México, Brasil o Chile (todos los cuales mantienen un sistema de flotación cambiaria).

Desde finales de 2000 y principios de 2001 se hizo evidente la crisis argentina, con riesgos de repudio de su deuda, tal como le había ocurrido a Rusia o Ecuador. Argentina, por ejemplo, ha recibido cinco degradaciones seguidas en sus calificaciones de riesgo-país durante los años 1999-2001 y actualmente se ubica en los niveles más bajos ("C"), al lado de Rusia, Ecuador y Turquía (todos ellos con historiales de repudio en porciones de su deuda soberana).

En marzo de 2001, Cavallo regresó como ministro de Hacienda y tomó medidas de último recurso para enfrentar la crisis:

- Restableció las fuentes de señoraje a través del impuesto a las transacciones (hasta de  $6 \times 1.000$ ), adoptando inicialmente tasas de  $2.5 \times 1.000$  y  $4.5 \times 1.000$ , con numerosas excepciones. Se espera que por esta vía logre obtener recaudos por el equivalente al 1% del PIB. En este sentido, se desvirtúa el postulado de que la dolarización tendría la virtud de evitar "impuestos escondidos". Independiente del régimen cambiario, la sanidad fiscal es fundamental para un buen desempeño económico en el resto de los frentes económicos, pues éste afecta la inflación, las tasas de interés, etc.
- Impulsó una nueva regla de paridad, pasándose a un esquema de "fijación blanda", a través de vincular el euro a la regla cambiaria. En efecto, el Congre-



so tramita actualmente una regla con ponderación 50/50% para el dólar y el euro, cuando quiera que la cotización euro/dólar se eleve del 0.85 actual hacia la unidad. Un esquema de este estilo, si llegara a implementarse, estaría más cerca de la flotación que de la fijación "dura", pues nada impide que a futuro se vinculen nuevas monedas, como el real del Brasil, lo cual sería apenas natural, dados sus flujos de comercio. Cabe entonces preguntarse por qué no flotar de una vez, si precisamente este régimen puede visualizarse como uno que automáticamente incluye las monedas que intervienen en los flujos de comercio y del mercado de capitales, con ponderaciones cambiantes. En esto radica precisamente la virtud de la flotación cambiaria.

- Procedió a restablecer la política monetaria, pero por la puerta de atrás (para que no fuera tan penoso el costo de no haber flotado cuando tuvo la oportunidad en los años 1994-95, antes de la crisis de México). Para ello, el ministro de Hacienda forzó al banco central (supuestamente autónomo) a reducir el encaje del 20% al 18%, al tiempo que se ideaban esquemas para inyectar liquidez en la economía a través de la recompra de títulos de deuda pública. Esto no sólo no tuvo el efecto deseado, sino que debió reversarse ante la negativa de las multilaterales a cooperar con prácticas que eran poco ortodoxas y que, además, habían terminado por forzar la renuncia del presidente del banco central, violando la ley de independencia de dicha institución.

Todo lo anterior, espero, debe dejar la lección de que el esquema de "dolarización" o "fijaciones duras" resultan poco recomendables bajo las actuales circunstancias de América Latina. En política monetaria y crediticia, los países sólo deben atarse las manos cuando han dado claras muestras de incompetencia con dicho instrumental, pero esa no es la regla general y, como hemos relatado, aun en dichos casos las autoridades deben estar alertas para detectar cuando un determinado esquema se ha agotado. Esto es aun más valedero cuando dichos procesos no se acompañan de solidez fiscal o de prácticas financieras adecuadas, porque la necesidad de flexibilizar el esquema para evitar daños mayores se hará indispensable más temprano que tarde.

Dicho todo lo anterior, no puedo estar más de acuerdo con los "adalides de la dolarización" sobre sus advertencias acerca de que este instrumento monetario, mal manejado, se puede tornar diabólico, tal como ocurrió en los países antes mencionados.

### *La motivación interna en Colombia*

En Colombia hablamos poco de dolarización y recientemente lo hemos hecho porque nos visitan algunos analistas del caso argentino y ecuatoriano que nos quieren vender esta "pócima" mágica que supuestamente cura todos los males económicos. Ya he argumentado porque creo que estos males son más profun-



dos y que el régimen cambiario no puede ocuparse, por ejemplo, de los problemas fiscales de tipo estructural.

Pero también hemos venido hablando de dolarización porque algunos colombianos han interpretado, erróneamente, que la reforma monetaria, a través de la cual se suprimirían tres ceros a partir del 2002, es "el primer paso" hacia la dolarización. En los debates de Senado se han ilustrado los beneficios contables y de expectativas inflacionarias que tendría una reforma como esta y en los debates restantes en la Cámara se debe profundizar más sobre la relación beneficio/costo de esta reforma monetaria, la que es altamente favorable para el país bajo las actuales circunstancias.

Sin embargo, esta reforma monetaria poco y nada tiene que ver con el tema de la dolarización que, de manera desesperada, le propuso Menem a Argentina y que ha sido acogido por otros países de menor tamaño, pues para sus casos particulares lo consideraron conveniente (Ecuador, El Salvador y más recientemente Guatemala). Claramente esta no es nuestra situación y, como ya lo discutí, las políticas actuales están dando buenos resultados, luego sería torpe alterarlas para ponernos a la moda de las últimas discusiones económicas.

#### SÍNTESIS DEL DEBATE

Analíticamente es útil distinguir entre procesos de dolarización *forzada* (Ecuador y eventualmente el de Argentina) y aquellos que tienen un carácter realmente *voluntario* (El Salvador).

En el caso de la dolarización *forzada*, las principales *ventajas* pueden resumirse así:

- Frena la hiperinflación, como ha sido el caso de Argentina o Ecuador.
- Restablece credibilidad en el riesgo-moneda, pero vale la pena señalar que esto no necesariamente implica reducir el riesgo-país. Tal vez el caso más notorio ha sido el de Argentina, que llegó a enfrentar *spreads* sobre los títulos del Tesoro norteamericano equivalentes a 1.300 puntos básicos (13% en dólares) en el primer trimestre de 2001. Aun con la aplicación del paquete económico antes comentado y con las reestructuraciones voluntarias de su deuda en el mercado externo durante mayo-junio de 2001, dicho *spread* se ha mantenido en el rango 700-900 puntos básicos. Ecuador mantiene *spreads* superiores a 1.000 puntos básicos, lo cual hace evidente que una cosa es el riesgo-país y otra muy distinta el riesgo-moneda. La dolarización, en el mejor de los casos, sólo puede atacar este último problema.

Pero la dolarización *forzada* encierra numerosas *desventajas*:

- Se renuncia a utilizar la política monetaria, la cual puede requerirse en momentos de fragilidad financiera y/o de debilidad de la demanda agregada. Ya hemos ilustrado el caso de Argentina como uno donde se vio forzado a introducir la política monetaria "por la puerta de atrás". Más aún, cabe mencionar que ahora Argentina, en el desespero de buscar fuentes de demanda agregada internas, está contemplando la posibilidad de impulsar el consumo a través de reducir el ahorro forzoso que representan las cotizaciones a la seguridad social, vía las AFP. Se estima que por un año, dichas cotizaciones obligatorias se reducirían al 40% del monto vigente. Esto no sólo implica cambios drásticos en las reglas del juego institucional, sino que premia el corto plazo frente a las políticas de corrección de los problemas estructurales, en este caso el pensional.
- Se fija una paridad cambiaria difícil de mantener frente al ciclo económico mundial. Este ha sido el debate entre los amigos del *Hard Peg* (dolarización) vs. *Soft Peg* (convertibilidades cambiantes, como la que ahora intenta Argentina al incluir el euro en su regla). Como ya hemos explicado, ambos esquemas encierran altos riesgos de sostenibilidad para la balanza de pagos y para la viabilidad de la deuda externa, dependiendo del grado de "dolarización informal" ya alcanzado.
- Se sacrifica el señoraje y en épocas recesivas ello agrava las finanzas públicas. Para que esto último no ocurra, bajo una dolarización forzada se debe entrar a sustituir estas fuentes de recursos, lo cual se ha hecho recurriendo al impuesto a las transacciones antes comentado.
- Los problemas estructurales permanecen. Tal vez este es el punto de mayor importancia, pues el régimen cambiario poco puede hacer para solucionar problemas de índole laboral, problemas pensionales, o fiscales. Dicho de otra manera, si los problemas estructurales se corrigen en su fuente, casi que el régimen cambiario más adecuado se resolverá por añadidura, el cual, en mi concepto, debe tener las bondades de la flexibilidad y la transparencia.

Por contraste, existirán hacia el futuro ocasiones para pensar en una dolarización *voluntaria*. Las principales ventajas de un esquema voluntario de dolarización serían:

- Ayudaría a consolidar la integración comercial, como probablemente será el caso del euro.
- Pero aun esta faceta es discutible, pues resulta curioso que ni Canadá ni México hayan optado por el dólar de los Estados Unidos. Una razón es que estos países todavía quieren privilegiar su comercio interno, frente al externo, cuando la posición geográfica se los permite. Por ejemplo, en Canadá, pro-

vincias que son equidistantes de los EE.UU. han resultado comerciando 20 veces más entre ellas, debido a que mantienen su propia moneda.

- Podría operar como un seguro contra la re-inflación y aseguraría convergencia de la "paridad de tasas de interés al descubierto: es decir, en una situación en la cual se tiene una "paridad al descubierto", la dolarización apuntaría a que "e" tienda a cero en la siguiente expresión:  $i = i^* + e$ , donde la tasa interna debería converger hacia la tasa externa. Como comentábamos, esta convergencia no es automática y requiere trabajar en otros frentes para reducir el riesgo-país.

Pero una dolarización *voluntaria* también tendría sus desventajas:

- Dejaría a la economía "sin amortiguadores" frente al ciclo mundial. Es decir, se renunciaría a la política monetaria y financiera, con los riesgos ya señalados, como en el caso argentino.
- Se renunciaría a aprovechar la explotación de mercados externos, basados en mayor competitividad productiva y del tipo de cambio real. Este ha sido el caso de Argentina frente a Brasil, donde numerosas empresas han decidido instalarse (y en algunos casos trasladarse) hacia el país que resulta más barato en términos relativos, claramente el Brasil.

## CONCLUSIONES

Hemos argumentado que el desempeño macroeconómico depende de los fundamentales en los frentes fiscales, externos (aranceles) y laborales, los cuales se reflejan en la competitividad de la producción nacional frente a la externa. Cualquier régimen cambiario que resulte compatible con dichos fundamentales permitirá un crecimiento real dinámico y la viabilidad de las cuentas externas.

El problema con la "dolarización" o cualquier otra "fijación dura" es que:

1. No soluciona estos otros problemas estructurales.
2. Tiene el alto riesgo de anclarse en una paridad fija que puede llegar a ser incompatible con la evolución dinámica de los mercados, especialmente del mercado laboral.

Por todo lo anterior, concluyo que Colombia debe mantener su sistema de flotación limpia y que el Banco de la República debe hacer todo lo que esté a su alcance para consolidar el proceso de des-inflación, que ya ha completado más de dos años seguidos con inflaciones de un dígito. Bajo este escenario debe poderse consolidar nuestra economía exportadora, al tiempo que se complementan con los mercados de no-transables (especialmente vivienda), para así



retomar la senda de un crecimiento dinámico superior al 4% real anual, lo cual permitiría reducir las tasas de desempleo a sus niveles históricos.

## REFERENCIAS

- Zarazaga, C. (2001) "Panel sobre dolarización" (Ponencia en la Convención 2001 de Asobancaria, junio).
- Edwards, S. (2001) "Dollarization and Economic Performance: An Empirical Investigation" (NBER, documento de trabajo 8274, mayo).
- Schuldt, J. (2001) "¿Hacia la dolarización oficial de América Latina? Reflexiones críticas" (ponencia en la Convención 2001 de Asobancaria, junio).
- Berg, A. y E. Borensztein (2000) "Plena dolarización: ventajas e inconvenientes" (Fondo Monetario Internacional, *Temas Económicos* No. 24, diciembre).

# Fogafín y la recuperación de la banca

Héctor J. Cadena Clavijo\*

---

Director Fondo de Garantías  
de Instituciones Financieras

---

\* Es economista con posgrado en economía de la Universidad Javeriana. Se ha desempeñado como director general de presupuesto de la nación, gerente general de la Corporación Financiera de los Andes, viceministro de Hacienda y asesor y vicepresidente del Banco de Colombia. Fue presidente de la junta directiva del Banco Popular y del Banco Central Hipotecario. Miembro de la junta directiva de la Corporación Andina de Fomento, entre otras. Profesor de las universidades Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes y del Cauca. En la actualidad es director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

## INTRODUCCIÓN

La crisis financiera de 1982 se sorteó con créditos a los intermediarios financieros a través de créditos blandos del Banco Central, el país carecía del seguro de depósitos, se oficializaron bancos grandes como el Colombia, Comercio, del Estado, convirtiendo a la Nación en el principal banquero del país. Varios de estos bancos se privatizaron en los noventa.

Las dificultades del sistema financiero colombiano durante la segunda mitad de la década de los noventa terminaron en la crisis financiera de 1998-2000. El deterioro del sector, agudizado por el desempeño de la economía a finales de la década, se manifestó principalmente por la caída en los saldos de cartera durante 1999 y un acelerado deterioro en su calidad hasta alcanzar niveles del 16% de cartera vencida sobre el total de la cartera en el mes de noviembre del mismo año.

El programa de salvamento del sistema financiero desarrollado en 1999 por el Gobierno Nacional a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, permitió detener el descalabro de numerosas entidades y al mismo tiempo eliminar la potencial crisis sistémica a la cual se encontraba abocada la economía. La intervención de las entidades más débiles, la apertura de líneas de capitalización destinadas a fortalecer las entidades financieras privadas y el apoyo y reducción de la banca pública, fueron los pilares de la política gubernamental.

Las principales medidas de la estrategia desarrollada por el gobierno estaban compuestas por: la emergencia económica de finales de 1998, los procesos de saneamiento y capitalización de la banca pública, privada y cooperativa y las Leyes 546 y 550 de 1999, de vivienda e intervención económica respectivamente.

Este documento está dividido en tres partes. En la sección segunda se describe la línea de capitalización de la banca privada, la nueva línea de capitalización y la reforma al seguro de depósitos. En la sección tercera se analiza el impacto de las medidas adoptadas sobre el déficit fiscal y el desempeño de la banca pública y privada. Por último, la sección cuarta presenta las conclusiones.

## PROCESO DE SANEAMIENTO

En el proceso de saneamiento del sistema financiero colombiano se adoptó una estrategia que buscaba como objetivos: evitar el riesgo sistémico, controlar el



riesgo moral y minimizar la administración directa del Estado de entidades financieras.

Para cumplir los anteriores objetivos se realizaron capitalizaciones directas a los bancos públicos y se estableció una línea de capitalización a los bancos privados. Esta última exigió un proceso de saneamiento, el cual demandaba de las entidades apoyadas, el castigo de los activos improductivos tales como: cartera calificada en C (sin garantía hipotecaria), D y E, bienes recibidos en dación de pago, el 20% de las cuentas por cobrar y de los activos diferidos.

Una vez cumplido el saneamiento de las entidades financieras privadas establecido por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, éstas accedieron a la línea de crédito de corto y largo plazo, con el fin de alcanzar el índice de solvencia requerido por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Este proceso se adelantó entre 1999 y 2000 para entidades públicas y privadas; para los primeros se debía capitalizar la totalidad de las necesidades y para los privados el objetivo era el fortalecimiento de los mismos a través de la línea de crédito, con el fin de mantener la confianza del público en el sistema financiero y además preservar la diversidad de intermediarios financieros.

#### *Saneamiento banca privada*

A través de la línea de capitalización de la banca privada se asignaron préstamos a los accionistas de los establecimientos de crédito para el fortalecimiento patrimonial de los mismos (previo el saneamiento de la entidad) y sujetos al cumplimiento de un convenio de desempeño<sup>1</sup>.

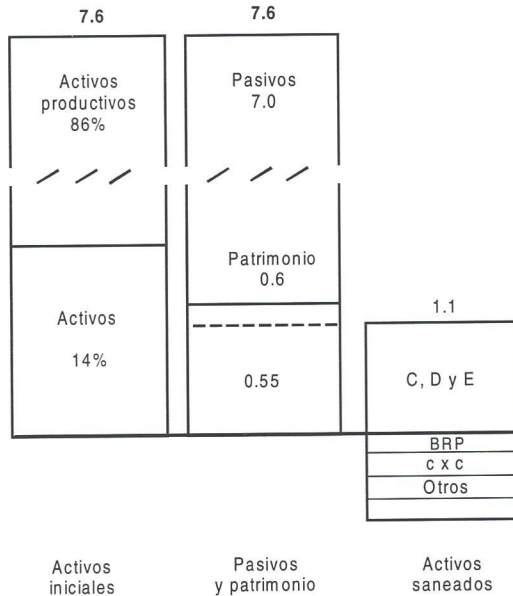
Se dispuso la capitalización de las entidades en dos fases; en la primera los accionistas de las entidades debían aportar el capital necesario para alcanzar un patrimonio técnico de cero, con cargo a sus propios recursos, por lo que se obligaba a los accionistas a realizar un esfuerzo proporcional al monto de los activos improductivos de la entidad.

En la segunda fase, las entidades debieron capitalizarse hasta alcanzar un índice de solvencia del 10%, para lo cual el Fondo otorgó créditos de largo plazo hasta por el 90% del capital requerido, cuya garantía se constituyó en las acciones emitidas por el establecimiento de crédito y pignoras por los accionistas a favor de Fogafín.

---

<sup>1</sup> Los lineamientos se establecieron en la Resolución 006 de 1999 del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. El plazo máximo de acceso al crédito fue inicialmente el 31 de diciembre de 1999, pero, mediante la Resolución 011 de 1999, se permitió a los accionistas que participaron en el primer apoyo, acceder a un segundo préstamo hasta el 30 de junio del 2000.

**Gráfico 1**  
**Proceso de saneamiento de la banca privada**  
**(billones de pesos)**

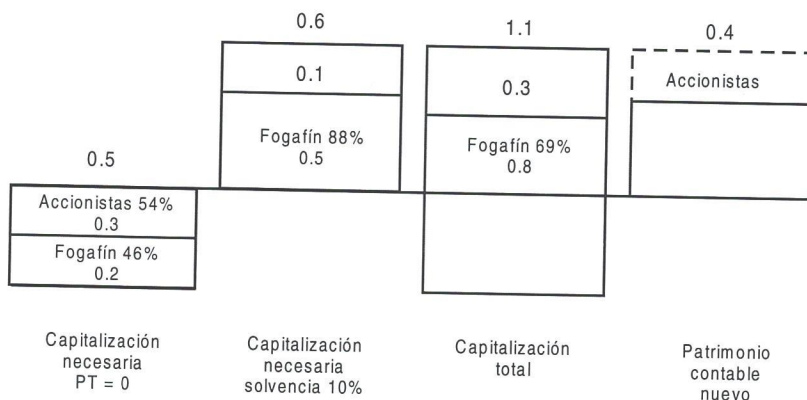


Sin embargo, la iliquidez que se presentó en 1998 y la coyuntura económica durante 1999, hizo poco factible para los accionistas capitalizar de forma inmediata la entidad. Por esta razón, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras asignó créditos transitorios a seis meses que financiaron el 50% de esta capitalización y la Superintendencia Bancaria extendió el plazo a 12 meses para el 50% restante.

Los activos ajustados se llevaron a patrimonios autónomos cuyas recuperaciones se trasladan actualmente a los establecimientos de crédito o a los accionistas, dependiendo de la decisión adoptada por la asamblea general de accionistas de éstos, en el momento de realizar la capitalización. Estas recuperaciones y los dividendos que generan los establecimientos de crédito hacen parte de los flujos de fondos destinados a cancelar las obligaciones de los accionistas frente al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Como soporte a la capitalización de la entidad, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras adelanta con las entidades un proceso de seguimiento que busca hacer más eficiente la actividad de monitoreo y apoyo del Fondo, concentrando sus recursos en el desarrollo de estrategias, planes y recomendaciones que agreguen valor a la gestión de la administración de la entidad.

**Gráfico 2**  
**Proceso de capitalización de la banca privada**  
**(Billones de pesos)**



A la línea de capitalización accedieron once establecimientos de crédito que representaban a junio de 1999 el 11% de los activos del sistema financiero<sup>2</sup>. Entre estos establecimientos se encontraban seis bancos, una corporación financiera y cuatro compañías de financiamiento; Banco Colpatria, Banco de Crédito, Banco Superior, Interbanco, Banco Unión Colombiano, Megabanco, Cofinorte, Coltefinanciera, Multifinanciera, Credinver y Confinanciera, a la fecha sus obligaciones se encuentran al día.

Dentro de la línea de capitalización de la banca privada, Fogafín asignó créditos por \$778.9 MM, de los cuales \$229.8 MM correspondieron a corto plazo y \$549.1 MM a largo plazo. Con excepción de Megabanco y Banco Superior, los créditos de corto plazo ya han sido cancelados a Fogafín en su totalidad. Con los créditos y los aportes de los accionistas se logró una capitalización de \$1.3 billones (ver Cuadro 1).

El programa se financió con la emisión de bonos que fueron suscritos por las entidades objeto de la capitalización. El servicio de la deuda de los bonos se cubre con la recuperación del préstamo a los accionistas, de manera que no se generara costo fiscal para el gobierno. Para cubrir el costo de los eventuales incumplimientos en los créditos, Fogafín cobraría un margen de intermediación sobre la tasa de interés definida como los Depósitos a Término Fijo (DTF) más 200 puntos básicos durante los primeros tres años y de DTF más 300 puntos básicos en los últimos cuatro (Cuadro 2).

<sup>2</sup> A diciembre de 2000 estos establecimientos de crédito representaban el 8.5% de los activos del sistema financiero. Estas entidades poseen \$4.8 billones de pasivos con el público equivalente al 8.9% del sector financiero y un saldo de cartera que asciende a \$4.4 billones.



**Cuadro 1**  
**Línea de capitalización - Resolución 006 de 1999**  
**(millones de pesos)**

Entidad	Fecha	Castigo activos improductivos	Créditos Fogafín		Accionistas efectivo y plazo 1 año	Total capitalización
			Corto plazo	Largo plazo		
Colpatría	2-Ago-99	304.857	38.110	174.001	57.454	269.565
Superior <sup>1/</sup>	26-Jul-99	79.917	8.806	85.047	25.041	118.894
Crédito	28-Dic-99	83.088	-	59.965	14.992	74.957
Interbanco	29-Oct-99	60.317	1.016	42.181	15.441	58.638
Unión Colombiano	30-Jul-99	38.464	1.803	25.532	5.371	32.706
Cofinorte	29-Dic-99	55.154	-	25.532	27.942	47.694
Coltefinanciera	21-Oct-99	39.852	9.104	19.348	11.254	39.706
Multifinanciera	2-Nov-99	5.984	-	2.863	1.939	4.802
Credinver	29-Feb-00	6.348	88	2.050	599	2.737
Confianciera	30-Nov-00	1.631	-	3.129	-	3.129
<b>Subtotal</b>		<b>675.612</b>	<b>58.927</b>	<b>433.868</b>	<b>160.033</b>	<b>652.828</b>
Megabanco	29-Dic-99	374.773	170.920	115.247	375.625	661.792
<b>Total</b>		<b>1.050.385</b>	<b>229.847</b>	<b>549.115</b>	<b>535.658</b>	<b>1.314.620</b>

<sup>1/</sup> Banco Superior accedió a la segunda vuelta de la línea de capitalización el 25 de mayo de 2000.

**Fuente:** Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

**Cuadro 2**  
**Condiciones financieras del crédito**

	Crédito a Accionistas	Bono Fogafín
Plazo	Hasta 7 años. Ampliado a 9 años.	Promedio 7 años
Período de gracia	1 año a intereses. Ampliado a 2.5 años a capital. Ampliado a 4	Ninguno a intereses
Tasa de interés	DTF + 2% (primeros 3 años) DTF + 3% (últimos 4 años)	DTF
Amortizaciones	Semestrales	Única al vencimiento
Pago de intereses	Trimestrales a semestrales	Trimestrales
Garantías	133% del valor de las acciones pignoras	Fogafín

**Fuente:** Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

En el evento que los accionistas no pudiesen cumplir con sus obligaciones, Fogafín haría efectiva la garantía de las acciones de la entidad. Bajo un supuesto de incumplimiento del 20%, la línea de capitalización es positiva para Fogafín, puesto que el ingreso fiscal a valor presente es del orden de \$80.000 millones.

### *Saneamiento banca pública*

El proceso de saneamiento de la banca pública, diseñado por el Gobierno Nacional y Fogafín, sigue las mismas directrices de la línea de capitalización privada. Dicha estrategia se aplicó a tres de los cinco establecimientos públicos de

crédito (Banco Central Hipotecario, Granahorrar, Bancafé, Banco del Estado-Uconal, Financiera FES).

El objetivo del saneamiento es desmontar en el corto plazo la banca pública con excepción del Banco Agrario, dada su especial función de ente financiador del sector agropecuario. En las entidades en las cuales no sea factible su venta al sector privado, se realizará un proceso de marchitamiento paulatino, garantizando la protección de los depósitos del público.

Para la disposición de los activos improductivos Fogafín adquirió la Central de Inversiones, una colectora de activos perteneciente a un antiguo banco público. El nivel de provisiones de los activos vendidos a la Central de Inversiones fue establecido por firmas de auditoría internacional que se contrataron en cada uno de los casos.

La capitalización se financió con emisión de bonos y con los recursos provenientes del impuesto a las transacciones financieras correspondiente a los años 1998 y 1999 (del dos por mil). El costo de la emisión de bonos es asumido por el Presupuesto General de la Nación a través de comprometer el presupuesto de los próximos años (llamados compromisos de vigencias futuras) que cubre el servicio de los bonos hasta por valor de \$4.95 billones.

Dentro de la estrategia señalada, se decidió en el caso del Banco Central Hipotecario, además de castigar los activos improductivos, se transfiriera parte de los activos productivos y los pasivos con el público al Banco Granahorrar, con el propósito de buscar sinergias y disminuir los costos de operación.

En el caso de BanEstado se adoptó seguir una estrategia similar y se transfirieron parte de los activos productivos y pasivos con el público a Bancafé después de haber efectuado el castigo de los activos improductivos.

El Banagrario es la única institución financiera con la que contará el gobierno en el futuro, a través de la cual dirigirá el apoyo al sector agrícola. Adicional a las operaciones bancarias ordinarias, el Banagrario posee un sistema de "blindajes"<sup>3</sup> que le permitirá asegurar que los recursos sean orientados a los propósitos del mismo.

En el proceso de restructuración de la banca pública se han desembolsado recursos por \$4.8 billones, que se han traducido en la recuperación de su patrimonio y el mejoramiento de sus principales indicadores como se muestra en el Cuadro 3.

---

3 El marco reglamentario establece que el 70% de las operaciones de crédito están dirigidas al sector agropecuario y rural y no pueden exceder el equivalente en pesos de 1.000 salarios mínimos legales mensuales. Para operaciones de crédito de mayor cuantía, las operaciones se deben realizar a través de créditos sindicados con el fin de que la exposición al riesgo crediticio del banco sea menor del 33%.

**Cuadro 3**  
**Capitalización banca pública**  
**Entidades públicas - Desembolsos**  
**diciembre de 2000**  
**(millones de pesos)**

	<b>Efectivo</b>	<b>Bonos</b>	<b>Total</b>
BCH	140.800	1.150.700	1.291.500
BanEstado	417.000	823.100	1.240.100
Bancafé	-	870.000	870.000
Cisa - Bancafé	-	267.280	267.280
Cisa - BCH	-	253.650	253.650
Granahorrar	60.226	271.971	332.197
IFI	-	400.000	400.000
Banco Agrario	-	150.000	150.000
FES	45.000	-	45.000
<b>Total</b>	<b>663.026</b>	<b>4.186.701</b>	<b>4.849.727</b>

**Fuente:** Fondo de Garantía de Instituciones Financieras

El costo fiscal de esta operación, a valor presente, se estima en \$3.3 billones. Este costo se determinó sobre dos supuestos: que las instituciones financieras públicas se vendan a un valor equivalente al valor patrimonial proyectado, y que las recuperaciones del monto de los activos administrados por el colector Central de Inversiones sea del 54% en un período de cinco años.

A los recursos de capitalización que aportan Fogafín y el gobierno, debe adicionarse el costo de la liquidación de la Caja de Crédito Agrario, el cual asciende a \$2.7 billones y corresponde al cálculo actuarial de las pensiones por \$1.3 billones y a la diferencia entre activos y pasivos, contingencias y pago de indemnizaciones laborales por \$1.4 billones.

*Nueva Línea de Capitalización a las entidades financieras y garantías a bonos y títulos hipotecarios para financiar VIS*

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras estableció un nuevo esquema de apoyo mediante la apertura de una línea de crédito destinada al fortalecimiento patrimonial de intermediarios financieros y a posibles operaciones de fusión entre intermediarios del sector financiero.

Luego de realizar la evaluación al esquema de apoyo a la banca privada establecido durante 1999, se identificaron los temas o aspectos que se cambian sobre los cuales se definió la nueva línea de crédito:



Temas	Alternativas	Ventajas/Desventajas
1. Después de la capitalización los índices de solvencia fueron inferiores al mínimo requerido (9%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquirir crédito por el 80% de la capitalización.</li> <li>• Otorgar capital garantía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se pierde el compromiso del accionista (riesgo moral).</li> </ul>
2. Problemas técnicos en la definición de las metas de recuperación del Patrimonio Autónomo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración de los activos a precio de mercado.</li> <li>• Definir las metas por tipo de activo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr ajustar el valor del saneamiento al caso específico de cada entidad.</li> <li>• Se realiza un mejor seguimiento y calificación del Patrimonio Autónomo, a través del tiempo.</li> </ul>
3. Problemas en la evaluación a los accionistas, como requisito previo a la aprobación de los créditos	Evaluar a los accionistas como sujeto de crédito.	La evaluación considera a cada accionista independientemente y definir así una condición particular de plazo y tasa.
4. Estructura financiera de los bonos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencia entre plazo y tasa</li> <li>• Liquidez</li> </ul>	Emisión de bonos Fogafín.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustar el diferencial entre plazo y tasa.</li> <li>• Permite acceder a un mercado líquido con referencias diarias.</li> <li>• Aprovecha red de distribución de Creadores de Mercado.</li> </ul>
5. Seguimiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• No está estandarizado</li> <li>• Cumplimiento parcial de los convenios de desempeño</li> <li>• Desconocimiento de la entidad</li> <li>• Limitar el grado de injerencia sobre administración de las entidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos similares.</li> <li>• Ajuste a los convenios de desempeño.</li> <li>• Profundización de la relación entre la entidad y Fogafín, con programa de seguimiento <i>in situ</i>.</li> </ul>	Este esquema de seguimiento incrementa la habilidad para adoptar medidas correctivas por parte del Fondo y la SuperBancaria de manera eficiente y oportuna.
6. La línea no era flexible pues no considera revisiones periódicas de riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración anual de las entidades.</li> <li>• Evaluación permanente de los accionistas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite ajustar el valor de las garantías y logra determinar la creación o destrucción de valor en las entidades.</li> <li>• Permite reducir el riesgo de un deterioro eventual del deudor, independientemente de la evolución de la entidad.</li> </ul>
7. Dentro del diseño original no se plantearon esquemas de apoyo de liquidez	Otorgar simultáneamente apoyos de liquidez con instrumentos complementarios a los bonos.	Permite combinar los apoyos de solvencia con instrumentos de liquidez.
8. Problemas de la percepción del mercado sobre la línea de capitalización	Establecer un programa de divulgación y explicación de la línea al mercado financiero en general.	Efectos de la línea sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solvencia.</li> <li>• Cobertura de la cartera.</li> </ul> Definir el papel de la Tesorería General de la Nación y otras tesorerías públicas.

De acuerdo con la evaluación llevada a cabo por la Superintendencia Bancaria sobre aspectos relacionados con la ponderación de activos y el nivel de provisiones de los bancos, se presentan a continuación los ajustes a los estados financieros que estas entidades realizarán:

- a. Cambios en la metodología para establecer los niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los distintos riesgos asociados con la actividad financiera;
- b. Cambios en las metodologías de valoración de las garantías (hipotecarias y otras) que den lugar al incremento en el nivel de provisiones;
- c. Cambio en la metodología de valoración de riesgo crediticio asociado a la cartera que dé lugar al incremento en el nivel de provisiones;
- d. Cambios en las instrucciones contables relacionadas con cuentas por cobrar y otros activos diferidos, que impliquen incremento en el nivel de provisiones y amortizaciones por estos conceptos.

La nueva línea de apoyo otorgará créditos a los bancos, destinados a su capitalización o al fortalecimiento patrimonial, luego de realizar los ajustes mencionados, hasta por el 80% del capital necesario para alcanzar una relación de solvencia del 10%. Los accionistas podrán utilizar estos recursos para capitalizar directamente la entidad o para comprar activos con las debidas calificaciones siempre que esta operación represente un fortalecimiento del establecimiento de crédito.

Con el fin de promover procesos de fusión con los intermediarios de crédito, podrán otorgarse a los accionistas de la entidad absorbente hasta el 80% del valor de los ajustes establecidos anteriormente.

Las condiciones financieras de estos créditos son las siguientes:

	<b>Crédito a accionistas</b>	<b>Bono Fogafín</b>
Plazo	Hasta 9 años.	Hasta 9 años
Período de gracia	2.5 años a intereses y 4 años a capital.	Capitalización de intereses hasta los primeros cinco semestres
Tasa de interés	DTF + 2%	DTF
Amortizaciones	Semestrales	Al vencimiento
Pago de intereses	Semestral	Semestral
Garantías	Acciones de la entidad por el 133% del valor del crédito con valoraciones periódicas	
Plazo máximo de acceso	Hasta el 31 de julio de 2002	

Por otro lado, Fogafín viene trabajando en el programa para garantizar los bonos y títulos hipotecarios sobre cartera de Vivienda de Interés Social (VIS), que en virtud de la Ley 546 de 1999 otorgará el Gobierno Nacional. Esta garantía es de carácter explícito y garantiza el 100% del pago de capital e intereses en los plazos pactados. Al ser una garantía del Gobierno Nacional, los títulos valores amparados por ella tendrán calidad crediticia equivalente a títulos emitidos por la Nación.

Fogafín establecerá las características de los procesos y aprobación de créditos que produzcan un nivel de riesgo aceptable, asociado con la frecuencia estimada en siniestros y la severidad de la pérdida. La frecuencia depende, entre otros aspectos, de las características de la hipoteca tales como la razón préstamo – valor de la garantía y la historia crediticia del deudor.

La severidad de la pérdida está asociada con el patrimonio neto invertido en la propiedad y la recuperación y venta del inmueble en caso de que el crédito se siniestre.

Para analizar la cartera de vivienda se utilizan dos medidas relacionadas entre sí, el *credit scoring* que se determina mediante la evaluación de una serie de factores del comportamiento crediticio del deudor, y el *mortgage scoring* que combina los puntajes de calificación de créditos con atributos de la hipoteca tales como el saldo del préstamo / valor de la vivienda, tipo de vivienda, condiciones económicas esperadas y valoración de la propiedad, entre otros.

La prima está basada en cálculos actuariales y en un modelo que proyecta el desempeño de la cartera hipotecaria durante su ciclo de vida en particular su patrón de siniestralidad, la severidad de las pérdidas y la tasa de persistencia, terminación y mora de la cartera.

#### *Reforma al seguro de depósitos*

Los recursos del seguro de depósitos han sido determinantes dentro de las políticas adelantadas por el gobierno para solucionar la crisis, porque parte de las operaciones de apoyo son financiadas con estos recursos.

En Colombia, el seguro de depósitos es administrado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Entidad pública de características especiales por tener naturaleza única y ser autónoma de la Nación, la principal fuente de financiación se realiza a través de la prima del seguro de depósitos que la ley obliga a los establecimientos de crédito a cancelar.

En 1998, con los recursos del seguro de depósitos se otorgaron operaciones de apoyo por \$1.4 billones, \$1.1 billones en 1999 y \$0.8 billones en el año 2000 (ver Cuadro 4).



Por otro lado, desde la creación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el seguro de depósitos ha sido utilizado en dieciséis oportunidades en casos de liquidación forzosa. Los pasivos con el público de estas entidades suman \$669.8 MM de los cuales el seguro de depósitos cubre sólo el 16,4%.

**Cuadro 4**  
**Operaciones de Apoyo Financiados por el Seguro de Depósitos**

Sector	Tipo de operación	1998	1999	2000	2001 <sup>1/</sup>
Privado	Compra de activos improductivos	-	-	-	53.260
	Compra de cartera con pacto de reventa	22.000	15.344	110.811	1.135
	Préstamos a instituciones inscritas	5.422	443.566	237.609	-
	Préstamos a instituciones inscritas - Res. 004 de 2000	-	-	22.632	-
	Operaciones repo de inversiones	-	-	-	2.484
Público	Capitalizaciones	246.776	105.224	69.406	-
	Compra de activos improductivos	-	-	-	19.178
	Compra de cartera con pacto de reventa	483.000	12.045	307.700	-
	Préstamos a instituciones inscritas	293.759	210.000	-	-
	Operaciones repo de inversiones	-	-	-	13.802
Cooperativo	Compra de cartera con pacto de reventa	348.800	15.000	-	-
	Préstamos a instituciones inscritas	-	286.167	20.000	-
<b>Total</b>		<b>1.399.757</b>	<b>1.087.346</b>	<b>768.158</b>	<b>89.859</b>

<sup>1/</sup> Datos a marzo.

**Fuente:** Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

El costo total del seguro de depósitos de las entidades en liquidación es de \$110 MM después de aplicar el deducible del 25%. Sumando las recuperaciones y el valor presente del pago de la prima del seguro de depósitos, el saldo de la operación es negativo para Fogafín en \$26.7 MM (ver Cuadro 5).

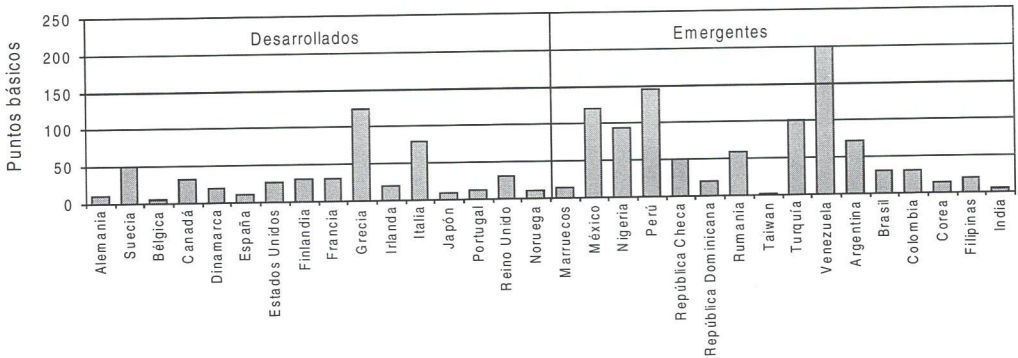
La demanda por recursos redujo las reservas del seguro de depósitos, y la financiación se realizó a través de bonos emitidos por Fogafín, los recursos de la emergencia económica (US\$ 784 millones), préstamos de la Corporación Andina de Fomento (US\$ 100 millones) y recursos transferidos por la Nación de los préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (US\$ 18 millones). Actualmente, las reservas del seguro de depósitos ascienden a US\$ 364 millones.

Por lo anterior, la situación financiera de Fogafín se estrechó y fue necesario restituir la reserva líquida del Fondo a través de la reforma al seguro de depósitos. Para tal efecto se elevó transitoriamente la prima del seguro de depósitos de 0,3% a 0,6% durante el 2001 y se reducirá a 0,5% entre el 2002 y el 2006. Estas primas están acordes con los estándares internacionales (Gráfico 3).

**Cuadro 5**  
**Pago del seguro de depósitos: entidades en liquidación**

<b>Entidad</b>	<b>Valor reconocido acreencias de la no masa 1/</b>	<b>Valor total seguro de depósitos 2/ (1)</b>	<b>Valor presente del pago de la prima del seguro 3/ (2)</b>	<b>Recuperaciones (3)</b>	<b>Diferencia (2) + (3) - (1)</b>
Leasing patrimonio	13.710,53	1.535,51	426,12	329,54	-779,85
Banco Andino	203.681,83	13.556,27	7.867,31	5.762,28	73,32
Banco Pacífico S.A.	99.865,41	11.109,09	2.321,28	2.389,28	-6.398,53
Banco Selfin	32.904,91	4.922,78	906,27	1.377,65	-2.638,86
Corfipacífico	69.998,59	9.567,15	1.016,63	1.321,11	-7.229,41
Bermúdez y Valenzuela	53.429,10	17.622,90	1.185,80	6.303,55	-10.133,55
Findesarrollo	8.080,75	3.073,57	412,23	690,15	-1.971,19
C.F.C. Pacífico	11.951,62	2.337,23	20,09	467,43	-1.849,70
Corfioccidente	2.968,78	219,18	2.567,10	218,11	2.566,04
Leasing Selfin	20.824,63	3.508,98	486,76	2.203,82	-818,39
Leasing Cauca	24.426,84	3.968,31	258,40	3.968,31	258,40
Financiera Arfin	42.230,44	1.997,35	525,70	1.997,35	525,70
La Fortaleza	69.108,64	28.075,59	1.430,89	28.075,59	1.430,89
Corfitransporte	1.790,00	790,00	736,75	0,00	-53,25
Capitalizadora Aurora	842,00	483,90	227,75	0,00	-256,15
Capitalizadora Grancolombiana	13.983,95	7.387,20	586,43	7.387,20	586,43
<b>Total</b>	<b>669.798,03</b>	<b>110.155,02</b>	<b>20.975,50</b>	<b>62.491,40</b>	<b>-26.688,11</b>

**Gráfico 3**  
**Prima del Seguro de Depósitos**



**Fuente:** Sedesa, 1999.

Con el fin de reducir la incertidumbre de los agentes, se amplió la cobertura de \$10 a \$20 millones, que es equivalente a 4.3 veces el PIB *per cápita* proyectado del 2001. Esta garantía es transitoriamente superior a la de otros países en la región; dado el nivel de cobertura actual, se prevé que ésta caiga a 2.8 veces el PIB *per cápita* para el año 2007 (Gráfico 4).

La crítica a la utilización de un sistema de cobertura fijo, exige que el nivel inicial de éste sea sobredimensionado para que alcance los niveles deseados a través del tiempo, sin embargo tiene la ventaja que el público no tiene que estar ajustando constantemente sus expectativas (García, 1999).

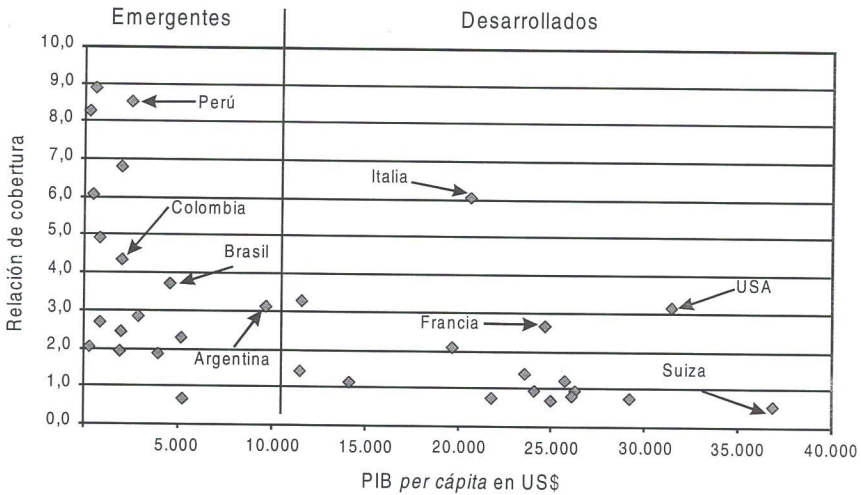
A pesar de que la cobertura se duplicó, el riesgo moral y la disciplina de mercado no fueron afectados en forma significativa debido a que bajo el nuevo esquema los depósitos asegurados representan el 31% de los depósitos del sistema (Cuadro 5). El esquema en Colombia aplica, sobre el valor asegurado, un deducible del 25%.

Desde el año 1999 el precio de la prima del seguro de depósitos está determinado por el nivel de riesgo del intermediario financiero. Teniendo en cuenta que la evaluación del riesgo se realiza *ex-post*, se desarrolló inicialmente un sistema de devoluciones basado en la calificación de riesgo asignada por las agencias calificadoras de riesgo.

El sistema de establecer las primas con esta metodología, determinó una restitución del 48,7% de los recursos recibidos por este concepto en el año 1999 y el 39,9% en el año 2000 a las entidades de crédito, respectivamente (Cuadro 7).



**Gráfico 4**  
**Relación de cobertura del seguro de depósitos**



**Cuadro 6**  
**Depósitos asegurados totales**  
**Cifra en millones - marzo de 2001**

	0-20	20-Adelante	Total asegurado	Total efectivamente garantizado 1/
Bancos	14.339.682	4.706.400	19.046.082	14.284.562
Corp. financieras	336.171	259.280	595.451	446.588
C.F.C.	354.310	203.980	558.290	418.717
Cías. de Leasing	158.833	143.280	302.113	226.585
Total	15.188.996	5.312.940	20.501.936	15.376.452
<b>% sobre total depósitos del sistema</b>	<b>31%</b>	<b>11%</b>	<b>42%</b>	<b>31%</b>

1/ Equivalente al 75% del total asegurado.

Fuente: Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

A partir del año 2001, el precio ex-post de la prima del seguro de depósitos estará determinado por la aplicación de un modelo de evaluación Camel-BIS<sup>4</sup>. Este tipo de modelos consideran una evaluación de tipo deductivo para cada uno de sus componentes asignando una calificación al promedio anual de cada

4 La sigla Camel-BIS corresponde a Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity, Bussiness, Internal Control y Skills.

**Cuadro 7**  
**Seguro de depósitos**  
**(Cifras en millones)**

Año	Recaudo	Devolución	Porcentaje
1998	75.205	-	
1999	140.504	68.444	48,71%
2000	145.702	62.739	43,06%

**Fuente:** Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

variable y por medio de un sistema de ponderaciones de consenso, permite obtener una calificación para el análisis de conjunto de todas las variables.

De acuerdo con el nuevo sistema de devoluciones, la calificación que resulte se incorpora en una función objetivo, la cual cuantifica el porcentaje de devolución o, en su defecto, el porcentaje del pago adicional de la prima.

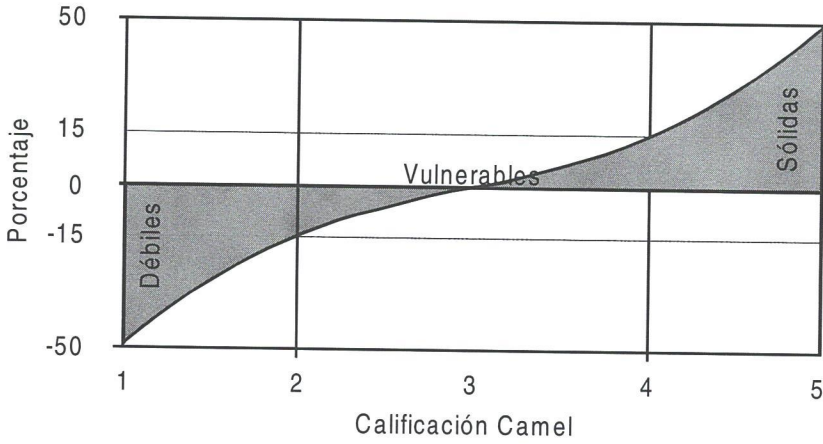
La asignación de riesgo a través de un modelo Camel-BIS aplica un sistema de devoluciones continuo, que no permite grandes diferencias entre instituciones similares, pero que a su vez no genera incentivos de riesgo moral por parte de las instituciones financieras.

En general, los sistemas de primas diferenciadas utilizan modelos escalonados para minimizar los problemas de selección adversa, sin embargo, en el límite de cada uno de los segmentos, la función hace radicalmente diferentes a los agentes cuando en realidad no lo son. Bajo un modelo continuo, como el que se trabaja en este documento, se pueden diferenciar tres grupos de entidades financieras: las sólidas, las que tienen algún grado de vulnerabilidad y las que tienen debilidades estructurales (Gráfico 5). De esta forma se puede establecer un modelo de primas diferenciales que reflejan el riesgo relativo.

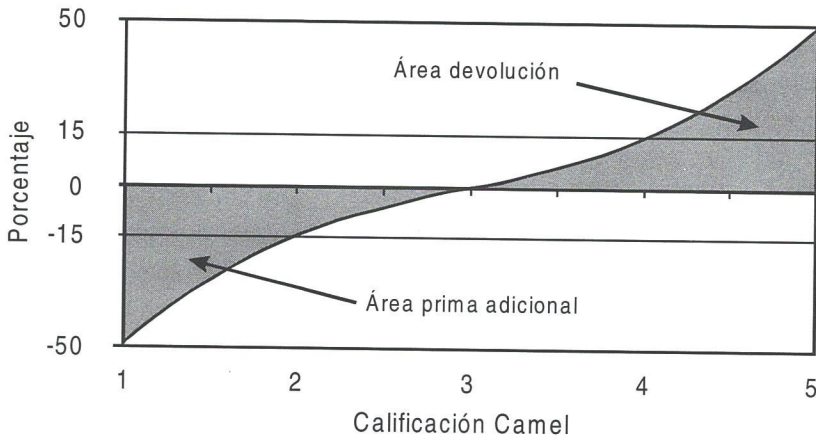
La determinación de estos tres grupos permite reducir el problema de selección adversa, de tal suerte que el modelo tiene la capacidad de desarrollar una estructura de devolución que aproxima el nivel de riesgo de la entidad. Así, la función crea dos regiones diferentes, donde las entidades con calificación menor a tres pagan una prima adicional mientras que aquellas con calificaciones superiores tienen algún porcentaje de devolución (Gráfico 6)<sup>5</sup>.

5 La crítica más relevante a este esquema de devolución, se centra en el hecho que se afecta a las instituciones con dificultades al exigirles el pago de una prima adicional producto de un mayor nivel de riesgo. Sin embargo, los hechos empíricos muestran que las entidades más vulnerables aumentan la probabilidad de

**Gráfico 5**  
**Grupos de entidades financieras**  
**según calificación Camel-BIS**



**Gráfico 6**  
**Sistema de devolución**



incumplimiento de sus obligaciones contractuales y por tanto tienen mayor probabilidad de hacer efectivo el pago del seguro de depósitos. El cambio en el nivel de riesgo debe reflejarse en la prima con el propósito de evitar espacios que generen incentivos perversos que aumenten el riesgo moral y sea subsidiado por las otras instituciones financieras.



RESULTADOS

*Costo fiscal de la crisis*

El costo fiscal de una crisis bancaria depende de la naturaleza y magnitud de los choques que la inician y del tiempo que se toman las autoridades para adoptar medidas efectivas para resolverlas (Frydl, 1999).

En Colombia el costo fiscal de la crisis bancaria alcanzó 4,1% del PIB y estuvo representado en los apoyos del gobierno a la banca pública, en la capitalización y cierre de la banca privada, las erogaciones por concepto de los diferentes alivios a los deudores hipotecarios y el respaldo a los bancos cooperativos.

Se estima que el costo fiscal neto de la crisis bancaria en Colombia alcanzará \$7.6 billones, de los cuales dos terceras partes corresponden al apoyo de la banca pública (Cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Costo fiscal de la crisis bancaria**  
**(billones de pesos)**

	<b>Bruto</b>	<b>Neto</b>	<b>% PIB</b>
Pública	7,5	5,0	2,71
Privada	0,9	0,4	0,22
Liquidaciones	0,1	0,1	0,05
Cooperativa	0,4	0,3	0,16
Alivios	3,3	1,8	0,98
<b>Total</b>	<b>12,2</b>	<b>7,6</b>	<b>4,12</b>

Los alivios a los deudores hipotecarios tienen un costo neto de \$1.8 billones. Los alivios están divididos entre: los apoyos otorgados por la Ley 546 de 1999, la emergencia económica y el programa de reducción de tasas de interés.

El apoyo al sector privado se distribuye en el costo de liquidación de las entidades intervenidas para liquidar, los apoyos al sector cooperativo y las contingencias de la capitalización a la banca privada. Esto representa el 10,5% del costo total neto de la crisis y asciende a \$0.8 billones.

El costo bruto del apoyo a la banca pública asciende a \$7.5 millones, de los cuales se estima se recuperará el 33,3%. Así, el costo neto del apoyo a la banca

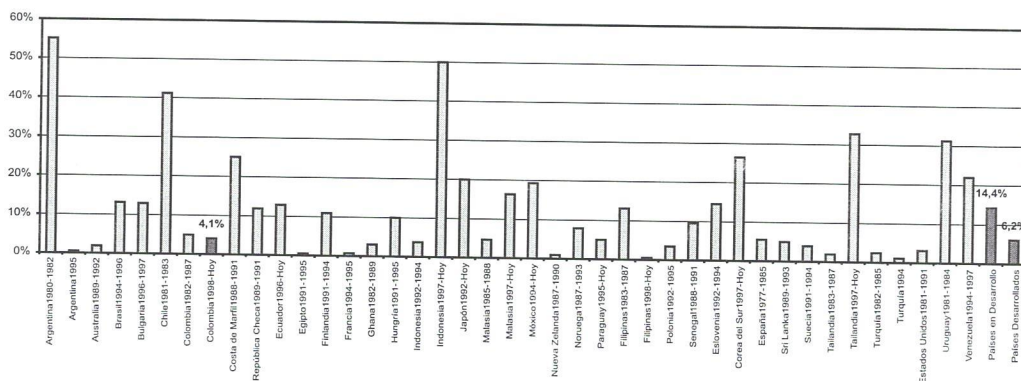
pública asciende a \$5.0 billones, que dependerá de las recuperaciones de activos improductivos, otras operaciones de apoyo<sup>6</sup> y privatizaciones<sup>7</sup> (Cuadro 9).

De acuerdo con las cifras netas, el costo de la crisis en Colombia asciende a 4.12% del PIB. En general, el costo de la crisis colombiana ha sido moderado si se tiene en cuenta que el costo de crisis similares en países en vía de desarrollo ha sido en promedio de 14.4% del PIB, mientras que en países desarrollados ha sido de 6.2% del PIB<sup>8</sup> (Gráfico 8).

**Cuadro 9**  
**Costo fiscal: saneamiento banca pública**  
**(millones de pesos)**

	Costo	% PIB
Saneamiento	7,5	4,07
Recuperaciones	2,5	1,36
Activos improductivos	1,0	0,52
Cobrado	1,0	0,52
Privatizaciones	0,6	0,33
<b>Costo neto</b>	<b>5,0</b>	<b>2,71</b>

**Gráfico 8**  
**Costo de las crisis bancarias como porcentaje del PIB**



Fuente: Honohan y Klingebiel (2000), Fogafín.

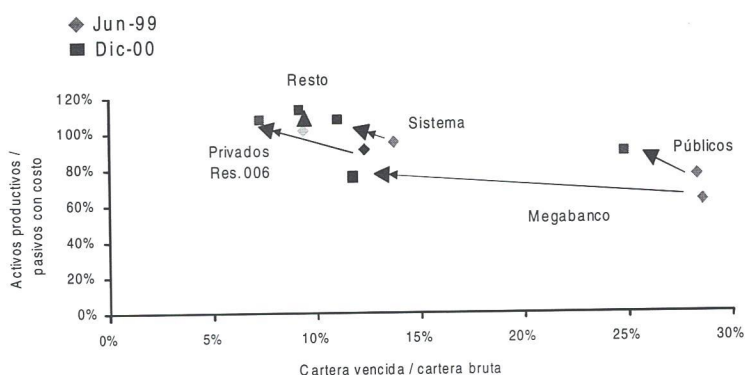
- 6 Incluye capital garantía y compras de cartera con pacto de retroventa, entre otros.
- 7 Se estima que las contingencias del apoyo a la banca pública se encuentran entre 1% y 1,5% del PIB. Otros costos que no hacen parte de la crisis de la banca pública son el pasivo pensional y el capital garantía del IFI y BanAgrario que ascienden a US\$ 890 millones.
- 8 Estos porcentajes están calculados a partir de la muestra de Honohan y Klingebiel (2000). Debido a que el inicio de una crisis bancaria no es un evento que se pueda establecer fácilmente en el tiempo, no existe un

*Banca privada*

Esta política gubernamental, orientada a mantener la confianza de los ahorradores en el sistema financiero, logró evitar una crisis sistémica, dado un esfuerzo de saneamiento y capitalización, así como la intervención de las entidades débiles y una menor participación del Estado.

Las entidades financieras que acudieron a la línea de crédito disponible en el Fondo, presentaron durante el 2000 una recuperación, con indicadores similares a los del resto de las entidades privadas. Esto demuestra las bondades del programa, teniendo en cuenta que estas entidades presentaban una estructura financiera vulnerable, en el momento de la crisis.

**Gráfico 9**  
**Recuperación de las entidades privadas apoyadas por Fogafín**



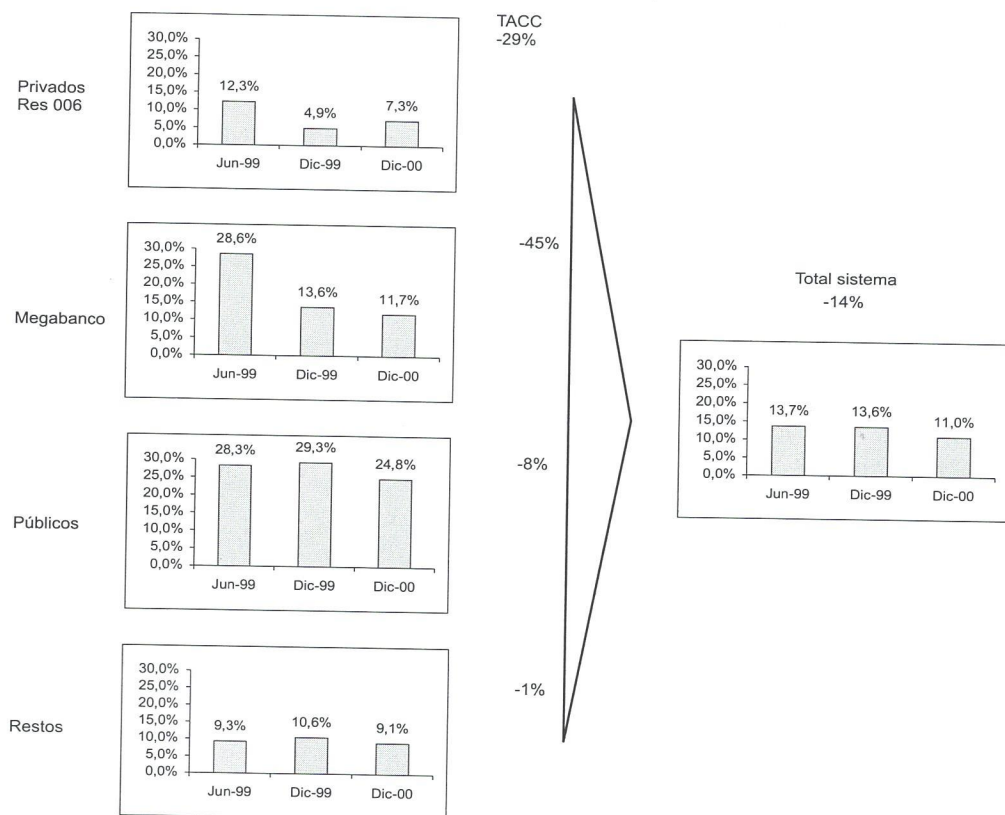
En particular se observa un mejoramiento en la calidad de cartera del sistema al reducirse la cartera vencida en 3 puntos entre junio de 1999 y diciembre del 2000. Durante el mismo período, el nivel de cobertura de la cartera se incrementó un 43% al pasar del 35% al 50%.

El nivel de activos productivos del sistema se ubica por encima de los pasivos con costo, al pasar de una relación del 95% en junio de 1999 al 108% en diciembre de 2000.

procedimiento que sea totalmente objetivo para determinar el inicio de la crisis y por tanto el costo fiscal puede estar sesgado por la percepción del analista (Frydl, 1999). Otros estudios recientes que evalúan los costos de las crisis bancarias son: Caprio y Klingebiel (1996), Lindgren, García y Saal (1996); Demirguc-Kunt y Detrigiache (1998).



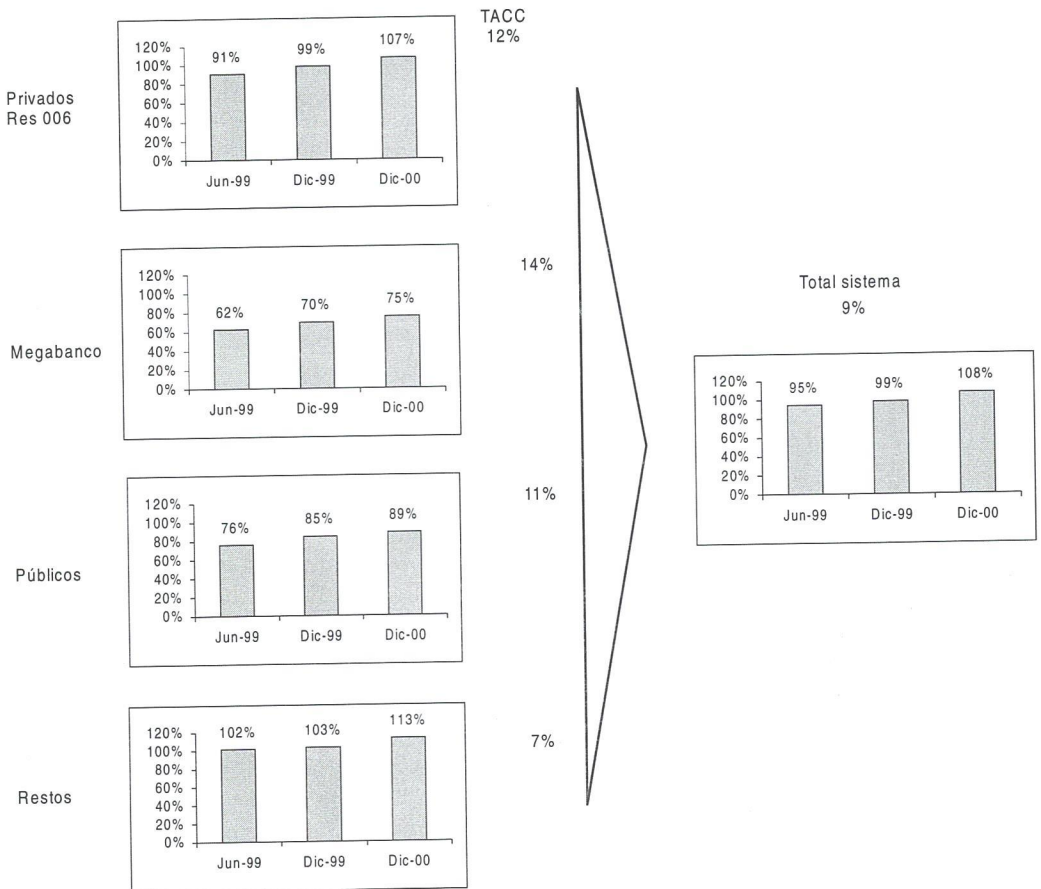
**Gráfico 10**  
**Calidad de cartera (cartera vencida / cartera bruta)**



El indicador de exposición patrimonial (activos improductivos sobre patrimonio) presenta una reducción en el nivel de riesgo, en la medida en que el patrimonio del sistema respalda los activos improductivos. Por su parte, la eficiencia operacional (gastos operativos sobre margen financiero) demuestra un mejor comportamiento, dado que a diciembre de 2000 la generación del negocio bancario soporta la totalidad de los gastos asociados.

Finalmente, la iniciativa propia de entidades de carácter privado que, sin acudir a la línea de crédito del Fondo, sanearon sus estados financieros y se fortalecieron patrimonialmente generó un proceso de recuperación del sistema, que se manifiesta a través del comportamiento de los principales indicadores financie-

**Gráfico 11**  
**Estructura de balance (activos productivos / pasivos con costo)**



ros. Estos resultados demuestran un proceso de recuperación del sistema financiero colombiano, que conjuntamente con las medidas tomadas en el presente año (flexibilización de la línea anterior<sup>9</sup>, una nueva línea y la reforma al seguro de depósitos) consolidan la recuperación del sistema y constituyen la fase final de la crisis.

9 A través de las Resoluciones 1, 3 y 4 del 2000 el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras le permitió a los accionistas cambiar las condiciones de los créditos como lo señala el cuadro 2 del presente documento y abrió la posibilidad de otorgar un préstamo adicional para facilitar el cumplimiento de los requerimientos de capital establecidos por la Superintendencia Bancaria.

### *Banca pública*

El proceso de capitalización de los bancos públicos hasta el 2001 implica costos por valor de US\$ 2.758 millones, que incluyen la capitalización a Bancafé y al IFI durante el primer trimestre del año.

La calidad de la cartera presenta un quiebre en su tendencia, como resultado de las operaciones de saneamiento, al pasar de un indicador del 29% en 1999 al 24% en 2000.

Adicionalmente, se observa un incremento en los niveles de cobertura de la cartera, el cual creció del 29% en diciembre de 1999 al 37% en diciembre de 2000. Estas cifras demuestran cómo los apoyos brindados al sector han permitido que una porción de los recursos sean destinados para cubrir el riesgo de la cartera. De igual forma, se presenta una importante reducción en la proporción de bienes recibidos en pago contra activos al pasar del 2,6% al 1,1% durante el mismo período.

La relación entre activos productivos y pasivos con costo registra una constante mejoría al incrementarse del 76% en junio de 1999 al 89% en 2000. De igual forma, los activos improductivos pasaron de ser 4 a 1.8 veces su patrimonio contable. Sin embargo, se espera que con la culminación de los procesos de saneamiento de la banca pública, estos indicadores experimenten un mejoramiento al cierre del mes de abril, que representen una recuperación de los márgenes de rentabilidad de las entidades.

Los procesos de saneamiento y capitalización en el sector financiero público han permitido recuperar su patrimonio, pasando de un patrimonio negativo de \$0.82 billones en junio de 1999 a \$0.95 billones a diciembre de 2000, restableciendo el respaldo patrimonial de estos intermediarios.

En virtud del proceso de reestructuración administrativa y de personal que se ha adelantado en las entidades públicas, se observa una mayor eficiencia operativa de las mismas. En junio de 1999 por cada \$100 generados eran necesarios \$367 para operar, a diciembre de 2000 esta relación se reduce un 67% y equivalente a \$119.

El siguiente cuadro presenta los principales indicadores de la banca pública en comparación con el resto del sistema financiero.

### *Apoyos complementarios para la banca pública*

Debido al volumen de Bonos de capitalización Fogafín banca pública emitidos para sanear los bancos, la Junta Directiva del Fondo apoyó a las entidades para solucionar el problema de liquidez que dichos bonos representan para estos



bancos; se aprobaron operaciones de compra de cartera con pacto de retroventa por valor de \$250 MM, cupo que fue ampliado a \$350 MM. A esta línea accedieron Bancafé, Banco Granahorrar y la Financiera FES por valor de \$200 MM, \$50 MM y \$58 MM, respectivamente.

**Cuadro 10**  
**Indicadores banca pública<sup>10</sup>**  
**(porcentajes)**

Indicador	Principales indicadores					
	Junio de 1999		Diciembre de 1999		Diciembre de 2000	
	Públicos %	Resto %	Públicos %	Resto %	Públicos %	Resto %
Calidad cartera	28,3	10,1	29,3	10,1	24,8	9,0
Cubrimiento cartera	36,4	34,1	28,9	36,1	37,2	54,4
Estructura balance	76,1	99,3	85,0	101,8	88,7	111,6
Exposición patrimonial	-402,9	75,0	240,4	84,5	180,0	79,1
BRP / Activos	3,3	2,2	2,6	2,0	1,1	1,9
Suficiencia MG Fin.	365,6	84,0	331,7	92,2	118,9	92,4

### *Reducción del tamaño de la banca pública*

Los esfuerzos de capitalización a los bancos oficiales tienen como objetivo además del saneamiento reducir su tamaño, sobre la base de bajar la participación del Estado en la administración de estas entidades, mediante procesos de reestructuración administrativa, de personal, desmonte y venta de estos intermediarios.

De siete entidades bancarias existentes en 1998 con operaciones de primer piso se redujeron a seis en 1999 y en la actualidad sólo quedan en operación tres entidades públicas, por cuanto que el BCH entró en liquidación y la FES se encuentra en proceso de marchitamiento. El nivel de activos administrados por el Estado cayó el 15% entre 1999 y 2000, al pasar de \$17 a \$13 billones (ver

10 Los indicadores están definidos como:

Calidad de la cartera = cartera vencida / cartera bruta

Cubrimiento de cartera = Provisiones / cartera vencida

Estructura del balance = Activos productivos / pasivos con costo

Exposición patrimonial = Activos improductivos / patrimonio

BRP / activos = Bienes recibidos de pagos / activos

Suficiencia del margen financiero = Gastos operativos / margen financiero neto.

Cuadro 11). En la misma dirección, el número de empleados ha disminuido el 22% y el de oficinas el 8% (ver Cuadro 12), consolidando así el proceso de desmonte gradual de la banca pública.

Se estima que el proceso de venta definitiva de Bancafé culminará en el tercer trimestre de 2001.

## CONCLUSIONES

1. Las dificultades del sistema financiero colombiano en los noventa desembocaron en la crisis financiera de 1998-2000. La política del gobierno, desarrollada especialmente a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, evitó el riesgo sistémico por medio de tres instrumentos: mayor vigilancia y supervisión, financiación al sector público y privado y la reforma al seguro de depósitos.
2. Dentro de la línea de capitalización privada se asignaron créditos por \$778.9 MM a once establecimientos de crédito que accedieron a la línea entre el año 1999 y el año 2000. Por otro lado, la capitalización de la banca pública ha implicado, a diciembre de 2000, desembolsos por US\$ 2.758 millones.
3. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras ha diseñado una nueva línea de apoyo destinada a la capitalización o el fortalecimiento patrimonial de las entidades financieras. Esta línea brinda soluciones particulares de acuerdo con las características de cada entidad financiera.
4. Para evitar episodios de pánico bancario, se duplicó la cobertura del seguro de depósitos y se desarrolló una nueva metodología de valoración de riesgo basada en el modelo Camel-BIS.
5. El aumento en la cobertura del seguro de depósitos permite que en el mediano plazo se produzca una profundización financiera, debido a que existe un mayor nivel de confianza en la estabilidad del sistema.
6. El costo fiscal de la crisis asciende a \$7.6 billones, que equivale a 4,1% del PIB. Dos terceras partes del costo fiscal corresponden al apoyo de la banca pública.
7. Los resultados financieros correspondientes al año 2000 muestran que las entidades que accedieron a la línea de capitalización de Fogafín tuvieron una recuperación por cuanto sus indicadores alcanzaron niveles similares a los del resto de las entidades privadas. Esto demuestra las bondades del programa para evitar el riesgo sistémico.

**Cuadro 11**  
**Reducción de la banca pública: Activos y Depósitos**  
**(a pesos constantes de 2000)**

Diciembre de 1998			Diciembre de 1999			Diciembre de 2000 3/		
(millones de pesos)	Activos	Depósitos		Activos	Depósitos		Activos	Depósitos
Bancafé 1/	5.132.120	3.960.031	Bancafé	5.533.602	3.006.167	Bancafé	5.746.457	3.360.879
Caja Agraria	2.873.136	2.087.133	Banagrario 2/	3.471.154	2.113.125	Banagrario 2/	3.272.574	2.179.391
Granahorrar	2.152.928	1.466.932	Granahorrar	2.377.814	1.792.709	Granahorrar	4.167.952	2.624.273
FES	518.008	277.306	FES	358.449	22.418			
BCH	3.598.672	1.403.609	BCH	3.656.481	1.368.555			
Estado	1.023.049	795.096	Banestado	1.664.025	838.167			
Uconal	970.943	251.765						
<b>Total</b>	<b>17.268.856</b>	<b>10.241.905</b>	<b>Total</b>	<b>17.061.525</b>	<b>9.342.142</b>	<b>Total</b>	<b>13.186.984</b>	<b>8.164.543</b>

Fuente: Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

**Cuadro 12**  
**Reducción de la banca pública: empleados y oficinas**

Entidad	Junio de 1998		Diciembre de 1999		Diciembre de 2000	
	Empleados	Oficinas	Empleados	Oficinas	Empleados	Oficinas
Bancafé 1/	9.623	508	7.045	370	4.688	283
Caja Agraria	8.111	918	4.790	690	4.502	698
Granahorrar	2.823	164	2.075	141	2.117	141
FES	653	15	618	14		
BCH	2.796	136				
Estado	2.430	99				
Uconal	1.381	64				
<b>Total</b>	<b>27.822</b>	<b>1.904</b>	<b>14.528</b>	<b>1.215</b>	<b>11.307</b>	<b>1.122</b>

Fuente: Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.



## BIBLIOGRAFÍA

- Caprio, Gerald y Daniela Klingebiel, (1996). "Bank Insolvencies: Cross Country Experience". WB Working Paper 1620. July.
- Demirguc-Kunt, Asli y Enrica Detragiache, (1997). "The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries", IMF Working Paper 97/106. Washington, September.
- Frydl, Edward, (1999). "The Length and Cost of Banking Crises", IMF Working Paper 99/30. Washington, March.
- García, Gillian, (1999). "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices", IMF Working Paper 99/54. Washington, April.
- Honohan, Patrick y Daniela Klingebiel, (2000). "Controlling Fiscal Cost of Banking Crises" WB Working Paper 2441. Washington, September.
- Sedesa, (1999). Memoria y estados contables 1999. Buenos Aires.

# UNIDAS S.A.

## CASA DE CAMBIOS

### PUNTOS DE ATENCION

#### A Nivel Nacional:

Bogotá: C.Cial.Centro 93- Centro:  
Av.Jiménez-C.Cial. Salitre Plaza-  
C.Cial. Plaza de las Américas  
Restrepo:C.Cial.Rego-C.Cial.  
Centro Suba Soacha:C.Cial.Unisur  
Cali: Centro Ed. Carvajal-Cali Colón:  
C.Cial. Colón Plaza-C.Cial.  
Cosmocentro

Medellín:C.Cial. Almacentro-  
Centro:C.Cial. El Paso

Armenia: C.Cial. Firenze  
Pereira:Centro-Aeropuerto  
Dos Quebradas: C.Cial.Plaza el Sol  
Manizales:Ed. Don Pedro  
Cartagena: Ed. Aynos  
Ibagué: Ed. Beneficencia del Tolima  
Barranquilla: CII 53 No46-59  
Popayán: Cr 6 No 5-87 Of.409  
Bucaramanga: Cr 34 No 52-17  
Palmira: Ed. Versilia  
Buenaventura: CII 1 No 3-97  
Tulua: Cr 27 No 27-43 L111  
Cartago: Cr 4 No 12-20 L104  
Buga:C.Cial. Profesional El Café  
Cúcuta:Cond.C.Cial. Cúcuta Plaza  
Pasto:C.Cial. Los Andes  
Villavicencio:C.Cial. Los Centauros  
Neiva:C.Cial. Metropolitano  
Itagüí:C.Cial. Itagüí  
Bello: C.Cial. Metro Bello  
Ipiales: Cr6 No14-96  
Santa Marta: CII 15 No 3- 21 L109  
Sincelejo: Cr 18 No 21-46 L101  
Montería: Cr3 No 29-56 L105  
Maicao: C.Cial. Europa

### NUESTROS SERVICIOS:

Resolución 8-505/2000 B.R.

### GIROS INTERNACIONALES

### COMPRA Y VENTA DE DIVISAS EN EFECTIVO

### COMPRA Y VENTA DE CHEQUES

### TRANSFERENCIAS BANCARIAS



Calle 94A No 13 - 42 oficina 203  
PBX: (571) 6219889 - 6219905  
www.unidasco.com  
e-mail: gerunidasco@unidasco.com  
Santafe de Bogota D.C. - COLOMBIA

*Unimos lo que realmente valoras!!*

Noemí Sanín\*

---

Candidata Movimiento Político  
"Sí Colombia", a la Presidencia de la República

---

\* Doctora en Derecho y Socioeconomía de la Universidad Javeriana con especialización en Derecho Comercial y Financiero.

Ha sido:

- Vicepresidenta de operación y crédito de la Corporación de Ahorro y Vivienda Colmena, 1976-1980.
- Presidenta de la Corporación de Ahorro y Vivienda Colmena, 1980-1983.
- Ministra de Comunicaciones, 1983-1986.
- Ejercicio de la profesión de abogada, asesora y consultora empresarial, 1986-1988.
- Presidenta de la Corporación Financiera Colombiana, 1988-1990.
- Embajadora de Colombia en Venezuela, 1990-1991.
- Ministra de Relaciones Exteriores, 1991-1994.
- Embajadora de Colombia ante el Reino Unido, 1994-1995.
- Candidata presidencial por el Movimiento Independiente Sí Colombia- Opción Vida, 1998.
- Integrante de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.
- Así mismo ha participado en las juntas directivas de Telecom, Inravisión, Adpostal, de la Compañía de Fomento Cinematográfico, Focine, de la Compañía de Difusión de Audiovisuales, de la Fundación del Patrimonio Fílmico Nacional, de la Asociación Bancaria de Colombia, del Banco de Bogotá, entre otros.



## **A**mirgos y amigas de la Convención Bancaria:

Hace unos días me senté a hablar con los niños de un colegio del barrio Lucero Alto, en el sur de Bogotá. Cuando les pregunté qué querían ser cuando grandes, unos me contestaron que policías, otros astronautas, algunos médicos, otros artistas y toda clase de oficios y profesiones. Sin embargo, ninguno de ellos me dijo que quería ser banquero. Tampoco hubo alguno que me dijera que quería ser político.

Alcané a notar su desconcierto cuando les conté que yo me sentía orgullosa de haber trabajado como banquera y financista, y que desde hace un tiempo me había dado por ser política.

Fui por muchos años colega de ustedes. Durante casi toda mi vida –como la mayoría de los colombianos– he sido deudora de algunos de ustedes. También he sido, por años, funcionaria pública. Viviendo todos esos papeles, sigo aún sin entender: ¿por qué en Colombia parecen antagónicos e incompatibles los deudores y la banca? ¿Por qué se nos han vuelto irreconciliables los deseos de hacer empresa con las políticas de financiamiento? ¿Por qué ha resultado imposible estimular el ahorro y movilizarlo en la proporción necesaria, para generar los empleos que nos permitan superar la encrucijada en la que nos encontramos? ¿Por qué dejamos que las tasas de interés llegaran a ser tan altas que estrangulaban la economía y empobrecieron a todos los colombianos?

Todos estos interrogantes se podrían responder si descubriéramos el misterio del crédito y entendiéramos, de una vez por todas, que Estado, sector financiero, ahorradores y deudores, son socios forzosos y necesarios del desarrollo. Es suicida cualquiera de ellos que crea que puede actuar sin tener en cuenta a los otros. Es suicida el banquero que sólo piensa en defender sus dividendos, en desmedro de la justa retribución a sus ahorradores, o estrangulando la capacidad de pago de sus deudores. Es suicida el Estado, que a través de normas políticas, o con el cambio permanente de las políticas, ahorque el sistema financiero. Fue totalmente suicida, económica y socialmente imperdonable, haber llegado a tasas de interés corriente de más del 50% y alrededor del 70%, incluidos los de mora.

No podemos negar que estas actitudes suicidas han pesado mucho en la desesperanza, la incertidumbre y el escepticismo que hoy paralizan a Colombia.

Hoy ocho de cada diez colombianos creen que el país va por mal camino. El 80% de los colombianos teme por su seguridad, el 80% de todos los que hoy tienen empleo y la gran mayoría de los altos ejecutivos se sienten preocupados por perder su trabajo en los próximos 12 meses. No son ustedes hoy tan distintos del promedio de los colombianos: lo que más queremos todos, sin distinguir, es tener paz y empleo. Estas respuestas reflejan las angustias de todos.

Me he preguntado, si los colombianos querrán una campaña presidencial para identificar problemas y no soluciones.

He llegado a la conclusión de que los colombianos quieren más bien un liderazgo que les demuestre que Colombia sí tiene salida. Un liderazgo que sea capaz de señalar un norte. Que muestre para dónde vamos, a pesar de todas las dificultades que nos agobian. Una visión clara que nos devuelva la esperanza en el futuro y la confianza en el presente. Una campaña que convoque a todos los colombianos a que tengamos una nueva actitud que permita la reconstrucción del Estado y la participación, sin exclusiones, en las oportunidades y en las soluciones. Y lo más importante, una campaña que sea creíble y que no esté hipotecada a los intereses de unos pocos.

Muchos de ustedes se preguntarán qué he estado haciendo desde que obtuvimos casi 3 millones de votos. La respuesta es simple: buscando salidas, preparándome para gobernar.

Mientras el gobierno que ganó las elecciones se ha dedicado a improvisar, a intentar sobreaguar los chaparrones para los que nunca se preparó.

Mientras otros han estado aceitando su maquinaria o haciendo oposición de dientes para fuera, cuando siguen co-gobernando de Congreso, burocracia y contratos para adentro. Mientras ellos siguen en las piñatas que por décadas ha ocupado al bipartidismo, yo he decidido seguirme preparando para dirigir nuestro país.

Quise conocer de primera mano la experiencia de países que han podido superar problemas tan grandes como los nuestros. En los últimos dos años trabajé con un grupo sin igual de consejeros. Interactué intensamente con destacados líderes, profesores y empresarios en clases, conferencias internacionales y en reuniones personales. Y les digo, con toda sinceridad, hoy me siento más preparada que nunca para asumir la difícilísima pero apasionante tarea de gobernar a Colombia.

Y mientras tanto, conformé y puse en funcionamiento 29 grupos de trabajo en las áreas cruciales para nuestro futuro. En estos grupos que funcionan hoy en Bogotá, en Medellín, en Cali, en Barranquilla, en Cartagena, en Bucaramanga y en otras ciudades, trabajan unas quinientas personas. Quinientos especialistas a quienes les planteé el enorme reto de sumarnos para construir el mejor plan de gobierno para Colombia. El primer plan de gobierno que no naciera exclusivamente en

Bogotá. Un plan que se viene nutriendo de la experiencia e inquietudes de muchos que nunca habían sido oídos. Un plan que dote a Colombia de unas metas realizables en el corto, mediano y largo plazo. Un plan que nos devuelva el derecho a pensar en grande.

Les propuse elaborar un plan de gobierno a cuatro años, un programa de estado que llamamos el 2-27, que le permita al país fijar su horizonte para los próximos 25 años y una propuesta a la sociedad, que consiga una nueva actitud emprendedora, productiva, democrática y tolerante.

Estamos frente a la peor crisis de Estado de nuestra historia. Por eso estamos decididos a refundar el Estado. Hoy ese Estado está en franca disolución, no puede garantizar la vida, ni la libertad, ni la igualdad, ni la justicia, ni el derecho a progresar. La política tradicional ha tirado por la borda todas las oportunidades para poner las cosas en orden.

Por todo esto, nuestro programa comprende una agenda concreta de acción para empezar a implementar todas las reformas en los primeros 90 días de mi gobierno.

Que nadie se llame a engaños, desde el primer día vamos a demostrar que se acabó el recreo.

No vamos a llegar a enterarnos de la situación, ni vamos a gastar los días tratando de gobernar el pasado. Vamos a enderezar el rumbo de esta herencia que no tiene por qué condenarnos también el futuro.

Estamos proponiendo para las próximas elecciones presidenciales que los colombianos ejerzan su derecho al voto programático. El voto no puede seguir siendo una expresión simple de favoritismo o antipatía personal, menos aún expresión de la maquinaria. Tiene que ser un mandato inequívoco para que el Congreso adopte las reformas necesarias y el gobierno las ejecute con eficiencia y firmeza.

Señoras y señores:

Que se sepa de una vez, que a partir del 7 de agosto del 2002, no voy a permitir que siga el indeseable maridaje de gobierno y Congreso que deslegitima el papel de unos y otros, que frustra las expectativas de los ciudadanos después de cada elección, y que le encarece al país hasta las decisiones más simples.

En este foro, esencialmente económico, quiero compartir con ustedes la decisión que hemos tomado de romper paradigmas. El proyecto económico, debe ir de la mano del proyecto social y cultural de Colombia.

Permítanme compartir con ustedes algunas inquietudes.

Imaginémonos el 2010.



A mi equipo de trabajo le repetí hace unas semanas la pregunta que siempre me quita el sueño: ¿qué vamos a hacer, en concreto, para reducir el desempleo y la pobreza en el menor lapso posible? ¿Qué tenemos que hacer para doblar las oportunidades para la mayoría de los colombianos? ¿Cómo lograr re-encarrilar el desarrollo económico y social de Colombia en el nuevo siglo?

En el año 2010 Colombia tendrá, aparte de los 3 o 4 millones de personas viviendo en el exterior, 50 millones de habitantes en el territorio, 23 de ellos en la fuerza laboral. Es decir, antes de terminar la década, tendremos 3 millones 200 mil nuevos colombianos buscando trabajo, y casi cuatro millones adicionales dependientes de quienes tengan empleo.

Si la economía siguiera creciendo entre el 2 y el 3% anual durante toda la década –para no imaginarnos escenarios aún peores–, el ingreso *per cápita* no recuperaría el nivel en dólares que obtuvo en 1995. La tasa de desempleo aumentaría en cada uno de los próximos 10 años hasta llegar en las grandes ciudades al 25%. La tasa de pobreza no disminuiría, y el número de extremadamente pobres, con ingresos inferiores a 2 dólares diarios, menos de 5 mil pesos, aumentaría en dos millones, hasta sobrepasar los 20 millones en el año 2010.

Para resolver sus más agobiantes problemas de pobreza y desempleo, el país tiene que multiplicar sus posibilidades de crecimiento y creación de riqueza. Son esas posibilidades las que generarán empleo y trabajo. Los modelos que venimos corriendo en la campaña indican que el esfuerzo requerido no es cualquier cosa. Sólo para bajar a la mitad las cifras actuales de desempleo y pobreza tendríamos que crecer a un promedio del 6% anual durante la década que comienza.

No podemos repetir el expediente de aumentar al gasto público no selectivo, no rentable social ni económicamente: los noventa son la experiencia de política económica más amarga de todo el siglo XX: más gasto público trajo más gasto público, más endeudamiento, más impuestos y más desbalance fiscal, pero poco crecimiento económico y prácticamente ninguno social.

En los últimos diez años hemos tenido siete reformas tributarias. El IVA subió del 10 al 16%. El impuesto de renta se incrementó en 5 puntos. Se creó el impuesto del 2 por mil, que ya subió al 3 por mil. Se crearon los bonos de guerra y los bonos para la paz. Y no van a creerlo ustedes: toda esta cascada de impuestos, y la consecuente inseguridad jurídica, no ha aumentado los ingresos tributarios con relación al PIB ni siquiera en un 1%. En cambio el gasto público se disparó.

Y como si fuera poco, en lo que lleva corrido de este gobierno se rompió el récord del endeudamiento. Sin completar aún los tres años de administración, ha sido capaz de duplicar la deuda pública.

A pesar de los llamados de otros candidatos presidenciales, tampoco se debería repetir el expediente de los sesenta cuando más emisión trajo mucha y más prolongada inflación, desajustes externos y poco crecimiento económico. Para crecer y distribuir mejor, hay que ponerle mucha más seriedad e imaginación a la economía.

Yo no creo en los neoliberales, que tienen fe ciega en las virtudes del mercado y se olvidan de las personas. El mercado, por sí solo, es incompetente para mejorar la distribución y buscar la equidad.

Tampoco creo en la prédica de algunos socialdemócratas que tienen fe ciega sólo en el Estado, desconocen el papel y la responsabilidad del sector privado y, en últimas, también se olvidan de la gente.

El crecimiento económico del nuevo siglo tendrá que ser jalonado por los dos motores en los que hoy coinciden los mejores analistas: las nuevas exportaciones y la inversión privada. Si, según las más recientes proyecciones, la suma de exportaciones de café y petróleo no será al final de la década muy distinta de lo que es hoy en día –aunque podría caer una tercera parte de aquí al 2004–, las exportaciones menores tendrán que volverse mayores.

Repito, las exportaciones que hoy llamamos menores tendrán que volverse mayores.

Para el año 2010 tendremos como meta exportar 20.000 millones de dólares. Con ello, evitaremos un desbalance en cuenta corriente que nos aumente la deuda y obtendremos los dólares que permitan un aumento enorme de la inversión.

Para hacer posible este aumento de las exportaciones, si se mantiene estable el esfuerzo de inversión pública, la inversión privada tendrá que triplicar su participación en el PIB.

Asómbrense: hoy tenemos la inversión privada más baja de todos los países en desarrollo, apenas el 5 % del PIB. Necesitamos llevarla al 15 por ciento. Es decir pasar de los 4.200 millones de dólares de este año a 25 mil millones en el 2010.

La creación de 5 millones de empleos y la superación de la pobreza de más de 11 millones de colombianos es, ciertamente, un desafío enorme para la primera década de este nuevo siglo que nos hemos negado a caminar. ¡Tenemos que poder hacerlo! Este es el reto en el que todos vamos a tener que trabajar.

### ¿CÓMO HACERLO?

Más que pequeños ajustes y muchos baños de aguas tibias, la economía colombiana necesita un fuerte timonazo y un firme timonel. Para que no siga siendo la fuente de desesperanza y frustración, tenemos que transformar a fondo, con mucha audacia, el funcionamiento de nuestra economía.

Si no hubiese sido por las exportaciones, hoy tendríamos medio millón más de desempleados.

En estos tres años, mucho hemos aprendido de lo que funciona y no funciona en materia exportadora. El impulso exportador no puede ser el resultado de valientes pero aislados esfuerzos de un ministerio.

Sin desconocer el mercado doméstico, la conquista del mercado internacional para nuestras empresas honestas y pujantes será una obsesión en mi gobierno. Los incentivos y el apoyo generoso del Estado tendrán un norte claro durante la próxima administración.

Los mayores mercados se requieren para poder explotar la nueva base de nuestro desarrollo: no más simples recursos naturales, no más ilusiones de mano de obra barata. Con ellos se exporta, pero la economía no crece ni se crea suficiente empleo. Tampoco se mejora el nivel de consumo ni de bienestar de nuestra gente.

El reto ahora es exportar valor agregado. De lo que se trata es de desarrollar, a través de la educación y la formación, nuestro capital humano. La tecnología y la ciencia son las herramientas para estar en el siglo XXI y potenciar verdaderamente nuestra capacidad exportadora. Se trata de cambiar radicalmente no sólo el modelo económico, haciendo compatibles la macroeconomía y la microeconomía, sino también el modelo productivo con una competitividad más sistémica y arraigada en la mente de todos los colombianos.

Hemos decidido crear paraísos fiscales, exentos de impuestos de 5 a 15 años, según su contribución a la generación de actividades productivas, a las nuevas inversiones que se den en empresas de turismo, conocimiento, ciencia y tecnología. Para darles un ejemplo, Costa Rica con un plan mucho menos ambicioso, se encuentra en este momento exportando micro-chips de computador por un valor que supera el total de las divisas generadas por exportación de flores, café y turismo.

Tenemos que convencernos de una vez por todas que la "globofobia" sólo le trae daño al país. Tenemos que continuar insertando a Colombia en el mundo, y de acuerdo con sus posibilidades y conveniencias profundizar los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Europa y Asia y como una prioridad en la Colombia internacional, trabajar con decisión y voluntad en la integración política, social y económica de América Latina.

Nos tenemos que dedicar a completar el ciclo de la internacionalización de la economía aprendiendo a exportar, con la misma capacidad de adaptación que tuvimos para aprender a importar. Si ustedes me lo permiten también debemos aprender a presionar y a negociar para impedir el proteccionismo de los países desarrollados. Es inaceptable que ellos cierren sus mercados a productos prove-



nientes de Latinoamérica, cuando al mismo tiempo hacen llamados a la libre circulación de aquellos bienes en los que tienen una enorme ventaja competitiva.

El desafío que más me inquieta, porque el punto de partida es verdaderamente pobre, es la multiplicación de la inversión. Vamos a triplicar la inversión en vivienda, pero esto no resulta suficiente. La responsabilidad principal recaerá en la inversión empresarial. El mantra de mi gobierno será, entonces, reconstruir el clima de la inversión. Para los extranjeros y para los nacionales. Para los grandes, los medianos y los pequeños. Para las empresas y para las familias. En máquinas y también en años de educación y capacitación. Sólo con inversión, con mucha inversión, los colombianos le apostaremos a nuestro futuro. El resto es carreta.

Los obstáculos de la inversión hoy son muchos. Voy a mencionar sólo tres: los desincentivos tributarios, la imposibilidad del financiamiento y la inseguridad.

En la década anterior, el sistema tributario se fue sesgando en contra de la inversión. Colombia tiene en la actualidad la tasa impositiva sobre las ganancias empresariales más alta de América Latina. Ponerle impuestos a la inversión es ponerle impuestos al crecimiento. Es tratar de detener el desarrollo. Hay que minimizar los impuestos a todas las ganancias que se reinviertan, e incluso acabar esos impuestos.

La falta de financiamiento limita, sin duda, las posibilidades de multiplicar la inversión. Y no es sólo que el crédito del conjunto del sistema financiero al sector privado, en términos *per cápita*, esté hoy por debajo del que había a comienzos de los noventa. Es que el valor del capital de las empresas, también en términos *per cápita*, está apenas al nivel que teníamos a comienzos de los ochenta. A pesar del enorme flujo de inversión extranjera, el país ha hecho un pobre esfuerzo por capitalizar su sector empresarial.

Los obstáculos del financiamiento empresarial, así como al hipotecario, reflejan un problema de fondo que cualquier gobierno del futuro tendrá que atacar: la inseguridad de los derechos de propiedad y de los derechos del crédito.

En comparaciones internacionales, los colombianos tenemos hoy día unas de las reglas de juego más confusas y cambiantes del mundo. ¿Sabían ustedes que los accionistas minoritarios están entre los más desprotegidos del mundo? ¿Sabían ustedes que los acreedores también lo son? ¿Y sabían ustedes que la seguridad jurídica de estos derechos es el principal determinante del grado de desarrollo del mercado de capitales? Sin enfrentar este problema, que está en la base de nuestras posibilidades de desarrollo, no podremos llegar muy lejos.

El problema del financiamiento externo es aún mayor para los nuevos emprendimientos en Colombia. Justo en el momento en que la economía mundial tiene como prioridad el surgimiento de nuevos empresarios, los obstáculos en el país son cada vez mayores.

Los trámites legales a la creación de empresas son en nuestro país cinco veces más costosos que en cualquier país desarrollado.

El crédito institucional ha terminado por concentrarse en manos de quienes menos lo necesitan o de los que pueden ofrecer garantías, y ha desaparecido prácticamente para el 95% de las empresas del país.

El mercado de capitales sólo sirve para que el gobierno amplíe su endeudamiento y unas pocas grandes empresas coloquen bonos o acciones.

El marginamiento de la mayoría de los colombianos del crédito formal, tiene una de sus más funestas consecuencias en la formación de un mercado extrabancario usurero, cuyos intereses sólo pueden cubrirse con actividades al margen de la ley.

Las altas tasas de interés alejan la posibilidad de construir riqueza con honradez y el esfuerzo del trabajo. Los colombianos tienen derecho a la estabilidad del empleo, pero también a la participación en la propiedad. Resulta increíble que hoy tengamos menos propietarios en Colombia que hace 20 años.

Se ha vuelto cada vez más difícil hacer empresa en el país. Por eso la aspiración de hacer riqueza y la necesidad de ganarse la vida han encontrado salida principalmente en el Estado o en las actividades al margen de la ley. Frank Safford, el historiador norteamericano, ha asociado la estabilidad democrática de Colombia a la conformación temprana de un país de pequeños propietarios: los cafeteros.

En el siglo XXI tenemos que retomar ese espíritu y hacer de Colombia un país de propietarios, de muchos propietarios. Esta es una decisión que tomó Sí Colombia.

Tenemos que darle un vuelco también a las relaciones laborales. Las empresas más exitosas del mundo, cada día involucran más al trabajador en los contratos de riesgo-beneficio. Esto es una forma de compartir utilidades, de hacer partícipe al empleado de los éxitos y vincular su eficiencia a sus ingresos.

A estas alturas, ustedes se preguntarán: claro que la inseguridad jurídica es importante; claro que la inseguridad de la propiedad y del crédito es crítica; claro que un nuevo fundamento de derechos tiene que ser la esencia de una reforma a fondo del mercado de capitales: ¿pero, no es más importante la inseguridad a la que hoy nos tienen abocados los violentos? Quiero plantearles, entonces, unas ideas sobre el proceso de paz.

El tema de la inseguridad se ha vuelto crucial para definir la viabilidad del país. La tasa de homicidios, con 68 por cada 100.000 personas, se mantiene al doble del promedio de los países en desarrollo. El índice de secuestro no tiene siquiera comparación: de cada 100 secuestros registrados en el mundo, 70 ocurren en Colombia.

Aunque llegáramos a firmar la paz con la guerrilla, seguiríamos teniendo más de quince mil muertes violentas al año. ¿Por qué? Porque no hay justicia, y porque el Estado no garantiza la seguridad de los ciudadanos.

Siempre he reconocido, y lo vuelvo a hacer hoy, que el gobierno ha sido generoso en sus gestos de paz.

Sin embargo al proceso le ha faltado firmeza, claridad, reglas y resultados.

No nos podemos conformar con los electrochoques que se le aplican cada vez que está moribundo. Eso no es serio. Eso no es lo que demanda el país.

Para los colombianos es incomprensible que el resultado más visible de las conversaciones con las FARC, haya sido la multiplicación de la violencia guerrillera.

Para recuperar la confianza de los colombianos en el proceso de paz es necesario comprometer a la guerrilla con un cese de hostilidades verificable.

Un cese de hostilidades que realmente sea un paso hacia la paz, y que no acabe convertido en un pretexto táctico para que la guerrilla avance en una guerra de posiciones.

Generosidad no es sinónimo de debilidad. Las FARC han recibido mucho y han cedido poco. Las concesiones no pueden ser de un solo lado.

Esto tiene que cambiar. Y para que cambie, insisto, y para salvar el proceso de paz como todos queremos, se hace imprescindible contar con una verificación internacional. Entre otras razones, para garantizar que la zona de distensión no siga siendo utilizada como escuela de reentrenamiento para la guerra, ni como prisión para los secuestrados, ni como campo de concentración para nuestros policías y soldados.

Con o sin proceso de paz, las Fuerzas Armadas de Colombia deben ser fortalecidas y apoyadas. Necesitamos un Estado fuerte y eficiente. Porque digámonos la verdad: el Estado está en franca disolución y su reconstrucción es el más serio programa no sólo para el próximo gobierno, sino que debe ser el verdadero propósito nacional que nos impongamos como sociedad que busca la supervivencia. Todo ello, sin abandonar una política de desarrollo con justicia social.

No podemos permitir que el proceso de negociación con la guerrilla sirva de pretexto para aplazar las grandes decisiones que demanda el país. Las obligaciones del gobierno, de las Fuerzas Militares y del Congreso siguen vigentes.

Los problemas de los colombianos no dan espera. El Estado no puede seguir aplazando, o manejando al ritmo que le impone la coyuntura, la solución de los problemas económicos y de seguridad ciudadana.



Adelantar diálogos de paz no significa que hayamos trasladado el Congreso al Caguán.

Ni que hayamos delegado en la guerrilla ninguna de las responsabilidades que tiene el Estado con los ciudadanos.

En cuanto a la búsqueda de la paz, el primer punto en el que creo es la recuperación de la autoridad por parte del Estado.

Lo segundo, consiste en fortalecer al Ejército. No sólo aumentando su pie de fuerza, como muchos creen dentro de un reduccionismo ingenuo, sino profesionalizándolo, tecnificándolo, dotándolo de herramientas de inteligencia que lo hagan más eficiente y oportuno.

En tercer lugar, debo reiterar la necesidad de encontrar una salida negociada al conflicto armado. Debemos intentar una salida política. La guerra sólo trae pesadumbre. Como lo advertía el escritor inglés H.G. Wells, "el dios de la guerra nos despoja primero de la riqueza, nos quita todo lo superfluo y luego regresa por nuestras cosas más necesarias y elementales, y también nos las arrebatata".

Frente a los otros grupos guerrilleros, el Estado debe unificar su respuesta. Extender a ellos la posibilidad de diálogo bajo la misma condición de obtener un cese de hostilidades.

En cuarto lugar, debemos adecuar nuestras normas ordinarias y excepcionales al desafío que la violencia y el terrorismo le han planteado a Colombia. Sin que esto signifique arbitrariedad o menoscabo de los derechos fundamentales.

La negociación tiene que tener principios. La democracia no se negocia. La vida y la libertad tampoco son negociables. Ni el derecho a la propiedad privada y su función social. La integridad territorial tampoco es negociable, independientemente del sistema político que la democracia escoja para conducirnos.

Por último, no podemos exigirle firmeza solamente al gobierno. La sociedad debe contribuir a la reconstrucción del estado de derecho y no aceptar el pago a fuerzas ilegítimas que tratan de sustituirlo y que se abrogan la potestad de defender la vida y las libertades. Tampoco aceptar extorsiones o apoyos de origen irregular.

Ahora bien, si no es posible negociar la paz a pesar de la voluntad del Estado, tendremos que ganar la paz con la fuerza legítima de la democracia.

Hay que recuperar la iniciativa. Tenemos que ser capaces de proponer una estrategia para que la paz sea un buen negocio para todos.

Soy consciente de que el Estado tiene que garantizar la seguridad de los ciudadanos. Hago un llamado para que los colombianos sensatos, que son la mayoría, apoyen con orgullo a nuestras fuerzas militares y reclamen eficiencia en la

labor de las autoridades. Y también para que impidan que actores ilegítimos, como los paramilitares, pretendan suplantar la acción del Estado.

No hay crimen bueno. No podemos ceder ante el embate de los violentos. Ni pensar que la defensa de la democracia y del derecho a la propiedad, la podemos delegar en ellos, destruyendo de paso al Estado.

Aún así, estoy convencida que el proceso de paz, para que sea sustentable, requerirá en algún momento integrar a las llamadas autodefensas.

A la paz no se llega ni con entreguismo, ni con guerrerismo. Nuestra democracia necesita fortalecimiento.

Los postulados de Luis Carlos Galán y sus ataques contra la corrupción de la clase política siguen vigentes. A eso me refería yo en 1998 cuando decía que tanto Serpa como Pastrana eran más de lo mismo: de una u otra manera ambos representan a las maquinarias políticas. La prueba de esto es que entre el presidente, que maneja la bancada conservadora, y Serpa, que domina la maquinaria liberal, no fueron capaces de sacar adelante una reforma política. En este punto también existió pleno acuerdo entre la presunta oposición y el aparente gobierno. En la reforma política que vamos a presentar el 8 de agosto del próximo año, hemos incluido la reforma al sistema plebiscitario y de referendo simplificando su trámite. Con ello buscamos poder acudir a la consulta ciudadana sin las limitaciones de hoy.

Si el Congreso no aceptara autorreformarse como ha ocurrido hasta ahora, si se negara a colaborar en la solución de los problemas que vive Colombia, o a tramitar el mandato que voy a recibir por los electores, acudiré al constituyente primario y les aseguro que no me asustaré, como le ocurrió a este gobierno. Aceptaré el desafío y muy rápido para que no se alcance a afectar la economía. Porque no puede ser justo con los colombianos, que al margen del interés general, se repita el lema de un gobierno: aquí estoy y aquí me quedo.

Tanto el presidente Pastrana como Horacio Serpa son, a su manera, rehenes de la clase política. De esos clubes de caciques, clientelas y contratistas en los que quedaron convertidos los partidos.

Colombia, señoras y señores, necesita un presidente libre, sin hipotecas ni de la guerrilla, ni de los paramilitares, ni de los politiqueros, ni de los narcos, ni de los grupos económicos que intenten abusar de su posición dominante. Un presidente libre, con las faldas bien puestas.

Se equivocan quienes afirman que yo estoy en contra de los partidos. Mi campaña está integrada, de hecho, por independientes, liberales y conservadores. Casi todos tenemos un origen partidario. Lo que pasa es que mi campaña está com-

puesta por gente que no se resigna a la politiquería y a la corrupción. No comulgamos con quienes nos llaman con trapo rojo, o con trapo azul, a defender unas supuestas ideologías que expropiaron, los mismos que convirtieron esos partidos en cotos de privilegio, y amiguismo y corrupción.

Señoras y señores:

Me propongo ganar y merecer la confianza de los colombianos, para hacer el más social de todos los gobiernos. Lo social no puede seguir sirviendo de camuflaje a los clientelistas y corruptos. Ni pretexto para repartir las migajas de lo que no alcanzaron a despilfarrar o a robar.

Lo social del siglo XXI es construir activos y verdadera seguridad social. Lo social del siglo XXI tiene que volver compatible lo estatal y lo privado. Lo social del siglo XXI consiste en volver propietarios al mayor número de colombianos. Lo social del siglo XXI está fundamentado en el conocimiento y la democracia. Lo social del siglo XXI debe armonizar la conveniencia general y la prosperidad individual. Lo social del siglo XXI nos precisa a aprender a conjugar el verbo compartir. Y lo social del siglo XXI hace imprescindible extender y democratizar el conocimiento, la ciencia y la tecnología.

Ya estuvo bien de pasado. Los invito a cruzar el puente y a entrar, de una vez por todas, al siglo XXI.

A esto es que quiero retar a quienes hoy me acompañan. No podemos ser inferiores a las responsabilidades que nos depara el futuro de este país. El sistema financiero y el mercado de capitales, que deben ser el corazón de una economía en verdadero desarrollo, tienen que trabajar con mucha más creatividad. Ustedes, que han tenido en los últimos años la espada de Damocles de una crisis financiera, como consecuencia de una crisis económica, tienen que ser otra vez la mano fraterna que haga posible la recuperación de este país. Donde necesitamos, con audacia, construir un país grande y justo.

Quisiera que todos nos esforzáramos por hacer bien nuestro trabajo. Y por hacerlo con un profundo sentido social. Quizás de esta manera, la próxima vez que alguien le pregunte a los niños del Lucero Alto qué quieren ser cuando grandes, algunos de ellos se atrevan a decir que quieren ser banqueros, y alguno –o quizá alguna– que quiere hacer política para hacer más vivible a Colombia.

Por mi parte, tengo el enorme desafío de que esos niños, y millones de niños como ellos, me recuerden en el futuro, no solamente como la primera mujer que llegó a la Presidencia de la República, sino también como la jefe de Estado que le devolvió la esperanza a los colombianos.



Anne W. Patterson\*

---

Embajadora de los Estados Unidos en Colombia

- 
- \* Graduada en Wellesley College, asistió a la Universidad de Carolina del Norte. Es diplomática de carrera al nivel de ministra consejera. Fue subsecretaria adjunta para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado y directora de la oficina de Asuntos Andinos. Posteriormente fue designada embajadora de los Estados Unidos de América en El Salvador entre 1997 y el 2000. El Departamento de Estado le otorgó en 1981 y en 1988 el Premio de Honor Superior, así como el Premio de Honor Meritorio en 1977 y en 1983. En 1993 fue honrada con el Premio de Honor Presidencial. Presentó sus credenciales como embajadora de Estados Unidos de América ante Colombia el 24 de agosto de 2000.

**M**e han invitado a hablar sobre oportunidades de inversión en Colombia. Creo que esta audiencia conoce bien estas oportunidades. Existen en muchos sectores. Sólo en el sector extractivo, por ejemplo, las oportunidades son impresionantes.

El doctor Calderón, de Ecopetrol, nos hizo una presentación hace algunos meses sobre la promesa que encierran un gran número de sitios todavía inexplorados. Sin embargo, la inseguridad afecta las inversiones. Estados Unidos está colaborando para mejorar la situación de seguridad en Colombia, porque dado el papel del narcotráfico en la inseguridad en Colombia, lo consideramos un deber.

Quiero aprovechar la ocasión para esbozar las formas en las cuales nuestras dos naciones están colaborando actualmente. Quisiera empezar por comentar sobre cuáles son las áreas prioritarias de nuestra agenda comercial.

Luego, quisiera presentarles un informe acerca de los logros que se han obtenido a través de las actividades antinarcóticos y de desarrollo alternativo, iniciadas en diciembre del año pasado como parte del aporte de Estados Unidos al Plan Colombia. Nada es más importante para el clima de inversiones que el éxito del Plan Colombia.

También quisiera echar un vistazo al futuro ahora que Estados Unidos empieza a ampliar su apoyo a la región, en el marco que hemos denominado una nueva Iniciativa Regional Andina. Este programa extiende nuestro compromiso bipartidista para con Colombia.

Luego me gustaría hacer un breve comentario sobre cómo la situación de orden público en Colombia está afectando el clima comercial y de inversiones; cómo las inquietudes en materia de seguridad tienen un impacto en nuestra relación económica, y qué está haciendo el gobierno de Estados Unidos, en estrecha colaboración con las autoridades colombianas, para ayudar al respecto.

Hace dos semanas visité el Fondo Monetario Internacional en Washington; estaban llenos de elogios hacia el manejo económico del gobierno y manifestaron un enorme respeto por la resiliencia de la economía colombiana. Nadie negaría que los líderes colombianos han tenido que navegar por difíciles corrientes económicas. El crédito se lo merecen el presidente Andrés Pastrana, el ministro de Hacienda Juan Manuel Santos y otros miembros del equipo económico del gobierno, quienes han tenido que tomar las decisiones difíciles para volver a Co-

lombia en el sendero del crecimiento económico sostenido. Su compromiso con la disciplina fiscal y su voluntad para trabajar con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras instituciones, han puesto a Colombia en una mejor posición de lo que se hubiera podido imaginar hace dos años, para capear las inevitables tormentas que desatan los mercados internacionales.

También vale la pena resaltar la manera como el gobierno colombiano ha mostrado agilidad para aprovechar el novedoso programa de garantías del Banco Mundial (apoyado por el gobierno de Estados Unidos), el cual le ayudó a entrar a los mercados internacionales para conseguir crédito externo. Esto ha puesto a Colombia en una mejor posición que la de muchos otros mercados emergentes. No obstante, la política económica creativa es mucho más que buscar protección contra los riesgos. Y en el campo de las relaciones comerciales, nuestros dos países ven algunas oportunidades importantes en el horizonte.

En las reuniones del presidente Pastrana con el presidente Bush y con otros funcionarios de alto rango durante su visita a Washington en febrero, los asuntos relacionados con comercio e inversión tuvieron la misma importancia que los temas de narcóticos, seguridad y derechos humanos, los cuales han conformado nuestra agenda bilateral en años recientes.

Quizás el tema más conocido es la Ley de Preferencias Arancelarias Andina, ATPA, la cual vence en diciembre. La actual recuperación económica en Colombia ha sido empujada por las exportaciones, de manera que un aumento en acceso al mercado de Estados Unidos es crítico.

El presidente Bush se comprometió a renovar esta legislación que, al otorgar concesiones arancelarias a una variedad de productos no tradicionales, como las flores, ha creado miles de empleos en Colombia y en Estados Unidos. Los resultados del ATPA en estas áreas son contundentes. Según cálculos del Ministerio de Comercio Exterior, entre 1992 y 1999 el ATPA generó una producción valorada en mil doscientos millones de dólares y más de ciento cuarenta mil empleos en Colombia.

Más allá de la renovación, la administración Bush ha dejado en claro su interés por ampliar el cubrimiento del ATPA a nuevas categorías de productos. Todos en Washington se dan cuenta que Colombia puede perder frente a los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en particular en lo que tiene que ver con la industria de las confecciones, si estos beneficios no son otorgados.

En mis charlas con grupos empresariales en Colombia durante los últimos meses, siempre me he mostrado muy optimista sobre la posibilidad de ampliar el ATPA. Claramente, la administración está comprometida a hacerlo. Por primera vez en cuarenta años, la administración, la Cámara de Representantes y el Senado estaban en manos de un solo partido.



Esa situación cambió esta semana; los demócratas son ahora mayoría en el Senado. Les puedo dar mi opinión: tengo una certeza razonable que el ATPA será extendido y contendrá algunos productos adicionales. Estoy casi segura que va a incluir confecciones; sería más difícil incluir tela doméstica.

Aún con la importancia del ATPA, no es el único aspecto en el cual nuestros dos países piensan profundizar su asociación comercial. Durante la visita del presidente Pastrana a Washington, nuestros gobiernos acordaron colaborar en la negociación de un tratado bilateral de inversión. Tales acuerdos proporcionan a los inversionistas extranjeros un alto nivel de protección legal comparable a la de los inversionistas nacionales. Además enviaría una señal a las empresas de Estados Unidos, de que Colombia ofrece buenas posibilidades de inversión, y ayudaría a superar prejuicios sobre los problemas de seguridad en Colombia.

Confío en que nuestros dos gobiernos puedan colaborar rápidamente para llegar a un acuerdo sobre el texto de un tratado bilateral de inversión, lo cual es de gran interés mutuo.

Un tratado de inversión ayudaría también a manejar el problema actual de lo que parece ser un repunte en las disputas sobre inversión, un problema que quizá haya sido predecible en vista de los problemas en la economía.

El tercer elemento clave en la agenda de política comercial de nuestros países es el esfuerzo regional hacia la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a más tardar para el año 2005. Colombia ha demostrado interés en este proyecto desde el principio y esperamos que continúe el liderazgo de su gobierno. La Cumbre de las Américas en Quebec, en abril, centró su atención sobre esta importante iniciativa, la cual tiene el potencial de colocar al hemisferio en el camino del crecimiento económico sostenido. Desde la cumbre, la administración Bush y el Congreso de Estados Unidos han elaborado una ambiciosa agenda comercial.

Lo más importante es que el presidente Bush ya ha solicitado al Congreso la autorización para promoción comercial (o de vía rápida) para poder negociar este y otros acuerdos comerciales. En vista del cambio en el Senado, ya no podemos tener certeza que sí se le va a dar esta autoridad al presidente Bush, pero sí podemos decir que Colombia tiene amigos en nuestro Congreso en ambos partidos, quienes tratarán de ayudar.

Ahora, pasando al tema del Plan Colombia, creo que durante los últimos seis meses ustedes habrán seguido de cerca los esfuerzos conjuntos de Estados Unidos y Colombia para contrarrestar la producción y el tráfico de narcóticos, así como los esfuerzos renovados del gobierno colombiano para afrontar las necesidades económicas y de desarrollo social más apremiantes, todo lo cual tiene gran importancia para la seguridad y las inversiones. Quiero ofrecerles un balance de los logros obtenidos en la ejecución del Plan Colombia.

Como ustedes saben, la reducción de los cultivos de coca en Perú y Bolivia en los años noventa desembocó en una fuerte concentración de la industria de la cocaína en los departamentos del sur de Colombia. La ausencia casi total del Estado en esta zona y los éxitos alcanzados por el gobierno colombiano en la destrucción de los carteles tradicionales de la droga, llevó a que las organizaciones guerrilleras y los grupos paramilitares entraran en la industria de la cocaína. Como consecuencia, hubo una explosión en la producción y tráfico de cocaína. Este fenómeno representa un enorme reto para el gobierno y el pueblo de Colombia.

El Plan Colombia ha tenido muy buen comienzo, pero apenas empieza.

Desde diciembre, cuando comenzamos con un nuevo y más sistemático esfuerzo de erradicación aérea, hemos destruido más de treinta y cinco mil hectáreas de hoja de coca en Caquetá y Putumayo y otras seis mil hectáreas en el sur de Bolívar. Esto significa, que cien toneladas de cocaína no llegarán a Estados Unidos y Europa y que las ventas de esas cien toneladas de cocaína no serán utilizadas para financiar las actividades violentas de las FARC o de los paramilitares.

Varios gobernadores y alcaldes del sur de Colombia han afirmado su vigoroso rechazo a la erradicación aérea. Ellos afirman su deseo de continuar erradicando sobre la base de la erradicación voluntaria únicamente. Con frecuencia denuncian que el programa de erradicación aérea causa daños ambientales. Pero debo decirles que la erradicación aérea de los cultivos ilícitos es esencial por varias razones. Como primera medida, los cultivos de coca y amapola están tan ampliamente extendidos que simplemente no hay otra forma práctica de destruirlos. Muchos de los cultivos están localizados en áreas con poca población pero de muy frágil ecología. En muchas de estas áreas la mejor política ambiental posible es destruir los cultivos de coca y permitir que la tierra recupere su vegetación selvática.

Es mejor esa política ambiental que permitir la continuación de los cultivos de coca, los cuales son la verdadera razón de la deforestación y la verdadera fuente de venenos que arrasan el suelo y las cuencas de agua.

El 24 de mayo el Tercer Batallón Antinarcoóticos se unió a los dos primeros batallones, completando así la Brigada Antinarcoóticos con unos dos mil doscientos cincuenta soldados. Éstos son probablemente los soldados mejor entrenados y las unidades mejor entrenadas que existen en Suramérica. Estas tropas reciben el más extenso y riguroso entrenamiento de cualquier tropa del mundo en protección de derechos humanos. En general, estas tropas y la Policía Nacional de Colombia –bien entrenadas, bien dirigidas, bien equipadas y disciplinadas– han demostrado que pueden superar a los narcotraficantes y a los grupos armados ilegales que enfrentan. Lo que hemos visto en el Putumayo es que las FARC están fuertemente involucradas en el narcotráfico y que no han tenido que enfrentar una oposición seria en muchos años.

Como lo pudieron leer en la Revista *Semana* de la semana anterior, y como muy seguramente les informará el siguiente conferencista, el gobierno de Colombia ha emprendido amplias reformas a la fuerza pública y los resultados son evidentes.

A comienzos del próximo año vamos a suministrar más avionetas de fumigación a la Policía Nacional de Colombia. Y para finales de este año esperamos haber entregado otros catorce helicópteros Black Hawk para la fuerza pública, incrementando sustancialmente la movilidad de los cuerpos antinarcóticos colombianos.

Para mostrar la importancia del nuevo equipo, el general Montoya, quien está a la cabeza de la Fuerza de Tarea del Sur, tenía antes dos helicópteros a su disposición. Hoy cuenta con treinta y tres helicópteros UH-1N que le hemos entregado.

El próximo año, por esta época, él podrá disponer de setenta helicópteros. Al oriente de Laramba, y en la mayoría de los sitios de Caquetá y Putumayo, no existen carreteras. Durante las operaciones los soldados tenían que caminar un kilómetro por hora para llegar a cualquier lugar.

Con los helicópteros, pueden avanzar en menos de una hora doscientos cincuenta o trescientos kilómetros desde su base y transportar una fuerza significativa. Las FARC aún no se han adaptado a la condición de mayor movilidad del Ejército.

Todos habrán leído sobre el campamento de las FARC que había sido intocable durante dos o tres años, y que los helicópteros permitieron que el Ejército colombiano transportase fuerzas y desmantelase una operación grande de narcotráfico. La fuerza pública colombiana tiene buenas tropas y buenos líderes; Estados Unidos sólo necesita ayudarles con equipo y entrenamiento especializado.

Si continuamos a este ritmo, las fuerzas colombianas alcanzarán una reducción sustancial de la producción de narcóticos en Putumayo, y lo harán mucho antes de lo programado para los dos primeros años del Plan Colombia. Por primera vez tenemos suficientes recursos para destruir la coca antes que sea sembrada nuevamente.

El progreso en desarrollo alternativo necesariamente es más lento que en la erradicación de cultivos industriales o inclusive que en el entrenamiento de batallones antinarcóticos.

Los programas exitosos de desarrollo alternativo requieren la construcción de infraestructura para llevar los productos a los mercados. También requieren estudios técnicos para determinar cuáles productos tienen mercado y cuáles son los mejores según estudios del suelo y del clima de la zona.

Además, el desarrollo alternativo exitoso exige una verdadera negociación con la comunidad para asegurar que los campesinos estén de acuerdo con los programas propuestos. Sin embargo, el progreso es real. Ya han comenzado los programas



de desarrollo alternativo para pequeños cultivadores en el sur de Colombia. El gobierno colombiano ha comenzado a suministrar alimentos de emergencia y semillas. Alrededor de mil quinientas familias que cultivaban coca han firmado pactos de desarrollo social, acordando emprender la erradicación manual voluntaria de sus cultivos de coca. Estas familias no estarán sujetas a la erradicación aérea por un período de doce meses, desde cuando comiencen a recibir asistencia.

Los vecinos de Colombia están preocupados por la posibilidad de que el conflicto colombiano traspase las fronteras. Específicamente, les preocupa que la presión aplicada por el gobierno colombiano en el sur del país tenga como resultado la movilización de refugiados, guerrilleros, paramilitares y narcotráfico a través de sus fronteras. De hecho, los efectos corrosivos de la producción y el tráfico de drogas han venido traspasando las fronteras de la región desde hace años. El Plan Colombia no ha causado la huida de grandes cantidades de refugiados a través de las fronteras.

Aunque los desplazados han sido un gran problema en Colombia por muchos años, hasta el momento el programa de erradicación aérea en el sur del país, no ha causado desplazamiento.

Sin embargo, sí creemos que el Plan Colombia tendrá como resultado la interrupción masiva de la industria de la cocaína. Sin duda, los traficantes intentarán reubicarse a medida que sus operaciones en el sur de Colombia se destruyen. Creemos que primero intentarán reorganizarse en otras áreas dentro de Colombia. Cuando se vean impedidos, intentarán regresar a sitios de cultivo tradicionales en Perú o Bolivia, o iniciar nuevas áreas de cultivo y procesamiento o nuevas rutas de tráfico.

Para prevenir esas posibilidades la administración Bush ha recomendado al Congreso de Estados Unidos la Iniciativa Regional Andina. Esta propuesta requiere ochocientos ochenta y dos millones de dólares de financiación para Colombia y países vecinos.

Con estos recursos se adelantarían programas antinarcóticos, de apoyo a las instituciones democráticas y de asistencia para el desarrollo. Casi la mitad de esta ayuda solicitada sería para Colombia y la otra mitad para los demás países de la región.

Cuando el presidente Bush anunció la Iniciativa Regional Andina en la Cumbre de las Américas, enfatizó que Estados Unidos es responsable de combatir su propia demanda de drogas. Aumentaremos nuestros esfuerzos en ese sentido.

Hoy Colombia tiene un enorme potencial. Pero Colombia no puede alcanzar su potencial sin acabar con los cultivos de coca a gran escala, el procesamiento y el narcotráfico. Tampoco alcanzará Colombia su potencial si no pone fin a la violencia interna y logra una paz duradera.

Estas condiciones son esenciales para la prosperidad económica y para mantener el atractivo de Colombia a largo plazo para los inversionistas. Estamos tratando de ayudar con el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina.

Las compañías internacionales ven a Colombia como una de las economías competitivas de la región. Ven un país que presenta pocos riesgos por apropiación de activos, repatriación de ganancias y otras preocupaciones importantes para las empresas. Muchas compañías que ya están establecidas en Colombia continúan confirmando su compromiso de quedarse por mucho tiempo.

No ha habido un éxodo de inversión extranjera. Por lo menos una compañía, la Bellsouth, ha hecho una gran inversión en teléfonos celulares en Colombia. Actualmente hay unas ciento veinte empresas de Estados Unidos que operan en Colombia, y muchas más que tienen algún tipo de afiliación comercial. El total de la inversión directa de Estados Unidos es de alrededor de nueve mil millones de dólares, o sea el once por ciento del producto interno bruto. Las compañías de Estados Unidos han creado unos ciento cincuenta mil empleos directos y cuatro veces esa cantidad en empleos indirectos.

Sin embargo, las empresas de Estados Unidos están muy preocupadas por la situación. La confianza de los inversionistas extranjeros potenciales continúa siendo débil. Los ataques a la infraestructura esencial como oleoductos y torres de energía, la falta de progreso en el proceso de paz, y las atrocidades de la guerrilla, de los paramilitares y de la delincuencia común han causado gran incertidumbre al clima comercial y de inversiones. Las compañías estadounidenses se encuentran cada vez más preocupadas por la extorsión y los secuestros.

Colombia tiene enorme potencial en gas y petróleo, pero esas empresas, por estar localizadas en áreas rurales, son especialmente vulnerables.

Estamos tratando de ayudar a Colombia a atacar estos problemas en casi todos sus aspectos. Hemos tenido resultados excelentes de la colaboración con la Policía de Antinarcoóticos, y Colombia está extraditando a criminales en una manera que no se habría podido imaginar hace diez años. Hace tres meses firmé un acuerdo sobre impuestos con el doctor Fino, director de la DIAN, el cual ya ha hecho posible montar investigaciones contra 180 empresas y la congelación de doce millones de dólares en los Estados Unidos. La Coalición Empresarial Anticontrabando o BASC ha sido un gran éxito. Y hemos trabajado de mano con organizaciones como Asobancaria para identificar "capos" del narcotráfico. El Plan Colombia incluye muchos programas para el sistema de justicia, veinticinco millones de dólares para ayudar a la Fiscalía, por ejemplo, lo que debe ayudar a atacar los problemas.

Al respecto, quiero señalar la excelente colaboración que el representante de la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro en nuestra embajada ha recibido de la Asobancaria y, por su intermedio, del sector bancario colombiano.

Por último, estamos buscando financiación adicional del gobierno de Estados Unidos para ayudar a la excelente unidad antisequestro de la Policía Nacional a enfrentar una de las peores amenazas internas que sufre Colombia, el secuestro con fines extorsivos. Esta es una prioridad alta para mi embajada. Debió haber recibido más atención en Plan Colombia, pero eso lo vamos a corregir este año y a entregar más recursos.

Este programa ayudará a fortalecer la capacidad del gobierno colombiano para investigar y enjuiciar a los secuestradores y extorsionistas, con un centro de operaciones para coordinar la inteligencia y la información compartida, y un grupo de trabajo para investigar y enjuiciar por secuestro y extorsión.

Soy optimista sobre el futuro de Colombia a mediano y largo plazo. Creo que el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina tendrán éxito contra el narcotráfico, en fortalecer la autoridad del Estado por todo el territorio, y la democracia a través de la reforma de la justicia y el desarrollo social. Y, creo que nuestros objetivos comunes en un sistema comercial internacional creciente, incluyendo la expansión del ATPA y el ALCA, van a proporcionar las condiciones de exportación para que Colombia sea un país próspero.

También soy optimista sobre el proceso de paz en Colombia. Nuestro apoyo al proceso de paz continúa siendo una piedra angular de la política de Estados Unidos en Colombia.

A pesar del lento progreso hasta la fecha, el proceso de paz representa la mejor oportunidad de Colombia para escapar de este ciclo de violencia que ya lleva cuarenta años. Apoyamos totalmente el proceso de paz iniciado por el presidente Pastrana con las FARC y el ELN. Espero que el proceso con el ELN empiece a dar resultados pronto.

Y, creo que el Plan Colombia tiene verdaderas posibilidades, no sólo para acabar con el narcotráfico, sino para empezar a romper los lazos entre el narcotráfico y los grupos armados ilegales en Colombia. No creo que el proceso vaya a ser fácil, rápido, ni barato. Pero creo que se va a lograr.

Pero además, veo otra razón para ser optimista. Colombia tiene un sistema de elecciones democráticas de larga tradición. Pronto va a empezar otro ciclo electoral. Quiero expresar públicamente mi respeto por ese sistema.



Los Estados Unidos va a continuar colaborando de cerca con el gobierno de Colombia después del siete de agosto de 2002, tal como lo hemos hecho desde agosto de 1998. Mi mayor deseo es que una base de cooperación y metas comunes tan sólidas, sirvan de cimiento para una confianza renovada y fortalecida en Colombia, tanto a nivel nacional como internacional.

Luis Fernando Ramírez Acuña\*

---

Ex ministro de Defensa

---

\* Es contador público egresado de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, con maestría en Finanzas Públicas en el Instituto IMF en Washington. Fue socio de West Sphwere Andean Advisors, miembro del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, asesor general y financiero de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo. Así mismo, ha sido ministro de Trabajo, viceministro de Hacienda y Crédito Público, director general de Impuestos Nacionales, subdirector de Planeación Nacional, jefe de Auditoría de Impuestos y candidato a la Vicepresidencia de la República.

**E**s natural que en esta Convención que congrega a quienes orientan y operan una actividad básica para mantener y alimentar la economía de Colombia, se quiera discutir y conocer de primera mano las perspectivas de solución que tiene el problema de la confrontación armada y de la inseguridad colectiva, a la luz de lo que se ha hecho en el Ministerio de Defensa Nacional en los dos últimos años, y de los conceptos que guiaron la política del gobierno y mi propia gestión.

Mi intervención de esta mañana ha de enfocarse ante todo a responder un interrogante: ¿hemos avanzado en el camino de recuperar la paz?

Yo creo, sinceramente, que sí. Que ahora, y sólo ahora, tenemos en verdad las herramientas para buscar la paz desde la sociedad y desde el Estado. En 1998 el país tenía unas Fuerzas Militares realmente débiles, y ahora tenemos una Fuerza Pública poderosa, que hace que el enemigo tenga razones para creer que es apremiante la paz negociada que se ofrece desde el gobierno. En 1998 dos terceras partes de la población no creían que las fuerzas militares pudieran derrotar a la guerrilla, y probablemente tenían razón; hoy la percepción, de acuerdo con las encuestas de opinión, se ha invertido y la mayoría de colombianos creen que ahora sí están en condiciones de derrotar a los grupos al margen de la ley, y también creo que tienen razón. Hoy Colombia tiene un nuevo ejército.

Hablamos de la Fuerza Pública que tutela la libertad, los derechos de los ciudadanos y la permanencia de las instituciones legítimas, que se ha querido tener para demostrarle a la subversión que sí se procura conquistar la paz por un acuerdo político, no es por debilidad militar del Estado, sino para ahorrarle a los colombianos la pérdida de riquezas y oportunidades y, lo más valioso, la pérdida de vidas humanas, de los hijos de Colombia, heridos o muertos, que conlleva esta estéril confrontación. Las organizaciones subversivas y las autodefensas ilegales saben, dada la fortaleza de la sociedad y de la Fuerza Pública, que con su apelación a la violencia y al crimen, jamás podrán hacerse a la conducción del Estado, ni imponer su tiránica voluntad a los ciudadanos.

Ese cambio en los hechos, no en las palabras que se lleva el viento, se logró en el periodo comprendido entre 1998 y el momento presente, y su maduración y desarrollo proseguirán, para bien, en el tiempo que sigue.

Vemos, pues, que no existe contradicción entre la negociación política del conflicto y el fortalecimiento sin pausa de la Fuerza Pública. En cambio podemos apreciar que



la subversión, a pesar de los rumores y de la falta de control de muchos, no tiene ninguna posibilidad de tener un fortalecimiento semejante al del Estado.

Es de observar que la subversión, con su escalada de brutal violencia, antes que fortalecerse está perdiendo terreno por su insistencia torpe por querer demostrar presencia y poder, destruyendo alevosamente pequeñas poblaciones aisladas, sin respeto alguno por los bienes públicos y por la vida de ciudadanos humildes, en los que se incluyen los puñados de policía cuya presencia en los pueblos sólo pretende garantizar los derechos locales. En virtud de estos procedimientos, tan malignos como inconducentes, la subversión ha perdido completamente la empresa de ganar simpatía en la opinión pública, que hoy la rechaza en forma casi unánime, tanto por sus actos sangrientos como por la utilización del secuestro y de la extorsión.

Sería también resultado de su torpe obcecación, que se pueda provocar el deslizamiento político de todo el país hacia actitudes autoritarias, hacia fórmulas políticas que, en un momento dado, sólo garantizarían posturas de mayor prevención y de menor paciencia en los tratos y en las conversaciones. Si la subversión no aprovecha los espacios que se le están ofreciendo para llegar a una salida que sea beneficiosa para todos los colombianos, incluidos los que están desafiando la Nación con las armas en la mano, habrá perdido, creo que para siempre, su cita con la historia.

No nos equivoquemos. Necesitamos de la paz. La estamos buscando por el camino más racional y comprensivo, que junto con el proceso de reformas estructurales que quisiera proponer —y que creo que deben impulsarse sin esperar los resultados del proceso de paz—, habrán de llevar a corregir la inequidad y a obtener la reconciliación; ahorrándose miles de vidas y billones de pesos que estarían mejor en los programas de fomento económico y de bienestar social. Pero es evidente, por múltiples aspectos, que para esto es necesario obtener la unidad de todos nosotros, para enfrentar así las vicisitudes —en sus altas y en sus bajas— del proceso de paz y del proceso de reformas estructurales que hemos de emprender. Esto implica contribuir a la fortaleza de unas Fuerzas Armadas que no permitan que prospere la ilusión de que la subversión ganaría más con la guerra que con la paz.

Este momento —en el que se unen la incrementada fortaleza de la Fuerza Pública y la acción prevista del Plan Colombia— es el mejor para que los jefes de las organizaciones subversivas, de las autodefensas ilegales y del narcotráfico comprendan que sus sueños de ponerse por encima del régimen constitucional y de imperar sin normas sobre la sociedad, no son realizables. Comprensión que debería ser suficiente para conducirlos a aceptar la invitación del gobierno, representante legítimo de la voluntad popular, a alcanzar acuerdos para acoger aquellas propuestas que sean viables para el país, y que sean susceptibles de ser aprobadas democráticamente por la Nación.

Cesar las hostilidades y eliminar el secuestro serviría no solamente para que las organizaciones subversivas demostraran una inclinación genuina por la paz; sería también demostración de que cuando expresan preocupación por la suerte de los colombianos desempleados, es porque están dispuestas a crear las condiciones para que regrese la inversión de nacionales, para que los ingentes recursos que exige la guarda del orden público puedan destinarse a la inversión social y a crear fuentes de trabajo, y para que puedan superarse las oportunidades perdidas por temor y riesgo, recuperándose la actividad productiva y la acción de la inversión extranjera. Si no fuera por la acción, en realidad absolutamente antinacional de los agentes generadores de violencia, todos sabemos que Colombia pronto se colocaría, por su desarrollo, a la cabeza de los países de esta parte del continente.

Hemos dicho que tenemos la Fuerza Pública que es la más numerosa, la más fuerte, la más experimentada y activa que ha tenido Colombia en toda su historia.

¿Qué es lo que hemos hecho –el gobierno y los comandantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional– para enfrentar el reto de la guerrilla y de las autodefensas ilegales?

Luego de trabajar dos años bajo las directrices del presidente Pastrana, se entregaron culminadas las fases prioritarias del proceso de restructuración y modernización de la Fuerza Pública, desarrollado sobre los principios de tener “más y mejores hombres”, “más y mejores equipos” y “herramientas legales adecuadas”, que son los tres elementos que han permitido al Ejército, a la Armada Nacional, a la Fuerza Aérea y a la Policía Nacional, superar en los últimos dos años a un enemigo que mantiene un conflicto que no es sino “la persecución armada de unos pocos contra la inmensa mayoría”.

Como consecuencia del cumplimiento del objetivo de “más y mejores hombres”, las Fuerzas Militares este año finalizarán con 128.000 soldados combatientes, 48.000 más de los que estaban bajo banderas en 1998. Desde el punto de vista cualitativo, el proceso de profesionalización adelantado ha permitido pasar de 22 mil soldados profesionales que se contaban al iniciar este gobierno, a 55 mil, que están listos para el combate en defensa de los intereses de la Nación. Esto representa un incremento en pie de fuerza combatiente del 61%, y un aumento de 150% en soldados profesionales.

Para esto hemos remplazado los denominados “soldados bachilleres” por soldados profesionales. Existía un contrasentido en Colombia, en virtud del cual los soldados comúnmente conocidos como bachilleres, los que habían terminado la educación secundaria, iban a prestar el servicio militar pero no iban a combatir; lo cual producía efectos negativos, ya que los soldados bachilleres consumían una porción importante del presupuesto, pero al final no eran útiles militarmente. Los soldados profesionales están debidamente equipados, entrenados, educados en el respeto de los derechos humanos, constituyéndose así en un elemento de cambio sustancial en



la forma de conducir las operaciones por parte del Ejército y de las Fuerzas Militares en general.

La poderosa institución castrense, dejó de ser un conjunto de destacamentos retenidos en las guarniciones, que en oportunidades muy dolorosas fueron objeto de cruentos y cobardes ataques, para convertirse en una suma de batallones y brigadas dinámicas que cada día golpean, con mayor fuerza y mejor resultado, a los agentes generadores de violencia; y que con una misma decisión reprimen a la subversión o a las autodefensas ilegales. Con este propósito se han conformado las fuerzas móviles y se ha fortalecido considerablemente la capacidad de apoyo aéreo.

En este contexto, se puso en operación la Fuerza de Despliegue Rápido, que con sus cinco mil hombres ha vigorizado la capacidad de la Fuerza Pública para recuperar la tranquilidad de los colombianos. A ella se sumará la incorporación, a partir de noviembre próximo, de una Brigada Móvil, es decir, de una nueva fuerza de despliegue rápido de 2.500 soldados con sus respectivos helicópteros por cada una de las Divisiones Militares del país. De esta manera, habrá en noviembre una nueva fuerza para Antioquia, Urabá y el noroccidente, otra para la costa Atlántica, una más para el Valle, Cauca y el suroccidente y otra para los Santanderes y el oriente de Colombia. Estas fuerzas de despliegue, están en entrenamiento y antes de finalizar el año, el país oirá literalmente hablar de ellas por sus resultados.

Existe igualmente, y sólo está pendiente de la adición presupuestal que se presentará al Congreso de la República, el Plan de Fortalecimiento de la Policía Nacional, con la sustitución de 10 mil policías bachilleres por el mismo número de carabineros. Este plan permitirá que, durante la presente administración y como preparación para el próximo certamen electoral, regrese la Policía a cada uno de los municipios donde hoy no tiene presencia.

En desarrollo del segundo aspecto del Programa de Reestructuración y Modernización de la Fuerza Pública, consistente en "más y mejores equipos", desde 1999 ha sido incrementada la capacidad helicoportada y de apoyo de fuego para las fuerzas en tierra, y seguirá fortaleciéndose, como producto de la inversión de recursos del Presupuesto Nacional y del paquete de ayuda de los Estados Unidos al Plan Colombia. Así, antes de finalizar este año, el número de helicópteros disponibles para movilizar las unidades operativas habrá aumentado en un 70% con respecto a los que existían al comenzar 1999, y los helicópteros pesados artillados, destinados a prestar apoyo aerotáctico, se habrán multiplicado por cuatro. En este segundo semestre, también literalmente "oirán" de los resultados en movilidad que proveerán estos equipos.

Los recursos dedicados a incrementar la capacidad operacional se han empleado también en mejorar el armamento convencional, por ejemplo, con la adquisición en estos dos últimos años de 60 mil nuevos fusiles, que representan una moderniza-



ción de los medios primarios de combate, y que se suman a los 120 mil del inventario previo. Así mismo, se incrementaron los dispositivos de comunicaciones, los sistemas de inteligencia y la capacidad para ejecutar operaciones de combate nocturnas, reuniendo para ello el empleo de nuevas unidades especializadas como la Brigada Contra el Narcotráfico, la Brigada Fluvial, la Fuerza de Despliegue Rápido ya mencionada y la Central de Inteligencia Conjunta. La incorporación de tecnología, imágenes satelitales, *software* para optimizar las operaciones de comando y control y las operaciones conjuntas de las diferentes fuerzas, están mostrando unas nuevas fuerzas eficaces y eficientes para el cumplimiento de su misión.

El tercer gran propósito ha sido dotar a la Fuerza Pública de “herramientas legales adecuadas”, con la finalidad de que pueda asumir sus responsabilidades en la mejor condición para superar el desafío que enfrenta.

En este sentido, y constituyendo la primera generación de reformas internas, se expidieron once decretos vitales que, con fuerza de ley, ofrecen renovados estatutos para normar y alentar las carreras militar y policiva; permiten el retiro discrecional de personas que se aparten de los más estrictos requerimientos profesionales; que adoptan nuevos códigos para proteger la disciplina de ambas ramas; que establecen la carrera del soldado profesional y extienden a sus 55.000 hombres, pronto todos veteranos en la lucha, los más completos amparos prestacionales y de seguridad social; que estructura el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y que regula los regímenes de capacidad e incapacidad del personal para el servicio. Adicionalmente, se creó el cuerpo de la Justicia Penal Militar y entró en funcionamiento el nuevo Código Penal Militar, con lo que se borra toda sospecha sobre la decisión de combatir y administrar respetando las normas más estrictas del derecho.

Se ha puesto en marcha también la segunda generación de reformas internas, que principalmente contempla la Reforma de la Educación Militar y Policial –para formar el soldado, el policía, el suboficial y el oficial que requerirá Colombia en las siguientes etapas de lucha o en la acción de implementación del posconflicto–, y la Reforma Pensional, que permitirá actualizar y fondear esta obligación del Estado para con sus militares y policías.

En lo táctico, se hicieron cambios importantes que han representado acoger maneras más efectivas para combatir con eficiencia a los agentes generadores de violencia. Yo acepto que el Ejército y las Fuerzas Militares se equivocaron en los últimos años al dispersar totalmente la tropa. Es decir, tener 40 soldados en un pueblo, 30 en otro, y en cada vereda en donde la gente pedía presencia de Fuerzas Militares, creándose con ello condiciones para quedar aislados y en situación de ser diezmados. Lo que se ha hecho es un proceso que conduce a recomponer la formación del Ejército, a reagruparlo, para hacerlo más eficaz y menos vulnerable, al tiempo que se le da la movilidad helicoportada. Se logró

así reducir la excesiva construcción de instalaciones militares, se lograron economías de escala en la protección de las unidades, y la nueva noción de seguridad a la población debe medirse no en términos de la presencia de un soldado o policía en cada sitio, sino en términos de respuesta rápida en cualquier región del país, con fuerza de choque y sin las vulnerabilidades anteriores. Estos cambios sencillos explican por qué no volvimos a tener las derrotas del tipo de las ocurridas en Las Delicias, El Villar, Patascoy y otras tantas que ocurrieron en el pasado y que además de los muertos nos dejaron de herencia casi medio millar de policías y soldados secuestrados.

Igualmente se adoptaron decisiones sencillas de división del trabajo, que no cuestan un peso, pero que dan resultados ostensibles. Se decidió, por ejemplo, que quienes trabajan en inteligencia militar no deben efectuar operaciones con base en la información por ellos producida y en ese sentido no deben estar armados. Su objetivo es acopiar información, analizarla y difundirla oportunamente, pero no pueden ejecutar directamente los operativos. Repentinamente, se empezó a producir más y mejor información de inteligencia y a ser compartida. En el pasado, existía un sesgo a reservarse la información, para culminar ellos mismos los operativos, generando un cuello de botella por su propia incapacidad, o lo que era peor, prestándose para abusos.

Yo creo que es imposible referirnos al conflicto interno, sin hablar del narcotráfico. Un cambio importante conseguido al interior de las Fuerzas Militares es haber reconocido que el narcotráfico es la gasolina que alimenta realmente esta guerra. La mayor fuente de financiación para la guerrilla y la mayor fuente de financiación para los grupos de autodefensa ilegales en el presente, se llama narcotráfico. He reiterado en varias oportunidades y lo hago hoy una vez más, que la solución a este problema requiere aceptar la responsabilidad de los países consumidores, de los países de tránsito del tráfico y por supuesto de los países productores entre los que se encuentra Colombia. Pero los países industrializados deben hacer un esfuerzo serio para reducir la demanda de drogas, pues Estados Unidos sigue consumiendo más de trescientas toneladas de cocaína por año y Europa más de doscientas; deben también estos países establecer controles para el envío de precursores químicos necesarios para el procesamiento de la droga; deben adoptar mecanismos para controlar el lavado de dinero, pues de los 30.000 dólares por cada kilo de cocaína, más de 28.000 se quedan en los bancos de Estados Unidos y Europa; deben establecer controles al laxo sistema de venta de armas al mercado negro colombiano, como los más de 10.000 fusiles AK47 de fabricación europea que recientemente recibieron las FARC, con la complicidad de seudofuncionarios de otros países, y también para decirlo bien claro, estos países deben eliminar la paradoja, en virtud de la cual, establecen barreras arancelarias a la importación de productos agrícolas nuestros mientras siguen impunemente demandando, esa sí sin barreras arancelarias, la cocaína o la heroína.



No voy a entrar en la discusión de si la financiación con dineros del narcotráfico vuelve a los grupos al margen de la ley carteles o si son narcoguerrilla, o narcoautodefensas, lo único que pongo presente son los hechos. El propio Carlos Castaño ha dicho que el 70% de sus ingresos proviene del narcotráfico y se sabe que una cifra parecida de los ingresos de la guerrilla también proviene del mismo. Esta es una situación que obliga a tomar este tema como una prioridad, que lleva a creer que si derrotamos al narcotráfico, estamos golpeando en un aspecto vital a los grupos al margen de la ley, independientemente de su ideología política. Eso sí, aprendí en este trabajo que una guerrilla rica se demora más en firmar acuerdos de paz. Quitarle los dineros del narcotráfico a estos grupos es inexorablemente acelerar la paz en Colombia.

En esta perspectiva corresponde también a la sociedad civil rechazar toda tentación de apoyar o tolerar a las autodefensas ilegales, debiendo lograr con éstas un deslinde tan claro que no puedan pretextar ser agentes armados de derechos legítimos, cuando lo cierto es que resulta del todo cínica su afirmación de que luchan por el restablecimiento de la ley y de la libertad, habiéndose convertido, sin que quepa ninguna duda, en entes criminales que realizan masacres cotidianas con escalofriante frialdad.

La amenaza que representan las autodefensas ilegales podría llegar a destruir hasta la raíz toda forma de democracia y de ordenamiento legal. Todos los ciudadanos, incluso aquellos que en un inicio creyeron contribuir a la creación de unas autodefensas amparadas por la ley, deben aceptar que si a las que hoy existen no se les pone término, se estaría creando un Frankenstein incapaz de renunciar al poder adquirido, y que, ejerciéndolo sin límites, tiranizaría, sin poner límite al crimen, a las personas e instituciones que se les opondan. Nadie que no sea un incauto pensará que las autodefensas ilegales están dispuestas a aceptar un humano límite a su creciente proceso depredador y a su desafío a la autoridad y a la ley.

La gigantesca y esforzada tarea que cumple la Fuerza Pública en defensa de la sociedad colombiana, no se puede medir sólo por los actos de confrontación en que participa, y por los resultados de éstos, sino por la eficaz gestión que realiza para impedir la expansión de las organizaciones subversivas y delictivas, que si no llevan más allá sus proyectos de dominio, no es porque se hayan impuesto límite alguno al respecto, sino porque las unidades militares y de policía, con su presencia efectiva, lo impiden.

El esfuerzo que realizan las Fuerzas Armadas es pagado por ellas a precio de sangre. Sus muertos y heridos en la confrontación, que llegan en los últimos cinco años a varios miles, es un sacrificio que debe constituir un llamado vivo y permanente a la conciencia y al corazón de los colombianos. Más de tres mil quinientos soldados, suboficiales y oficiales muertos en enfrentamientos con los violentos en las distintas regiones del país, y más de seis mil heridos, muchos de



ellos con secuelas de por vida, han sido el precio de mantener la vigencia de las instituciones democráticas y de buscar la preservación de la tranquilidad para los colombianos.

La opinión pública y sus organizaciones deben adoptar actitudes que promuevan en las manifestaciones de masas y otros actos públicos el verdadero contenido de la paz democrática. Así, al grito de “queremos la paz” quienes desfilan y se pronuncian deben agregar “queremos el imperio de la Constitución y del derecho, repudiamos el crimen y el secuestro, respaldamos a la Fuerza Pública”, pues solamente así habremos entendido el contenido verdadero de la paz deseada, la que es propia de una sociedad civilizada.

Esta consigna, de que hay que pedir la paz que se acompaña de la existencia de la ley y del respeto a las autoridades nacidas de la voluntad popular, hay que llevarla a la mente y al corazón del pueblo colombiano, porque sería funesto seguir ambientando una paralizadora coexistencia y un gris neutralismo, pues no hay espacios intermedios en la lucha contra la violencia criminal, contra el terror, contra la opresión a la libertad y contra el totalitarismo.

También es indispensable, y no sólo deseable, que las autoridades políticas departamentales y municipales asuman sus importantes responsabilidades en la preservación de la seguridad pública, incluyendo su recuperación cuando las perturbaciones del orden público –generadas o no por la subversión y las autodefensas ilegales– afecten la vida ordenada de la comunidad puesta bajo su autoridad. Han sido elegidos como gobernadores o alcaldes, en el entendido de que serán funcionarios obligados por su responsabilidad política y constitucional a colaborar en el mantenimiento del orden. Resultaría francamente incomprensible que tales mandatarios consideren que sólo es responsabilidad del Gobierno Nacional el amparo de la vida y bienes de sus gobernados, precisamente cuando a todas luces, el aporte de los medios puestos a su alcance no solamente es valioso, sino indispensable.

En algunas secciones del país hemos visto a los mandatarios ponerse a la cabeza de protestas y desórdenes inconducentes, muchas veces creados por problemas que esos niveles de la administración pública dejaron prosperar. Habría que agregar, que mucho de esto ocurrió en el pasado en el departamento del Putumayo, en donde las siembras de coca pasaron de seis mil ochocientas hectáreas en 1995 a las más de cincuenta y seis mil recientes, ante la vista impasible de todos, ya fuesen las autoridades públicas locales o las autoridades sociales, que ahora tanto se duelen.

La amplitud y severidad del conflicto colombiano invita a obtener una fuerte legislación transitoria que permita enfrentar con máxima eficacia, y perseguir hasta su extinción, el secuestro y el terrorismo. No hay un colombiano con suficiente información y buen juicio que no vea la irracionalidad de que frente a la

situación de Colombia, que tiene la más aguda criminalidad del orbe, se responde con una normatividad jurídica que es propia de países donde los máximos desafíos corrientes a la ley son la estafa ocasional y la violación de las normas de tránsito.

El primer impulso de una sociedad, lo mismo que en el caso del individuo, ha de ser el de sobrevivir, y Colombia no lo logrará si no percibe la realidad de su crisis, por seguir corrientes jurídicas que ponen en minusvalía los derechos colectivos, so pretexto de proteger los más sutiles derechos del individuo. No consideramos en poco los derechos propiamente personales, pero sí debe insistirse en la necesidad de que el Congreso Nacional permita adoptar una legislación de defensa social, que guarde relación con el tamaño y agresividad del desafío delictivo lanzado por los agentes generadores de violencia, que se expresan en miles de secuestros y actos de terrorismo, que llevan el dolor a las familias, horrorizan a la sociedad y empobrecen el patrimonio y el bienestar de todos los colombianos. En este sentido, siempre he sido partidario de dotar sin miedo a la autoridad legítimamente constituida de las herramientas legales para actuar contra los violentos, simultáneamente con la adopción, también sin miedo, de controles por parte de los organismos de control para evitar abusos de autoridad. Cuando se le recortan facultades a la autoridad legítima, surgen los denominados grupos de justicia privada. Eso también explica el crecimiento del paramilitarismo.

En el empeño de defender las instituciones legítimas y la sociedad, el Ministerio de Defensa y los altos mandos, han reclamado a sus fuerzas el más exigente cumplimiento de la ley, y la observancia más escrupulosa de una conducta que no vulnere ni en un ápice los nuevos códigos disciplinarios. Además, en el mundo de los valores y de la ética profesional, se ha consolidado entre los militares y policías la cultura de los derechos humanos, para lo cual se han llevado sus principios y exigencias a más de 104 mil hombres de la Fuerza Pública. Y para proteger los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los requerimientos profesionales, se ha establecido la facultad discrecional de retirar del servicio, en cualquier momento de la carrera, al personal respecto del cual exista duda sobre el acatamiento de aquellas normas o sobre su ánimo para cumplirlas. Esta ofensiva contra la omisión ha dado resultados cuantiosos y muy valiosos para el fortalecimiento de las instituciones de la Fuerza Pública y para reafirmar la autoestima y dignidad personal de militares y policías.

Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones que van más allá del ámbito de la defensa y seguridad, en el convencimiento de que, aun si logramos solucionar este aspecto vital, resulta inaplazable la adopción de otra serie de reformas que permitan insertar a Colombia en la economía mundial y en el club de naciones que crecen económicamente, que proveen los servicios básicos a sus habitantes y que avanzan hacia sociedades más igualitarias y con futuro.



Creo que debemos presentarle al nuevo Congreso que se elegirá el año entrante, un conjunto de reformas que podríamos denominar La Agenda Colombia. Una Agenda que asegure cuáles servicios debe prestar el Estado y cuál el papel del sector privado; una serie de reformas que nos permitan poner a crecer la economía y generar empleo, otro conjunto de normas que propendan por la redistribución del ingreso. Igualmente creo en la necesidad de reformas a las instituciones, para fortalecer la democracia, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los partidos políticos para volver a interesar a los jóvenes en las decisiones que debemos adoptar en este milenio que comienza, porque para bien o para mal este destino no nos lo van a dictar de afuera, sino que tenemos que con orgullo decidirlo nosotros.

Esta Agenda Colombia debe asegurar como servicios básicos a cargo del Estado la defensa y seguridad de los colombianos, una justicia que funcione oportuna y adecuadamente y un sistema carcelario que asegure que quien ha sido condenado sea reeducado pero sepa que pagará por sus delitos. Creo, como dije, en la trilogía Fuerza pública-sistema judicial-sistema penitenciario, para disuadir a los violentos y para que de una vez por todas aseguremos que los más de 40 millones de colombianos de bien nos dediquemos a trabajar, y que los menos de 30.000 violentos sean transitoriamente aislados de la convivencia en sociedad, mientras se readaptan. Sin esto, no habrá país viable.

Se requiere un sistema judicial con *accountability*, para medir los resultados de cada uno de sus funcionarios, se requiere revisar el Código del Menor para que los adultos no sigan explotando a los menores y convirtiéndolos en sicarios, por cuenta de que son inimputables, se requiere construir más cárceles, y hay que hacerlas por el sistema de concesión, aquí sí por ejemplo recurriendo al sector privado. Se requiere revisar la legislación del sistema penitenciario, para que en las cárceles no se eduque en el crimen a quien ha sido condenado y no se delinca desde la cárcel.

Esta Agenda Colombia debe plantear las reformas en salud y educación, para que nuestros compatriotas sepan que de verdad, éstos son los pilares de la igualdad de oportunidades y las que en el largo plazo nos harán, sin duda, una sociedad más igualitaria. Se requieren aumentos de cobertura y la certidumbre de que tendremos unas reglas de juego, que permitan que nuestros hijos, independientemente de la clase social en que nacieron, van a poder contar con estos servicios básicos. Aquí lo que se requiere es más Estado y no menos Estado. Pero también, un Estado concentrado en lo que debe y no en aventuras que han significado pérdidas cuantiosas por tratar de jugar a negociante.

La salud debe ser el derecho fundamental como ser humano y el mejor instrumento de solidaridad entre nosotros; y la educación y el conocimiento borrarán las diferencias sociales y nos hará competitivos como país. Sí, se requiere de lo que podríamos llamar un Estado Social, que no privatice la educación pública, sino que, por el contrario, la fortalezca, multiplicando su cobertura y asegurando su calidad, con lo cual reconocería que la mayoría inmensa de los niños y



jóvenes de Colombia son educados por la escuela y la universidad pública, y que ésta tiene una valiosa tradición de sensibilidad por la juventud carente de reconocimiento y de recursos.

Esta Agenda Colombia debe contemplar el conjunto de reformas que pongan esta economía a crecer y que den estabilidad macroeconómica. Creo en la adopción de medidas que den certidumbre en las reglas de juego, que envíen correctamente el mensaje de que la redistribución del ingreso no es repartir equitativamente lo que existe sino crear equitativamente riqueza; un sistema impositivo que no castigue el ahorro, que induzca la inversión.

Se necesita activar aún más y con nuevas iniciativas la economía, mirando una reactivada demanda interna, y las perspectivas del consumo internacional. Encarar el desempleo, considerando que en la estructura del problema colombiano –que afecta en sumo grado a los jóvenes y a los mayores de 40 años– la solución no está esencialmente en el pico y pala, sino en las acciones más específicas y desagregadas. Se requiere disminuir gradualmente los impuestos sobre la nómina y que el presupuesto nacional asuma progresivamente parte de las funciones que hoy se cumplen por entidades financiadas con impuestos a la nómina. Y se requiere ponernos de lado del microempresario, del creador de empresas y que el Estado se comporte como un accionista con derecho al 30% de las utilidades, pero que en su condición de accionista, le interese que a los empresarios les vaya bien y que es lícito producir utilidades.

Todo esto requiere que acabemos con la falsa disyuntiva de que lo que se requiere es de un gobierno pequeño o de una sociedad fuerte, o a la inversa. Lo que creo yo, es que para atender tantas y urgentes necesidades y cuellos de botella, lo que se necesita es una sociedad fuerte y un gobierno fuerte. Sí, un gobierno fuerte; fuerte en su capacidad de promover la sociedad, la justicia y la economía, pero alejado de la gestión de empresas susceptibles de enormes riesgos por la burocracia, la interferencia política y el riesgo empresarial mismo. Y que sin torpes celos, fortalezca la iniciativa privada, la formación de ahorro y capital de inversión, la asociación y la pequeña y mediana empresa; programas que son la base de la riqueza de muchas de las naciones colocadas en los primeros lugares del desarrollo.

Es necesario también atender el doloroso problema de los desplazados, que merecen, tanto como protección inmediata, que se les permita recuperar su condición de ciudadanos, de vecinos y de seres productivos y de cabezas de familia; hay que afianzar el Estado con corazón.

El fortalecimiento de la democracia, que también debe hacer parte de la Agenda Colombia entendido aquí como el mejoramiento de los canales políticos que han de existir para la expresión organizada de la voluntad y anhelos de la comunidad, ha de necesitar que se salga de la confusión colectiva y que se apoye un realinderamiento político de la población, a través de la individual percepción de cuáles son los intere-

ses legítimos de cada uno y la particular ensoñación de lo que debe ser la sociedad colombiana y el país en el concierto de las naciones. En este contexto alguien decía que en lugar de criticar a los políticos, todos, sin excepción, debemos ser políticos.

Este proceso de alguna forma se ha iniciado con varias iniciativas fallidas de vigorización de los partidos políticos existentes por medio de medidas legales. Yo creo que, entre tanto y con urgencia, su fortalecimiento ha de surgir de su propia entraña, dotándose sobre todo de programas que constituyan ofertas posibles de desarrollo, progreso socioeconómico y bienestar, y también creando una organización, igualmente democrática, que haga posible canalizar la opinión de sus adeptos y sus preferencias en materia de representación.

En este proceso incipiente, ya en buena hora y asumiendo la personería del ala izquierda del Partido Liberal, la dirección oficial optó por situar su colectividad en las posiciones doctrinarias y formales de la socialdemocracia, predicando con su afiliación internacional, que sigue los pasos del partido socialista francés —que es el que más gusta al doctor Serpa—, mucho más que ... el “conservatismo *light*” de Tony Blair. Y que sigue también los pasos del partido socialista obrero español y del partido socialista de Allende y del presidente Lagos, en Chile.

Es hora de que el liberalismo no social demócrata y el Nuevo Conservatismo se consoliden en una alternativa política de centro, que constituya una alternativa doctrinaria y programática que reivindique la modernidad, se armonice con las corrientes predominantes de la historia, incorpore sin tapujos las consecuencias sociales de la ciencia y la tecnología, defienda la necesidad de producir más y mejor para servir a la sociedad, y que identifique en la educación —especialmente en la pública— la llave para igualar las oportunidades y combatir la inequidad económica y social.

Tampoco creo en las formulaciones mecánicas de gobierno *versus* oposición en las circunstancias reales de la Colombia de hoy. Creo más en la necesidad de cooperación franca para lograr los acuerdos que deben garantizar la convivencia social; creo en los acuerdos en lo prepolítico, que permitan crear un sólido escenario de tolerancia, de libertad, de leal competencia entre los partidos y de defensa de los derechos fundamentales y de la seguridad jurídica.

Creo en la necesidad de que el partido que no se considere en el gobierno de un momento dado, antes que dificultar la gobernabilidad, presente programas y proyectos alternativos a los de la administración. Estoy de acuerdo con la afirmación de un político radical francés que señalaba que la función de la oposición no es tumbar ministros, sino hacerlos trabajar.

Mas insisto, en las actuales circunstancias de Colombia, se hace imperativo que prime la cooperación y no la extrapolarización de las diferencias ideológicas y formales.

Todo esto son componentes de un concepto verdadero y permanente de seguridad: es progreso y bienestar para las gentes que estudian y trabajan, construyendo nación; y deja sin disculpas a los enemigos de las instituciones democráticas.

Debe haber una convocatoria a no bregar por sectas y clases; es necesaria una convocatoria por Colombia, para sacar adelante el gran y potente país que tenemos, y en el que debemos haber y poder progresar todos.

Este barco que es Colombia, ciertamente no es el más veloz del mundo, pero navega. Nos corresponde a los colombianos todos –permítanme que afirme– precisarle el rumbo. Unos se van –desembarcan– y otros quizás, con mejores nervios y más sentido del tiempo y de la historia, tenemos por destino quedarnos y recibir a los colombianos que nazcan y a muchos que vienen o regresan, para quedarse también entre nosotros. Propongamos entre todos y saquemos adelante la Agenda de Colombia.



# **Economía y paz. Plataforma económica y sistema financiero**

Álvaro Uribe Vélez\*

---

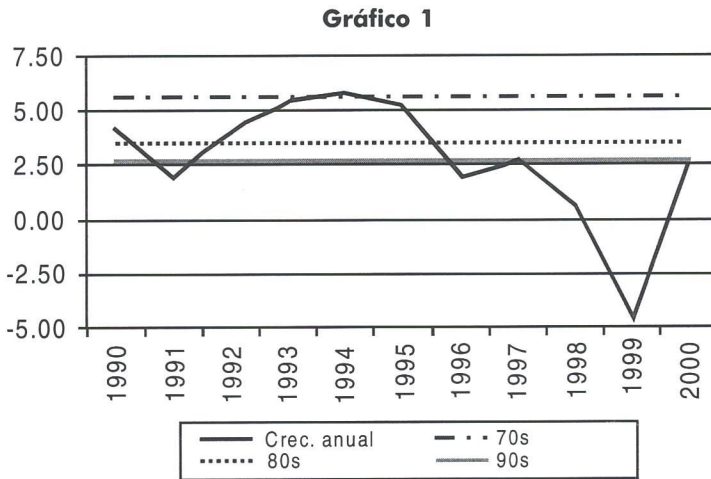
Candidato a la Presidencia de la República

---

\* Abogado de la Universidad de Antioquia con especialización en administración y gerencia de la Universidad de Harvard. En este mismo centro académico realizó una especialización en Negociación de Conflictos. Su carrera pública la empezó en 1976 como jefe de bienes en las Empresas Públicas de Medellín. Posteriormente fue secretario general del Ministerio de Trabajo, director de Aeronáutica Civil, concejal y alcalde de Medellín. También fue gobernador de Antioquia y senador de la República en dos ocasiones.

## INTRODUCCIÓN

El malestar económico colombiano tiene facetas de largo plazo indudables. El Gráfico 1 muestra una realidad muy preocupante. Allí vemos la tasa de crecimiento, año tras año, desde 1990 hasta el año 2000. Observamos también tres líneas horizontales. La primera, muestra la tasa de crecimiento que tuvimos en los años setenta. La segunda, más abajo, la tasa promedio en los ochenta. La última, aún más abajo, la tasa de crecimiento promedio en los años noventa. Lamentablemente, este año todo parece indicar que seguimos en el mismo pantano mediocre.



No se trata, pues, de un problema coyuntural. Al contrario, estos números sugieren a las claras que tenemos un desvarío de largo plazo que se hace necesario corregir.

Recuperar la senda del crecimiento económico es indispensable. No se trata de un capricho, ni de un fin en sí mismo. Se trata de fundamentar sobre bases sólidas y sostenibles nuestros objetivos últimos como sociedad: derrotar la pobreza y mejorar la equidad.

Los estudios internacionales sugieren claramente que entre el crecimiento y la pobreza hay una relación negativa e importante. Por ejemplo, para una muestra

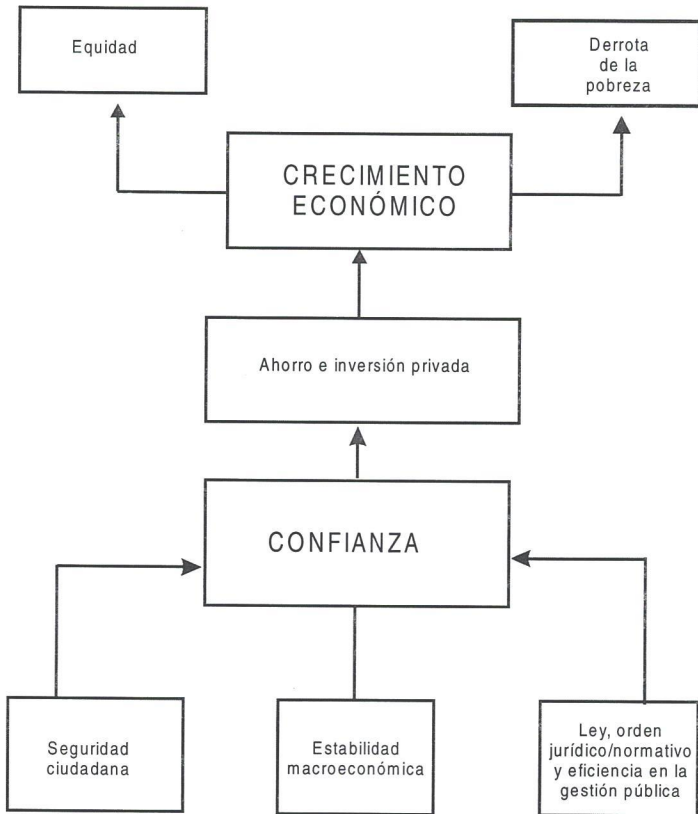
que cubre 80 países y 40 años de datos, Dollar y Kray mostraron en un interesante trabajo publicado el año pasado, que el ingreso de la población más pobre crece uno a uno con el ingreso del país como un todo. Fabio Sánchez ha mirado el tema usando datos exclusivamente colombianos y obtiene exactamente el mismo resultado.

Que no haya pues duda: el objetivo central del gobierno será la recuperación del crecimiento económico. En estos párrafos esbozo los principales componentes de una estrategia enfocada a lograr cabalmente tal objetivo.

### LA ARQUITECTURA DE UNA PLATAFORMA ECONÓMICA

El eje de una estrategia enfocada a la recuperación del crecimiento económico lo constituye la recuperación de la confianza de la población en su conjunto, de los trabajadores y los empresarios, de los nacionales y los extranjeros, en la viabilidad de Colombia.

**Gráfico 2**





En el Gráfico 2, intento delinear ordenadamente un esquema básico que conjuga mis convicciones en torno del problema esencial de nuestro país. Este gráfico tiene varias características importantes. La primera, trata, de una manera ordenada, de discutir los problemas que, a mi juicio, hay que corregir. La segunda, busca distinguir con toda claridad los que son los objetivos últimos, respecto de lo que son los objetivos intermedios.

En la base de mi plataforma económica hay tres componentes esenciales: la seguridad ciudadana, la estabilidad macroeconómica y la seriedad y el orden en materia jurídica y normativa.

## LAS BASES ESENCIALES

### *Seguridad ciudadana*

*Ciento por ciento de tolerancia al pluralismo, cero por ciento de permisividad a la violencia*

Colombia necesita una política de seguridad de Estado, que fortalezca su democracia, permita el crecimiento de la economía y el aumento de su inversión social, para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los colombianos. En un país como el nuestro, en donde continuamente se extiende la violencia, la inseguridad y el terrorismo, es esencial estructurar una política de seguridad ciudadana, que permita devolver la confianza y resolver la incertidumbre con la que día a día amanecemos los colombianos. Los delincuentes saben qué quieren y los hombres de bien estamos a ciegas. No podemos permitir que se modifique el orden jurídico porque los criminales tienen la determinación de la violencia. Tampoco podemos discutir nuestra Agenda Nacional con los violentos y alzados en armas. Esto debe ser la consecuencia de una demostración real y veraz de voluntad de paz.

No será posible cimentar un país creíble sin atacar frontalmente el enorme deterioro en materia de seguridad ciudadana, tipificado en el permanente accionar de la subversión armada de todas las pelambres, y en la demostrada ineficacia del enfoque que se ha seguido en el país en materia de políticas de paz.

La política de seguridad democrática, que se requiere en la Colombia actual y en la del posconflicto, la integran los siguientes elementos:

1. Un concepto democrático y plural.
2. Un Estado que gane en legitimidad, para lo cual tiene que derrotar la corrupción, la politiquería y ampliar la inversión social.
3. Medios coercitivos de Estado.

4. Liderazgo de los gobernantes civiles en las tareas de orden público.
5. Todos comprometidos a enseñar convivencia. Todo ciudadano que aprenda a resolver un conflicto pacíficamente, repudiará la violencia.
6. Acompañamiento y apoyo transparentes de la ciudadanía a la fuerza pública.

El diálogo debe estar fundamentado en el cese de hostilidades por parte de los violentos y en la recuperación por parte del Estado del ejercicio de la autoridad y del monopolio del poder en todo el territorio nacional. Una vez haya absoluta claridad en cuanto a este tema, se podrá dialogar con generosidad y tolerancia. Con autoridad y seguridad efectivas habremos de superar la enfermedad de los diálogos ineficaces, para pasar a los diálogos conducentes. A discutir los temas importantes, como el respeto de la guerrilla al pluralismo y la garantía efectiva del Estado para que pueda practicarse. A pensar en la mejor manera de afrontar los desafíos del posconflicto, los cuales, como lo demuestra la experiencia de El Salvador, por ejemplo, no son nada fáciles y requieren atención y esfuerzo. A expandir y profundizar nuestras acciones y determinación contra la droga y la ayuda internacional para derrotarla a fin de salvar nuestra juventud, nuestra ecología, nuestra cultura productiva y desmontar el motor financiero de la subversión.

La paz, entonces, es el primer cimiento fundamental. Y la paz requiere que pensemos en el tema de las fuerzas armadas. Colombia necesita de una Fuerza Pública suficiente, para recuperar la confianza de nuestros conciudadanos en el Estado. El país cuenta hoy con 100.000 policías, de los cuales 70.000 son activos. Los países vecinos tienen 4 policías por cada 100 habitantes y Colombia, apenas 1.2. Bogotá, por ejemplo, tiene 9.000 policías en la calle, necesitaría entre 35.000 y 40.000 policías comparada con Nueva York, ciudad que cuenta con 42.000 policías. Hoy tenemos 200 poblaciones sin Policía. Por ello, proponemos que Colombia tenga 100.000 policías más, que complete 60.000 soldados profesionales y realice todos los esfuerzos en comunicaciones, transporte e inteligencia.

Devolver a nuestros hombres en armas el prestigio y el apoyo que merecen en una democracia sostenible. Tenemos que implementar reformas que las hagan más eficaces y más creíbles, que disuadan la violencia y generen la reincorporación de los violentos a la vida ciudadana.

En mi gobierno invertiremos 1.5 billones de pesos adicionales por año en seguridad democrática para proteger a todos los ciudadanos y transmitir confianza a los inversionistas.

- Continuaremos con el cambio de soldados regulares por soldados profesionales.

- Avanzaremos en el mejoramiento de la inteligencia, la seguridad y el transporte.
- Brindaremos capacitación técnica para oficios productivos a los soldados y agentes que no puedan continuar su carrera militar.
- La cooperación ciudadana con la fuerza pública será un compromiso de todos los colombianos. De manera transparente y organizada, un millón de colombianos colaborarán con la Fuerza Pública, especialmente en información, comunicaciones y transporte para evitar secuestros, asesinatos, ataques a las poblaciones, ayudar a la recuperación del tráfico en las carreteras, que equivale a recuperar la viabilidad de las concesiones. Los servicios de las empresas privadas de vigilancia que cuidan los edificios los extenderemos al cuidado del entorno público, a través de la coordinación con puestos de reacción de la Policía. Redes de informantes ayudarán a cuidar las carreteras y campesinos y empresarios rurales colaborarán con la fuerza pública, sin paramilitarismo. Es ideal que esta cooperación sea sin armas; sin embargo, la presión civil por porte de armas desaparecerá sólo cuando la fuerza oficial sea suficiente y esté bien dotada.

En ningún caso esta cooperación ciudadana puede confundirse con el paramilitarismo. Tampoco puede afirmarse que sea una política de guerra. Por el contrario, estas acciones disuaden la guerra. Además del ejercicio de autoridad se necesita el método persuasivo para resolver el conflicto creativamente. En mi gobierno se hará una oferta generosa de diálogo, dentro del ejercicio del derecho y con la exigencia de resultados.

### *Estabilidad macroeconómica*

El segundo cimiento es la estabilidad macroeconómica. Es muy importante subrayar un hecho indudable: se trata de una herramienta para el logro de objetivos finales y nunca de un fin en sí mismo. La estabilidad no es, ni mucho menos, un capricho o una imposición foránea.

Es un componente tan importante como lo es la paz, para la recuperación de la confianza de los ciudadanos en su país.

Pensemos que en Colombia no hay créditos de largo plazo, a tasas de interés razonablemente atadas a la capacidad de pago de los usuarios. Este hecho obstaculiza sería y decididamente el proceso de inversión. La inexistencia de este tipo de créditos tiene fundamento en la percepción de que nuestra moneda habrá de perder valor en el futuro. No se trata de la mezquindad de los banqueros. Se trata de que nadie está dispuesto a arriesgar su dinero a plazos amplios, en presencia de peligros evidentes.



La excelencia en la gestión fiscal es un requisito indispensable para iniciar el camino de la reconstrucción de la estabilidad. Las reformas indispensables al sistema público de seguridad social, cuya naturaleza es clara a la luz de diversos estudios técnicos, se han pospuesto demasiado tiempo y hay que tramitarlas de manera urgente. La nueva reforma pensional que el gobierno reclama, necesita a mi juicio restablecer un ambiente popular de optimismo con un plan de empleo de choque, y apoyarse en la capacidad de dar ejemplo al empezar por eliminar los sistemas privilegiados que el Congreso encabeza.

Cosa similar cabe decir para las indispensables reformas que debemos hacer al régimen que gobierna la descentralización en Colombia. La Ley 60 tiene fallas substanciales al no incentivar un buen uso de los escasos recursos que tiene el país y se hace necesario introducir estos incentivos, junto con mayores posibilidades, para que los gobernantes locales encuentren los mecanismos más eficientes para la provisión de servicios como la educación.

La deuda pública ha crecido a ritmos insostenibles en los últimos años como consecuencia de tres fuerzas. Primero, el desborde de déficit primarios (ver gráficos 3, 4 y 5). Segundo, la falta de crecimiento económico, y tercero el elevado riesgo que tiene invertir en Colombia. Los tres interactúan como un círculo vicioso cuyo desmantelamiento habrá de requerir esfuerzos, fundamentalmente en el frente del gasto público. Tengo la certeza de que así como los tres factores han interactuado entre sí de manera particularmente perversa en los últimos años, pueden interactuar como un círculo virtuoso si logramos ser exitosos. Con más crecimiento y menos riesgo habrá menos lío con el déficit fiscal, factor decisivo para incidir en la confianza y la inversión.

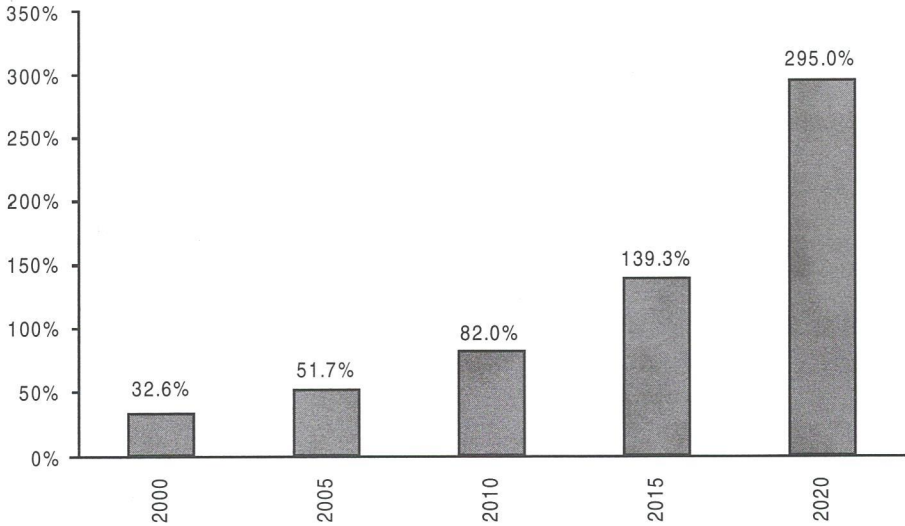
Las reformas económicas y la austeridad en el manejo del dinero de los contribuyentes del presente y del futuro no bastan. Es necesario pensar en las instituciones monetarias y fiscales, a fin de que respondan adecuadamente a los múltiples desafíos que habrán de afrontar en el contexto de una economía integrada con el mundo.

El proceso de trámite y ejecución presupuestal tiene enormes fallas que es necesario corregir. Requerimos un procedimiento de trámite presupuestal transparente, en el cual los ciudadanos puedan entender en qué se gasta su plata y puedan ejercer la verificación y el escrutinio de sus representantes en el Congreso y el sano control de sus gobernantes.

También hay que pensar en nuestras instituciones monetarias. Mantener la independencia técnica del Banco de la República, pero exigiéndole más responsabilidad política por el cumplimiento de las metas. Un trabajo en equipo entre el gobierno y el banco es importante en áreas tales como la búsqueda de recursos de cooperación (*grants*) en el exterior y la presentación de los programas económicos y financieros ante los acreedores reales y potenciales y los organismos multilaterales.

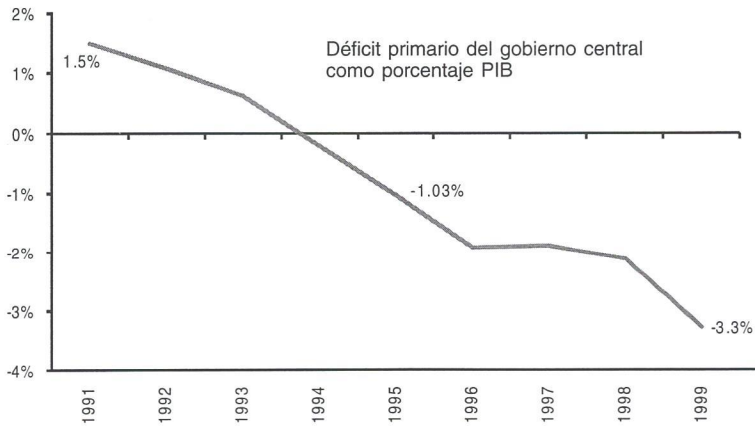
**Gráfico 3**  
**Deuda pública**

**Consolidado de la deuda pública del gobierno central  
(como porcentaje del PIB)**



**Fuente:** Confis y Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 4**  
**Déficit primario**

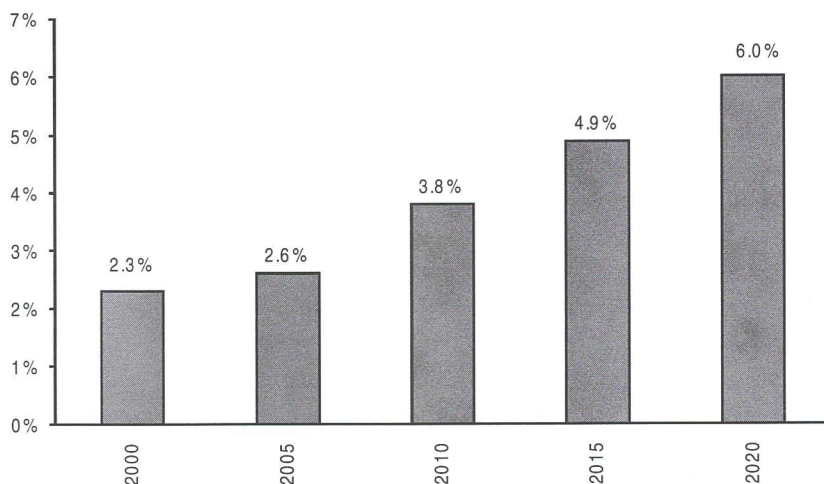


El cálculo del déficit primario excluye rendimiento sobre recursos de capital y pago de intereses.

**Fuente:** Confis y Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 5**  
**Déficit primario**

**Consolidado déficit primario Gobierno Nacional Central y seguridad social (como porcentaje del PIB)**



**Fuente:** Confis y Ministerio de Hacienda.

Ante todo, sin una moneda sana y sostenible, será imposible lograr el progreso, y el gobierno debe apoyar decididamente el esfuerzo de velar fuertemente por el control de la inflación y la garantía del equilibrio cambiario. A esto no se opone la cooperación del banco con el Ejecutivo para el hallazgo de recursos sanos.

*Ley, orden jurídico/normativo y eficiencia en la gestión pública*

El último cimiento que tiene mi plataforma económica se refiere al flujo legal y normativo. Hay que preguntarnos, con seriedad y responsabilidad, si Colombia es un país viable tal y como está concebido en la Constitución de 1991 y en el enorme flujo de jurisprudencia que ha venido emanando de la Honorable Corte Constitucional.

Es muy claro que para que el país sea sostenible, requerimos un sano balance entre las fuentes de recursos y su utilización. La Carta y su interpretación expresada en el ya enorme cuerpo de la jurisprudencia, mantiene un conflicto que tenemos que resolver entre los loables objetivos y los recursos disponibles. Es necesario lograr el equilibrio entre lo uno y lo otro y es bastante claro que no ha existido hasta el momento. Debemos hacer esfuerzos para despejar este confuso panorama y esta es una prioridad de muy alto nivel. En esta materia hay dificultades derivadas de artículos constitucionales y otras de interpretaciones que debe revisar la propia Corte a través de sus jurisprudencias.



Pero el tema constitucional no agota nuestras substanciales limitaciones. Los cambios permanentes en las reglas del juego también tienen relación con el flujo de leyes emanadas del Congreso de la República, y con las decisiones expresadas en la normatividad que emana del gobierno. Las mal llamadas reformas tributarias que ha sufrido el sector privado colombiano, son apenas un ejemplo.

Requerimos con suma urgencia la estabilidad normativa y ello se logrará únicamente a través de una amplia reforma que busque privilegiar el crecimiento económico a través de la iniciativa privada.

Tenemos una idea tributaria clara, pero antes que proponerla formalmente se hace necesario un esfuerzo pedagógico que convenza a los colombianos. Esta idea consta de tres puntos:

- Reducir tarifas tributarias y lograr que paguen todos y por todo concepto.
- Crear una comisión de comunidad, Congreso y gobierno que certifique el correcto destino del gasto público, medido en la acertada focalización de la inversión social y la eliminación de la corrupción y el clientelismo.
- Para que los sectores de menores recursos crean en un sistema que también a ellos los grava, se debe sancionar penalmente a los grandes evasores.

En Colombia ha existido la equivocación de pensar que la progresividad del impuesto la genera exclusivamente el origen. Tenemos que hacer un trabajo de persuasión para que se acepte la importancia del destino de los recursos como premisa redistributiva.

El momento de proponer esta tesis será cuando los colombianos perciban que estamos combatiendo el Estado clientelista y fortaleciendo el Estado social.

Muy poco se logrará si el Estado no mejora de manera sensible la calidad de su gestión. El Estado burocrático es un cáncer que devora cualquier esfuerzo positivo y hay que erradicarlo, transformarlo en un agente que promueva el progreso. Hay que reformar el órgano ejecutivo para adecuarlo al futuro. Eliminar despachos inoficiosos, cuyo listado estamos preparando, y ejercer una reingeniería, con carácter gerencial y moderno, de los que se habrán de mantener. El funcionario público habrá de ser más un gerente de los recursos que, con esfuerzo, ponemos todos los colombianos, y menos un estorbo y fuente de dificultades.

Colombia, bajo la concepción del Estado burocrático, exhibe el dudoso título de paraíso mundial del trámite, como se desprende de un trabajo sobre el tema de la tramitología, emprendido en 75 países por reputados investigadores de Harvard y el Banco Mundial. Mientras que en Canadá poner a funcionar una empresa implica dos trámites y se demora tres días, en Colombia implica 17 trámites y se

demora 56 días, a un costo proporcionalmente mucho más alto. No nos podemos dar el lujo de seguir siendo el paraíso del trámite y requerimos una reforma sustancial a la manera de enfocar la relación entre el Estado y el ciudadano que lo mantiene con su contribución.

#### LA RECUPERACIÓN DE LA CONFIANZA: AHORRO E INVERSIÓN

He esbozado, de manera muy sintética, una idea básica: la reconstrucción de la confianza pasa por atacar tres frentes de manera decidida y simultánea. Y al hablar de confianza, estoy refiriéndome al clima de los negocios que observan tanto los colombianos, como los inversionistas internacionales que, con su aporte, pueden contribuir decididamente al bienestar del país.

Es un hecho, conocido como la paradoja de Feldstein y Horioka, que no obstante el ritmo de avance de los mercados internacionales de capital, la inmensa mayor parte de la inversión de cualquier país se financia con el ahorro nacional.

El ahorro en Colombia, particularmente el ahorro privado, ha caído de manera altamente preocupante en los últimos años. Con nuestros niveles de eficiencia histórica en el uso de recursos, crecer al 6% anual nos va a implicar la necesidad de invertir alrededor del 20% o 25% de nuestro ingreso. Ello, a su vez, implica elevar la tasa de ahorro privada del actual 9% a alrededor del 20%, como sucedía hace unos años.

Obviamente, ello es imposible en el actual ambiente de desconfianza generalizada y por eso es indispensable pensar en grande y en los tres frentes esenciales. Pero ello, quizás, no va a bastar. Requerimos políticas que promuevan el ahorro privado de manera directa. Defender y profundizar el esquema de Fondos Privados de Pensiones es, desde luego, una primera prioridad. No comparto el deseo de algunos de tocar los recursos arduamente trabajados, por 4 millones de colombianos que han confiado en las AFP privadas. Al contrario, quisiera que estos administradores tuvieran más espacio para tomar decisiones prudentes, pero convenientes para sus depositantes. Nada me parece más insensato que proponer una utilización fiscal de estos dineros que son sagrados y que tienen dueño con nombre propio.

Si la reforma pensional introdujera el sistema de pilares, simplemente se acabaría con los fondos y se prolongaría la agonía de los recursos del Seguro Social, sin soluciones de fondo a su crisis estructural.

Un grupo de la Social Democracia de América Latina, en el cual participan el presidente de Chile, Ricardo Lagos, y el canciller de México, Jorge Castañeda, ha aceptado los fondos de pensiones como una gran posibilidad de ahorro interno que defiende a nuestros países de la volatilidad de aquellos recursos

externos que entran y salen y al carecer de permanencia no se comprometen en la creación de valor.

La crisis colombiana, agravada por las restricciones presupuestales y las dificultades de acceso a recursos externos, encuentra una esperanza en la masa de ahorro que van conformando los fondos de pensiones, que contrasta con la general destrucción de recursos.

Es necesario, también, pensar en la profundización de los mercados de capital en Colombia. Ha sido imposible, en buena parte porque no hay la confianza necesaria, pero también es cierto que han faltado iniciativas eficientes que resuelvan los problemas de liquidez que tanto castigan la demanda por papel financiero.

Colombia necesita proyectos y recursos para fondarlos. El nuevo papel del IFI como banco de segundo piso, con énfasis en pequeña y mediana empresa, da la oportunidad de movilizar las incubadoras de empresas para que sean más agresivas en la identificación de los nuevos proyectos.

Pero el logro de una sustancial elevación en nuestra tasa de ahorro es sólo el primer paso. Lo importante es el mecanismo que oriente el traslado de estos recursos hacia los inversionistas. Requerimos un verdadero cambio en la mentalidad del Estado en torno del tema.

Una verdadera reforma tributaria, que privilegie la inversión y la toma de riesgo, es fundamental. Nos complace la iniciativa del gobierno de convocar una misión que examine el tema tributario en general, y esperamos que las propuestas que emanen de dicho grupo ataquen frontalmente el tema de los incentivos para invertir.

Mucho se ha hablado en el sentido de que los márgenes con los cuales opera el sistema financiero son excesivos y van en detrimento del proceso de inversión. Es cierto, los márgenes son altos. Pero pasar de este hecho a plantear cosas tales como el control de las tasas de interés es una insensatez. Las verdaderas causas de estos márgenes yacen en el excesivo costo que tienen para las entidades las regulaciones, de una parte, y el enorme riesgo que tiene prestar en las actuales circunstancias, de otra. Dicho riesgo tiene que ver no sólo con la postración económica, sino también con las falencias que implica la inestabilidad normativa que ya he comentado. Racionalizar la regulación y atacar el problema de la inestabilidad jurídica va a ser una contribución importante en la reducción de los márgenes de intermediación.

Para racionalizar los márgenes de intermediación es necesario una señal de orden público que dé tranquilidad a los inversionistas, que al aumentar éstos, el



capital se facilite la maximización de la eficiencia. También avanzar en el tema de los fondos de garantías que disminuyan los riesgos y la diferencia entre las tasas pasivas y activas.

Es hora de pensar en estímulos tributarios excepcionales: exenciones de impuestos a los ingresos financieros derivados de las colocaciones de créditos en sectores sociales estratégicos a tasas razonables, que ojalá no excedieran los 6 puntos por encima de la inflación; y a la vez, invito a los colombianos a pensar en una exención tributaria al capital bancario durante los años necesarios para recuperar la inversión, siempre y cuando se cumplan metas acordadas de reducción de márgenes.

Las dificultades presupuestales impiden la alternativa de que el Estado subsidie tasas de interés. Por eso debe examinarse el camino de las exenciones tributarias, que no ahondaría el hueco fiscal porque se referiría a adiciones de capital y nuevos créditos, que al expandir la economía finalmente revertirían en aumento del recaudo impositivo.

La inversión será productiva si es orientada por las señales de los mercados, principalmente, de los internacionales. La internacionalización económica es un hecho irreversible y los países que no hagan parte de ella estarán condenados al atraso. Los líderes de nuestra América han dado una señal clara en Quebec, al ratificar la decisión de contar con el ALCA en escasos cuatro años. Esta es una iniciativa favorable para el país y es necesario apoyarla decididamente. El comercio internacional genera riqueza y bienestar a través de múltiples canales. Oponerle barreras equivale a defender privilegios y perpetúa la pobreza y el atraso.

Los riesgos de la internacionalización son evidentes en la última década a lo largo y ancho del mundo y provienen de la mala política fiscal, que promueve déficit insostenibles en la cuenta corriente y apreciación cambiaria y de la mala regulación prudencial de los bancos y las empresas en materia de endeudamiento. Debemos velar por una política fiscal sana y por una excelencia en la política regulatoria, sin descuidar el componente social que debe tener la política económica en general, en lugar de proponer aislarnos del mundo y del progreso.

Para que el libre comercio sea sostenible en términos políticos, se requieren resultados sociales en términos de superación de pobreza y de mejoramiento de equidad. La cooperación de los países ricos es inevitable para que aquellos con mayores problemas sociales puedan actuar en el libre comercio. Si el libre comercio es desbocado y no se traduce en crecimiento y equidad, será duramente confrontado por el resurgimiento de doctrinas políticas adversas que ya se vislumbra en América Latina.

Me preocupa el abandono a la Comunidad Andina: funciona por azar, unos ganan y otros pierden dependiendo de las tasas de cambio, pero falta recuperar un sendero de orden que permita que todos obtengan beneficios. Es hora de pensar en la armonización Andina de tres herramientas macroeconómicas: tasa de cambio, déficit fiscal e inflación. La dolarización ecuatoriana aparece como una primera barrera.

Debemos enfatizar con fuerza la idea de que hay que dar un vuelco conceptual en Colombia en el tema de la protección. De un sistema que protege sectores económicos, en contra de las mayorías, hay que pasar a otro que proteja sectores sociales vulnerables con gasto social seriamente focalizado.

Frente a empresarios y trabajadores el dilema no puede ser entre extremos de protección y aperturismo, aquello que se necesita es elevar productividad y competitividad, que exige esfuerzos de empresarios y buena macroeconomía. Un empresario productivo con tasa de cambio revaluada y contrabando no alcanza a ser competitivo, pero es insostenible la competitividad basada simplemente en devaluación.

Finalmente, es muy claro que no podemos seguir sacrificando la inversión pública, en infraestructura y bienestar ciudadano, en educación y salud, para hacerle frente al desafío fiscal. Para ello hay herramientas apropiadas que ya esboqué. La inversión pública eficientemente utilizada genera las externalidades positivas que requiere el progreso.

Para financiar el bienestar necesitamos, en resumen, estas fuentes de recursos:

- Seguridad en orden público.
- Seguridad jurídica.
- Derrota de la corrupción: propongo ocho medidas prácticas.
- Derrota del Estado politiquero. Debemos empezar por la reducción de los altos costos nacionales en Congreso, Cancillería, Contralorías, Consejo de la Judicatura, etc.
- Estímulos tributarios.
- Mejoramiento de la gestión, con ayuda del Banco de la República, para aumentar la captación de recursos de cooperación y mejorar los términos de la deuda externa.

En síntesis, requerimos derrotar el Estado burocrático para construir el Estado social, comunitario, en el cual la comunidad sea la gran gestora y beneficiaria de los recursos públicos.

## EL CRECIMIENTO COMO OBJETIVO INTERMEDIO

El Gráfico 2 muestra, de manera ordenada, las razones por las cuales debemos revertir el problema asociado con la falta de dinamismo económico: porque requerimos un ataque frontal contra la desigualdad y la pobreza.

El crecimiento es la única fuente que tenemos para generar empleo productivo para los hogares colombianos. Una tasa de desempleo que bordea vergonzosamente el 20% es inaceptable en cualquier sociedad civilizada.

El componente de la normatividad laboral es importante. Proponemos nuevas normas laborales que beneficien el empleo y no perjudiquen a empresarios o trabajadores. A manera de ejemplos, cito los siguientes: para disminuir la tabla de indemnización por terminación de contratos de largo plazo la compensación lógica sería introducir una pequeña indemnización en los contratos temporales; para eliminar los recargos por dominicales y festivos, los trabajadores deberían ser beneficiarios de una corta disminución de la jornada de trabajo. Los empleadores que vinculen jóvenes entre 19 y 25 años, personas mayores de 50 años o discapacitados, deberían tener por estos enganches la exención de parafiscalidad al Sena, ICBF y Cajas de Compensación.

El crecimiento se fundamenta en el capital humano, es decir: la educación y la salud, tanto como en la inversión física. La educación no se puede reducir a una confrontación entre el Estado y los sindicatos. Necesitamos nuevos modelos que abran espacios a los padres de familia, a las organizaciones de economía solidaria y a diferentes actores.

Sin sacrificar en lo más mínimo el espíritu de la descentralización y la gobernabilidad local, es necesario reformar la Ley 60 para que se incentive la calidad del gasto en educación y salud, se premien los éxitos y se castiguen severamente los abusos. A la descentralización colombiana hay que introducirle más incentivos y más democracia, y hay que simplificar decididamente las complejísimas reglas que hoy gobiernan los montos y los usos de las transferencias.

La propuesta de acto legislativo actualmente en curso no ataca el corazón de los problemas que tiene la descentralización colombiana y, muy probablemente, ni siquiera habrá de reportar el beneficio fiscal deseado.

Desde luego, la política social es indispensable como complemento al crecimiento económico. El 20% más pobre de la población del país tiene que ser el eje de esta política social. El fundamento conceptual debe ser la focalización eficiente y racional de los recursos y las metas deben ser claras.

El campo colombiano ha sufrido desproporcionadamente el enorme costo de nuestro desbarajuste institucional y se requieren medidas eficaces para atacar sus problemas. Desde luego, la paz es el primer punto de cualquier agenda.



Como se ha hecho exitosamente en otros países, en Colombia hay que profundizar también las redes de protección social para que la población más pobre tenga alguna cobertura en las épocas, inevitables en el mundo, de dificultad económica.

Las redes de protección social se deben pensar como un fondo rotatorio de inversión, que se alimenta con los recursos disponibles en las épocas de auge, y se utiliza en las épocas de dificultad. Este fondo debe estar financiado sanamente, vigilado con criterios gerenciales modernos, y no se puede convertir en foco de malversación y despilfarro.

### *Sector bancario*

El sistema financiero y los formuladores de la política financiera, seguirán enfrentando en el futuro próximo los enormes desafíos y las inigualables oportunidades provenientes del proceso de globalización financiera, a su vez amparada por la revolución tecnológica en marcha, y la desregulación y creciente integración de todo el ámbito del negocio.

El sistema financiero colombiano ha atravesado un período de enormes dificultades en estos últimos años. Una causa muy obvia es la enorme recesión económica. Basta recordar que el *stock* de crédito, medido en términos reales, ha caído 30% desde finales de 1998, cifra similar a lo acaecido en la gran recesión de los años treinta, para entender la magnitud del problema.

Pero hay más explicaciones. Primero, la increíble tolerancia para con el sistema de banca pública que existió durante la década pasada terminó generando enormes costos que hoy día, y por varios años más, pagamos todos los colombianos y que ha recaído, desmedidamente, en cabeza de la banca privada. Hemos debido salir de la banca pública de primer piso hace mucho tiempo, ya que cada día que pasa representa un costo adicional.

Muchas veces he preguntado a los campesinos colombianos si ellos necesitan Banco Agrario o líneas de crédito y la respuesta es obvia: líneas de crédito. Crédito oportuno y razonable requieren las clases medias y populares de Colombia. El Estado tiene que buscar formas imaginativas para proveerlo. La reglamentación del Fondo para la Pequeña y Mediana Empresa es la oportunidad de encontrar entre un nuevo universo rico en entidades sociales, eficientes, no burocráticas, sin ánimo de lucro, las más indicadas para administrar estos nuevos recursos y hacer que efectivamente lleguen a quienes los necesitan.

Segundo, lo que podríamos llamar la hostilidad social hacia el sector financiero, fenómeno preocupante que se expresa en cuestionables decisiones de la Corte Constitucional y en el surgimiento de la cultura del impago.

La política regulatoria colombiana, entonces, ha sido extremadamente procíclica: es demasiado tolerante en las épocas de vacas gordas, cuando entraron capitales del exterior cuantiosamente, y es extremadamente dura en las épocas de vacas flacas, cuando estos capitales dejan de entrar y el sistema se resiente.

Algunas normas de inversión forzosa, en ocasiones el régimen de provisiones e incluso el impuesto a las transacciones, inevitable pero que recae tan fuerte e inconvenientemente en cabeza del sistema, son ejemplos claros de esquemas excesivamente procíclicos.

La vigilancia imparcial, que mire a la banca como actor del desarrollo, tiene que ser constante.

La Superintendencia Bancaria, y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) son nuestra defensa ante la toma excesiva de riesgos y los ejes de la resolución de los problemas que se pueden originar en el desarrollo de la actividad bancaria. Estas instituciones fundamentales son parte del gobierno, lo cual obliga a éste a garantizar el carácter técnico y razonable de cada decisión en la materia. No podemos vivir entre la permisividad que mató la ilusión de la banca cooperativa y las rigideces que en las crisis precipitan el colapso financiero y que devienen indistintamente de la Corte Constitucional, de las tasas de interés del Banco de la República o de los excesos de la Superintendencia.

La presencia de la economía solidaria en el sector financiero tiene que recuperar su viabilidad. Es un conducto para vincular sectores medios y populares en la cadena del ahorro y del crédito. Es una alternativa a la banca pública y el natural complemento social de la privada.

Sin embargo, algo fundamental tenemos que reconocer ante todos los colombianos: el gobierno, nuestras instituciones y nuestros banqueros han evitado que una mañana las señoras encuentren cerradas las ventanillas de los bancos por donde esperan obtener los recursos para su sustento cotidiano.

Conviene que Fogafín no sólo sea más independiente, sino que cuente con la participación en propiedad por parte de los banqueros privados del país, a fin de asegurar que su experiencia e incentivos produzcan un adecuado uso de los limitados recursos disponibles.

Por fortuna, no obstante tanta evidente hostilidad, en Colombia la gente confía en su sistema financiero y ello explica por qué los depósitos no han caído tanto como el crédito. El gran desafío que tiene por delante la política financiera es salvaguardar este patrimonio tan fundamental. Lograr que los recursos que hoy día reposan en las entidades bajo la forma de activos líquidos, muy poco rentables, hagan tránsito hacia la toma de riesgo crediticio, que han sido siempre la esencia del negocio bancario en nuestro país.

Por supuesto, los enormes esfuerzos en materia de eficiencia en la gestión que se han logrado en estos años difíciles son fuerzas muy positivas que debemos mirar con satisfacción. Debemos progresar aún más, porque resulta claro, mirando la evidencia internacional, que aún adolecemos de ineficiencias marcadas que tendremos que ir corrigiendo para adecuarnos a un sistema financiero globalizado y moderno. Pero que no quepa duda: la rentabilidad no habrá de retornar al sector hasta tanto no se cree el clima propicio para la toma de riesgo en general y de riesgo crediticio en particular.

## CONCLUSIONES

Colombia está en una encrucijada y de nuestra capacidad de atacar frontal y ordenadamente los problemas va a depender nuestro futuro. Corremos el serio riesgo de desmembrarnos como país si escogemos la ruta equivocada, o de perder valioso tiempo si emprendemos una búsqueda afanosa y desordenada de objetivos.

En esta plataforma he esbozado sintéticamente una manera de pensar los desafíos que nos esperan, una manera de ver el futuro de nuestra nación. Comienzo por plantear que hay tres cimientos que fundamentan el retorno a la confianza y al crecimiento. La seguridad ciudadana, la estabilidad macroeconómica y la estabilidad normativa con calidad de gestión.

La meta última es la construcción de un país viable en lo económico y justo en lo social. Un país pacífico, tolerante, moderno y eficiente. Un país amparado por el principio rector de la democracia, la libertad civil, la iniciativa privada y la solidaridad efectiva.



# ¿Por qué creer en Colombia? \*\*

Pedro Medina\*

---

Gerente general McDonald's  
Colombia

---

\* Es "hamburguerólogo" de la Universidad de la Hamburguesa, en Chicago. Estudió economía, relaciones internacionales e historia, en la Universidad de Virginia. Tiene un MBA de la misma universidad. Ha trabajado en la Mobil, Propilco, Sofasa y actualmente es el gerente general de MacDonald's en Colombia y profesor de estrategia, en la Universidad de los Andes. Lidera el grupo ¿Por qué creer en Colombia?

\*\* El presente artículo corresponde a la transcripción editada de la conferencia.

**C**uando pienso en Colombia, pienso en dos historias:

La primera es la caricatura de Quino donde en el primer cuadro hay un señor haciendo bolas de piedra y las pule. En el segundo y tercer cuadro las pinta como balones de fútbol, las deja en el baúl de su carro, las deja en los parques, en las esquinas, se va a descansar y luego llega a esperar su clientela: es médico ortopedista.

Es lo mismo que tenemos que hacer para Colombia: crear un mercado, para un producto que conocemos —que es nuestro país— y que sabemos que no se vende muy bien. ¿Cómo hacerlo?

La segunda historia que se me viene a la mente cuando pienso en Colombia, es una anécdota que me contaron hace muchos años, de una familia que tenía mellizos: uno era el extremo del optimismo y el otro el del pesimismo. Los padres, preocupados por esta situación, llevaron a los mellizos donde un psicólogo de niños porque no entendían por qué eran tan distintos. El psicólogo los sometió a una prueba: tomó al pesimista y lo metió dentro de un salón donde había todo tipo de juguetes y lo dejó allí jugando por un tiempo. Después tomó al mellizo optimista y lo puso en un salón inmenso, donde lo único que había era una montaña inmensa de boñiga de caballo y lo dejó allí un rato.

Cuando fueron a mirar al niño pesimista, lo encontraron en la mitad del salón chupando dedo. A cada pregunta que le hizo el psicólogo de por qué no había jugado con los diferentes juguetes él contestaba: tenía miedo de electrocutarme, tenía miedo de caerme... Fue luego donde el optimista, que estaba sumergido entre la montaña de boñiga. El psicólogo le preguntó: "¿Qué hacías sumergido en la boñiga?" y el niño le contestó: "Es que con toda esa boñiga, estoy seguro que debe haber un pony adentro".

Hay una frase que dice:

"Cada hombre es del tamaño de aquello que se atreve a ser".

La pregunta para los colombianos es: ¿qué nos vamos a atrever a hacer nosotros, cuando se digan las cuatro palabras mágicas: se acabó la guerra?

¿Qué nos vamos a atrever a hacer hoy, para que, cuando se digan esas cuatro palabras mágicas, no nos pase lo mismo que le pasó a El Salvador, que hoy día, firmado el proceso de paz, tiene más muertos por cien mil habitantes, que Colombia?

Esta charla es iniciativa de un grupo de estudiantes de las universidades de los Andes, Javeriana, Nacional y Cesa, liderado por un grupo de empresarios del Centro de Arbitraje, del Cidec y MacDonal'd's y representa el producto de una investigación de año y medio, sobre lo positivo que tiene Colombia.

### ¿EN QUÉ LÍO NOS HEMOS METIDO?

En Colombia secuestramos diez personas cada día. Exportamos quinientas veinte toneladas de cocaína a los Estados Unidos, cada año, donde un gramo puede costar en las calles de Nueva York hasta doscientos cincuenta dólares. Llevamos cuarenta años de guerrillas y tenemos fama de ser uno de los cinco países más corruptos del mundo.

Perdimos cuatrocientos mil colombianos que emigraron en el primer semestre del año 2000 (información de *El Tiempo*). Las guerrillas y las autodefensas ponen las balas. Colombia pone los muertos. El gobierno se endeuda más.

Colombia produce el 80% de la cocaína mundial y 2/3 partes de la heroína consumida en Estados Unidos. El comercio ilegal es de ocho mil millones de dólares; muere otra industria en Boyacá; el conflicto armado cobra entre cuatro mil y cinco mil víctimas anuales; entre el 20 y el 35% de los guerrilleros de las FARC, son niños menores de quince años. Hay 2.5 millones de niños por fuera del sistema escolar en Colombia y somos ya, el primer productor de niños discapacitados, en el mundo.

El lío de las pensiones es muy grande. Y el hombre que mató 140 niños, es un colombiano y se encuentra en el récord Guinness. Hay 25.000 guerrilleros, de los cuales 19.000 son de las FARC; 8.000 autodefensas; 80.000 escoltas privados y 150.000 miembros de compañías de vigilancia.

En Colombia nos atrevemos a raptar niños a la salida de los colegios. Estamos sacrificando 50% del crecimiento económico del país. La deuda pública colombiana está en veinte mil millones de dólares y los depósitos legales de colombianos en el extranjero, se han calculado en treinta mil millones de dólares. Los ingresos de la guerrilla son del orden del 50% a 70% narco, 20% secuestros y 30%: otros.

Entre 1991 y 1996, según Planeación Nacional, el costo del conflicto armado en Colombia estuvo en 12.5% billones de pesos. Con este dinero se hubiese podido construir 620.000 viviendas de \$20.000.000 cada una.



Hemos tenido un millón de muertos en cincuenta años; una cultura mafiosa donde cada cual hace lo que quiere: no respetamos las normas de tránsito; no respetamos a los demás.

Según una encuesta de la revista *Cambio*, el 88% de los niños, entre los ocho y los quince años, en Colombia, piensan que un día su mamá no regresará a casa. Y es ahí cuando nos preguntamos:

### ¿SERÁ QUE VALE LA PENA VIVIR EN COLOMBIA?

Pablo Picasso decía. "Cada acto de creación es primero un acto de destrucción".

Hemos hecho un trabajo formidable destruyendo ciudades y pueblos, destruyendo familias y fortunas, destruyendo ríos y ecosistemas... pero también hemos destruido muchas de las causas que nos llevaron a esa situación. Si piensan en Colombia hace cinco años, en esa época estábamos convencidos que iban a venir Clinton y sus marines y que nos iban a sacar del lío. Y si no él, los boinas verdes o "los cacaos". Todos pensábamos que alguien nos iba a sacar del lío.

Hoy los colombianos sabemos que somos nosotros los responsables por nuestro lío. Miremos los nuevos titulares:

"Colombia: un solo grito"

"Los once millones de colombianos que marchamos en el año 1999, constituimos la marcha más grande en la historia de la humanidad, contra una guerra". (Opina el Departamento de Estado norteamericano).

En Colombia sí hay gente buena. Ya no estamos en el top de la corrupción, estamos en el puesto 28. Le hemos dicho "adiós a la indiferencia" y las madres colombianas han salido a manifestar, por las vías, diciendo que ellas no quieren amamantar niños para la guerra.

Estamos en un proceso de paz... podemos estar de acuerdo o en desacuerdo con las tácticas, pero lo estamos.

El país pasó de ser un país descertificado, un país paria, a ser un país global, en el fondo. Nunca antes en la historia del país, con excepción quizás de los momentos de los desastres naturales de Armenia y de Armero, ha habido tantos países de la comunidad global, enfocados en Colombia.

Hace tres semanas tuve la oportunidad de escuchar en la Universidad de los Andes, al vicepresidente de Suráfrica, el señor Zuma, quien vino con treinta miembros de su gobierno. Él nos decía: "Si ustedes creen que tienen un lío grueso, déjenme les cuento sobre el nuestro: teníamos un país de negros, mandado por blancos y éstos habían decretado, mediante el *apartheid* que había negros

de segunda y de tercera categoría. Los blancos, para ellos, eran los de primera categoría. Y a pesar de eso, logramos llegar a un proceso de paz”.

El problema del narcotráfico, como dice el secretario de Estado norteamericano –este es un cambio radical en política– es más culpa de quienes consumen la droga en Norteamérica, que aquellos que la producen en países como Colombia.

En la década de los ochenta, las economías latinoamericanas se fueron a pique, mientras la colombiana seguía subiendo. Pensábamos que era todo por efecto del narcotráfico. Un estudio reciente, auspiciado por las Naciones Unidas, argumenta que solamente entre el 2 y el 3% del PIB colombiano corresponde al narcotráfico.

Como dicen los paisas: “Vaya con Dios, los buenos somos más”. Sin ánimo de polarizar quiénes son los buenos o los malos y si, simplemente miramos, quién está haciendo el bien o el mal; hay mucha más gente en Colombia haciendo el bien.

## ¿EN QUÉ ES BUENO COLOMBIA?

- Colombia es el cuarto productor mundial de aceite de palma y estamos a punto de subir al tercer lugar, pasando a Nigeria.
- Somos el primero en variedad de palma en el mundo. La palma sirve para construcción, vivienda, vestuario, para hacer licores, para comida. También se utiliza en decoración. En Estados Unidos una palma se vende en US\$700 y aquí la cortamos porque nos parece maleza.
- Somos un país tres veces más grande que España o Francia. Colombia ocupa la misma área terrestre que toda la costa este de Estados Unidos, desde Florida hasta Main.
- Somos el país de los sapos, de los anfibios (con 583 especies de anfibios diferentes).
- Colombia actualmente le está dando asesoría a cinco países en seguridad aérea. Y estamos entre los primeros diez países en seguridad aérea, a nivel mundial.
- Somos los terceros en la producción mundial de banano; los terceros también en biodiversidad mundial. Si miramos el número de especies, por metro cuadrado de terreno, somos los primeros en este sentido.
- Tenemos un botín urbano gigantesco: 22 ciudades con más de cien mil habitantes y 8 ciudades con más de 500.000 habitantes. La mayoría de los países

de la región son una gran capital, una o dos ciudades intermedias y el resto son pueblos.

- A nivel mundial somos el cuarto productor de carbón y el segundo de café.
- Tenemos científicos como Andrés Jaramillo Botero que es uno de los 2.000 científicos más influyentes del siglo XX. (Experto mundial en nanotecnología: máquinas microscópicas), a Rodolfo Llinás, director de neurociencia de la Nasa.
- Poseemos la Editorial Carvajal, que es la número uno en Latinoamérica.
- De Colombia se extrae el 60% de las esmeraldas del mundo.
- Somos el segundo país en exportar productos agrícolas desde Latinoamérica hacia Estados Unidos, y el cuarto en ferroníquel, que sirve para hacer microchips.
- Primero en flores a nivel mundial, y en producción de guadua (uno de los mayores convertidores de CO<sub>2</sub>. En un día, un palo de guadua puede crecer hasta 15 cm. Los japoneses lo están utilizando para remplazar el asbesto y ya es conocido como el acero vegetal.
- Nuestro Premio Nóbel es Gabriel García Márquez.
- Primer productor de genios *per cápita* en el mundo, según Mensa.
- Es el cuarto productor mundial de agua.
- Nuestro país tiene el índice de productividad más alta del mundo en caña.
- Somos gente inteligente. Los estudiantes colombianos que están actualmente haciendo doctorados en Estados Unidos, tienen las notas más altas de todas las poblaciones.
- Es un país de inventos: el marcapasos, la válvula de Hakim.
- Poseemos el pulmón del universo en la selva amazónica.
- La tribu más vieja sobre la Tierra es de nuestro país: los kogi.
- Hemos logrado la mejor negociación bilateral aeronáutica de todas las naciones, con los Estados Unidos, en los últimos diez años.
- Poseemos la costa más grande sobre el Caribe.
- Somos poseedores del invento de los lentes de contacto para bebés.
- Primer productor mundial de libros tridimensionales.



- Tenemos la mina de carbón abierta más grande del mundo.
- Logros de colombianos en el exterior: Shakira, Juan Pablo Montoya, Patarroyo, Andrea Nocetti (en diez minutos ella logró que Letherman hablara positivamente sobre Colombia, al frente de cuarenta millones de norteamericanos). María Isabel Urrutia, campeona mundial de pesas.
- Cuarto productor de mamíferos.
- Tenemos la montaña más alta con nieve al pie del océano.
- Poseemos el Museo de Oro más importante del mundo.
- Somos los primeros en especies de orquídeas (3.500 diferentes).
- Somos líderes en operaciones de cirugía refractiva en el mundo.
- Somos también los primeros productores de pájaros a nivel mundial.
- Primeros en papa en Latinoamérica y número 11 en el mundo. Segundos en peces de agua dulce y también segundos en plantas a nivel mundial. España tiene 380 especies de plantas; el continente africano tiene 32.000 y Colombia tiene 55.000 especie de plantas con flores.
- Tenemos una reserva potencial de petróleo de 37 billones de barriles.
- Somos la segunda población más grande de Suramérica, punto medio entre Norte y Suramérica.
- Tenemos un récord perfecto de pago de deudas. Nunca hemos incumplido.
- “Resiliencia”, que es la habilidad de levantarse, a pesar de los golpes. Somos ganadores porque tenemos esa capacidad de repunte.
- Colombia empieza a ser líder a nivel mundial en resolución de conflictos. Un colombiano resolvió el conflicto más importante en la historia de la Cámara de Comercio Internacional, entre Arthur Andersen y Andersen Consulting; un conflicto de más de un billón de dólares.
- Alemania vino hace poco a hacer *benchmarking* con Colombia, vino a llevarse las ideas de cómo estaba manejando su conflicto entre la juventud. Se llevó cinco programas, entre ellos, el del Fútbol en las Calles de Medellín.
- Primer país productor de rosas en el mundo.
- Tercer exportador de ropa interior femenina (40.000 millones de dólares)

[P. ¿Qué podríamos producir si combinamos la riqueza que Colombia tiene en ropa interior femenina, con la riqueza que Colombia tiene en biodiversidad?

R. Brasieres de hoja de palma.

Ya hay una científica de la Universidad de Antioquia, en el laboratorio de biotecnología (Lucía Atehortúa, que está desarrollando una enzima que se le va a poder poner a la ropa interior femenina, de forma tal, que cuando la mujer se ponga la prenda, dependiendo de la temperatura que tenga, la prenda va a cambiar de color, o "prenda semáforo").

- Colombia es el tercer país de reptiles en el mundo.
- Llevamos setenta años de crecimiento económico positivo, con excepción de 1999. Es el único país de la región con ese récord.
- Nuestro país cuenta con 80 tribus indígenas.
- Es el único país que tiene un Programa de la Juventud, en colaboración con el Banco Mundial: Programa de Servicios Integrados para Jóvenes, donde el banco presta el 60% del dinero, la Nación el 20% y el municipio pone el 20%. Son proyectos liderados por jóvenes.
- Líderes mundiales en investigación y desarrollo de yuca.
- Tercer país en promoción de exportaciones, entre las 59 economías más desarrolladas del mundo.

Los japoneses le dijeron a la doctora Lucía Atehortúa:

"Ustedes están sentados en una mina de oro, muriéndose de hambre".

Don Hernán Echavarría dice:

"Lo mejor que tiene Colombia son los recursos naturales y la gente".

Una valla en Bogotá dice:

"Si tienes ganas de hacer algo bueno... no te las aguantes".

Alguien decía:

"El mundo no está amenazado por las malas personas, sino por aquellos que permiten la maldad".

La pregunta central de la charla es:

*Y yo, ¿qué papel juego?*

*Con frecuencia, el hecho de que cada uno de nosotros no pueda hacer mucho por el país, es un pretexto para que muchos de nosotros no hagamos nada por el país.*

## EL PRIMER PASO ES ROMPER PARADIGMAS

En la medida en que nosotros cambiemos, cambiamos el país. Nosotros somos el país. Muchas veces decimos que “la culpa la tienen los medios”. No estoy aquí para defenderlos, porque como ciudadano colombiano me enfurece que las noticias positivas casi no se vean y las negativas salgan destacadas.

Lo cierto es que el medio de comunicación más efectivo que existe es el “boca a boca”. Dice Marta Lucía Restrepo que: “un país que reacciona ante el oyente es un país reactivo”. Si nos limitamos a entender el país por lo que nos comunican los medios, estamos con una visión muy limitada de lo que es el país.

También tenemos el paradigma del “país del Sagrado Corazón”, o “ahí estamos pintados”, o “por eso estamos como estamos”. Saludamos y cuando nos preguntan: ¿Cómo está?, contestamos: “Ahí... fregado”, “En la lucha”, “Tenaz”, “Sufriendo”, o “Bien, para no preocuparlo”.

Sé que hay suficientes motivos alrededor, si miramos el terrorismo, la droga, la corrupción, etc., para dar un argumento y decir que “estamos en la calle de las culebras”. Es un argumento fácil de construir, pero también podemos mirar una realidad diferente. Miremos, por ejemplo, la visión que nos dibujaron el año pasado de la Bogotá en el 2015: una ciudad segura y verde, con bienestar, espacios, limpieza y sol; con orden, aire puro, donde la gente pueda disfrutar de su tiempo libre, en tranquilidad, en medio de árboles y contruyendo calidad de vida.

¿No creen que Bogotá avanzó significativamente en esta dirección, en los últimos tres años?

Podemos mirar los mil cien kilómetros de vías rehabilitadas, o los trescientos kilómetros de vías nuevas, con buenas especificaciones que dan orgullo de ciudad. O podemos ver plazoletas como San Victorino, convertidas de una zona de prostitución y de droga, a una plazoleta a escala mundial.

Podemos disfrutar de los nuevos parques, de hermosos parques en toda la ciudad. Miremos las cifras recopiladas por la Cámara de Comercio sobre el homicidio en Bogotá. Si dibujamos una línea de tendencias vemos el principio de la gráfica: enero de 1997 a finales de diciembre del 2000. Vemos que la tendencia va en la dirección correcta; sigue siendo un problema grave, pero vamos en la dirección correcta. En hurto de vehículos o asalto a residencias, o atraco a personas.

El ministro hace tres días dijo: “Como ministro de Desarrollo, mi principal responsabilidad es que ustedes se sientan con confianza para invertir en el país y sé que la principal preocupación de ustedes es la seguridad. Les quiero decir que



hoy, el secuestro en Bogotá ha bajado el 70% este año y que en Colombia ha bajado 42%”.

Entonces el país sí está mejorando. Vemos Maloka, como un símbolo de nuestra capacidad. Maloka es reconocido ya como uno de los tres símbolos de identidad de Bogotá, con dos millones de visitantes en sus primeros dos años; han venido siete países a pedirle asesoría a Maloka, para construir Malokas en sus ciudades.

Tenemos el Museo Antioquia, que fue construido en un edificio abandonado, donde sólo había unas antenas de las Empresas Públicas de Medellín; una colección de 126 cuadros y 38 esculturas de Botero. Lograron, en medio de la crisis, conseguir mil cien millones de pesos. En cuatro meses ha recibido trescientos mil visitantes, de los cuales el 80% nunca había entrado antes a un museo. La gente llega y se le escurren las lágrimas porque no se imagina algo tan hermoso en una ciudad tan golpeada como Medellín.

Para educar a la gente dibujaron una línea blanca a pocos metros de las obras y con eso han logrado que aprendan que las obras de arte son para observarlas, no para tocarlas. En una oportunidad, con un grupo de niños que visitaba el museo, uno de ellos se retiró del grupo y se acercó a tocar la obra. Su directora le llamó la atención y descubrió que era ciego... los habían llevado para que sintieran el cambio de atmósfera...

Y esa es la nueva Colombia: la que siente el cambio, la que lo respira y que se vuelve protagonista de ese cambio. Y como dicen los antioqueños: “Acostaditos no. ¡Trabajando! No hay que esperar a que le lleguen a uno las cosas”.

En el Día del Niño se unieron mil cien empresas y entes oficiales, para crear un día especial para ellos. A través de esto hemos logrado construir 24 ludotecas en todo el país. Las ludotecas son semilleros de paz, donde los niños que no tienen donde jugar, pueden hacerlo. Cada empresa hace una contribución. Con el liderazgo efectivo de la primera dama se ha logrado avanzar este proyecto.

Mundo Aventura incrementó en 70% sus visitantes, en medio del año recesivo (1999); Maloka en un 50%, Plaza de las Américas en 50%; Unicentro en el 2000 con 50.000 vehículos (el mayor número del primer semestre del año).

*Cuando trabajamos en equipo, podemos lograr resultados*

El Programa de Jóvenes Emprendedores Exportadores, organizado por el Ministerio de Comercio Exterior. Ya hay 160 anteproyectos, 60 proyectos aprobados en espera de financiación, 12 empresas montadas y 6 de las cuales ya están exportando.

Tenemos que empezar a resaltar a aquellos que nos hacen especiales como colombianos... a nuestra gente, creativa, educada, alegre, comprometida, honesta, trabajadora.

Miren el plan "Compre en Colombia". ¿Se imaginan ustedes si las empresas multinacionales que operan en Colombia le ayudaran a sus proveedores colombianos, a exportar algunos de los productos que les suplen aquí, en Colombia? Por ejemplo, MacDonald's que tiene un proveedor de uniformes, si le ayudara a exportar a otras subsidiarias en Perú, etc.? Si de pronto esta ayuda sólo fuera conectar a la persona con la persona adecuada.

Ya hay sesenta empresas multinacionales radicadas en Colombia que han mostrado interés en apoyar a los colombianos en esas líneas. La próxima semana le vamos a presentar el plan a la embajadora de Estados Unidos y lo vamos a liderar a través de las cámaras binacionales. Ya hay siete productos que se están exportando a cinco países con esta modalidad.

### ¿QUÉ HA HECHO MACDONALD'S POR COLOMBIA?

En la parte agroindustrial: nuestro proveedor de lechuga está exportando 18 toneladas de lechuga, por semana, a MacDonald's en Venezuela; una tonelada son 1.250 cabezas de lechugas. Terminamos el año 2000 con 26 puntos de venta y en la actualidad hay 30 MacDonald's. En los próximos tres años vamos a montar cincuenta más. Logramos un récord mundial de aperturas: 10 restaurantes en los primeros doce meses.

En cuanto al tema del café, me contaban en la Federación de Cafeteros que la exportación de café colombiano por el canal institucional a Estados Unidos es de aproximadamente cuarenta millones de libras al año; buena parte de ellas van a MacDonald's.

Tenemos ya 974 empleados colombianos. Somo el empleador más grande de gente joven en el país. Cinco MacDonald's ya están en manos de empresarios colombianos, de franquiciados que operan esos restaurantes y tenemos una fuerza de trabajo leal: la más baja rotación de América Latina. Tenemos 350 proveedores colombianos. Nuestro proveedor de vasos y tapas está exportando 88 millones de vasos y tapas a MacDonald's en dos países. El proveedor de textiles, en Bogotá, nos produce los uniformes para la empresa, en cuatro países. MacDonald's está invirtiendo 75 millones de dólares y yo sé que es sólo el 2% de lo que está invirtiendo uno de los bancos extranjeros representados aquí, pero para nosotros es mucha plata. En los próximos tres años en Colombia creará más de dos mil nuevos empleos.

Es mi decisión cómo ver a Colombia: como la calle de las culebras o como la calle de la esperanza. Las dos calles existen en el centro de Bogotá, pero sólo depende de uno mismo cuál prefiere. Es el viejo cuento del vaso medio lleno, o medio vacío: yo escojo cómo verlo.

“Si pensamos lo que siempre hemos pensado y hacemos lo que siempre hemos hecho, lograremos lo que siempre hemos logrado”, decía James Smith.

Tenemos que romper otros paradigmas más:

- El del “ito” y la “ita”: voy a ahorrar para comprarme el carrito y algún día comprarme una casita y una finquita, con una vaquita... etc. Y todo es en diminutivo y los clientes no son clientes sino clientecitos... y así vivimos. No somos gente chiquita. No tenemos por qué hablar en diminutivo.

La creatividad que tenemos los colombianos, nos hemos acostumbrado a usarla para empacar las razones por las cuales no podemos hacer las cosas, en lugar de crear formas de hacerlo.

Tenemos que preguntarnos: “Qué pasaría si...” Los antioqueños lo están haciendo. “Qué pasaría si en el año 2025 Antioquia es la mejor esquina de América? Lo tienen muy claro en todo el departamento y todos los municipios.

- Está también el paradigma de “El que no llora, no mama”. Con este paradigma nos hemos vuelto gente quejumbrosa. Nos quejamos todo el tiempo pero no hacemos nada al respecto. El nuevo paradigma es: “No llore... mame”.

“Usted puede enseñar, o no enseñar. Todo será como usted quiere que sea”, nos dicen los paisas en la Alcaldía de Medellín.

*Y yo, ¿qué papel juego?*

Hay tres alternativas:

1. Entrar a un grupo que esté planteando e implementando soluciones.
2. Formar un grupo propio para plantear e implementar soluciones para su edificio, su conjunto, su empresa, su institución, su barrio, su ciudad, su país, su club, su asociación.
3. Meter la cabeza al hueco y pretender que no está pasando nada. Si escoge esta alternativa, por favor: no critique, no se queje y no obstaculice las soluciones planteadas por otros. Porque nada es más satisfactorio cuando hay alguien que dice que algo no se puede hacer, que encontrar a otro que lo interrumpe y le muestra que ya lo está haciendo.

Un ejemplo es lo que hizo Andrea Nocetti: afuera había 20 colombianos que le gritaban que se había vendido y 200, fuera del estudio de CBS, aplaudiéndola. Tenemos que dejar el hábito de criticar a todo el que hace. Usted puede sembrar, o no sembrar:



## TODO SERÁ COMO USTED QUIERE QUE SEA

Decía la Madre Teresa de Calcuta: “Es mejor encender una luz, que maldecir la oscuridad”.

Un estudiante de un colegio de Bogotá escribió en su página del anuario: “Es preferible perderse en la pasión, que perder la pasión. Colombia es mi pasión”.

Cuando les pregunten a ustedes: ¿Será que esto se arregla? ¿Qué van a decir? Es probable que digan: Esto no se arregla. Esto lo arreglamos. Es que nuestro idioma es muy cómodo: “Se cayó, se traspapeló... hay que hacer... toca hacer...” No podemos seguir actuando así.

A Colombia no se le puede decretar el estado de quiebra, ni sus moradores pueden seguir colocándose en el plan absurdo de “dejar hacer” y “dejar pasar”.

Vivir en Colombia no es un derecho; es un privilegio. Dios no nos habría dado la capacidad de soñar si no nos hubiera dado también la posibilidad de convertir nuestros sueños en realidad. ¿Qué soñamos como colombianos? ¿Cuál es la Colombia que queremos y qué estamos dispuestos a construir?

La peor mentira que nos podemos decir es que vamos a lograr mejores resultados haciendo cosas en la misma forma como las hemos venido haciendo. Tenemos que subirnos al caballo de la confianza. Se paró Gustavo Cisneros en la junta del Milenio y dijo: “Señores, yo viajo por todo el mundo y no he visto nunca a ningún país que hable más mal de su gente, no sólo cuando están en el país, sino también cuando están viajando, que los colombianos”. Cuando hablamos mal de Colombia estamos destruyendo la autoestima colectiva del país y cuando hacemos lo contrario, estamos construyéndola. Recuerden que el medio de comunicación más efectivo que tenemos es el boca a boca y ese está en manos de cada uno de nosotros.

*Nuestro presente y nuestro futuro están en nuestras manos.*

## Sesión de clausura



Durante el acto de clausura de la Convención Bancaria 2001 aparecen de izquierda a derecha: Patricia Cárdenas S., presidente Asobancaria; Andrés Pastrana Arango, presidente de la República de Colombia; Nora Puyana de Pastrana, Primera Dama, y Juan Manuel Santos, ministro de Hacienda y Crédito Público.

## Patricia Cárdenas Santa María\*

---

Presidente Asociación Bancaria y de Entidades Financieras  
de Colombia, Asobancaria

---

\* Es ingeniera industrial de la Universidad de los Andes, especializada en desarrollo económico en la Universidad de Oxford. Ha sido directora administrativa del Instituto Ser de Investigación, jefe de la oficina de Planeación y Análisis Económico y Fiscales del Ministerio de Hacienda, y asesora del ministro de Hacienda y Crédito Público.

Fue representante del Ministerio de Hacienda en la Junta Administradora del Instituto de Seguros Sociales, en el Comité de Crédito de la Financiera Energética Nacional y en la Junta Directiva del Plan de Desarrollo Rural Integrado. Fue también miembro de la junta directiva de la Fiduciaria Bogotá y de la Empresa de Telecomunicaciones del Llano-ETLL.

Ha sido distinguida con la "Orden del Zurriago", y por la Universidad de los Andes como Ingeniera Industrial Destacada. Este mismo centro educativo, a través de la Asociación de Egresados, le otorgó la Orden Séneca.

Es miembro de las juntas directivas de Artesanías de Colombia, Instituto Ser de Investigación, Museo de Arte Contemporáneo y Fondo Nacional de Garantías S.A.



**M**e corresponde por primera vez el honor de llevar la vocería del sector financiero colombiano en el acto de clausura de la trigésimo sexta Convención Bancaria y de Entidades Financieras. La vitalidad de la banca colombiana ha quedado de presente en estos dos días de trabajo. El sector en pleno, con todos sus líderes y representantes, ha acudido a esta cita. Así mismo, muchos empresarios y dirigentes de diversas actividades de la producción nos acompañan hoy. A todos quiero darles un cordial saludo.

Después de un año en el que las circunstancias económicas del momento lo impidieron, hemos vuelto a esta bella Cartagena de Indias, sede por excelencia de nuestra Convención. Y hemos vuelto con un aire renovado, con optimismo y confianza. Con la seguridad de que el sistema financiero ha superado una de las épocas más difíciles de su historia, y que va camino de una clara consolidación. No me atrevería a decir que todas las dificultades quedaron atrás, pero no vacilo en afirmar que en esta Convención se ha respirado un ambiente positivo, constructivo. En una palabra, hay fe en nuestro futuro. Como lo decía en el día de ayer el doctor Jorge Londoño, presidente de la Junta Directiva de la Asociación Bancaria, si hemos sido capaces de superar los obstáculos que hemos enfrentado en los últimos años, cómo no vamos a ser capaces de llevar el sector más allá de lo que hoy imaginamos.

Señor presidente,

Para el sector financiero es particularmente grato contar con su asistencia que realza la importancia de este foro. Sabemos de su interés por los temas que nos ocupan y somos conscientes de la importancia que su gobierno le ha dado a la problemática financiera a lo largo de los últimos tres años. Su presencia hoy en esta Convención nos servirá para escuchar de parte suya la visión del gobierno sobre el futuro y las perspectivas del sector, así como la orientación de las políticas en los próximos meses. También nos ofrece una magnífica oportunidad para plantearle de manera franca y abierta algunas de las inquietudes de la banca colombiana, compartiendo nuestras preocupaciones pero ofreciendo propuestas concretas. Este diálogo fortalece nuestra democracia y, por supuesto, mejora la calidad de las políticas.

## UNA CONVENCION EXTRAORDINARIA

Este ha sido sin duda un magnífico escenario para enriquecer el debate sobre diversos temas que atañen al sector y al país en general. La participación de las autoridades monetarias y de regulación, la presencia de prestigiosos expertos en economía internacional, el análisis de la situación de orden público, las perspectivas de la economía colombiana, la banca virtual, las implicaciones de la dolarización, la relación de la banca con los clientes, han sido algunos de los temas tratados a profundidad.

Además, quisiera resaltar la importancia del debate político que se ha dado en el seno de esta Convención. En medio de la discusión entre académicos y profesionales sobre el futuro del sector, hemos sido anfitriones de un encuentro singular. Por primera vez se han reunido los precandidatos a la Presidencia de la República en un único foro que ofreció el escenario ideal para que cada uno de ellos presentara su plataforma inicial para gobernar a Colombia. Con ello, sin duda, esta Convención ha jugado un papel preponderante en elevar el nivel de la discusión política en el país.

Vivimos en un mundo que nosotros mismos creamos, dice la teoría, pero es común escuchar, en los discursos públicos, en las conversaciones mundanas o en los textos periodísticos una queja ajena a este principio, un lamento que achaca a otros, al gobierno, al mundo exterior, a las fuerzas del mercado, a los agentes de la violencia, la causa de nuestros males. Esta Convención se ha apartado de esa práctica facilista que consiste en culpar a los demás de nuestro propio destino. Todos los aquí presentes hemos, de alguna manera, renovado nuestro compromiso con el futuro del país y no seremos inferiores a nuestra responsabilidad de sacar a Colombia adelante.

El ex presidente Lleras Camargo afirmaba con acierto que en épocas de dificultades "miramos más lo que les pasa a los hombres que lo que le ocurre a nuestras instituciones". Debemos entonces empezar a mirar qué está sucediendo con nuestras instituciones.

Los últimos años han sido particularmente difíciles para los colombianos. Estamos al final de una de las más graves crisis de nuestra vida institucional. Sin embargo, a lo largo de su historia el país ha dado muestras de reponerse a fuerza de tesón y perseverancia. Hace unos pocos años algunos preveían un desastre de dimensiones incalculables. Para hablar sólo de nuestro propio sector, hubo quienes imaginaron una crisis financiera que costaría ocho o diez puntos del Producto Interno Bruto. Y a pesar de que pasamos por una gravísima situación el desastre no ocurrió. ¿Por qué? Enfrentados a un abismo de semejantes proporciones, todos los involucrados decidieron jugarse a fondo para evitar una crisis mayor. Y han sido exitosos. Me pregunto si en ello no habrá una lección de aprendizaje general para todos los colombianos.

En mi opinión el manejo de la crisis financiera refleja la existencia de un consenso fundamental alrededor de la importancia que ha tenido, que tiene y que tendrá el sector financiero para el desarrollo del país. Nuestro sector financiero, con sus virtudes y defectos, hace parte de esa institucionalidad que los colombianos hemos construido a lo largo de décadas. Aquí nadie ha tratado de salvar a unos pocos, ni de proteger sus inversiones, como algunos han querido insinuar. Se ha buscado generar las condiciones para que un sector que es pilar de la economía nacional, sin el cual ninguna sociedad puede operar eficientemente, supere las dificultades que ha enfrentado. Por ello, asegurar un futuro despejado y promisorio para esta institucionalidad, es darle al país una herramienta vital para consolidar su desarrollo. Y parafraseando a Lleras Camargo, aquí no interesa quiénes son los accionistas, ni si los bancos cambian de manos. No se trata de los individuos, se trata de las instituciones que son las que han permitido que Colombia sea un país destacado en materia económica y que, por tanto, haya consolidado más logros en el frente del desarrollo económico.

Al final del día eso es lo que cuenta. Una buena lección de estos tiempos en la vida colombiana es que nadie, por grandioso que sea, nos sacará de nuestra situación, salvo nosotros mismos, nuestro propio tesón, nuestra capacidad de forjar propósitos colectivos y ajustarnos a la decisión de la mayoría.

#### LA SITUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

Quiero de manera muy breve hacer un repaso de lo que ha implicado la crisis para el gobierno y para el sector financiero. Para hacer frente a la crisis, el gobierno se vio obligado, como ningún otro en muchísimos años, a aplicar una drástica, y, por lo mismo impopular, política de ajuste fiscal. Además de la política de gran austeridad, presentó leyes como el acto legislativo que reforma el régimen de transferencias y la ley de saneamiento fiscal de las entidades territoriales. En lo que tiene que ver con el sector financiero, adoptó urgentes medidas de apoyo y allegó recursos de Fogafín para las entidades que los requirieron. Aplicó además severas medidas para acompañar el fortalecimiento del sector en general.

Por su parte, los bancos e instituciones financieras fueron capitalizados por sus accionistas en 3.34 billones de pesos durante el año pasado. Este es un esfuerzo con pocos antecedentes en la historia del país, que continúa a plena marcha. De hecho, la base patrimonial del sistema se fortaleció desde 1999, en 6.68 billones de pesos, lo cual refleja los esfuerzos de limpieza de los balances y capitalización de las entidades. El indicador de cubrimiento ha mostrado una notable mejoría al pasar de 28.6% en abril de 1999 a 53.1% en el mismo mes de este año.

A su vez el indicador de solvencia aumentó más de cuatro puntos en los últimos dos años. Un frente en el que se ha trabajado con especial dedicación es el



relacionado con la reducción de gastos administrativos en las entidades financieras. Al respecto, un reciente estudio de la Asociación Bancaria muestra cómo los gastos administrativos del sector como proporción de sus activos son los más bajos de América Latina después de Chile.

Por ello, a nadie le puede quedar duda de lo mucho que se ha hecho. El sector hoy tiene más capital, es más eficiente. Se ha modernizado a un ritmo sorprendente. Es frecuente escuchar cómo los mismos colombianos que realizan transacciones, como empresarios o como simples turistas, en entidades financieras de otros países, son los primeros en reconocerlo.

Negar que hemos recorrido un camino muy importante sería colocarnos dos años atrás, ignorando los enormes esfuerzos realizados. Hoy podemos dejar a un lado el riesgo de una crisis generalizada, lo cual nos da cierta tranquilidad. Pero no debemos bajar la guardia, pues hemos aprendido que la suerte del sector se define día a día, y que todavía queda mucho por hacer.

En lo que al indicador de calidad de la cartera se refiere, las cifras siguen siendo preocupantes. Si bien su nivel ha permanecido estable en los últimos meses, continúa siendo anormalmente alto y mientras no se consolide la recuperación de la economía existirá el riesgo de volver a evidenciar un deterioro. Algo semejante ocurre con los bienes recibidos en dación en pago cuyo nivel se sitúa, en el último año, por encima de los 2 billones de pesos.

## ¿QUÉ NOS QUEDA POR HACER?

En momentos en que por la creciente globalización de los mercados financieros las economías se hacen más volátiles, más interdependientes, es cada vez más necesario armonizar la regulación doméstica con la internacional. No cabe duda de que en Colombia, en algunos aspectos, nos hemos apartado de los principios de buena práctica existentes a nivel internacional. Por ejemplo, hay que decir sin ambigüedades que las sentencias recientes de la Corte Constitucional que establecen techos a las tasas de interés son verdaderas formas de represión financiera. Algo similar se presenta cuando se incrementan las cargas parafiscales, como ha ocurrido con la suscripción forzosa de los Títulos de Reducción de Deuda y el gravamen del 50% sobre la remuneración del encaje. Por ello, el desmonte de las cargas parafiscales del sector debe constituirse en uno de los temas prioritarios de la agenda del gobierno.

En lo que a crédito de vivienda y a la situación de la banca hipotecaria se refiere, los problemas no han acabado de resolverse. Si bien se han adelantado importantes esfuerzos, será necesario que, dadas las limitaciones que impuso la Corte a las tasas de interés de los créditos de vivienda, el gobierno expida integralmente el paquete de medidas anunciado por el señor presidente Pastrana a comienzos

de año, el cual es indispensable para que las entidades financieras destinen recursos al financiamiento de la construcción. En tal sentido, cobra especial importancia la firma del decreto que le introduce ajustes al mecanismo de cobertura frente al descalce de tasas de interés pasivas y activas de la cartera hipotecaria, Frech, que nos confirmara en el día de ayer el señor ministro de Hacienda.

Sobre el tema de la supervisión, compartimos las nuevas orientaciones que buscan dar mayor libertad y responsabilidad a las instituciones vigiladas. Las tendencias mundiales en este aspecto parten de la base que las entidades financieras son quienes mejor conocen sus riesgos y saben cómo medirlos y diversificarlos. De cualquier forma, deberá darse un tiempo prudencial para que tanto los organismos de supervisión como las entidades vigiladas se adapten a las nuevas tendencias.

Los anuncios realizados en su intervención por la Superintendente Bancaria en relación con los cambios en el régimen de provisiones y en los niveles de solvencia son, sin duda, temas de la mayor trascendencia por el impacto que tienen sobre el sector. La Asociación estudiará las propuestas a profundidad. Nos asiste la seguridad de que el diálogo amplio, franco y directo que hemos mantenido con la doctora Patricia Correa permitirá que el sector financiero plantee sus observaciones para que sean tenidas en cuenta al momento de expedir las normas específicas.

Tal como lo expresó con claridad y contundencia el presidente de la Junta Directiva de la Asociación en su intervención, el impuesto a las transacciones financieras ocasiona múltiples distorsiones en la economía, con graves consecuencias sobre el avance del propio sistema de pagos del país. Su aplicación ha generado una caída significativa en el uso de los cheques como medio de pago, un desestímulo al ahorro y profundos cambios en las decisiones de portafolio; en particular una mayor preferencia por el efectivo, por tanto, se hace imperativo su desmonte. El sector aprecia el reconocimiento que en tal sentido ha hecho el señor ministro de Hacienda respecto a la necesidad de efectuar reformas estructurales al sistema tributario para modernizarlo y eliminar las distorsiones que sucesivas reformas han generado. La función que cumplirá la Misión de Ingreso Público será vital para proponer un esquema claro, que pueda permanecer por muchos años.

## MÁS ALLÁ DE LOS OPORTUNISMOS

Otra de las tareas que debemos iniciar es la de recuperar el lenguaje constructivo y abandonar la demagogia frente al sector financiero. No se puede hacer del sector el blanco del ataque político. ¿Por qué un ataque contra el sector financiero resulta a veces tan rentable? Seguramente porque éste es percibido a través de unos argumentos de corte populista que han hecho carrera con el paso del tiempo y que a mi juicio hay que desactivar de manera urgente.

El primero de ellos consiste en afirmar que el crédito no se reactiva porque los banqueros no quieren. Se trata de un argumento contraevidente. La esencia y razón de ser de la banca es el otorgamiento de créditos. Ese es su negocio. No creo que exista alguna entidad financiera que pueda darse el lujo de no prestar.

Ahora bien, para que haya crédito se requiere, de una parte, que existan recursos disponibles, es decir que los ahorradores confíen sus recursos a las entidades financieras y no los dejen debajo del colchón, pero también que haya demanda de crédito, es decir que los empresarios quieran invertir, tengan confianza en el futuro y diseñen proyectos viables económicamente. No se requiere ser un experto en finanzas para saber que la mayor irresponsabilidad de un banquero es arriesgar los recursos de los ahorradores otorgando crédito a empresas que no tienen capacidad de pago.

La situación actual muestra que aunque hay recursos disponibles para dar crédito y que el crédito se está reactivando, su dinámica depende también de la evolución de la inversión privada.

Las cifras disponibles de la Superintendencia Bancaria muestran que los créditos hipotecarios y de consumo han tenido una importante dinámica en los últimos meses. Si bien la base de comparación del año 2000 es baja, en el período enero-abril de este año los créditos desembolsados para la construcción y adquisición de vivienda de interés social aumentaron un 301% respecto al año anterior. El resto de créditos para construcción y adquisición de vivienda también registra un crecimiento elevado. En lo que a créditos de consumo se refiere, los desembolsos de recursos nuevos han crecido entre enero y abril un 11.4%.

Subsiste una baja demanda de recursos y, sin duda, uno de los factores que incide en ello es el clima para la inversión. En los países donde los banqueros no desean prestar y existe una fuerte demanda de recursos para inversión, es decir aquellos países que sufren de una restricción de oferta de crédito o *credit crunch*, se evidencia un auge en la emisión de fuentes alternativas de financiación como acciones o bonos. También se observa una tendencia al alza en las tasas de interés. Ninguno de estos dos fenómenos caracterizan la realidad económica actual puesto que no sólo la emisión de bonos es muy escasa, sino que las tasas de interés se sitúan en niveles históricamente bajos.

Es innegable que algunos cuellos de botella que, sin duda, existen para el otorgamiento de créditos deben ser solucionados. Al respecto, el sector financiero siempre ha mantenido una actitud abierta, y la seguirá manteniendo, para identificar problemas y proponer soluciones concretas para la reactivación del crédito.

Si bien no tiene que ver directamente con el tema del crédito, debo reconocer aquí que el sector deberá continuar haciendo esfuerzos para brindar más in-



formación a sus usuarios, fortalecer los mecanismos de recepción y atención de las quejas de los clientes y hacer más cercano el contacto con los clientes.

El segundo argumento equivocado es aquel que afirma que el margen de intermediación es demasiado alto. Los ejercicios comparativos que la Asociación Bancaria ha realizado, muestran que, contrario a lo que buena parte de la opinión pública piensa, esta relación continúa siendo una de las más bajas en América Latina. La diferencia entre los ingresos y los gastos por intereses, como proporción de los activos del sector, se ubicó el año pasado en un 2.2% frente a un 4.2% en promedio para América Latina.

Los factores que inciden en el comportamiento del margen tienen que ver con el riesgo que existe en la economía, con el régimen de encajes, de inversiones forzosas, de impuestos y de seguros. En el leve crecimiento del margen que se observa en los últimos meses han incidido, entre otros, el aumento en la tarifa del impuesto a las transacciones financieras y el resurgimiento de los esquemas de represión financiera a los cuales ya me referí.

El tercer argumento de corte populista afirma que la reactivación de la economía depende de la dinámica del crédito. Este argumento se usa para poner el peso de la reactivación en cabeza del sector financiero cuando la realidad es diferente. El otorgamiento de créditos depende en buena medida de la visión que tengan las empresas de su propio futuro, de la confianza que tengan los empresarios frente a los mercados que quieren ganar y de la seriedad con la que estructuran los proyectos que requieran crédito para poderse desarrollar. No es la voluntad del banquero la que pone en marcha estas fuerzas. Es decir, la reactivación no es el resultado del capricho de unos cuantos. Es algo más complejo, donde el costo del dinero, las expectativas futuras y el clima de los negocios determinan la demanda de crédito. Lo que les puedo decir es que hoy el sector financiero colombiano, si bien actúa con mayor cautela dada la traumática experiencia reciente, está absolutamente comprometido con la reactivación.

La dinámica del crédito y la de la economía van de la mano. Es innegable el impacto que una mayor disponibilidad de crédito tendría sobre la reactivación de la economía pero es mayor el efecto que ésta tiene sobre el estado de solidez de las empresas, sobre la capacidad de pago de los agentes de crédito, sobre los indicadores de calidad de la cartera y por ende sobre el estado de salud del sector financiero. Las peores crisis financieras en el mundo se han producido cuando al romper el equilibrio entre crecimiento económico y crédito se ha obligado a los bancos a prestar en situaciones en las que no se han sentado unas bases sólidas para el crecimiento de la economía. ¿De qué depende entonces la consolidación del proceso de reactivación?

## EL PAPEL DEL SECTOR FINANCIERO EN LA RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN

No cabe duda que en los últimos años se ha desacelerado el crecimiento económico en nuestro país. Y esto ha ocurrido por algo que es sencillo de diagnosticar pero difícil de resolver: la inversión del sector privado como porcentaje del producto ha caído abruptamente. Es decir, la parte de la producción que se destina a la compra de maquinaria y equipo y a la construcción de edificaciones y obras civiles es hoy en día mucho menor de lo que era hace unos años. Para ponerlo en términos más precisos, la inversión privada fue en el año 2000 el 5% del PIB. Hace 5 años era del 15%. Una de esas pocas cosas en las que se pueden poner de acuerdo los economistas es que cuando hay menos inversión hay menos crecimiento.

El sector financiero es perfectamente consciente del papel que juega en la financiación de los requerimientos de inversión. Cálculos de la Asociación basados en supuestos oficiales sobre el crecimiento del ahorro financiero permiten estimar un incremento neto de la cartera, en los próximos doce meses, del orden de los \$3 billones de pesos. En estas condiciones el crecimiento de la cartera alcanzaría un 8%, variación que contrasta con la caída del 5% observada en el 2000. Buena parte de estos recursos estaría disponible para la financiación de proyectos empresariales.

No obstante, para que las empresas puedan restituir su capacidad de atraer créditos se hará necesario fortalecer sus patrimonios a través de líneas de crédito para capitalización empresarial. Desde hace algún tiempo varios sectores de la opinión pública han propuesto que el gobierno conceda créditos a los accionistas de empresas viables del sector real en condiciones favorables que permitan ese fortalecimiento. Este gran Fondo de Capitalización Empresarial podría financiarse con créditos frescos de la comunidad financiera internacional.

Así mismo, en el propósito de aumentar la inversión en la economía, es indispensable transformar nuestro mercado de capitales. En el mundo desarrollado los Fondos de Capital de Riesgo se han constituido en el mecanismo apropiado para complementar la financiación a las empresas que no realiza tradicionalmente el sector financiero. El nicho de los fondos de capital es el gran volumen de pequeñas y medianas empresas jóvenes que no tienen los antecedentes suficientes para ser objeto de crédito por parte del sector. Muchas empresas de alta tecnología como Microsoft, Intel y Lotus, cuando eran empresas de garaje, fueron objeto de inversión por parte de este tipo de fondos. Las experiencias exitosas en el tema del capital de riesgo muestran que es indispensable que existan agentes económicos dispuestos a financiar empresas con altos rendimientos potenciales en condiciones también de alto riesgo.

Señor presidente Pastrana, amigos del sector financiero, señoras y señores:

Gobernar, y esto lo sabe usted bien señor presidente, es el arte de crear confianza y optimismo. Y esa es una tarea formidable en un país como Colombia, proclive al pesimismo y a resaltar, por encima de todo, las noticias negativas. Yo hago parte de una generación de colombianos que siente la necesidad de superar la pesadumbre, para decirlo en términos muy nuestros, de dejar atrás la quejadera. Que tiene ganas de hacer cosas, de construir. Y siendo totalmente franca, creo que no podemos dejar solo al gobierno, como si fuera el único responsable de todo lo que ocurre, y peor aún como si fuera el único responsable de levantar el estado de ánimo colectivo.

Esa actitud paternalista en nuestra visión del Estado debe quedar atrás. Hemos atravesado lo peor. El gobierno ha hecho lo que le correspondía. El sector ha hecho enormes sacrificios. La pregunta no es si hay reactivación, sino qué tanto la queremos nosotros mismos. La reactivación no es una cifra del DANE, esa es una simple tarea contable. Es el reflejo de nuestra propia confianza y de nuestro compromiso con Colombia.

Por mi parte, y en esto interpreto la visión del sector financiero colombiano, vengo a dar fe del compromiso que tenemos con nuestra sociedad. Esa fe, individualmente, no cuenta, dirían los escépticos. Yo creo lo contrario. Pero una fe colectiva, señoras y señores, sí mueve montañas. Hagamos el intento.



Andrés Pastrana Arango

---

Presidente de la República de Colombia

**N**o puede decirse mucho en un corto texto y es cierto, sí, que todo se puede criticar y que todo se puede controvertir.

Pero no me dirijo hoy a quienes por costumbre o hasta por hábito así lo hacen. A Colombia no se le puede decretar el estado de quiebra, ni sus moradores colocarse en el plan absurdo de dejar hacer, dejar pasar. El futuro hay que moldearlo y para eso contamos con talento y ventajas comparativas naturales y adquiridas.

Me dirijo a aquellas personas que entienden que la economía tiene un alto contenido psicológico y que saben que ésta hay que construirla en vez de verla pasar. Una sola persona puede ser el origen de una inercia creativa que se vuelva avalancha.

Aunque a muchos les parezca increíble, ya tenemos resultados tangibles de grandes posibilidades futuras para Colombia. Es posible mirar con optimismo el futuro de Colombia y confiar en que todo tiempo futuro será mejor.

Que la economía haya crecido un 3% el año pasado y posiblemente vuelva a hacerlo en éste, en medio de un conflicto interno y de una coyuntura internacional desfavorable, no deja de sorprender a los analistas extranjeros. Esa vitalidad se debe a la audacia y creatividad de nuestros empresarios medios y pequeños y a la enorme capacidad de trabajo y rebusque de todos los colombianos.

Hoy por hoy, ser optimista es esperar que el crecimiento se consolide alrededor del 4% por año. Y creo que tenemos buenos motivos para esperar ese crecimiento estable si se mantiene la política económica actual.

El primer motivo es que la economía colombiana se estabilizó después de un periodo de gran turbulencia macroeconómica. Esto en la práctica significa que el déficit fiscal se redujo, que desapareció el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que la inflación es de un dígito y que las tasas de interés reales son bajas. Esto, por sí solo, es un enorme logro. Es un prerrequisito para poder crecer.

Además, es indiscutible que el aval y respaldo del Fondo Monetario Internacional ha facilitado el acceso a los mercados de capitales en el ámbito internacional, los cuales estuvieron prácticamente cerrados en un momento dado.

Firmas y organismos internacionales valoran, por otra parte, como positivo el hecho de que Colombia haya logrado niveles inflacionarios inferiores al 10%, luego de estar arriba del 32% hace una década. Estas tasas se han logrado, básicamente, por una sana política monetaria y por los esfuerzos del gobierno de reducir el gasto público.

Las finanzas públicas han mejorado marginalmente... La caída de los intereses en Estados Unidos ayuda a las finanzas del gobierno y nos afecta positivamente a todos porque rebaja las tasas de descuento y el costo de capital...

*Desde el sector privado hay también buenos indicadores: aumentó el empleo industrial en las ciudades en más del 3% anual según los datos del DANE del primer trimestre de este año. Este aumento representa un cambio definitivo en la tendencia de empleo industrial.*

Otro factor de optimismo es el desempeño reciente de nuestras exportaciones... Durante estos últimos años hemos visto cómo la economía colombiana ha venido repuntando en los logros de su sector externo. No sólo vemos cómo el total de las exportaciones vienen en crecimiento, sino que también las exportaciones menores toman un rumbo positivo. Éstas se dinamizan constantemente, entrando a países de todos los continentes.

En efecto, comparadas con el primer trimestre de 2000 las exportaciones no tradicionales del primer trimestre de este año aumentaron 10.6% en dólares corrientes... Mientras a comienzos de los noventa la industria manufacturera exportaba sólo el 7%, hoy exporta casi el 20% de su producción.

*El índice de la tasa de cambio real está en un nivel muy competitivo... Este logro de los últimos dos años ha vuelto a poner en marcha un gran motor para la economía: las exportaciones. En definitiva, el crecimiento económico del país hacia el futuro va a depender mucho de lo efectivas que sean nuestras empresas en penetrar los mercados externos. Por fortuna, los empresarios colombianos reaccionan ágilmente frente a las señales del mercado.*

Por otra parte, si las preferencias del ATPA no sólo se renuevan, sino que se extienden a otros productos como los textiles y confecciones, tendremos una fuente adicional de demanda que puede fortalecer aún más el sector industrial y de servicios.

Colombia vale su peso en oro y su peso no se puede calcular. Colombia, aunque nos parezca increíble, hará pronto parte del gran Acuerdo de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, y con ello vendrá mucho desarrollo y bienestar.

Otra gran noticia es que la inversión se está recuperando y también el ahorro nacional... La inversión nacional va a pasar del 12% del PIB en 1999 al 14% en



2001 y lo mismo sucederá con el ahorro nacional bruto. En 2000, estas participaciones aumentaron cerca de un punto del PIB.

La inversión privada ha pasado de ser un poco más del 4% del PIB en 1999 a más del 6% en 2000 y se espera que llegue a cerca del 8% este año. Esto sería muy estimulante y explica por qué crece el empleo industrial.

El motor del crecimiento es de nuevo el sector privado, algo que no ocurría desde comienzos de los noventa. Lo importante ahora es mantener el curso de la estabilidad macroeconómica.

El sector financiero se está recuperando. En efecto, este sector, que comenzó la década de los noventa con un exagerado número de intermediarios, ha experimentado un inevitable proceso de consolidación, ha recibido una fuerte inversión extranjera, es el sector que más rápida y profundamente ha incorporado su acceso y uso de las tecnologías de la información, y, pese a las dificultades de los últimos años, tiene uno de los márgenes de intermediación más bajos de América Latina.

La agricultura, por su lado, lleva creciendo 2 años consecutivos y en el 2000 se expandió al 5,4%.

En el caso del sector de la construcción, el más importante para la generación de empleo, también hay signos positivos. Las cifras de cartera nueva del primer trimestre son alentadoras. Además, el sector de financiamiento hipotecario va a rediseñarse por completo con la constitución de la Titularizadora de Cartera Hipotecaria, cuyo propósito es servir de puente entre el ahorro de largo plazo y las familias con necesidad de crédito de vivienda.

Lo que estas cifras revelan es que la estructura productiva de Colombia ha comenzado a ser consecuente con la dotación de factores productivos: los recursos naturales, el capital humano, el capital físico y el entorno institucional.

También debemos contar con el temple con que colombianos y colombianas enfrentan las adversidades... Colombia es un país con un recurso humano capacitado y emprendedor. Desde el punto de vista de la teoría económica, es decir, mirado solamente como factor de producción, el recurso humano del país, de distintos niveles sociales y culturales, tiene en promedio ventajas comparativas frente al de otras latitudes.

Por todo lo anterior, *"apuesto a que antes de cinco años el 'boom' de la economía y de la nueva organización política hará un cambio radical en el positivismo de los colombianos"*.

En este punto de mi intervención debo hacer una pausa para agradecer y reconocer humildemente derechos de autor, porque ninguna, ¡absolutamente ninguna!

na!, de las frases que he pronunciado hasta ahora son mías. Todas ellas, sin excepción, son afirmaciones textuales, con puntos y comas, de connotados analistas económicos y empresarios del país.

Vale decir, lo que acabo de exponer es una sumatoria de frases, opiniones y pronósticos de los ex ministros Rudolf Hommes, Juan Luis Londoño, Mauricio Cárdenas, Gabriel Rosas y Guillermo Perry; de analistas como Mauricio Cabrera y Santiago Montenegro, y de hombres de empresa como Antonio José Ardila y Gonzalo Restrepo López, según fueron publicadas en una reciente separata de *El Tiempo*.

Ellos, con su lucidez y clara visión económica, me han ahorrado muchas palabras –cosa que agradezco– y dan fe de una realidad positiva que muchas veces no se quiere creer cuando es expresada por el gobierno, pero que adquiere su verdadera dimensión cuando es validada por estudiosos, empresarios y dirigentes gremiales que no están defendiendo ninguna gestión sino simplemente constatando lo que ven.

Como las ya enunciadas, hay muchas razones para el optimismo, entre las cuales están también los promisorios resultados que hemos obtenido en el tema de empleo. Sin embargo, y tal vez por el escepticismo al que nos hemos acostumbrado para mal los colombianos, la reciente disminución del índice de desempleo no tuvo eco suficiente en los medios de comunicación ni entre los analistas.

Mientras nos alarmábamos, con razón, cuando el desempleo en las principales ciudades trepó por encima del 20% en enero de este año, la excelente noticia de que dicho índice bajó en cerca de tres puntos entre enero y abril, quedando en un 17.8%, apenas mereció comentarios positivos. Tampoco la buena novedad de que el desempleo nacional había caído al 14.6%.

Pero no son éxitos pequeños, ni más faltaba. Como dirigentes tenemos el deber de mirar los hechos económicos en perspectiva, porque lo que da la dimensión de cada paso que se avanza es el lugar de donde partimos. Si miramos dónde estábamos, entenderemos que las cosas no se pueden arreglar de un día para otro y valoraremos mejor cada logro alcanzado.

Pero las buenas noticias de la economía positiva no paran ahí. Como ya lo anunció el ministro de Hacienda, con el canje de deuda interna, que ya ha cumplido dos de tres subastas programadas, hemos logrado hasta ahora recoger 4.4 billones de pesos de deuda en papeles a más largo plazo y con intereses más favorables. Esto nos permite pensar –una vez se cumpla el crucial paso de la aprobación de la reforma al régimen de transferencias territoriales–, en reestructurar también los bonos de deuda externa con muy buenas perspectivas. Los mercados internos e internacionales están reaccionando positivamente a estas

iniciativas en una muestra de gran confianza en la seriedad de nuestra política económica y en la efectiva recuperación de la economía nacional.

Además, no es poca cosa poder decir hoy que Colombia ya completó su financiación por este año y que estamos comenzando a financiar, sin haber llegado siquiera al fin del primer semestre del 2001, el año 2002, para lo cual ya hemos colocado 400 millones de dólares en el mercado norteamericano y 200 millones de euros en el europeo. También es una excelente noticia que vamos a acelerar el pago del rezago presupuestal, con lo cual la economía recibirá un nuevo impulso que nos permite mantener con optimismo nuestras metas de crecimiento.

La mejoría en los ingresos tributarios es igualmente alentadora. El recaudo de los cuatro primeros meses del año ascendió a 8.5 billones de pesos, superando en un 33% el recaudo del mismo periodo del año anterior, lo cual evidencia la efectividad de la reforma tributaria y la mayor gestión institucional de la DIAN.

Como lo dije en la misma alocución en que anuncié a los colombianos las buenas noticias en la lucha contra el desempleo, los logros palpables del sector agropecuario y la certificación al ganado colombiano de Antioquia y la Costa Atlántica como libre de aftosa: ya salimos de la más grave crisis económica de la historia reciente del país; ¡ahora nos corresponde salir de la crisis anímica!

A eso los invito, amigos banqueros y financistas de Colombia, a que hagamos el mismo ejercicio que realizaron los ilustres colombianos que cité en la primera parte de mi intervención y enfoquemos nuestra atención en los aspectos positivos de nuestra economía y de nuestro país. Podemos llevarnos sorpresas muy favorables.

Y este mismo ejercicio podemos hacerlo en muchas otras áreas del acontecer nacional. Por ejemplo, en el proceso de paz. Con inmensa alegría hemos presenciado la ejecución esta semana de un importante hecho de paz como es la suscripción y el inicio de la aplicación del acuerdo humanitario que posibilita la liberación de un importante número de policías y militares retenidos por la guerrilla. Por supuesto, quisiéramos que ya, hoy mismo, se liberara la totalidad de ellos y a todos los secuestrados de nuestro país, que nos duelen como una espina clavada en el corazón. Estamos trabajando para ello y lo haremos sin un minuto de reposo. Sin embargo, lo que hemos logrado hasta ahora es muy importante y no se puede desconocer so pretexto de lo que aún falta.

Algo similar ocurre en el tema de la seguridad y las Fuerzas Armadas. ¿Saben ustedes, señores banqueros de Colombia, que las Fuerzas Armadas de nuestro país son hoy las más fuertes, preparadas, dotadas y profesionales de toda nuestra historia? ¿Son conscientes de que hemos incrementado el número de soldados profesionales en un 150% y de que, al ritmo que llevamos, para el 2004 el pie de fuerza alcanzará los 160.000 hombres, más del doble del que teníamos



al iniciar mi gobierno? ¿Saben que estamos duplicando nuestro número total de helicópteros, que estamos cuadruplicando el número de helicópteros pesados artillados y que hemos aumentado ya en un 50% nuestro inventario de fusiles?

Tal vez no. A pesar de que lo repito en todos y cada uno de mis discursos ante las Fuerzas Militares y en otros escenarios, eso no es noticia. Por fortuna, los distintos medios de comunicación comienzan a informar esta realidad positiva de nuestras fuerzas de seguridad a los colombianos que aún no la conocían y que pensaban ingenuamente que en mi gobierno se había descuidado la Fuerza Pública, cuando, todo lo contrario, la hemos fortalecido más que nunca. Y lo hemos hecho en el marco de un plan estratégico sin precedentes, gracias al cual tenemos no sólo más y mejor dotados hombres, sino también mejor movilidad, capacidad de reacción, inteligencia, y acción conjunta y coordinada de las fuerzas.

No tengo ninguna duda de que la labor primordial del Estado es defender y proteger a sus ciudadanos, garantizando su vida y su tranquilidad. Para eso se requiere de un Estado fuerte y legítimo, de una democracia y de unas instituciones operantes, respaldados por un solo cuerpo armado, sólido, profesional y bien capacitado. Se requiere de una Fuerza Pública que funde su legitimidad en lo que he llamado el trípode de la fuerza legítima: el apego a la ley, el respeto a los derechos humanos y el respaldo popular. Nuestras nuevas y exitosas Fuerzas Armadas son hoy, más que nunca, la garantía de una mejor Colombia en paz.

Mi gobierno, desde sus primeros días, entendió la crucial importancia que tenía para la economía del país el mantenimiento de un sector financiero sano y fuerte.

Hace un año, en este mismo evento, hacíamos algunas reflexiones acerca de la incipiente recuperación de la actividad financiera, de los primeros síntomas de fortalecimiento patrimonial y, en general, sobre los signos de mejor salud del sector financiero.

Hoy podemos decir, con satisfacción, después de múltiples medidas como la emergencia económica de 1998, la reforma financiera, el nuevo régimen de vivienda y la Ley 550 de reactivación empresarial, entre otras, además de un importante esfuerzo de capitalización de la banca pública y privada, que hemos eliminado el riesgo de una crisis sistémica financiera y que sorteamos esta situación, con un costo mucho menor que el de otros países en situaciones similares. Tal vez pocos son conscientes de lo cerca que estuvimos de una crisis financiera de grandes proporciones, como la que sufrieron algunos países vecinos, cuyas implicaciones no sólo afectaron su sistema financiero y su economía sino también la credibilidad del país y la sobrevivencia de su propia moneda. El trabajo serio, comprometido y esmerado de mi gobierno —y hoy lo reconocen los analistas— fue vital para que esto no sucediera.

Es indudable que la buena marcha de la economía contribuirá al fortalecimiento de la banca con mayor rapidez. Desde el ángulo que se mire el comportamiento de la banca durante los primeros cuatro meses del presente año, es sustancialmente mejor al registrado un año atrás. Veamos:

La cartera vencida de los establecimientos de crédito cambió la tendencia creciente que se observó hasta el año 2000. Tanto la cartera hipotecaria como la comercial y la de consumo registran a la fecha mejores indicadores a los observados doce meses atrás. Adicionalmente, como consecuencia de las mayores provisiones constituidas por los establecimientos de crédito, los indicadores de cubrimiento alcanzan en promedio niveles cercanos al 50%, cuando 12 meses atrás tan sólo llegaban al 36%. Ese esfuerzo por incrementar las provisiones explicó, en muchos de los casos, una buena porción de las pérdidas que registraron los balances de fin de año.

Adicionalmente, en los últimos doce meses hemos podido ver cómo se han capitalizado en cuantías importantes muchas instituciones financieras. Sin contabilizar las capitalizaciones del gobierno a la banca pública, las adiciones de capital ascienden a 1.4 billones de pesos.

¡Los accionistas nacionales o extranjeros de la banca colombiana creen en Colombia! Le apuestan a un país pujante, lleno de oportunidades, en el cual se puede desarrollar la actividad financiera.

Además, el proceso de saneamiento de la banca oficial se ha cumplido con esmero y transparencia. El caso de Bancafé, que se presentará formalmente a la venta en este mes, es un magnífico ejemplo. Hoy Bancafé, después de un serio proceso de capitalización y restructuración, es el segundo banco más grande de Colombia, con una importante participación en las captaciones y el negocio de tarjetas de crédito y una de las mayores redes de oficinas y cajeros automáticos del país. Ahora está listo para venderse, en excelentes condiciones, de forma que se vincule –como ha sido siempre nuestro propósito– cada vez más capital privado al sector financiero en Colombia.

Este sector, que es, sin duda, uno de los que más rápido avanza en el campo tecnológico, puede también hacer un importante aporte a la educación de los niños de Colombia, al cual los invito fehacientemente. Ustedes deben conocer el programa “Computadores para Educar”, que recibe los equipos de cómputo que ya no usan las entidades y los reacondiciona para entregarlos a planteles educativos con estudiantes de pocos recursos. Ya tenemos centros de recepción y reacondicionamiento en Bogotá y Barranquilla, y próximamente en Cali y Medellín. No echen en saco roto esta invitación para dar utilidad a los equipos que ya no tienen en servicio. ¡Ésta es una oportunidad de oro para que la banca colombiana dé una mano solidaria a las nuevas generaciones!

Hoy podemos afirmar que –si bien queda todavía mucho camino por recorrer–, tenemos una banca más fuerte y sólida, con una mayor capacidad para acompañar a la economía en su proceso de reactivación, financiando las necesidades crediticias de los empresarios y demás agentes económicos a unos costos razonables.

Las cifras recientes del comportamiento del crédito dan fe de lo anterior. Los desembolsos de crédito en lo corrido del año son superiores a los observados en igual periodo del año anterior. La cartera comercial, la cartera de consumo y aún la hipotecaria registran al mes de abril desembolsos acumulados mayores a los correspondientes a los primeros cuatro meses de los dos años anteriores.

Las perspectivas de la economía y de la actividad crediticia son promisorias. No es el gobierno, por supuesto, a quien corresponde decir a los banqueros cómo hacer su negocio. Nadie mejor que ustedes para saber cuándo, cómo y a quiénes prestar. Pero no cabe duda de que están dadas las condiciones para hacerlo.

Ustedes, financistas de Colombia, tienen en sus manos, con sus departamentos de análisis crediticio, la posibilidad de determinar, con los mejores criterios, los sectores y las empresas que mejor desempeño prometen en esta economía reactivada. Su papel será, por ello, fundamental para escoger, mediante el flujo responsable de crédito, las actividades económicas que liderarán el crecimiento del sector real de nuestra economía.

Es un reto que deben afrontar con realismo y positivismo, tal como lo hicieron, en sus escritos, los ilustres economistas que cité extensamente al comenzar estas palabras.

¡O derrotamos de una vez la crisis anímica, o nos dejamos arrasar por el temor de nuevas adversidades! La opción es una sola. El temple de los colombianos y de sus banqueros no da lugar a vacilaciones. ¡Vamos a salir del espejismo de una recesión que ya no existe y vamos a empujar entre todos la locomotora vital de la reactivación!

¡Multipliquemos las buenas noticias de nuestra economía! Yo creo en Colombia y en el nuevo rumbo que podemos darle entre todos.

El gobierno, ténganlo por seguro, seguirá empeñado en sentar las bases de una macroeconomía sana y estable. Ustedes, amigos banqueros, que ya nos han demostrado su capacidad para enfrentar momentos difíciles, por qué no se contagian hoy de optimismo para que unidos terminemos de transformar a Colombia en el país próspero, justo y equitativo que queremos.

Conozco su respuesta, confío en ustedes y estoy decidido, con todo el equipo de gobierno, a continuar acompañándolos en su labor. Los doctores Hommes, Perry,



Londoño, Rosas, Cárdenas, Cabrera, Montenegro, Ardila y Restrepo, aunque me han ayudado mucho, aún no me han relevado de mi deber como gobernante de contar los hechos de la economía positiva y de propiciar nuevos motivos para el optimismo. Ellos también han criticado constructivamente y han señalado que queda mucho camino por recorrer y muchas tareas por realizar. Es cierto: falta mucho y siempre faltará, pero lo importante para continuar con éxito es reconocer lo que se ha hecho y, sobre esa base, seguir adelante.

Les agradezco mucho a ellos y a ustedes. Con su contribución, el futuro de Colombia será aún más próspero y justo. No hay nada más que decir: ¡Ahora nos toca a todos seguir trabajando por el país!