

332.1

4.155

A76b  
Banca  
1994  
EJ-2

# BANCA 94



ABRIL 1994

**MEMORIAS DE LA XXIX CONVENCION BANCARIA  
Y DE ENTIDADES FINANCIERAS**

CARTAGENA, ABRIL 7 Y 8 DE 1994

MFN: 1697

Esta obra no puede ser reproducida en todo o en parte sin permiso escrito del Editor.

Copyright 1994

**Compiladora:** María Constanza Mejía Meneses  
Directora Departamento de Comunicaciones

**Edición:** Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

**Carátula y Armada:** Carlos González Bravo

**Diagramación:** Alba Oliva Ortiz

**Impresión:** Taller de Artes Gráficas de la Asobancaria



## *Presentación*

*La XXIX Convención Bancaria y de Entidades Financieras, reunida como ha sido tradicional en Cartagena de Indias, fue el foro propicio para el examen de la realidad económica y financiera, en las postrimerías de un gobierno que, sin duda, la transformó.*

*Analistas económicos, estudiosos de la realidad del país y conferencistas internacionales contribuyeron con sus intervenciones a conformar el presente documento que, por la importancia y actualidad de los temas tratados, constituye un valioso aporte para todos aquellos interesados en el sector financiero y en su proyección nacional e internacional.*

*En estas memorias está registrada la posición del Gobierno Nacional, encabezado por el señor Presidente de la República, César Gaviria Trujillo, en torno a la situación económica al finalizar el período presidencial. Igualmente se encuentran las valiosas intervenciones del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes, del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, José Elías Melo, y del Superintendente Bancario (E), Fernando Silva García. Los criterios de la autoridad monetaria se encuentran en la intervención del codirector del Banco de la República, Roberto Junguito Bonnet.*

*Con seguridad el lector encontrará de interés los planteamientos económicos de los candidatos a la Presidencia de la República de Colombia, Andrés Pastrana Arango y Ernesto Samper Pizano.*

*Particularmente relevantes para el futuro del sector son los temas de la administración del riesgo y el de las tendencias de supervisión y regulación financiera, los cuales fueron tratados por los expertos Richard I. Brickwood y William A. Ryback, respectivamente.*

*Una experiencia valiosa, en cuanto al desarrollo de fondos privados de pensiones, es la de España y la Comunidad Europea, aquí expuesta por el especialista en la materia Camilo Pieschacón Velasco.*

*Se registra también el pensamiento del sector financiero colombiano, expuesto por el presidente de la Junta Directiva de la Asobancaria, Mauricio Cabrera Galvis y por el presidente de la Asociación, César González Muñoz.*

*Para los interesados en el tema económico y para aquellos que siguen con interés su evolución, estamos seguros que este libro colmará sus expectativas.*

# INDICE

<b>Dr. Gabriel García Romero</b> <i>Alcalde Mayor de Cartagena</i>	7
<b>Dr. Mauricio Cabrera Galvis</b> <i>Presidente Junta Directiva Asobancaria</i>	13
<b>Dr. Rudolf Hommes Rodríguez</b> <i>Ministro de Hacienda y Crédito Público</i>	37
EL INCREMENTO DE LA EFICIENCIA Y EL FORTALECIMIENTO PATRIMONIAL: RETOS PARA UNA ADMINISTRACION INNOVADORA	
<b>Dr. Fernando Silva</b> <i>Superintendente Bancario (E)</i>	61
LA IMPORTANCIA DE UN ENFOQUE DE ADMINISTRACION DEL RIESGO EN LA BANCA MODERNA	
<b>Dr. Richard I. Brickwood</b> <i>Managing Director Marsh &amp; McLennan</i> <i>Corredores de Seguros y Reaseguros</i>	83
LOS FONDOS DE PENSIONES EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD EUROPEA	
<b>Dr. Camilo Pieschacón</b> <i>Presidente de Intercaser S.A.</i>	101

<b><i>Dr. Andrés Pastrana Arango</i></b> <i>Candidato a la Presidencia de la República</i>	113
EL MANEJO ECONOMICO DE COLOMBIA Y SUS PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	
<b><i>Dr. Roberto Junguito Bonnet</i></b> <i>Miembro Junta Directiva Banco de la República</i>	127
EL SECTOR FINANCIERO EN LA SEGUNDA FASE DE LA APERTURA	
<b><i>Dr. Ernesto Samper Pizano</i></b> <i>Candidato a la Presidencia de la República</i>	143
SUPERVISION Y REGULACION FINANCIERA EN ESTADOS UNIDOS	
<b><i>Dr. William A. Ryback</i></b> <i>Director Asociado División de Regulación y Supervisión Bancaria, Comité de Gobernadores de la Reserva Federal</i>	163
<b><i>Dr. César González Muñoz</i></b> <i>Presidente Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia</i>	179
<b><i>Dr. César Gaviria Trujillo</i></b> <i>Presidente de la República de Colombia</i>	203

***Gabriel García Romero\****  
*Alcalde Mayor de Cartagena*

\* Discurso leído por el dr. Oscar Brieva, Secretario de Hacienda, en representación del Alcalde Mayor de Cartagena

**U**stedes representan un sector que presta servicios indispensables para el desarrollo de la comunidad. Como todos los sectores que producen implicaciones sociales en su desempeño, es orientado y regulado por el Estado, en mayor o menor grado. Esta herramienta es el canal por el cual se irriga el recurso económico en los demás sectores de la producción o de los servicios.

Dependiendo del resultado de este y de otros factores en el manejo de las políticas macroeconómicas en el país, se obtiene un desarrollo equilibrado o no, de todas las poblaciones.

Cuando el Estado considera que un sector debe crecer más que otro o que es necesario que aumente su participación en el contexto general, ya sea como locomotora del crecimiento; o que lo considera un sector estratégico como la seguridad por ejemplo, utiliza al sector financiero estableciendo normas que le favorezcan, las cuales pueden ser líneas de crédito que apalanquen con intereses blandos o a más largo plazo, lo que lo hace más atractivo para los inversionistas.

Cierto es, que algunos economistas sostienen que esta clase de intereses subsidiados enferman al sistema económico. También se utiliza el sistema financiero, creando instituciones que orienten los recursos hacia estos sectores definidos como importantes o estratégicos. BANCOLDEX para apoyar las exportaciones, la FEN para apoyar al sector financiero y FIN-DETER para apoyar el equipamiento urbano, como escuelas, vías, hospitales, etc., que permiten la urbanización de las ciudades. No porque se habite en un conglomerado urbano, podría decirse que la zona está urbanizada.

A su vez estos créditos deben tener un retorno de la inversión más un costo financiero, de acuerdo a las normas vigentes y líneas de crédito que se encuentran disponibles en el mercado. Es en este tópico donde quisiéramos presentarles algunas inquietudes a nombre de las administraciones distritales de la Costa Atlántica.

Ya sea que los recursos necesarios para cancelar las obligaciones provengan vía impuestos -el caso de seguridad pública- o vía tarifas -servicios públicos domiciliarios- o vía contribución -caso de valorización, pavimentación de calles-, éstos en realidad provienen de la capacidad de ahorro de la comunidad; pero observando la realidad que vemos en estas obras, ellas tienen una vida útil de 25 a 30 años. Entonces, hacemos una pregunta al sector financiero del país: ¿No sería posible que las líneas de crédito de estas infraestructuras tuviesen unos plazos más largos que los actuales del mercado para financiarlas, por parte de las alcaldías y hacerlos a su vez más compatibles con la capacidad de ahorro de la comunidad?



Si nos atenemos al nuevo concepto económico, en el cual se permita a los inversionistas particulares intervenir en la prestación de servicios esenciales, como son acueducto o energía, para los cuales se necesitan grandes movilizaciones de recursos económicos que deben ser recuperados vía tarifa, éstas necesariamente serán más altas en la medida en que el plazo del crédito sea más corto, saliéndose de la capacidad de pago de la comunidad y haciendo más inequitativo el reparto del ingreso y del desarrollo para toda la población.

Volveríamos a necesitar líneas de crédito que tengan relación directa con la vida útil de la obra, pues no es justo que una generación pague una obra que va a funcionar durante varias generaciones. Cuando se ejecutan obras por valorización, ya sean de beneficio general o particular, refiriéndonos a un barrio y no a toda la comunidad, y a cada una de las familias de esa comunidad, vemos que la cuota mensual necesaria para cancelar, a tres o a cinco años el capital más los intereses, sobrepasa la cantidad de recursos que podría destinar esa familia para atender esa obligación; caso que se podría corregir, igualmente, con unas líneas de crédito a más largo plazo.

En el nuevo modelo de desarrollo, con la descentralización administrativa, la delegación de responsabilidades de los alcaldes, la apertura, el ingreso de los particulares en la producción y gestión de servicios ¿no podría incluirse el equipamiento urbano, o sea, la construcción de calles, de escuelas, de hospitales, como estrategia para creación de empleo y equidad? Para ello, serían necesarias líneas de crédito que la apalanchen dentro de las capacidades de pago de las comunidades y de la vida útil de las obras. A nadie le prestan para pagar una industria o una vivienda a tres años.



Los invitamos a que este tema, que es importante para poder buscar el equilibrio social entre todas las fuerzas, sea discutido, debatido y conjuntamente con las instituciones territoriales, para hacer una propuesta que genere el verdadero desarrollo equilibrado de toda la población.

***Mauricio Cabrera Galvis***  
***Presidente Junta Directiva Asobancaria***

**E**s grato para nosotros retornar a la siempre bella y hospitalaria Cartagena de Indias, y para mi muy placentero presentar, en nombre de la Asociación Bancaria, un cordial saludo de bienvenida a los distinguidos participantes en esta XXIX Convención Bancaria y de Entidades Financieras: a los altos funcionarios del Gobierno Nacional, encabezados hoy por el señor Ministro de Hacienda, a los representantes de las instituciones financieras del país y de la banca internacional, y a los ilustres visitantes extranjeros que nos acompañan. La presencia de ustedes, y de sus distinguidos acompañantes, es garantía del éxito de estas deliberaciones sobre el presente y el futuro del sector financiero.

Han transcurrido ya casi cuatro años desde que el entonces Presidente electo César Gaviria, lanzara su famosa invitación de "Bienvenidos al Futuro" y anunciara el Revolcón que pretendía dar al país y sus instituciones. Siendo esta la última Convención Bancaria antes de culminar su mandato, se constituye en la ocasión propicia para evaluar el impacto de este Revolcón sobre el sector financiero y reflexionar sobre los retos que subsisten para el futuro en el contexto de una economía abierta e internacionalizada; la

presencia de los máximos responsables de las políticas monetaria y financiera permitirá así mismo continuar el diálogo sobre las políticas que espera y requiere el sector para poder afrontar con éxito estos retos.

Para empezar debo decir que nadie cuestiona hoy la profundidad y trascendencia del Revolucionamiento de la administración Gaviria: los cambios estructurales introducidos a las instituciones políticas y económicas del país son de tal magnitud, que difícilmente hubiéramos podido imaginar hace unos años que fuera posible realizarlos tan rápidamente. Existe además un amplio consenso sobre las repercusiones positivas de estos cambios: con la apertura económica y la eliminación del control de cambios, con la reforma tributaria, la laboral y la de la seguridad social, con las sucesivas reformas financieras y del Mercado de Capitales, la economía colombiana ha progresado, se ha abierto e integrado al mercado internacional, y no es posible ni conveniente dar marcha atrás; el aparato productivo se ha modernizado y, en general, es más eficiente y competitivo, aunque subsisten claros problemas sectoriales y sociales que deben ser resueltos con prontitud para consolidar el éxito de las reformas.

## **EL REVOLCON EN EL SECTOR FINANCIERO: EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD**

En el caso particular del sector financiero el objetivo del Gobierno era claro: para hacer frente a la apertura era indispensable dotar al país de un sistema financiero sólido, grande y dinámico, que fuera capaz de movilizar los recursos necesarios para financiar las inversiones requeridas del proceso de modernización; y lo hiciera de una manera **eficiente y competitiva**, de

manera que a la vez que le reconociera unos rendimientos atractivos para el ahorrador, fuera capaz de colocar los fondos a unos costos razonables para el inversionista, es decir, operara con menores márgenes de intermediación, y adicionalmente tuviera la capacidad innovadora para desarrollar los nuevos instrumentos financieros requeridos en el proceso de modernización.

Incrementar la eficiencia de los establecimientos de crédito y promover la competencia en la intermediación financiera han sido, pues, los hilos conductores de la política financiera, a la luz de los cuales es posible comprender la coherencia interna del conjunto de reformas que han afectado al sector en estos años y que se pueden clasificar en 4 grupos:

1. Reformas a la ESTRUCTURA DEL SECTOR, para incrementar la competencia intrasectorial mediante el esquema de banca especializada con filiales para ofrecer nuevos productos y servicios (Ley 45/90), la libertad de entrada de nuevos intermediarios, la posibilidad de fusiones y transformaciones y la apertura total a la inversión extranjera en el sector. Como consecuencia se crearon 2 nuevos bancos, otros 3 recibieron capital extranjero y 4 entidades se convirtieron en bancos; también se creó 1 Corporación Financiera y 42 entidades de Leasing se convirtieron en Compañías de Financiamiento Comercial. Así el número de establecimientos de crédito pasó de 88 a 128 entre 1990 y 1993.
2. Cambios en las OPERACIONES PERMITIDAS a cada tipo de intermediario, tendiendo cada vez más hacia un esquema de banca no

especializada, con medidas tales como la liberación de las tasas de interés del ahorro, la posibilidad de captar ahorro en las corporaciones financieras y CDT en las compañías de financiamiento, los préstamos de largo plazo en los bancos y los de consumo e inversión en las CAV. Aunque subsiten absurdas excepciones como la prohibición a los bancos y corporaciones de manejar Fondos Comunes Ordinarios, o la curiosa exclusividad del Leasing a un solo tipo de intermediario, es claro que la tendencia es hacia la competencia total entre entidades no especializadas.

3. Reformas al REGIMEN CAMBIARIO para permitir el libre flujo de capitales y el mercado libre de divisas, con lo cual se abrió un nuevo y amplio campo de acción a las entidades financieras al permitirles operar como intermediarios del mercado cambiario, pero a la vez se fortaleció la competencia extrasectorial con la apertura al endeudamiento externo (Res 7/92 y 21/93) que se ha convertido en una alternativa atractiva frente al crédito doméstico.
4. Reformas al MERCADO DE CAPITALES que también han incrementado la competencia extrasectorial mediante la creación y el fortalecimiento de mecanismos alternativos para movilizar recursos de ahorro por fuera de los intermediarios financieros, a través de acciones, bonos, papeles comerciales y títulos oficiales. En este sentido medidas tales como los incentivos tributarios a las operaciones bursátiles, la creación de inversionistas institucionales (Fondos de Pensiones y Cesantías) y la simplificación del régimen para emitir papeles de deuda a entidades no financieras, han conducido a que un flujo importante de

recursos del ahorro nacional sean movilizados hacia el sector productivo por canales diferentes a los de los intermediarios financieros tradicionales.

Por la magnitud y la profundidad de los cambios introducidos a la operación de las entidades financieras en el último cuatrienio, podemos afirmar que nos encontramos frente a un marco institucional y legal para un país distinto a<sup>1</sup> que estábamos acostumbrados, que la competencia ha aumentado de manera significativa y que el negocio financiero en la Colombia de finales del siglo XX es radicalmente diferente al que desarrollamos hasta 1990. Sí hubo Revolcón en el sector financiero !

## **EL DEBATE SOBRE LA EFICIENCIA DEL SECTOR FINANCIERO**

Subsiste sin embargo una pregunta crucial: el Revolcón institucional experimentado, y el mayor grado de competencia que existe hoy en día en la intermediación financiera, han logrado el objetivo esperado por el Gobierno de aumentar la eficiencia del sector? Sospecho que desde el punto de vista oficial la respuesta sería negativa si se sigue midiendo el grado de eficiencia del sector con base en el diferencial entre el DTF y la tasa promedio de colocación de las entidades; el famoso reporte del Banco Mundial (que un experto calificó como una mala monografía universitaria) adopta esta posición y no es extraño escucharla en ciertos círculos, sustentada en la evidencia empírica que muestra que este "margen" disminuyó con el control de tasas de colocación instaurado en 1992, pero volvió a aumentar el último



año como resultado de la baja en las tasas de captación promovida por el Banco de la República, retornando así cerca de su promedio histórico.

La realidad es que el problema de la eficiencia del sector es mucho más complejo que un simple diferencial de tasas, y basta un ejemplo para ilustrar esta complejidad: si bien el mal llamado "margen de intermediación" fluctúa constantemente entre 9 y 10 puntos porcentuales, la tasa de colocación ha bajado del 45% al 35% (e.a.) en los últimos 4 años, lo cual significa una disminución real de 10 puntos en todas aquellas colocaciones que se fondean con recursos cuyo costo no está atado al DTF, y una reducción del verdadero margen financiero de los intermediarios, siendo los más afectados los bancos comerciales.

No se trata de hacer una apología de la eficiencia del sector financiero. Por el contrario, creo interpretar a los presentes al afirmar que como administradores somos los primeros en reconocer que existen ineficiencias en los intermediarios financieros sobre las cuales estamos trabajando, pero también al rechazar la falsa conclusión según la cual estas ineficiencias reflejan una rentabilidad desproporcionada del sector; baste recordar que en 1993 la rentabilidad patrimonial de todo el sector tan sólo fue del 21.1% (inferior a la inflación), la de los bancos privados el 23.3%, las corporaciones financieras el 23.7% y las CAV el 37.4%.

Regresando a la pregunta sobre los cambios en la eficiencia del sector en estos cuatro años, si examinamos otros indicadores tampoco obtenemos conclusiones definitivas. Por ejemplo, entre 1990 y 1993 los intereses netos como porcentaje de los activos se mantuvieron prácticamente constantes



para los bancos comerciales (5.3% y 5.4%), se elevaron para las C.A.V. (5.0% y 5.9%) y disminuyeron para las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial; sin embargo en el mismo período el Margen Financiero Bruto pasó del 9.0% al 13.6% para los bancos comerciales, y del 7.9% al 11.9% para la totalidad del sistema. Se trata de un aumento en la rentabilidad de la operación financiera que no proviene de incrementar el margen de intermediación sino de nuevas fuentes de ingresos, y esto significa mayor eficiencia.

Por otra parte, los gastos laborales como proporción de los activos totales disminuyeron solo marginalmente entre 1990 y 1993, al pasar de 4.1% a 3.9% en el caso de los bancos comerciales y del 3.2% al 3.1% en la totalidad de los establecimientos de crédito. Sin embargo, los gastos administrativos totales de los bancos subieron del 7.6% al 9.4% de los activos, y los del total del sistema del 6.3% al 7.9%. es decir, el esfuerzo por controlar el tamaño de la planta fue contrarrestado y superado por mayores gastos en otros rubros de la operación.

¿Cómo explicar estas cifras frente a nuestra experiencia cotidiana de creciente competencia interna y externa y a los continuos esfuerzos por mejorar la productividad y la eficiencia de nuestras instituciones? Como administradores de entidades financieras debemos preguntarnos por qué los procesos que estamos adelantando en materia de modernización de operaciones, de sistematización, de reingeniería o de calidad total no se reflejan en los indicadores tradicionales de eficiencia?

En mi opinión son dos las razones que explican este comportamiento: en primer lugar la paradoja de la competencia que nos obliga a gastar más deteriorando así los indicadores de eficiencia y, en segundo lugar las deficiencias del entorno regulatorio.

## **INVERSION Y VALOR AGREGADO DEL SECTOR FINANCIERO**

En cuanto a la paradoja, es claro que el aumento de la competencia exige que cada institución invierta más recursos para responder de manera adecuada a los nuevos competidores y satisfacer la creciente demanda de los clientes por servicios novedosos y de calidad. Son varios los rubros en que se refleja el mayor gasto: el más obvio es publicidad y propaganda como instrumento de comunicación y venta de nuestros productos. Menos obvio, pero más importante cuantitativamente son los gastos laborales que crecieron a una tasa anual de 35.7% entre 1990 y 1993, ligeramente inferior a la tasa de crecimiento de los activos (37.1% anual). Este crecimiento refleja sin duda, la expansión de la red de oficinas de los intermediarios, así como las nuevas entidades que iniciaron labores, pero también la elevación de los salarios reales producida por el exceso de demanda de personal calificado que ha generado la competencia.

Finalmente la inversión en tecnología y sistemas es la exigencia más compleja de la nueva situación de competencia, no solo por las dificultades intrínsecas del tema, sino porque en materia de tecnología los objetivos son siempre blancos móviles que cuando se alcanzan ya han sido superados por nuevos equipos y necesidades de los clientes. En este campo el sector

financiero colombiano ha hecho en los últimos años un esfuerzo considerable que no ha sido suficientemente reconocido: con base en las cifras de los balances se puede estimar que en 1991 el sector invirtió solo en equipos de cómputo US\$55 millones, en 1992 US\$90 millones y en 1993 US\$120 millones, para un total de US\$265 millones en el trienio. En pesos colombianos esta inversión creció 62%, 74% y 58% en cada uno de los tres años considerados.

Es más incierto calcular el monto de la inversión en programas de computador, así como la realizada a través de las redes de servicios electrónicos, pero según mis estimativos sería por lo menos una tercera parte de lo gastado en equipos de cómputo propios, lo cual nos llevaría a una inversión total del orden de US\$350 millones, que equivale aproximadamente al 23% de las utilidades del mismo período. Este esfuerzo debe reflejarse muy pronto en una mayor eficiencia de los intermediarios y un mejor servicio a los clientes, pero en el corto plazo implica un aumento de los gastos administrativos en los rubros de depreciación y amortizaciones.

Antes de pasar al análisis del entorno regulatorio permítanme una breve digresión sobre el valor agregado por el sector financiero frente al resto de la economía, es decir su participación en el PIB, la cual considero relevante puesto que el análisis de la eficiencia de un sector debe hacerse en el contexto de la eficiencia general del país. Creo que los académicos encontrarán en estos datos motivo de estudio que al compararse con la experiencia de otros países pueden arrojar conclusiones interesantes para una mejor comprensión del papel del sector en la economía.

De acuerdo a la metodología de las Cuentas Nacionales el sector financiero se clasifica dentro del grupo de "establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas" el cual aporta alrededor del 7.1% del PIB; aunque no se cuenta con información más desagregada se ha estimado que el sector financiero representa por lo menos la mitad de esta agrupación lo que nos permite concluir que su participación en el PIB es del orden del 3.5%.

De otra parte, según encuesta realizada por la Asobancaria, el sector empleaba en 1992 a 97.330 personas a quienes pagó por concepto de remuneraciones totales la suma de \$590.000 millones; en consecuencia, en el sector financiero labora solo el 1.1% de la fuerza de trabajo del país, pero ésta genera el 3.5% del valor agregado nacional y su remuneración asciende al 4.7% del total recibido por los asalariados. En una simplificación neoclásica podríamos concluir que los empleados del sector financiero son los más productivos del país.

Finalmente el otro rubro del valor agregado sobre el que podemos establecer comparaciones es el de los impuestos. Para nadie es novedad oír que los establecimientos de crédito figuran entre los grandes contribuyentes del país; lo que sí puede ser sorpresa es constatar que su participación en el impuesto de renta supera ampliamente su aporte al PIB. En efecto, en 1993 las entidades financieras pagaron \$129.000 millones en impuesto de renta, es decir un 5.6% del total recaudado en el país; entre 1985 y 1992 su participación promedio fue del 5.2%. Si a esto añadimos los impuestos pagados por los empleados (estimado burdamente en un 4% de los gastos laborales del sector), llegamos a la conclusión de que aporta más del 7% del

impuesto de renta del país, es decir, el doble de su participación en el PIB, lo cual habla muy bien de la calidad de la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y muy mal de la de otros organismos fiscalizadores del Estado.

## **EFICIENCIA Y REGULACION FINANCIERA**

Afirmaba entonces, que el entorno regulatorio también influye de manera negativa sobre la eficiencia del sector financiero colombiano por varias razones que van más allá del hecho evidente de una elevada estructura de encajes e inversiones forzosas que deteriora la competitividad de los establecimientos bancarios.

La política oficial de promover la competencia interna y externa a los intermediarios financieros con el fin de hacerlos más eficientes y dinámicos es positiva para el país y necesaria para consolidar el proceso de modernización del aparato productivo y apertura de la economía; por eso como sector la aceptamos, así nos implique esfuerzos. Pero sí nos sentimos en el derecho de solicitar que se nos de igualdad de condiciones para afrontar la competencia pues creemos que el entorno regulatorio debe tener ciertos requisitos mínimos para que las entidades financieras puedan continuar su propio proceso de modernización y eficiencia. Entre tales requisitos hay 3 de mucha actualidad.

### **1. La estabilidad del marco regulatorio.**

La transformación interna de una institución para hacer frente a las exigencias de un mercado abierto y altamente competitivo es un proceso de



mediano plazo que requiere la estabilidad en las reglas del juego, para tener el tiempo necesario para adoptar e implantar las decisiones estratégicas acordes con las nuevas realidades del mercado; este requisito es particularmente prioritario cuando las decisiones van acompañadas de cambios tecnológicos cuantiosos en tiempo y en dinero.

La experiencia del sector financiero colombiano en los últimos años se ha caracterizado no solo por el Revolcón que prometió el Presidente y que se plasmó en la Reforma Financiera de la Ley 45/90 y el resto de reformas económicas aprobadas por el Congreso en la misma legislatura, sino por una especie de Revolcón permanente en el cual cada año -o inclusive cada semestre- se producen modificaciones del marco básico. Me quiero referir acá a los dos ejemplos más relevantes de esta situación.

El primero es la incertidumbre generada por el debate entre dos esquemas generales de organización del sector: el de la banca especializada con filiales que estableció la Ley 45/90, y el de la banca universal de intermediarios no especializados que pueden ofrecer toda la gama de productos y servicios financieros, que se introdujo con la Ley 35/93 y normas tales como los Decretos 915 y 2423 del mismo año. Sin querer analizar las ventajas de cada uno de los esquemas, considero esencial que se produzca rápidamente una definición oficial sobre el que se va a seguir, y se actúe en consecuencia bien sea para regresar al de especialización, o para avanzar definitivamente hacia intermediarios universales.

El segundo caso es el de las recientes modificaciones a los requisitos de solvencia de los establecimientos de crédito, es decir las normas sobre la

relación entre patrimonio y activos de riesgo que fueron reformadas mediante el Decreto 673 de marzo 28 de 1994. Son varias las observaciones al nuevo decreto, aunque por lo intempestivo y próximo del cambio no es posible contar todavía con un análisis exhaustivo de sus implicaciones.

Ante todo sorprende una variación estructural de esta índole cuando hace menos de 3 años se habían adoptado, de forma que se creía definitiva, los parámetros y lineamientos del acuerdo de Basilea que hoy rigen a los bancos en todos los países desarrollados. Sorprende también, que el cambio se haya realizado sin la más mínima concertación con el sector y sin que se conozcan razones que justifiquen la adopción de requisitos de patrimonio más estrictos que el resto del mundo; en particular es claro -y debo enfatizar en ello- que no existe una situación de deterioro de la calidad de la cartera del sistema financiero, que sería la única justificación técnica de una mayor exigencia patrimonial.

El resultado inmediato del nuevo decreto es una importante reducción de la capacidad de apalancamiento de los establecimientos de crédito a través de 3 mecanismos: la reducción en la relación Patrimonio/Activos de Riesgo, que de 1 a 12 bajará a solo 1 a 10; en segundo lugar la elevación de las ponderaciones de algunos activos y la inclusión de otros que no estaban en la base computable, y finalmente la reducción del valor del Patrimonio Técnico por la exclusión de algunos rubros como las utilidades no distribuidas.

A corto plazo la consecuencia de la nueva normatividad es reducir la capacidad de crecimiento de los intermediarios con lo cual se apoyaría la

política de restringir el crecimiento de la cartera de crédito del sistema, pero me resisto a creer que una medida de esta trascendencia se tome tan solo con propósitos coyunturales. A mediano plazo las repercusiones son más graves, puesto que una relación de solvencia más estricta deteriorará la rentabilidad del negocio financiero, modificará el valor de mercado de las entidades de crédito y desestimulará a los inversionistas nacionales y extranjeros que deseaban invertir en el sector. La imagen de seriedad y estabilidad del país se deteriora significativamente con cambios tan abruptos e inconsultos. Lógicamente, tal tendencia se tratará de contrarrestar aumentando los márgenes de intermediación, es decir contribuyendo a la que oficialmente se denomina la ineficiencia del sector.

## **2. Equilibrio entre políticas de estabilización y tendencias de largo plazo.**

Además de la estabilidad estructural, un sistema financiero eficiente requiere continuidad en los objetivos e instrumentos de las políticas de estabilización.

En el caso colombiano en los últimos años se han tenido cambios frecuentes en los objetivos de política de corto plazo: en solo 4 años el sector financiero colombiano ha atravesado por 4 situaciones totalmente diferentes, pasando de la situación tradicional de escasez de recursos y exceso de demanda de crédito a una coyuntura de abundancia de recursos de origen externo, con estrictos controles monetarios (encajes marginales del 100% para todos los activos financieros) y una política de colocación de OMAS y altas tasas de interés no solo innecesaria y costosa sino inútil en la medida en que atraía



más recursos externos. Posteriormente, con la nueva Junta Directiva del Banco de la República se cambió el enfoque y se llegó a una situación de abundancia de recursos internos y externos, sin restricciones monetarias de manera que se logró el objetivo de reducir la tasa de interés de la economía, para lo cual se llegó inclusive a imponer controles cuantitativos a las tasas de colocación de los intermediarios, a la vez que se liberaba el acceso al crédito externo. Finalmente, hace pocas semanas se replanteó el objetivo y se volvió a tratar de controlar el crecimiento del crédito a través de límites cuantitativos al volumen de colocaciones domésticas y restricciones de precio al crédito externo.

Es claro que por sus características y funciones el sistema financiero deba soportar con frecuencia la carga de los programas de ajuste y estabilización, y que es frecuente la existencia de un dilema de política (trade off) entre la necesidad de controlar el crédito para evitar presiones inflacionarias, y el objetivo de la profundización financiera y la mayor eficiencia del sector. Además no podemos desconocer que en el arte de la política económica es necesario realizar continuos ajustes para enfrentar situaciones no previstas, pero cambios tan bruscos como los experimentados recientemente en Colombia generan situaciones de inestabilidad en el comportamiento de los intermediarios financieros y dificultan, por lo tanto, su búsqueda de una mayor eficiencia.

### **3. Equidad en las regulaciones.**

Finalmente el sistema financiero en su conjunto debe contar con la garantía de una regulación equitativa que no cree nichos de mercado artificiales ni

establezca condiciones desiguales de competencia. Tal equidad se requiere tanto frente a la competencia extrasectorial -doméstica e internacional-, como frente a la intrasectorial, y de nuevo existen- algunas situaciones concretas que deben ser corregidas en aras de la competitividad del sector.

En cuanto a las relaciones al interior del sector el aspecto más de fondo tiene que ver con la ya mencionada definición del esquema de banca que se debe adoptar, puesto que en la operación misma del sistema se ha avanzado significativamente hacia una estructura sin privilegios. Subsisten algunos ejemplos aislados que vale la pena mencionarlos tan solo para evitar que se vuelvan a repetir. Por ejemplo cuando en 1991 se impuso el encaje marginal a casi todos los depósitos del sistema se excluyó un grupo de intermediarios que así pudo aumentar en 5 puntos su penetración en el mercado; un caso similar ocurre con la actual limitación de crecimiento de la cartera de crédito. También en la estructura de encajes se ha producido una distorsión pues las innovaciones tecnológicas han llevado a que las cuentas corrientes no sean los únicos medios de pago y sin embargo continúen con el encaje más alto de todos los depósitos. Por supuesto, la única solución recomendable es reiterar la solicitud de disminuir los elevados encajes de estos depósitos.

En el campo de la competencia internacional es donde el sistema financiero doméstico se encuentra más restringido: Mientras todos los demás agentes económicos pueden contratar libremente créditos externos para sus necesidades de capital de trabajo en pesos, (con las consabidas restricciones de precio impuestas por las Res. 21/93 y 7/94), a los bancos les está expresamente prohibido endeudarse en el exterior para financiar

operaciones en pesos. Más importante aún, el mencionado cambio en la relación de solvencia pondrá a la banca colombiana en una situación desfavorable para competir con los bancos internacionales que pueden trabajar con un mayor apalancamiento. Con la apertura financiera el crédito se convirtió en un bien transable y, como en el caso de otros bienes, los "productores" domésticos requieren que no exista una protección efectiva negativa.

## **POLITICAS CAMBIARIA Y CREDITICIA**

No puedo terminar estos comentarios al entorno regulatorio del sector financiero sin referirme a las recientes medidas de política cambiaria y control crediticio. En mi concepto no son válidas las críticas simplistas que se les han hecho a las medidas, calificándolas con el desueto término de "monetaristas" y rechazándolas en razón al efecto negativo que tendrán sobre la demanda y la actividad económica en general. Creo que ese era precisamente el objetivo que se buscaba, en la medida en que se reconoce que la economía estaba empezando a mostrar síntomas de recalentamiento.

En efecto, como resultado de una política fiscal expansiva, de una abundante oferta de divisas y de una acelerada expansión del crédito del sistema financiero, se estima que la demanda agregada creció en 1993 al 11%, cifra sin antecedentes en la historia reciente. Si este crecimiento no se tradujo en mayores presiones inflacionarias fue debido al también inusitado crecimiento de las importaciones y a la drástica revaluación de la tasa de cambio durante el último semestre. La coyuntura ha sido favorable para el crecimiento de muchos sectores productivos -con la clara excepción de los

más especializados en bienes transables-, pero es difícilmente sostenible conjuntamente con unas metas de inflación inferiores al 20% y un objetivo de mantener estable la tasa de cambio real. En estas circunstancias se requería alguna medida.

Descartadas las opciones de elevar la tasa de interés, para no repetir los costosos errores de 1991, o de bajarla por el efecto expansionista que induciría, de permitir una aceleración de la inflación o de reevaluar aún más, solo quedaban disponibles las que finalmente adoptó la Junta: controles cuantitativos al crédito doméstico, restricción al endeudamiento externo y compromiso del Gobierno de reducir en un 4% su programa de gastos. Es la mezcla adecuada para la actual coyuntura, pero desde el punto de vista del sector financiero es criticable la intensidad de la mezcla y el momento (timing) de las medidas.

Las restricciones al endeudamiento externo son un paso en la dirección correcta pero tardío e insuficiente para atacar una de las causas de la situación actual, la abundante entrada de capitales. **Tardío**, porque desde la expedición de la Res. 7/92 todos los voceros del sector financiero plantearon al Gobierno la urgencia de reducir estos flujos, y solo casi dos años después se acogen parcialmente sus solicitudes. **Insuficiente**, porque los créditos externos registrados a menos de 3 años son tan solo uno de los mecanismos de ingreso de capitales. Me pregunto si, por ejemplo, tiene sentido que el Banco de la República continúe comprando dólares en efectivo, o si la simple exigencia de un registro cambiario disuade el ingreso de capitales a través del mecanismo hoy permitido de pagar importaciones con dólares del mercado libre, o peor aún, con pesos. Como hipótesis cabe preguntarse si



estos mecanismos ayudan a explicar por qué los giros de importaciones han sido tan bajos en el último semestre. Uno de los pocos peros que tiene la Res 21/93 es el desmonte de los controles cambiarios para acercar los mercados libre y cambiario, sin contar el país con los controles fiscales necesarios para disuadir efectivamente el ingreso de capitales de origen ilegal.

Conviene mencionar que el interés del sector financiero en materias de política cambiaria va mucho más allá de la necesidad de restringir la competencia desleal del crédito externo, hasta la urgencia de mantener la estabilidad del tipo de cambio real. Con un amplio portafolio de inversiones de capital en sus filiales del exterior, y US\$400 millones de inversión forzosa en posición propia, y sin posibilidad de realizar ninguna operación de cobertura, el sector financiero es uno de los damnificados directos de la revaluación: desde Octubre de 1993 la devaluación de la TRM ha sido cero, lo cual ha tenido para el sector un costo directo de \$20.000 millones; si tomamos el año completo, con una devaluación acumulada de solo 7%, el costo de oportunidad total de esta inversión forzosa ha sido superior a los \$70,000 millones. Por eso, aunque creo que la eliminación del Certificado de Cambio y su reemplazo por un mecanismo de bandas móviles para la determinación de la tasa de cambio es un avance muy positivo, me preocupa el sesgo revaluacionista implícito en el valor absoluto del piso inferior señalado, 6% por debajo del valor de la TRM el día en que se tomó la medida. El país requiere señales más claras e inequívocas del compromiso de las autoridades monetarias de no revaluar más la tasa de cambio.

En lo que se refiere a los límites cuantitativos al crecimiento de la cartera de crédito, -que no puede sobrepasar el 2.2% mensual-, no es posible desconocer el rápido crecimiento que experimentó este rubro el año pasado, pero no se trata de un factor desestabilizador per se; es decir que no sería preocupante en unas circunstancias de moderado crecimiento del gasto público y flujos de capitales controlados. Como no es esta la situación actual, y si a corto plazo no existía otra alternativa distinta a los límites cuantitativos al crédito, posiblemente hubiera sido preferible imponerlos selectivos tal como lo propuso recientemente un ex-director del Banco de la República, en vista de que en un contexto de controles administrativos las señales de precio del mercado no funcionan para garantizar la óptima asignación de los recursos limitados. Las múltiples excepciones ya concedidas y la gran presión por otras adicionales llevarán a una situación de hecho de límites selectivos, pero no planeada sino impuesta por las circunstancias, lo que haría inoperante el control desde el punto de vista macro, sin eliminar los perjuicios a los establecimientos de crédito.

En síntesis, la coyuntura macroeconómica actual es un claro ejemplo de la dificultad de conciliar varios objetivos de política: la apertura financiera de la economía con el fortalecimiento del sistema financiero doméstico, la estabilidad de precios y el mantenimiento de una tasa de cambio competitiva, y el estricto control del gasto público con las necesidades inaplazables de inversión social. Es de esperar que las autoridades eviten la tentación del modelo indonesio evocado recientemente por el Ministro de Hacienda -represión financiera doméstica y apertura total a los flujos de capital-, y por el contrario se continúe el esfuerzo por controlar el ingreso

de capitales y el crecimiento indiscriminado del gasto público, verdaderos responsables de las presiones desestabilizadoras en la economía.

En este contexto debe reconocerse que el sistema financiero puede tener algo de responsabilidad en la acelerada expansión del gasto público por los volúmenes de crédito que está otorgando a las entidades territoriales. Y es particularmente preocupante cuando la operación crediticia se realiza bajo la modalidad de avales para la emisión de bonos de deuda pública con un solo vencimiento final. En este caso las entidades de crédito no solo están renunciando a su papel de transformadores de riesgo y plazo, sino que están asumiendo un delicado riesgo de liquidez por la probabilidad de que el emisor no cuente al final del plazo con los recursos suficientes y sea necesario honrar el aval. El error cometido no justifica la exigencia de requisitos de información sobre las operaciones con entidades públicas tan absurdos y dispendiosos como los que plantea la Res. 002 de la Superintendencia Bancaria: no es correcto utilizar la sobrecarga de trabajo operativo al sector financiero como instrumento de control del gasto público.

Señoras y señores convencionistas, son muchos los aspectos de la situación actual y las perspectivas del sector financiero que deberían comentarse para tener una visión completa del impacto del revolcón sobre el sector; en particular sobre los retos y grandes posibilidades que se han abierto para las entidades de crédito con las transformaciones estructurales de la economía colombiana. Me he detenido más en el análisis de algunos problemas coyunturales que hoy demandan nuestra atención, porque se que las otras intervenciones de nuestros distinguidos conferencistas harán importantes aportes sobre esas perspectivas de mediano plazo, y sobre todo porque

siempre he considerado que esta Convención Bancaria es el foro más apropiado para el diálogo franco y abierto entre las entidades financieras y las autoridades y el Gobierno Nacional y el Banco de la República; el foro donde debemos plantear con total claridad y franqueza los temas que consideramos deben ser rectificadas. Estoy seguro que nuestras opiniones, comentarios y críticas son recibidas en el espíritu de diálogo democrático que ha caracterizado esta administración. Muchas gracias señor Ministro y demás funcionarios por su participación en este foro.

Como lo dije al principio, la administración Gaviria y su equipo económico han dado un vuelco sustancial al país, un verdadero revolcón político, económico y social que ha abierto inospechadas sendas de progreso y desarrollo económico. Hoy miramos el futuro con más optimismo. Siempre será necesario hacer ajustes sobre la marcha, y sobre todo, consolidar el necesario complemento social de la apertura, pero el camino está abierto y nos corresponde a todos avanzar en la construcción de esa Colombia en paz y solidaria que soñamos para nuestros hijos.



***Rudolf Hommes Rodríguez***  
*Ministro de Hacienda y Crédito Público*

\* Discurso leído por el dr. José Elías Melo, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en representación del Ministro de Hacienda y Crédito Público

**E**n primer lugar deseo presentar mis disculpas por no hacer esta presentación personalmente, pero a pesar de la apertura de los cielos colombianos y de los mexicanos todavía es imposible partir de Cartagena a las 11.30 a.m. del día 7 de Abril y llegar a Guadalajara antes de las 9.00 a.m. del día 8 de Abril.

Como en Guadalajara no cuento con la colaboración de un colega tan eminente como es el Doctor José Elías Melo para leer mi discurso, tuve que tomar la penosa decisión de pedirle a él que lea esta presentación en un momento en el que existen aparentes motivos de tensión entre el sector financiero y las autoridades económicas, por las recientes medidas de restricción al crédito y por el aumento de las exigencias de capital. Estas medidas son reflejo de los conflictos que se producen entre las políticas de corto y largo plazo cuando un país tiene que enfrentar los efectos de cuantiosos ingresos de capital del exterior. Me hubiera encantado estar con ustedes para escuchar de primera mano su crítica a estas decisiones, pero deseo asegurarles que las leeré con mucho cuidado. Espero que mis ar-

gumentos, gentilmente leídos por el Ministro de Trabajo, los convenza de la bondad de las medidas.

Además, quiero aprovechar la invitación que me han hecho a esta convención para exponer brevemente los resultados recientes y las perspectivas fiscales para 1994, y hacer algunas observaciones sobre el contexto macroeconómico en el cual se tomaron las recientes medidas financieras.

### **LA POLITICA FISCAL EN 1993**

En los últimos meses de 1993 se especuló en diversos medios sobre una supuesta inconsistencia del manejo fiscal con los objetivos de la política de estabilización, por el aumento del gasto público. Contrario a estas opiniones, las finanzas públicas arrojaron un ligero superávit.

Durante el año 1993 mantuvimos la política de favorecer el gasto social, de fortalecer los sectores de seguridad interna y justicia, y de atender las obligaciones, más que todo pensionales, no asumidas en años anteriores. Continuamos la tarea de reestructuración y modernización del sector público, respaldando los planes de retiro voluntario en distintas entidades. Adicionalmente, el Gobierno había asumido en años anteriores la deuda del sector eléctrico y de Carbocol, la carga pensional de varias instituciones y el pago provisional de la deuda del Metro de Medellín.

Por otra parte, la nueva Constitución Política le impuso a la Administración Central la obligación de incrementar las transferencias a las entidades territoriales para fortalecer la descentralización. Esta obligación implicó un

aumento de dichas transferencias, equivalente aproximadamente a medio punto porcentual del Producto Interno Bruto en 1993. Es claro entonces que el Gobierno ha asumido cargas que no le permiten mucha flexibilidad para recortar gastos.

Pero a pesar de haber cumplido con todos estos compromisos, el Gobierno Central cerró el año con un déficit equivalente tan solo a 0.37% del Producto Interno Bruto, el cual fue inferior al superávit de las restantes entidades públicas, por lo cual fue posible mostrar un superávit global.

Las nuevas exigencias en materia de gasto fueron financiadas básicamente con mayores ingresos tributarios. De esta manera no generamos presiones sustanciales sobre el mercado financiero. Adicionalmente, parte del financiamiento obtenido se utilizó para servir la deuda acumulada en años anteriores con el Banco de la República. Los ingresos tributarios se acrecentaron por las efectivas campañas de fiscalización y cobranzas adelantadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y por el aumento de las importaciones.

Como el gasto privado de inversión y consumo aumentó más de lo que habíamos previsto inicialmente, lo cual generó presiones macroeconómicas, fue necesario ajustar los planes de gasto público, efectuando significativos recortes al presupuesto general de la Nación del orden de 1.1% del PIB.

De otra parte, el sector eléctrico y el de seguridad social arrojaron superávit en 1993, mientras que Ecopetrol, el Metro de Medellín y el Fondo Nacional del Café fueron deficitarios. La asunción de la deuda a cambio de activos

que realizó la Nación en el sector eléctrico, así como los cruces de cuentas entre entidades, despejaron la viabilidad financiera de las principales empresas del sector, dando origen a un superávit. Por el contrario, el Fondo Nacional del Café y Ecopetrol fueron afectados por el deterioro en los términos de intercambio producidos por las bajas cotizaciones del petróleo y del café en los mercados internacionales. Además, los gastos de Ecopetrol incorporaron su participación en las inversiones necesarias para desarrollar el proyecto de Cusiana.

## **LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA SITUACION MACROECONOMICA EN 1994**

El manejo de las finanzas públicas para 1994 tiene características que vale la pena destacar en este foro. Hemos mantenido el criterio de financiar el presupuesto básicamente con ingresos y decrecer la deuda pública, hemos tomado medidas para moderar el gasto público y compensar las presiones que está ejerciendo el gasto privado, que venía aumentando a un ritmo del 11% anual. Pero también estamos llevando a cabo un proceso de privatización de entidades estatales que no tiene precedentes y cuyos alcances son de largo plazo.

Enfrentamos restricciones similares a las del año pasado. Tenemos que aumentar las transferencias del Gobierno Central a las entidades territoriales y continuamos el proceso de modernización del Estado, hemos asumido nuevos pagos de deudas atrasadas, y aumentado el gasto en seguridad, justicia, salud y educación, al tiempo que continúa el desarrollo de Cusiana.

El entorno internacional sigue siendo desfavorable para el Fondo Nacional del Café y Ecopetrol.

Inicialmente se había programado un superávit equivalente al 1.7% del Producto Interno Bruto para 1994, resultado que contempla los ingresos por las licencias de la Telefonía Celular y los de las privatizaciones.

Durante toda la Administración Gaviria hemos mantenido la política de realizar recortes al gasto público cuando las condiciones macroeconómicas así lo aconsejan. En congruencia con el objetivo de alcanzar una inflación del 19% durante 1994, consideramos conveniente, en coordinación con el Banco de la República, recortar el presupuesto público en aproximadamente \$350 mil millones (0.7% del PIB) al empezar el año, y así lo hizo el Gobierno.

Lo anterior implicó reducir en cerca del 5% las partidas para los programas de inversión y permitió generar un superávit para el sector público consolidado equivalente a 2.4% del PIB. Debo resaltar que de acuerdo con las cifras divulgadas por el Banco de la República, desde 1975 los únicos años con superávit fiscal han sido 1991, 1993 y posiblemente 1994, todos durante la presente administración, a pesar de los nuevos gastos que ha debido asumir la Nación como consecuencia de la expedición de la nueva Constitución.

En este escenario, el Gobierno Central presentaría un superávit del 0.4% del PIB y el sector descentralizado un comportamiento favorable. Se destacan



los superávits previstos en el Sector Eléctrico, Ecopetrol, Seguridad Social y los déficits en el Metro de Medellín y en el Fondo Nacional del Café.

Dentro de los gastos del Gobierno Central, cabe mencionar en primer lugar las transferencias a las entidades territoriales, que crecerían 42.7% por el pago de pensiones atrasadas y por efecto de la Ley de Competencias y Recursos, que reglamentó los preceptos constitucionales en materia del situado fiscal y de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

Este último incremento refleja también el pago del Gobierno para cubrir las pérdidas del emisor asociadas fundamentalmente al costo de esterilización de reservas mediante OMAS. De esta forma, el costo de las OMAS contribuye dos veces al gasto, ya que el pago de los intereses genera gasto así como el pago de la deuda al Banco.

Accediendo a la solicitud del Banco de la República de recortar gastos, en el Gobierno Central solo se han aprobado aquellos indispensables para el funcionamiento de la administración pública. En desarrollo de esta política, entre enero y abril se aplazaron gastos por cerca de \$400 mil millones. Si este rezago se mantiene durante el año, o si se hace un recorte presupuestal equivalente, el superávit del sector público ascendería a 3.2% del PIB en 1994.

Aunque el Gobierno no ha querido hacer este ajuste fiscal mediante un recorte presupuestal adicional, para no quitarle grados de libertad al próximo gobierno, es probable que algunas circunstancias, como el plazo de tres



meses que tomó reglamentar el nuevo estatuto de contratación, conviertan el aplazamiento del gasto en una reducción permanente.

En suma, hemos obtenido buenos resultados en la gestión fiscal, al tiempo que se ha manejado con prudencia, el gasto público se ha reorientado hacia lo social y hacia otros sectores prioritarios. En efecto, el Gobierno Central lograría aumentar el gasto social en más de 2.6% del PIB en cuatro años, el de justicia en 0.6%, el de defensa y seguridad 0.7% y las transferencias a los municipios en 0.5%, sin haber descuidado el gasto en infraestructura, el cual pasaría de 1.5% del PIB en 1990 a 1.9% en 1994.

Estos elementos de progresividad en el gasto se han complementado con subsidios a las tarifas eléctricas en los estratos 1, 2 y 3, redistribuyendo de esta forma la riqueza y haciendo que el gasto público sea lo suficientemente selectivo como para beneficiar a la población de menores recursos.

## **INGRESOS POR PRIVATIZACIONES Y LICENCIAS DE TELEFONIA CELULAR**

Para el año 1994 el Gobierno va a percibir ingresos por privatizaciones del orden de \$ 850 mil millones, recursos que representan aproximadamente 1.6% del PIB, e ingresos por concepto de las licencias para desarrollar la telefonía celular de \$ 970 mil millones, 1.8% del PIB.

Muchos economistas piensan que estos recursos no deben considerarse un ingreso del gobierno sino una fuente de financiación, ya sea porque las privatizaciones implican ventas de acciones de las empresas públicas y ellas

constituyen una operación similar a la emisión de títulos de la Tesorería o porque producen ingresos transitorios, que no indican que la posición fiscal haya observado una mejora estructural o de largo plazo.

Sin embargo, el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI considera los ingresos por licencias para desarrollar actividades como la telefonía celular como un ingreso tributario y los ingresos resultantes de las ventas de empresas como ingresos de capital. Ambos tipos de ingresos contribuyen a aumentar el superávit, puesto que absorben recursos del sector privado, pero no necesariamente son restrictivos al gasto privado en las actuales condiciones, puesto que los agentes pueden endeudarse para aumentar el gasto.

Desde una perspectiva fiscal de largo plazo, lo importante es el destino de estos recursos y no la clasificación de estas operaciones como ingreso o como financiamiento. Si se utilizan para aumentar los activos del Gobierno o para reducir sus pasivos, el patrimonio del Gobierno no se verá afectado y por lo tanto no se alterará su capacidad para generar ingresos en el futuro; pero si se destinan a gasto corriente, el patrimonio se reducirá. Esto último es equivalente a vender la casa y el carro para pagarle al mayordomo y al chofer.

En nuestro caso, los recursos se van a usar en forma prudente, pues \$ 400 mil millones se van a destinar a anticipar pagos de la deuda externa (reducción de pasivos). De otra parte hemos decidido realizar inversiones de la Tesorería en el exterior (aumento de activos). Ambas operaciones permiten mantener intacto el patrimonio del Gobierno e inmodificable su

posición fiscal de largo plazo y reducen las presiones de demanda sobre la economía, al disminuir la acumulación de reservas en momentos en que los ingresos de capitales del exterior están produciendo fuertes presiones sobre la oferta monetaria.

Además, puesto que los ingresos por las licencias de telefonía celular no resultan de una reducción en los activos del Gobierno, a diferencia de lo que ocurre con los correspondientes a privatizaciones, el efecto neto de las decisiones mencionadas sobre el patrimonio del Gobierno es altamente positivo.

Se ha dicho que el Gobierno debería suspender las privatizaciones pues su situación fiscal es superavitaria. Es necesario advertir que aumentar los ingresos del fisco no es ni ha sido el objetivo prioritario de las privatizaciones. Ellas responden básicamente al deseo de reorientar la acción del estado hacia actividades que le son propias y hacia el gasto social. Cuando se venden activos para pagar deuda se libera al Estado para acometer proyectos de mayor rentabilidad social. Ello implica mayor crecimiento y mejor distribución del ingreso.

Aún si uno de los objetivos más importantes de las privatizaciones fuera el fiscal, lo relevante en esta área es, como se dijo anteriormente, la situación fiscal de largo plazo. Esta prácticamente no cambiará si las empresas públicas se venden a precios de mercado y si los recursos obtenidos se utilizan para aumentar los activos o reducir los pasivos del Gobierno. Incluso también a precios de mercado podría mejorar esta posición si con las privatizaciones aumenta la eficiencia de la empresa vendida.

## LOS PROBLEMAS MACROECONOMICOS

A pesar de que el gobierno ha colaborado ampliamente en el manejo fiscal y de que las finanzas públicas han estado equilibradas especialmente por la generación adicional de ingresos para financiar sanamente el presupuesto, tenemos todavía dos problemas vigentes: el de crecimiento del gasto público y el del gasto cuasifiscal. Este último se origina en la política que hemos adoptado de esterilización de las reservas internacionales por medio de operaciones de mercado abierto.

Adicionalmente Colombia, como otros países en desarrollo, ha experimentado fuertes entradas de capital desde 1990. Este ha sido un proceso en gran parte independiente de las políticas económicas domésticas del mundo en desarrollo. Las bajas tasas de interés en los países industrializados, dificultades en el sistema financiero internacional y cambios en la regulación de los mercados de capitales en otros países, fueron los factores que indujeron los desplazamientos iniciales de capitales desde los países industrializados hacia los países en desarrollo, creando presiones ineludibles sobre la tasa de cambio.

Otros factores relacionados con políticas internas han reforzado este proceso. Las reformas estructurales adelantadas en Colombia, el manejo fiscal ortodoxo, así como la acumulación de reservas internacionales, han aumentado las tasas esperadas de retorno del capital y han disminuido el riesgo percibido. Nuestra economía se aparece más sólida a los ojos del resto del mundo y esto tiende a fortalecer nuestra moneda. En otros países, y en nuestra misma Colombia, hace ya varios años se veían estos desarrollos

como señales de buen manejo económico. Hoy se perciben como señales de incertidumbre para los inversionistas nacionales.

La liberación comercial y la apertura a la inversión extranjera son convenientes para el país, así como las bajas tasas de interés externas y la mayor disponibilidad de recursos en los mercados financieros internacionales. El sector privado se beneficia adquiriendo bienes durables que han bajado de precio y para ello acude al financiamiento externo.

Sin embargo, los ingresos de capital en un régimen de tasa de cambio intervenida han complicado el control de los medios de pago y han inducido un aumento excesivo en el gasto privado. Como resultado, hemos tenido dificultades de manejo que se han traducido en la apreciación del peso y en presiones inflacionarias.

Un efecto colateral es un aumento sustancial y sostenido del crédito otorgado por el sistema financiero y del exterior. Esto último presiona la tasa de cambio, y el aumento inusitado del crédito crea condiciones de mayor riesgo en el sistema bancario. Debido a la movilidad de capitales y a que los préstamos tienen mayor madurez que los depósitos, tememos que el sistema financiero se haya hecho más vulnerable.

El gasto agregado ha crecido sustancialmente en los últimos años y esto ha permitido un buen ritmo de actividad económica y un aumento del acervo de capital de la economía. No obstante, también ha generado presiones sobre la tasa de cambio y ya está causando dificultades para controlar la inflación. El comportamiento del gasto privado es la explicación fundamental de este



aumento del gasto agregado, aunque los aumentos del gasto público que serán del 30% nominal en 1994 también contribuyen en el mismo sentido.

A pesar de que ahora son mayores los impuestos, ésto no ha sido suficiente para controlar el gasto privado, porque ahora son amplias, mucho más amplias que en el pasado, las disponibilidades de financiamiento en la economía y, por lo tanto, los planes de gasto del sector privado no están restringidos por sus ingresos corrientes. Un mayor esfuerzo tributario en estos momentos es una respuesta macroeconómica débil, en la medida en que los agentes privados no lo consideren como una reducción permanente de su ingreso disponible y cuando, por el efecto de una mejor imagen del país, ha aumentado su capacidad de crédito. Por este motivo, es necesario y conveniente ponerle un techo al crecimiento del crédito doméstico e internacional, como lo hizo recientemente el Banco de la República.

Adicionalmente, los analistas internacionales piensan que el aumento en las tasas de interés internacional y la recuperación en los países industrializados pueden causar una reversión en los flujos de capital en un futuro próximo. Aunque esto todavía es poco probable, lo más prudente es controlar desde ya el crecimiento del crédito, especialmente porque todo aconseja contener el aumento desmedido del gasto privado.

El sector público ha hecho un aporte importante recortando el gasto de manera apreciable, aunque el Banco de la República y algunos economistas consideran insuficiente este ajuste de \$750 mil millones, que equivalen a 1.4% del PIB. La preocupación es concebible desde la óptica de defender la tasa de cambio, ya que para hacerlo el Banco de la República tendría que

generar cuantiosas pérdidas que deberían ser absorbidas por un mayor superávit fiscal. Una alternativa socialmente menos costosa es recortar el gasto del sector privado, para que contribuya a repartir las cargas de la estabilización.

Un aumento de las tasas de interés pasivas no es la forma más conveniente de inducir una reducción del gasto en las actuales circunstancias. Los diferenciales con las tasas externas ya son muy amplios y acciones en esa dirección atraerían nuevos capitales. Entraríamos en un círculo vicioso de aumentos en las tasas de interés para esterilizar las entradas de capital, lo cual induciría nuevas entradas y mayores OMAS. Al final aumentarían las pérdidas del Banco de la República y con ello el déficit fiscal, con sus consecuencias sobre la inflación.

Como medida alternativa para contener el gasto total, la Junta Directiva del Banco de la República decidió limitar a 2.2% mensual, durante cuatro meses, el aumento del crédito otorgado por las instituciones financieras y le impuso restricciones al crédito externo. Estas medidas harán bajar el ritmo de crecimiento de la cartera, pero todavía permiten un aumento del treinta por ciento anual en el crédito bancario doméstico, lo cual es perfectamente compatible con un aumento de cinco por ciento de la actividad real y con la meta de inflación.

Adicionalmente, para no frustrar los planes de inversión del sector productivo, se eximieron los créditos externos de largo plazo de las restricciones impuestas por la Junta Directiva del Banco de la República. También existe la alternativa de emitir acciones que no es ampliamente utilizada.

Por otra parte, los cuantiosos recursos esperados en los Fondos de Pensiones y los de los Fondos de Portafolio Extranjeros constituyen una valiosa oportunidad de financiamiento en la actual coyuntura para los propietarios, que en el pasado han temido perder el control de sus empresas.

Finalmente, deseo referirme a la regulación prudencial del sistema financiero. Esta ha sido modificada recientemente por el Gobierno Nacional para impedir que el sistema financiero se haga vulnerable a cambios en las condiciones financieras externas e internas. Consideramos que los riesgos están aumentando a medida que crece la cartera de las entidades financieras, por lo que hemos creído prudente aumentar las exigencias de capital a los intermediarios.

No se trata de una medida coyuntural para reducir el gasto agregado, como se ha afirmado equivocadamente en algunas esferas. Simplemente el Gobierno ha asociado mayores riesgos con el acelerado crecimiento de la intermediación financiera y, en respuesta a esta circunstancia, ha definido un programa de aumento del capital requerido para llevarlo a cabo en dos años.

Deseo declarar también en forma enfática que las medidas expedidas recientemente por el Gobierno Nacional sobre límites individuales de crédito (Decreto 2360 y 2653 de 1.993) y sobre patrimonio adecuado (Decreto 673 de 1.994) no son improvisadas. Estos decretos son simplemente un desarrollo necesario del moderno marco regulatorio que se ha venido introduciendo en el país desde finales de los años ochenta para

garantizar que el sistema financiero colombiano sea más seguro y más estable.

En general, las disposiciones sobre límites de crédito pretenden evitar la concentración de riesgos y democratizar la asignación de recursos a través del sistema financiero.

Los Decretos 2360 y 2653 de 1.993 recogen los anteriores propósitos y buscan, al mismo tiempo, asignar una mayor responsabilidad a los establecimientos de crédito en la definición de las garantías admisibles para respaldar los créditos otorgados y en la identificación de los grandes riesgos crediticios por grupos de deudores.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 2360 de 1.993 establece una definición genérica del concepto de garantía admisible y una lista ilustrativa de algunas de las más importantes. De esta forma, los establecimientos de crédito quedan autorizados para admitir nuevas garantías, siempre y cuando cumplan con los requisitos básicos.

Por otra parte, se establecen reglas amplias que permitan identificar en forma consolidada los grandes riesgos crediticios, es decir aquellos que surgen de una alta concentración del crédito en un grupo de deudores cuyas circunstancias sean comunicables. Adicionalmente, las normas disponen que las instituciones que deban presentar estados financieros consolidados deberán consolidar también a los deudores o grupos de deudores.

Las nuevas normas sobre patrimonio adecuado de las instituciones financieras (Decreto 673 de 1.994) están dirigidas a asegurar su solvencia y

competitividad. Estas disposiciones corresponden a la necesidad de ajustar los requerimientos de capital de los establecimientos de crédito a las circunstancias de una economía más abierta y volátil, sin restringir su capacidad de crecimiento. Es por esta razón que el Gobierno ha considerado necesario ampliar la relación de solvencia en 0,66% para los años 1.994 y 1.995 y en un punto porcentual adicional a partir de 1.996.

El Decreto 673 establece que la relación de solvencia deberá cumplirse y supervisarse en forma consolidada. Como consecuencia de lo anterior, se eliminan las deducciones relacionadas con inversiones en filiales o subsidiarias sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

En el nuevo sistema, los componentes del patrimonio se denominan patrimonio básico y patrimonio adicional. Este cambio en la denominación recoge las innovaciones recientemente realizadas en la Comunidad Económica Europea.

La nueva terminología refleja en forma más exacta las características esenciales de la primera porción de capital (patrimonio básico), como son su permanencia, su estabilidad y su capacidad para absorber pérdidas. En el patrimonio básico se computan todas las reservas de la institución, el valor total de la cuenta de revalorización del patrimonio y el total de las utilidades del ejercicio en curso.

Adicionalmente, el nuevo régimen incluye una clasificación de rubros fuera del balance tales como créditos aprobados no desembolsados, cartas de



crédito, avales y garantías y operaciones de apertura de crédito con y sin tarjeta de crédito.

Otra innovación importante del Decreto 673 consiste en establecer una ponderación especial del 130% para los créditos a entidades territoriales, cuando la entidad haya superado el 50% de su límite de endeudamiento.

Por otra parte, se faculta a la Superintendencia Bancaria para convenir programas de ajuste con los establecimientos de crédito que no cumplan con la relación de solvencia establecida en las nuevas normas de patrimonio adecuado.

Una vez explicado el contenido de las nuevas normas sobre capital adecuado, quiero hacer unas consideraciones adicionales sobre las consecuencias que las mismas pueden acarrear para las instituciones financieras, de cara a los comentarios que sobre el particular han hecho públicos algunos voceros del sector.

En primer lugar, no es razonable afirmar que las nuevas disposiciones sobre capital adecuado buscan el propósito coyuntural de restringir el crecimiento de los activos de los establecimientos de crédito. Como ya se dijo, estas normas son necesarias dentro del proceso de desarrollo del marco normativo que hoy rige para la actividad financiera en Colombia. Además, no puede confundirse la finalidad de las normas sobre capital adecuado, que consiste en asegurar que el crecimiento de los activos financieros de las instituciones esté acompañado de una capitalización suficiente, con los objetivos de las



disposiciones de carácter monetario que pretenden limitar el crecimiento marginal de la cartera.

Hay que agregar además que el Gobierno Nacional ha tenido en cuenta tanto las recomendaciones del Comité de Basilea sobre estándares mínimos de capital aceptables, como las normas de otros países, para estructurar el régimen de patrimonio adecuado aplicable en Colombia.

Sin embargo, es procedente anotar que una relación de solvencia como la que establece el Decreto 673, que es más exigente que la mínima aceptable según las recomendaciones del Comité de Basilea, no significa un distanciamiento de los parámetros internacionales sobre capital adecuado. Para una mejor comprensión del problema basta recordar que el mismo texto del acuerdo de Basilea reconoce que "el marco acordado fue diseñado para establecer niveles mínimos de capital en los bancos que operen internacionalmente. Las autoridades nacionales tendrán la libertad de adoptar medidas para establecer mayores niveles".

El Gobierno considera que las características del riesgo que puede detectarse en el crecimiento reciente de los activos del sistema financiero hicieron indispensable la introducción de la nueva relación de solvencia para asegurar adecuadamente el dinero del público depositante. El crecimiento del volumen de riesgo asumido por el sector financiero, sumado a la necesidad de acoplarse a las nuevas circunstancias económicas, hacen necesario que el análisis correspondiente y la protección necesaria se realicen con sofisticadas herramientas de evaluación e instrumentos financieros que aún no están suficientemente desarrollados en el país.

Otro elemento de la modernización del marco institucional del sector está contenido en la reciente resolución de la Sala General de la Superintendencia de Valores que modifica el régimen de los sistemas centralizados de operaciones en el mercado extrabursátil.

Los sistemas centralizados de operaciones se encontraban regulados por la Resolución 005 de 1.990. Esta resolución establecía exigentes requisitos para la realización de operaciones sobre valores y otros negocios del mercado interbancario por medios electrónicos. La excesiva regulación de los sistemas condujo a que en la práctica no puedan incorporarse al mercado los desarrollos tecnológicos en materia de comunicaciones y operaciones, afectándose de esta forma la eficiencia y transparencia de las negociaciones.

Por las anteriores consideraciones, la Sala General de la Superintendencia de Valores decidió revisar a fondo la citada Resolución 005 de 1.990 y autorizar, en consecuencia, el funcionamiento de sistemas centralizados de operaciones en el mercado interbancario.

En adelante, las operaciones sobre valores entre instituciones financieras podrán realizarse por medios electrónicos que permitan el cierre de transacciones entre los usuarios del sistema. Así mismo, podrán realizarse a través del sistema otras operaciones características del mercado interbancario tales como repos, crédito interbancario, negociación de divisas, etc., sujetas todas ellas el régimen propio de cada institución y de cada tipo de operación.

Estamos seguros que estas disposiciones contribuirán en gran medida a agilizar las transacciones en el sistema financiero, disminuirán costos de intermediación y favorecerán su eficiencia y transparencia.

Para terminar, deseo dejarles algunas reflexiones:

El manejo macroeconómico nos ha permitido bajar la inflación en los últimos años. Sin embargo, en el primer trimestre hemos experimentado un brote inflacionario que ha impedido hasta la fecha acercarnos a la meta del 19%. Así como el año pasado los alimentos nos ayudaron a bajar la inflación, en el presente están contribuyendo a su repunte.

No siempre es legítimo sacar los productos que nos convienen para mostrar resultados favorables, pero actualmente pienso que los resultados en materia de inflación son menos alarmantes de lo que muestran las cifras agregadas del IPC. La inflación, sin considerar alimentos, viene bajando firmemente desde hace varios meses, lo cual puede ser una manifestación de que la inflación básica también está descendiendo.

Al comparar la inflación del primer trimestre de 1994 con la de igual período del año anterior, observamos que la inflación de alimentos fue superior en 3.7% este año, mientras que la de servicios y la del resto de bienes bajó casi un punto porcentual. Es también significativo que el crecimiento de los precios de los servicios se haya desacelerado de una manera generalizada y no solamente como resultado de la política de tarifas y de precios de bienes y servicios públicos. Con excepción de la educación y del servicio

doméstico, el crecimiento de los precios de los servicios en el primer trimestre de este año fue inferior al del año pasado.

Debemos recordar que los servicios han estado liderando la inflación desde hace varios años.

Sin considerar alimentos, la inflación de doce meses ha bajado punto y medio desde noviembre pasado. En ese mismo lapso la inflación de servicios bajó un punto porcentual y la del resto de bienes dos puntos porcentuales.

Por último, considero que las medidas adoptadas para desacelerar el crecimiento del gasto privado eran indispensables para asegurar el manejo exitoso de la economía y les aseguro de parte del Gobierno que seguiremos supervisando muy de cerca el desarrollo de las variables e indicadores macroeconómicos para tomar medidas adicionales, si es necesario, incluyendo nuevos sacrificios fiscales si así lo consideramos, porque la meta de esta administración es entregar una situación fiscal incontrovertible y un manejo macroeconómico consistente y equilibrado que propicie el crecimiento.

***EL INCREMENTO DE LA EFICIENCIA  
Y EL FORTALECIMIENTO  
PATRIMONIAL: RETOS PARA UNA  
ADMINISTRACION INNOVADORA***

***Fernando Silva García***  
*Superintendente Bancario (E)*

**A**provecho la oportunidad excepcional que se me brinda de dirigirme a tan calificado auditorio para exponerles algunas reflexiones sobre la eficiencia de las instituciones financieras, enmarcada dentro de los desafíos que para los administradores plantea el cumplimiento de las nuevas normas de patrimonio adecuado, además de compartir con ustedes algunos puntos referidos al rol que le corresponde cumplir a la Superintendencia Bancaria.

## **APUNTES SOBRE EL TEMA DE LA EFICIENCIA**

En diciembre del año pasado se cumplieron tres años de la expedición de la Ley 45 de 1990, instrumento legal que se constituyó en signo de formalización de un hondo proceso de reforma del sector financiero en el cual se había empeñado el Gobierno Nacional. Dicho proceso se había iniciado algún tiempo atrás, cuando las autoridades pusieron en vigencia normas de regulación prudencial, como las concernientes a la calificación



de cartera y al patrimonio técnico requerido en función de los activos ponderados por su nivel de riesgo, así como disposiciones relativas a la desregulación de la actividad de los establecimientos de crédito, algunas de honda significación, como las que desmontaron gradualmente una parte de las inversiones forzosas, las que habilitaron a los bancos para captar depósitos de ahorro a la vista sin limitaciones de tasa o forma de liquidación o las que permitieron a estas mismas entidades prestar a más de un año sin las restricciones existentes anteriormente.

La expedición de la nueva Constitución Política en 1992 implicó para el Gobierno el imperativo, dispuesto en la propia Carta Política, de llevar a la consideración del Congreso un proyecto de ley en el cual se habría de definir la forma como en adelante se ejercería la intervención estatal en la actividad financiera, aseguradora y bursátil, así como la manera de desarrollar la inspección y vigilancia sobre las entidades financieras y aseguradoras.

A lo largo de este proceso ha estado en la mira del Gobierno la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, lo cual debía traducirse necesariamente en una racionalización de costos, para lo cual se juzgó indispensable estimular la competitividad, con el consiguiente beneficio para la comunidad en términos de la obtención de mejores servicios por calidad y precio. A lo anterior debía seguir una saludable profundización financiera, concebida no sólo desde la óptica de aumento del volumen de recurso a intermediar, sino también desde la perspectiva de una expansión del mercado de capitales en su conjunto.

Con la reforma financiera de 1990 se rompió el muro que impedía, en la práctica, el ingreso de nuevos competidores al sector financiero, señalando que, además de la idoneidad ética y profesional, lo único que debía acreditarse era el capital mínimo y la suficiencia patrimonial para proveerlo.

Ciertamente han ingresado nuevos competidores al mercado, según se deduce al examinar el cuadro actual de la composición de las instituciones financieras, en el cual sobresale el nacimiento de cincuenta y seis entidades, dos bancos, una corporación financiera, dos compañías de financiamiento comercial no especializadas, cinco compañías especializadas en leasing, treinta sociedades fiduciarias y dieciseis sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía actualmente en funcionamiento. Además, en el escenario de los establecimientos bancarios han incursionado, por la vía de la conversión, dos organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, la única caja de ahorros existente y una compañía de financiamiento comercial.

No obstante los avances logrados en el quebrantamiento de la estructura oligopólica del sector, falta aún la presencia de más agentes en el mercado y, en este sentido, debe registrarse como un hecho positivo la intención que una importante institución financiera de los Estados Unidos ha manifestado de establecerse en Colombia, mediante la creación de una nueva entidad. Así mismo, se encuentra avanzado el proceso de creación de dos nuevas corporaciones financieras, filiales de bancos en funcionamiento, y uno de los dos organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero está considerando la posibilidad de convertirse a banco.

En la actualidad se exige una cifra de 19 millones de dólares para crear un banco y se requieren 5.9 millones de dólares para la creación de una corporación financiera, 4.7 millones de dólares en el caso de una corporación de ahorro y vivienda y 3.6 millones de dólares si se trata de una compañía de financiamiento comercial. A manera de contraste podemos mencionar que en los Estados Unidos para la constitución de un banco nacional se requiere un capital mínimo que varía entre 3 y 8 millones de dólares y en la Unión Europea el capital mínimo es de alrededor de 5.7 millones de dólares.

Este recordatorio de los montos de capital mínimo tiene por objeto no sólo poner de presente el nivel de exigencia relativamente alto que se tiene para la constitución de un establecimiento bancario en Colombia, sino también para llamar la atención sobre la inconveniencia de mantener diferentes requerimientos de capital que no sean concordantes con la progresiva ampliación de operaciones que se ha venido dando en relación con las instituciones no bancarias. En otras palabras, es claro que en la medida en que se hace más intenso el proceso de homogenización de la actividad de los diferentes establecimientos de crédito más necesario se torna el equiparamiento en exigencias de capital mínimo para la constitución de los diferentes tipos o clases de esas instituciones que se conciben en el ordenamiento jurídico financiero, tarea esta última que ha quedado reservada al Congreso de la República, en la distribución de competencias que se hizo en la Ley 35 de 1993.

En cuanto a la reducción del tamaño de la participación de la banca oficial en el sector financiero, a la cual se le ha atribuido una cuota importante de

responsabilidad en la generación de un ambiente propicio para el florecimiento de la ineficiencia, se ha avanzado significativamente en el curso de los últimos dieciocho meses. En el caso de los establecimientos bancarios, se enajenó la participación de control que se poseía en cuatro instituciones, con lo cual se pasó de manejar un 53.13% de los activos en 1990 a controlar en 1994, después de la venta del Banco de Colombia, un 30.16% de los mismos. En 1990 las entidades oficiales mantenían el 37.46% del patrimonio de los bancos y en 1994 la cifra se reduce al 20.3%

Desde la perspectiva de la regulación se han dado significativos avances en el proceso de modernización del sector financiero en los últimos cuatro años. Además de procurar que la estructura legal fuera más flexible y menos densa, los cambios en la normativa legal se orientaron a facilitar la ampliación del radio de acción de las instituciones financieras a través de las filiales de servicios financieros y de servicios técnicos y administrativos. Otra faceta sobresaliente del cambio en la regulación consistió en la eliminación parcial o total de fronteras que impedían a algunos establecimientos de crédito desarrollar las operaciones que habían sido autorizadas a otros establecimientos de crédito o en la supresión de obstáculos que restringían el desarrollo efectivo de operaciones que otras instituciones financieras podían llevar a cabo sin las ataduras resultantes de esas limitaciones. También se han autorizado operaciones nuevas que amplían el horizonte de acción de los establecimientos de crédito, como ocurrió recientemente con la normativa que las facultó para la venta masiva de seguros, actividad que se reconoce con la denominación de banca-seguros. Así mismo, algunas entidades han empezado a plantear la posibilidad de desarrollar operaciones nuevas, que como tales no requieren



de autorización legal; en este sentido, puede reseñarse la creación de cuentas corrientes remuneradas que un banco ha considerado ofrecer.

Cuando se discute el tema de la eficiencia se suele hacer mención, para evaluar el grado de intensidad de la misma, al margen de intermediación. Dicho margen, entendido como la diferencia entre tasas activas y pasivas de interés, no ha variado sustancialmente en el curso de los últimos cuatro años, pues se ha mantenido constante en una cifra que oscila entre los 9 y los 10 puntos.

Otro de los parámetros utilizados para la medición del nivel de eficiencia es el de margen financiero bruto, referido a la proporción que respecto de los activos totales representa la diferencia entre ingresos y egresos financieros, que para los establecimientos de crédito en su conjunto era a diciembre de 1990 de 7.6% y de 8.41% a diciembre de 1993. Con respecto al comportamiento de los bancos se observa un incremento progresivo del indicador, que se inicia con 6.35% en 1990, aumenta hasta 9.81% en 1992 y presenta en diciembre de 1993 un leve decaimiento, al quedar en 8.82%.

Al parecer no existe mayor discusión sobre el hecho de que el mencionado indicador es alto, en términos absolutos, al ser comparado con estándares internacionales. Más bien, el debate se plantea en el terreno de cuáles son las causas que lo motivan. Al respecto se mencionan causas exógenas a las instituciones, particularmente las inversiones forzosas y los niveles de encaje e inflación, y causas endógenas, entre las cuales se destaca la incidencia de los costos administrativos y laborales.

Al respecto, se ha señalado que el nivel de los encajes es determinante en la generación de una estructura de costos más racional, que posibilite la reducción del margen financiero bruto que registran los establecimientos de crédito. En esta materia, en la que sin duda queda largo trecho por recorrer, también se han producido algunos avances, no sólo por la desvinculación de las inversiones forzosas del campo de los encajes, sino por la reducción en los niveles de encaje de los depósitos a término, particularmente los de más largo plazo y por la homogenización de los porcentajes de encaje aplicables a productos de similares características.

En el terreno de las causas endógenas se ha llamado la atención sobre la magnitud del indicador de gastos administrativos y laborales frente a recursos totales de los establecimientos bancarios, que representa valores no sólo superiores a los que se aprecian en otros países, sino incluso a los que se registran para otros tipos de establecimientos de crédito. En efecto, el indicador para los bancos en 1990, sin incluir la Caja Agraria, era de 8.1% y en 1993 se sitúa en 8.0%, en contraste con las corporaciones de ahorro y vivienda, cuyo indicador en 1990 fue de 4.0% y en 1993 de 4.7% (4.9% incluyendo el BCH). Por otra parte, para las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial no especializadas, cuyo perfil operacional presenta rasgos comunes, el indicador se situó en 3.9% y 3.1% para 1990 y 1993, respecto de las primeras, y en 4.8% y 4.7% para los mismos años, en relación con la compañías de financiamiento. De otra parte, las cifras que relacionan el número de los empleados de cada entidad con los depósitos que la misma maneja muestran una evolución favorable, aunque todavía distante de niveles óptimos. Para los bancos, aumentó 2.3 veces el valor de depósitos por empleado entre 1990 y 1993; en este último



año dicho valor fue de 169.000 dólares, inferior en más de 6 veces al valor de depósitos por empleado que se observa en los Estados Unidos.

La situación que resulta de las cifras antes mencionadas implica la necesidad de actuar en la adopción de medidas orientadas a la obtención de soluciones en el corto y en el mediano plazo. Al respecto, deben destacarse las acciones que algunas instituciones han venido desarrollando, en los últimos dos años con especial énfasis, en el campo de la racionalización de costos laborales, a través de programas dirigidos al traslado voluntario de sus trabajadores al nuevo régimen de cesantía o al de salario integral, lo mismo que los programas de racionalización del tamaño de la planta de personal; los beneficios de estas medidas podrán apreciarse con mayor claridad al finalizar la etapa de amortización de los gastos en que se incurrió para ejecutar los programas. También hay que resaltar los avances que se han dado como resultado de la ejecución de políticas de modernización tecnológica que algunas entidades han venido implantando y que deben traducirse en incrementos en la productividad.

Las medidas antes comentadas, complementadas con otras que se están poniendo en aplicación, como la reingeniería de procesos que algunas entidades han empezado a desarrollar, pone en evidencia que entre los banqueros existe conciencia de que se está frente a un problema real, el cual merece la máxima atención de los administradores de las instituciones financieras. No se puede soslayar el imperativo de actuar en el frente de la disminución de los costos administrativos y laborales con el pretexto de resaltar la existencia de causas exógenas de la ineficiencia.

Miremos sólo los enormes contrastes que se presentan al interior del propio grupo de bancos, en donde el indicador de gastos administrativos y laborales de los diez bancos con peor desempeño en esta materia es superior en un porcentaje que oscila entre el 73% y el 216% respecto del resultado que obtienen, en promedio, los cinco bancos con mejor posición en el indicador; en el caso de las compañías de financiamiento comercial no especializadas, esa misma comparación arroja diferencias que varían entre el 69% y el 366%. Tratándose de corporaciones financieras las diferencias no son en general tan grandes, pero no por ello dejan de ser apreciables: las cinco con mejor colocación en el indicador tienen un promedio que es inferior en más de un 50% al que reflejan ocho de sus competidoras.

Definitivamente se impone para los administradores de las instituciones el reto de obrar con enorme sentido crítico para reexaminar los objetivos de cada organización, la manera como se ha concebido su cumplimiento, la forma como se desarrollan los procesos, el tipo de personal que se requiere para realizar las distintas actividades. En pocas palabras, si se quiere ganar en productividad se debe estar dispuesto a innovar y la innovación no admite improvisación.

A este respecto, Peter F. Drucker, reconocido experto en temas de administración, ha expresado:

"Todos los gerentes hablan de la necesidad de innovar, pero son muy pocos los que en las empresas grandes o pequeñas organizan la innovación como una función separada e importante". Más adelante afirma el señor Drucker: "Cualquier compañía establecida que en una era que exige innovaciones no

es capaz de adoptar esas innovaciones, está condenada a declinar y extinguirse. Y la gerencia que en una época así no sabe como administrar la innovación, es incompetente y no está a la altura de sus funciones"<sup>(1)</sup>. Ustedes, sin duda, son los más aptos para juzgar si ésta es una época que reclama innovaciones; un vistazo a lo acontecido en el último cuatrenio puede facilitar la formación de un juicio al respecto.

## **LA REGULACION DEL PATRIMONIO ADECUADO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CREDITO**

Recientemente el Gobierno expidió las normas que regulan el patrimonio adecuado de los establecimientos de crédito. Se trata de la primera modificación de fondo que se plantea al esquema de determinación de la relación de capital adecuado que se expidió en 1989, cuando se cambió la relación que vinculaba el capital y la reserva legal con los pasivos por la que establecía la asociación entre patrimonio técnico y activos ponderados por nivel de riesgo.

Consideramos útil reseñar y comentar los aspectos más relevantes de la nueva normativa, que viene a ser además la primera regulación integral que sobre la materia expide el Gobierno en desarrollo de la competencia que le atribuyó la Ley 35 de 1993, derogando integralmente las disposiciones que había dictado la Junta Monetaria y, posteriormente, la Junta Directiva del Banco de la República.

(1) Drucker, Peter F., "La administración: tareas, responsabilidades, prácticas", Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1974.

En primer término, encontramos que se redefinen los elementos integrantes del patrimonio básico y del patrimonio adicional, expresiones éstas que se utilizan para nominar los dos grupos de componentes del patrimonio técnico y con las cuales se sustituyen, en su orden, las expresiones capital primario y capital secundario.

En el patrimonio básico se reúnen los elementos que mejor caracterizan el concepto de fondos propios, recursos dispuestos por el empresario para el cumplimiento de los fines propios del objeto social de la entidad, que constituyen pasivo interno de la institución y que no están expuestos, en principio, a eventuales reducciones de magnitud dependientes de la realización de activos valorizados ni implican la generación de una carga financiera para la entidad, además del capital garantía que funciona como apoyo estatal a entidades con debilidades patrimoniales, que han convenido programas de saneamiento financiero.

Respecto del nuevo concepto de patrimonio básico, en el cual aparecen el capital suscrito y pagado y la reserva legal, merece destacarse la inclusión de las demás reservas, que hasta ahora computaban en el capital secundario, así como la posibilidad de computar el 100% de la cuenta de "ajuste por conversión de estados financieros", en relación con la cual se admitía tomar el 50% y el saldo debía ir al capital secundario. Se siguen incluyendo la cuenta de "revalorización del patrimonio", aunque se disminuye el patrimonio básico en la suma que corresponda a los ingresos derivados del ajuste por inflación de activos no monetarios hasta que éstos sean realizados. Así mismo, se continúan tomando en consideración las utilidades del ejercicio en curso, únicamente en la proporción en que las obtenidas en el

ejercicio anterior hayan sido capitalizadas o destinadas a incrementar la reserva legal, a menos que deban destinarse a enjugar pérdidas de ejercicios anteriores, en cuyo caso se tomarán en su totalidad.

En el patrimonio adicional, que como su nombre lo indica cumple una función complementaria o de suplemento del patrimonio básico, se permite llevar la mitad de las cifras correspondientes a los mayores valores ganados por los activos de la entidad, sea que estos mayores valores se registren como ajuste por inflación acumulado o como valorizaciones, sin incluir, como ha sido norma, las valorizaciones que se originen en bienes recibidos en dación en pago o en bienes adquiridos en remate judicial; respecto de las valorizaciones, se suprimió la restricción existente en el régimen anterior, según la cual las mismas no podían representar más del 50% del capital secundario. Se sumará al patrimonio adicional la provisión de carácter general que se constituya en obediencia de las normas sobre calificación de cartera y los bonos obligatoriamente convertibles en acciones, que reúnan las condiciones de plazo y tasa de interés que ahora señalará la Superintendencia. Se preservó la regla que establece la necesaria correlación entre el monto del patrimonio adicional computable y el del patrimonio básico, en el sentido de que el primero no podrá superar el segundo, regla que, por lo demás, justifica la existencia de las dos clases de patrimonio técnico comentadas.

Con la adopción de las nuevas reglas para establecer el patrimonio técnico se simplifica la fórmula para su determinación; además, hay una aproximación mayor a los lineamientos que se utilizan internacionalmente



para la composición del patrimonio básico y del patrimonio adicional, específicamente en la Unión Europea.

En lo referente con la ponderación de los activos, el cambio que se ha introducido reside fundamentalmente en la supresión de una de las categorías, la que determinaba el cómputo de los activos en ella incluidos por el 10% de su valor, conservando las cuatro restantes, de 0%, 20%, 50% y 100%, con lo cual se simplifica el esquema de liquidación de la relación de solvencia, exigiendo un mayor aporte de recursos propios para las operaciones que se trasladan al nivel de riesgo superior.

Una de las modificaciones de mayor trascendencia en la nueva regulación está referida a la obligación de medir el cumplimiento de la relación, tanto en forma individual como sobre base consolidada, en el entendido de que si una entidad incumple una u otra relación se verá expuesta a la sanción establecida en el ordenamiento y en el caso de que el incumplimiento se predique de las dos, la medida sancionatoria se impondrá tomando en consideración el mayor defecto. En esta materia se habían dado pasos muy importantes en la regulación de 1989, al prever la consolidación con las operaciones de filiales del exterior, aunque conservando la posibilidad de que la institución optara por no consolidar, deduciendo en tal caso la inversión del capital primario.

La Superintendencia Bancaria trabaja intensamente en el instructivo que reglamentará la consolidación, el cual se dará a conocer en el curso de los próximos días; en esta reglamentación, que recogerá las experiencias acumuladas en más de cuatro años de aplicación de la primeras normas



emitidas, se habrá de definir cuáles serán las entidades en relación con las cuales deberá cumplirse la obligación de consolidar. Para ese propósito debe partirse de la premisa de que con la consolidación se está buscando confirmar la suficiencia patrimonial que una entidad ha de tener para soportar las actividades de un grupo o conglomerado de empresas que actúen en el sector financiero, en el entendido de que no son únicamente los lazos o vínculos resultantes de una inversión directa en una entidad financiera los que han de considerarse para estructurar una relación que implique la necesidad de consolidar.

El otro cambio de importancia que se incorporó a las reglas de medición del patrimonio adecuado fue el de incrementar la relación, es decir, demandar un volumen mayor de patrimonio técnico del que se venía exigiendo para manejar una misma cantidad de activos ponderados. En la relación anterior, el patrimonio técnico debía representar cuando menos un 8.33% de los activos ponderados, o sea un peso de patrimonio técnico por cada doce pesos de activos; en la fase de transición el patrimonio técnico tendrá que representar el 9% de los activos, relación 1 a 11 para terminar, a partir de 1996 en un porcentaje del 10%, relación 1 a 10.

Se trata, como ya se ha puesto de presente, de una relación superior al 8%, 1 a 12.5, que propone Basilea y es acogida por la Unión Europea y por los Estados Unidos. Debe recordarse, sin embargo, que esta relación fue formulada como punto de partida y no como punto de llegada de lo que debería ser una medida adecuada del patrimonio exigido a las instituciones financieras para afrontar los riesgos propios de su actividad. En esa medida, es un buen punto de referencia, mas no un axioma, que debe guiar la acción

de las autoridades en los distintos países en la búsqueda del nivel óptimo de exigencia de recursos propios que deben aportar los empresarios financieros.

Además de lo anterior, al examinar los mayores requerimientos que la relación impone, hay que tener presente que para un buen número de entidades también hay beneficios importantes que se derivan de la recomposición de elementos que integran el patrimonio básico y el adicional, sea porque su cómputo no era permitido anteriormente en uno u otro conjunto o sea porque se les permite registrar un mayor valor computable.

La relación establecida es más rigurosa que la sugerida por Basilea, pero menos exigente que la que resultaría de aplicar la norma consagrada en la Ley 45 de 1923, según la cual los bancos debían mantener una relación de 1 a 10 entre su capital pagado y fondo de reserva legal, ambos saneados, por una parte, y los pasivos para con el público. Aunque los pasivos representan, por regla general, un mayor valor que los activos, el valor de los primeros ponderaba siempre por igual y, además, sólo se tenían en cuenta dos elementos del patrimonio contable para la conformación de lo que hoy podríamos llamar "patrimonio técnico".

En todo caso, una decisión de esta naturaleza debe adoptarse en un momento como el presente, en el que el sistema financiero está en capacidad de afrontar el desafío, porque en términos generales dispone de una capacidad de crecimiento de sus activos de riesgo que no implica un estrangulamiento de su capacidad de expansión en el inmediato futuro y porque presenta

niveles de rentabilidad que son satisfactorios para compensar el mayor esfuerzo exigido a los accionistas.

Al analizar este tema, debe tenerse presente que el nuevo entorno económico ofrece mayores oportunidades a las instituciones financieras, pero también plantea mayores riesgos. Por lo tanto, es conveniente perseverar en la política de fortalecimiento patrimonial del sector, cuyo tamaño sigue siendo relativamente pequeño, si se considera que el volumen total del patrimonio de los bancos, en diciembre de 1993, alcanzaba 2.111 millones de dólares, al paso que el del total de los establecimientos de crédito llegaba a 4.463 millones de dólares. Los 25 bancos más grandes de América Latina tienen un patrimonio 13 veces superior al del conjunto de bancos colombianos.

## **LA SUPERINTENDENCIA A LAS PUERTAS DE UN NUEVO DESAFIO**

No puedo finalizar mi intervención sin referirme a algunas de las tareas que en relación con la supervisión de instituciones financieras se habrán de desarrollar en el inmediato futuro.

En primer término, es necesario resaltar que la confianza depositada por el Congreso de la República al asignar a la Superintendencia Bancaria la misión de vigilar la actividad de las entidades administradoras de fondos de pensiones y de las instituciones administradoras del régimen de prima media con prestación definida, nos impone un enorme compromiso frente a la comunidad. Con el propósito de atender debidamente este nuevo frente de la actividad de supervisión y darle cumplimiento a la norma legal que así lo

establece, se procederá a readecuar la estructura orgánica de la Superintendencia, para darle cabida a una delegatura especializada en la vigilancia de las entidades antes mencionadas. Se ha previsto cumplir las nuevas funciones asignadas con la misma planta de personal existente, lo cual implica un esfuerzo administrativo importante, que resulta concordante con la política de racionalización de la planta de personal que la Superintendencia ha venido adelantando y con base en la cual se ha reducido la misma en más de un 25% entre 1987 y 1993.

La Superintendencia actuará con especial celo en la vigilancia de la actividad de las entidades administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad y de las entidades que administren el régimen de prima media con prestación definida, con el propósito de verificar que la misma se desenvuelva en condiciones de total transparencia frente al público y con rigurosa observancia del régimen legal que les es aplicable. En este campo es previsible que se dé una competencia agüerrida entre las distintas instituciones, lo cual resulta deseable, por los beneficios que como efecto de la misma pueden recibir los usuarios de sus servicios. Sin embargo, lo anterior no obsta para que formulemos desde ahora un llamado en el sentido de que, en el desarrollo de esa competencia, se obre lealmente y, sobre todo, con especial celo en cuanto a la información que se le dé a la clientela sobre las bondades del régimen pensional que se promueve o sobre las cualidades de la entidad que ofrece el servicio, no sólo en la publicidad que se divulgue, cuyo contenido revisará la Superintendencia, sino en la ilustración que se dé a los interesados por la "fuerza de ventas" que se emplee para ese propósito.

De otra parte, dentro del proceso de revisión de las reglas prudenciales básicas que en coordinación con el Ministerio de Hacienda se ha desarrollado hasta la fecha y que condujo a la expedición de las normas sobre cupos de crédito y de las disposiciones sobre patrimonio adecuado ya comentadas, se están evaluando las normas sobre calificación de cartera e inversiones, con el propósito de recoger las experiencias adquiridas. En materia de calificación de cartera se va a efectuar una revisión orientada a examinar la procedencia de modificar las reglas sobre causación y provisiones, así como el régimen de garantías asimiladas a garantía real. En lo concerniente con la calificación de inversiones se está analizando lo relativo a los valores de referencia que han de tomarse para establecer la necesidad de constituir provisiones sobre las inversiones de capital que realizan las instituciones financieras en otras entidades del propio sector y del llamado sector real. Igualmente, con el propósito de facilitar el conocimiento y manejo de las instrucciones que a lo largo de los años ha impartido la Superintendencia, se viene trabajando en la preparación de una circular básica que compendie y actualice en un solo texto aquéllas que tienen aplicación común para todas o la mayoría de las entidades vigiladas y cuyo contenido se irá actualizando o complementando en el futuro, de manera que conserve su vigencia. Así mismo, se procederá a expedir sendas circulares que recogan las instrucciones especiales aplicables a los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las entidades aseguradoras y las demás entidades vigiladas por la Superintendencia.

Uno de los frentes que ha cubierto la Superintendencia en sus trabajos habituales de inspección ha sido la revisión de los procedimientos, que las entidades tienen para identificar operaciones sospechosas, lo mismo que el



cumplimiento del deber de efectuar control sobre las transacciones en efectivo. Nos parece conveniente destacar que las entidades vigiladas han venido respondiendo positivamente a este imperativo de conducta, con lo cual se pone en evidencia el nivel de compromiso de los administradores de las instituciones financieras con la lucha que el Estado colombiano está desarrollando contra el crimen organizado. Teniendo en cuenta la complejidad que reviste el control de esta clase de operaciones, es en todo caso necesario mantener una actitud vigilante, capacitar permanentemente al personal, establecer mecanismos de verificación del cumplimiento de los controles diseñados, revisar continuamente los perfiles que se hayan construido para identificar operaciones sospechosas y trabajar en la instauración de mecanismos que permitan detectar múltiples operaciones en efectivo que una persona pueda estar realizando para eludir el control sobre tales transacciones.

Por último, nosotros creemos necesario poner de presente la convicción que nos asiste en el sentido de que la credibilidad que genere en el concierto nacional e internacional la actividad de la autoridad de supervisión de un país es determinante en la formación de un juicio de valor positivo sobre el propio sistema financiero de ese país. Por ello, continuará la Superintendencia perseverando en la línea de conducta que ha guiado su actividad en los últimos años, asistidos de la seguridad de que es necesario mantener una política de vigilancia permanente y rigurosa, como presupuesto fundamental para el crecimiento y desarrollo ordenado de un sistema financiero sólido y rentable.



*LA IMPORTANCIA DE UN ENFOQUE DE  
ADMINISTRACION DEL RIESGO EN LA  
BANCA MODERNA*

*Dr. Richard Brickwood  
Managing Director Marsh & McLennan  
Corredores de Seguros y Reaseguros*

**A**l hablar de administración de riesgo, de la necesidad de ésta en las instituciones financieras, quisiera referirme a lo que sucede en la economía colombiana cada vez más activa. Y sobre la dirección que podrían tomar los miembros de la Asobancaria.

Una de las preguntas que voy a tratar de responder es: ¿Por qué preocuparnos por la administración del riesgo? Es un tema complejo y hay personas que no lo requieren.

Otras de las preguntas que vale la pena analizar son: ¿Quién tiene administración de riesgo en el mundo de hoy? ¿cómo lo hace? Los Estados Unidos son los mayores compradores de seguros en el mundo, seguidos por el Reino Unido y por Europa.

La administración de riesgo ha llegado al punto en que las compañías grandes están empezando a tener auto-seguros, en cantidades cada vez mayores, y con otros métodos que son más complejos, de transferencia de riesgos, entre ellos.

Una de las decisiones claves al considerar el autoaseguramiento es el nivel y competencia del manejo de la administración y del riesgo dentro de la organización. Entre más alto sea el nivel de administración de riesgo en una

organización está en mejor posición para tomar decisiones, sobre todo en cómo maximizar lo que gastan en primas y cómo lograr el mejor retorno. De hecho, a medida que una organización este mejor gerenciada, hay un mejor tratamiento de los términos de aseguramiento de los riesgos y sus clientes y empleados estarán más contentos. Si se maneja bien el riesgo se tiene una operación más rentable. Entre más rentable sea la organización, más contenta estará la gerencia.

Una de las cosas que quisiera comentarles es que muchos de los problemas de las instituciones financieras en Colombia han sido afrontados en otras partes del mundo. Uno de los países en los que he trabajado bastante en los últimos dieciocho meses es en la ex-Unión Soviética y en algunos de sus satélites. Allí hay problemas interesantes que quisiera explicarles, simplemente para efectos de ilustración.

En 1988, en la Unión Soviética, solamente había cuatro bancos. En 1993, aumentaron a 2.800. De esos cuatro bancos, todos eran insolventes desde el punto de vista técnico, lo cual tiene que ver con la capacidad de administración y gerencia. Si sólo cuatro bancos son insolventes desde el punto de vista técnico, ¿cómo se pueden tener 2.800 que sean competentes? Con juntas directivas que funcionen bien.

Poco después de 1988, el presidente de uno de estos bancos murió en un accidente automovilístico en Moscú y llegó a las puertas del cielo donde lo recibió San Pedro. Esto fue una sorpresa para Ivan Ivanovich, que era un comunista, un ateo y para San Pedro. Ambos quedaron estupefactos. San Pedro le dijo: "Usted es el primer banquero ruso que hemos tenido aquí en

el cielo. Dios quiere entrevistarle personalmente pero en este momento está ocupado y tiene que entrevistar a otras personas que han llegado por un acuerdo anterior. Por favor, espere un poco hasta que Dios esté listo para recibirlo"

Iván que estaba en la sala de espera mirando se dio cuenta de que en la parte de atrás había una serie de relojes, todos a la misma hora pero con el tic-tac a una velocidad diferente. Notó que debajo de cada uno de estos relojes estaba el nombre del banco con el presidente. Miró uno y vio que era del banco alemán. El reloj hacía tic...y junto había otro que era el del Barclays Bank, que hacía tic...toc pero estaban a la misma hora. Del otro lado vio el del banco italiano que hacía tic..toc..tic..toc. Estaba tratando de averiguar qué era lo que quería decir eso. En esos momentos Dios estaba listo para recibirlo. San Pedro lo guió y le dijo que él había sido un buen banquero. Iván le dijo: Dios puede esperar un momento, antes quiero que me explique qué es lo que pasa con estos relojes. Entonces San Pedro le dijo: Mire, esta es la sala de espera de los banqueros y cada uno de los relojes representa a un banco y a su presidente. Cada vez que ese presidente comete un error hace tic, tac . Iván se dio cuenta de que no había un reloj para su banco y preguntó: ¿Es porque soy el presidente perfecto? San Pedro le dijo que no, y agregó: Ayer tuvimos un incendio en la cocina, tuvimos que bajar el reloj y utilizarlo como ventilador.

Esto nos muestra un punto fundamental cual es el de la eficiencia de los bancos y su relación con la economía. Como les dije, hemos trabajado con algunos de los bancos en la ex-Unión Soviética y los países satélites, creo que no les sorprende si les digo que la economía está totalmente desor-

ganizada. También creemos que hay una relación entre el estado de la economía y la delincuencia, especialmente el fraude. No es que el fraude se de en la fase descendente de la economía. Se produce en la época de auge, cuando hay mucho dinero en la economía para poder cubrir lo que está pasando. A medida que la economía se vuelve más lenta, se descubren los fraudes.

Esto se refleja en el ciclo de seguros. En una economía en auge se tiene un mercado blando y los precios bajan, hay entonces economías de escala. Al volverse la economía más lenta, a medida que se tiene un mercado duro, empiezan a dejar de funcionar, que es el que no se necesita.

Una vez que se reconocen las dos facetas del ciclo se puede hacer algo para controlar el mercado de seguros, en beneficio propio. Sabemos que existen otros problemas más importantes. Sabemos que en las economías en auge hay aumentos masivos de robos, atracos, falsificaciones y fraudes. Por ejemplo, el Banco Agrícola Popular de la China, emitió cartas de crédito por valor de mil millones de dólares.

Eran cartas de crédito totalmente válidas y firmadas en forma autorizada, pero la junta directiva no sabía que habían sido emitidas. La persona que las emitió firmó estos papeles por todos los lados y el banco no lo puede negar. Lo único que esperaban era que no aparecieran por ninguna parte. Sin embargo uno de los bancos polacos compró un millón de dólares de estos papeles, en una transacción totalmente válida, hace un año.

En la Bolsa de Valores de Bombay se hacen transacciones por cuatrocientos millones de dólares. Uno podría decir que eso es usual en la India. Desafortunadamente, uno de los bancos de Londres tuvo que castigar ciento veinte millones del balance para poder ocuparse de las transacciones de las operaciones que se habían realizado en la India.

Estas dos historias muestran la delincuencia de la banca internacional. Tengo otro ejemplo interesante. Una persona fue atracada en una calle de Londres. Llevaba doscientos millones de libras en títulos o papeles valores. El punto es que algunos de estos papeles aparecieron en seis países, en tres continentes, y uno de los sitios quedaba solamente a tres horas de vuelo de Cartagena.

Hace unos diez años, una serie de bancos americanos, franceses y británicos, recibieron una serie de cartas de créditos fraudulentas de un grupo de personas que tenían unos seguros de cerca de cien millones de dólares en café. Era definitivamente café colombiano. Lo que me intriga es que hace pocos días, el tema volvió a salir en la prensa, de manera que alguien, en alguna parte está haciendo lo mismo.

Lo que es interesante de esta experiencia es que la economía latinoamericana, en general, está en un período de crecimiento sustancial. Se están llevando a cabo privatizaciones y las utilidades se han convertido en una palabra muy interesante. La pregunta es si la gerencia puede estar al tanto de esta privatización rápida y, lo que es más importante para el sector, si la administración de riesgo puede asumir las nuevas situaciones.



Sabemos por informes de prensa que el comercio entre Colombia y Venezuela está creciendo a pasos agigantados. Entiendo que en 1988, el comercio entre fronteras fue de aproximadamente 235 millones de dólares. En 1992, aumentó a mil millones de dólares y estoy seguro de que va a ser mucho más en 1994. En el mismo período, la banca colombiana tuvo 535 millones de dólares de utilidades y estoy seguro que serán más en 1994, todos lo esperamos. Esto es un logro sorprendente en tan corto tiempo.

Pero hay que tener en cuenta que el crecimiento tiene un precio. A medida que crece la economía se debe esperar un aumento en la delincuencia, fraude, criminalidad, sobre todo en las instituciones financieras.

En Colombia, Venezuela y otros países latinoamericanos, hay problemas especiales que en Europa llamamos la economía negra. Los países latinoamericanos tienen problemas por la violencia. Si comparamos los niveles de delincuencia en dos países, como México y Colombia, tenemos unas cifras alarmantes. México, por ejemplo, tiene una población que es tres veces la población de Colombia. En Ciudad de México hubo 2.600 asesinatos en 1993 vrs. 2628 en Bogotá. Básicamente, la misma cifra de asesinatos, en una ciudad que tiene tres veces el tamaño. El asalto bancario más grande en México fue de 2.2 millones de dólares y entiendo que en Bogotá, el más grande fue de 30 millones de dólares.

Algunas de estas cifras se reflejan en las primas de seguros, eso es muy sencillo. Una prima promedio de una institución financiera en Colombia en 1990, era aproximadamente de 80 millones de pesos colombianos. En este momento se ha aumentado a 300 millones de pesos. Los deducibles en 1990

también eran bastante bajos, en promedio, diez millones de pesos. Hoy en día, entiendo que ha aumentado por lo menos diez veces. En México las cifras han permanecido prácticamente iguales.

Esto debe decirnos algo de lo que opinan los aseguradores de los bancos colombianos vrs. los bancos mexicanos. Creo que es justo decir que vivimos en una sociedad violenta. Probablemente, tenemos más armas en las calles que antes y, por lo tanto, se necesitan más blindajes para protegerse. En mi opinión, esta no es la respuesta puesto que no son las armas lo que están tratando de robarse los criminales, sino el dinero. Además, hay que preguntarse si se necesita un arma para un asalto bancario.

En 1992 alguien llegó a la sucursal de un banco en Inglaterra y trató de hacer un asalto con lo que parecía ser un arma envuelta en una bolsa de papel. El cajero se asustó tanto que le dio todo el dinero que tenía. Eran por lo menos dos mil quinientas libras. Cuando el asaltante estaba saliendo del banco, alguien con valor lo detuvo, lo arrestó y descubrió que lo que todo el mundo pensaba que era una escopeta, resultó ser un pepino cohombro. Esto muestra que no hay que tener un arma para asaltar un banco, simplemente tiene que ser una persona muy convincente. Este hombre lo fue.

Hay otro aspecto. Por ejemplo, si se instalan detectores de metales esto le va a decir a uno cuál va a ser el uso final del pepino, y qué pasa con aquellas pistolas que son de plástico y no quedan registradas en el detector de metales? ¿Cuál es el propósito de los guardas armados? Entre más armas se tengan, probablemente los asaltantes también lleven más. Sabemos de un

asalto en Bogotá, de un grupo compuesto de 18 personas. ¿Cuántas armas necesitaron estas personas para hacer el asalto?

El aumento de guardias no funcionó ni en Italia ni en España. Tenían exactamente los mismos problemas, con asaltos de alta frecuencia y de bajo valor y los empleados quedaban muy compungidos. Lo que funcionó allí fue sacar el dinero de los bancos. No les sugiero que promuevan el robo por parte de los empleados sino que retiren el dinero en efectivo. Por ejemplo, al tener 500 dólares por cajero, se pueden dejar caer todos los billetes por una ranura para que bajen directamente a una bóveda con clave de tiempo, de manera que, cuando lleguen los asaltantes, no haya dinero en el cajero.

Ellos se aburren si hay signos que dicen: Los cajeros solamente tienen diez dólares. Sobretudo si se tienen videos, porque se pueden ver por televisión. Así dejan de visitar un banco para asaltarlo, y el personal y los clientes ya no van a trabajar con esa sensación diaria de que les van a disparar.

El asalto a los bancos es una causa de pérdida muy obvia, pero ¿cuáles son los riesgos comerciales? Hay muchos que no son obvios, por ejemplo, vemos que el lavado de dinero se hace prácticamente en todos los países: en Francia, en Alemania, en el Reino Unido, pero es muy difícil hacer algo al respecto. En Alemania, para poder arrestar a alguien por lavado de dinero, hay que dar el número de serie de todos los billetes que se están acusando de lavado, lo cual es prácticamente imposible. En Inglaterra la mayor parte del robo que hubo a un banco, por 26 millones, terminó invertido en finca raíz en Tokland y, obviamente, infló el precio de la vivienda allí, lo cual

afectó la economía local y provocó un derrumbe masivo de los precios de finca raíz.

Puede que haya poco que hacer para evitar el lavado de dinero en un país específico, sin reglamentos o intervención gubernamental. El gobierno expidió el Decreto 1872 en 1992, que fue un paso en esa dirección. Incorporó la primera ley de la banca que es conocer al cliente. Si uno conoce al cliente, puede tener mucho éxito. La primera ley de la administración de riesgo puede ser: conozca sus riesgos. Todo lo demás, definitivamente, se deriva de eso.

¿A dónde nos lleva esto? En diciembre de 1993, Juan Ortíz, hablando en el canal 1 en Santafé de Bogotá, después de los funerales de las víctimas de Urabá, dijo que lo peor acerca de la violencia es que si no había un deseo político real de cambio, todas las propuestas del gobierno serían inútiles.

Al iniciar un debate real sobre la necesidad de administración de riesgo en las instituciones financieras en Colombia, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia está demostrando un verdadero deseo de lograr, o de iniciar un cambio real, en un área en la cual los resultados se pueden ver fácilmente. Es un paso valeroso, exige el apoyo de los aquí presentes para alcanzar resultados óptimos, pero sí se va a poder.

La administración de cambio es un proceso dinámico y continuo. Es la vida de la verdadera administración. Los cambios que se están iniciando exigen una disponibilidad de revisar las prácticas de compras históricas en las instituciones, de cambiar los métodos actuales de administración del riesgo.



Incluso, establecer una filosofía de administración de riesgo. El cambio requiere desapegarse de las ideas viejas y asumir otras nuevas. Requiere además, disponibilidad de reexaminar la forma en la cual las filosofías actuales de manejo se están realizando, o si no, crear las filosofías que no existen.

Todo ésto representa un cambio que tiene que ser dirigido por uno para lograr instituciones mejor administradas y buenos resultados financieros lo cual es positivo para la gerencia.

Podemos considerar el significado de lo que es la administración del riesgo. En muchos países es sinónimo de compra de seguros. Generalmente se le dice al gerente de riesgo que vaya y compre la póliza más barata con el deducible más bajo del asegurador, para que tenga lo mejor y luego, se cambia de asegurador cuando propone un mejor negocio, sin tener en cuenta el pasado o lo que se quiera hacer en el futuro.

Después de todo, Dios no creó a los aseguradores sólo para que los esquilmaran. Sin embargo, hay que preguntarse realmente qué es la administración del riesgo. Hay que invertir el proceso. No pensemos en manejo de riesgo sino en cómo administrarlo. Es aquí donde empezamos a abrir un horizonte más amplio, que puede incluir, por ejemplo, la reconfiguración de los cajeros, que puede ser muy efectivo.

Tenemos que cambiar de actitud diciendo: Mi compañía es importante, sus activos, sus clientes, sus empleados son importantes, el honor y la reputación también lo son y por tanto, ¿cómo puedo evitar que estén en riesgo? Con



estos pasos e ideas iniciales podemos ampliar el tema, pero hay un dicho que puede ser real en el manejo del riesgo: la percepción puede ser la realidad pero algunas veces tiene fallas. Uno puede pensar que los asaltos son el riesgo real, pero al analizarlo puede descubrir que el riesgo real para la institución, puede ser un incendio en el centro de datos o un terremoto. Puede considerar que la fidelidad es un riesgo mayor en las instituciones, pero de hecho, la falta de un control doble, puede ponerlo en una situación en la cual, la cartera total esté en riesgo.

Así que un paso inicial al reconsiderar la administración del riesgo es producir un tipo de lista clara que identifique las áreas que uno cree que están en riesgo. Se puede empezar a pensar en la administración profesional del riesgo y planeación para desastres. Esto implica una identificación parcial de los riesgos, pero también incluye prevención, control y alivio. El manejo de riesgos nos lleva a administrarlos mejor. Si son menos graves se logran mejores pólizas de seguros. Si hay una buena política de manejo de riesgos, se pueden alcanzar bajas primas y bajos deducibles.

¿Qué tan frecuente y grande es el riesgo? Si miramos brevemente algunos de los ejemplos podemos llegar a una o dos conclusiones interesantes. Las alianzas de la delincuencia y la violencia, el lavado de dinero y el fraude, exponen a las instituciones financieras a la custodia de la moneda y de los títulos valores, el crédito, la transferencia de fondos entre diferentes sucursales y la calidad de los préstamos y de los activos. El manejo de estos riesgos puede traer grandes beneficios a largo plazo, por ejemplo, la custodia de dinero y títulos puede representar grandes diferencias para el negocio de

las cajas fuertes.

Si le echamos una mirada a las desapariciones misteriosas que suceden en otros ambientes bancarios, la implantación de controles ha tenido un efecto dramático en los robos que se han dado en las cajas fuertes. Aquellas que suceden se deben a daños en los controles. En forma similar, si la documentación se diseña bien, si se controla el sistema del manejo de garantías, se puede mejorar la calidad de los activos y disminuir las pérdidas.

Me produce curiosidad el proceso de control de garantías que se aplicaba en los bancos que participaron en el problema del café. Una póliza de seguros no lo va a evitar, pero una buena administración sí podría impedir que eso volviera a ocurrir en el futuro.

Otro ejemplo, algo que nos sucedió fue, una falta de encaje en tiempo real. Lo cual puede producir múltiples retiros por parte de manos inescrupulosas que por lo general están, mejor organizados, motivados, mejor equipados y entrenados que los empleados.

Las instrucciones que se transmiten electrónicamente de una sucursal a otra también son complicadas, cualquier persona puede tomar una instrucción, fotocopiarla y uno ni siquiera sabe que se desaparecieron los fondos hasta que el cliente llegue a protestar porque se le perdió la plata de su cuenta. No debemos utilizar el sistema de fax ni de transmisión electrónica para las instrucciones de las transferencias de fondos entre cuentas.

La mayoría de los bancos tiene funciones de auditoría interna que tratan de asegurar que se cumplan los procedimientos internos, por lo general, a través de análisis cuantitativos, a través de las sucursales, sobre una base de seis, diez o doce meses. Esto se relaciona con las medidas de rendimiento del banco. La auditoría también está encargada de revisar. ¿Por qué no hacer que la auditoría incluya la administración del riesgo? ¿Por qué no hacer que el auditor o el gerente sea responsable por la administración de los riesgos de la sucursal o de la entidad en general? Eso sería importante para la reputación y para los activos de las entidades.

Si el manejo de la administración de riesgos se ve desde un punto de vista global, podemos pensar a quién le debe reportar la persona que está a cargo de dicha administración. La descripción de ese cargo incluiría cosas como por ejemplo, crear los procedimientos para mitigar los problemas que se generan por estos riesgos. Es posible que este departamento de administración de riesgos le tuviera que reportar a la gerencia o a la presidencia porque estamos hablando de un cambio sumamente dinámico en la forma en que se hacen los negocios.

En la administración del riesgo también podría incluirse la forma como se manejan los riesgos externos. Me refiero precisamente a los riesgos que no están en los predios de la institución. En algunos países hay cantidades masivas de dinero que se trasladan en carros blindados, pero no todas las compañías de carros blindados son iguales. Entonces, ¿cómo decide uno cuál utilizar? ¿Se saca una licitación y se contrata al que menos le cobre? O más bien examina cosas importantes: cómo contratan su personal, dónde lo obtiene y cuál es la relación de empleados de tiempo completo o de medio

tiempo. Si esas cosas no se examinan lo que estamos permitiendo es que unos aficionados decidan armar una compañía de transporte de valores y manejen nuestros activos. Hay que ver si tienen un buen programa de entrenamiento para transportar los valores, si le dan buen mantenimiento a sus vehículos, cómo son sus procedimientos, y finalmente, de quién es la compañía y si es rentable, pues mientras no lo sea, no va a poder darse el lujo de tener el mejor equipo, el mejor personal y ser los mejores transportadores.

Hasta ahora he hablado sobre la administración de riesgo desde el punto de vista práctico, hablando de sus clientes, de sus empleados y de algunas de las áreas principales del riesgo. También he hablado un poco sobre la valoración, la evaluación de las pérdidas y de hacer una lista de verificación, pero ¿Dónde empezamos todo ese proceso? Por qué no empezar desde la puerta principal del banco y darse una caminata lenta, detenida, por toda la oficina, para ver qué está pasando en esa sucursal?

Quizás antes de hacerlo, deberíamos sacar una de las listas de verificación. Hay que escribir las cosas que pensamos, qué vamos a ver y cuando salgamos por el otro lado de la oficina, les garantizo que lo que han visto es muy distinto de lo que esperaban ver. Luego tenemos que preguntarnos qué aprendimos de todo esto, qué logramos y quizás, la pregunta más importante: ¿Qué voy a hacer al respecto? Posiblemente seguido por un: ¿Qué me habré perdido? Yo les sugeriría, ya que el establecimiento de la filosofía o la estrategia de administración de riesgo es uno de los pasos principales en el futuro, que una vez que se han identificado los riesgos se comience a evitarlos.



Puede empezar a prevenirlos, controlarlos y a mitigar los efectos cuando suceden. Estos son los tres elementos claves del manejo de riesgos: Se evita que suceda el incidente, se controla el incidente para que no se vuelva accidente y luego se mitigan los efectos de éste, si es que llegó a ocurrir. A estas palabras le agregaría una cuarta que es: la planeación. Uno no planea un accidente, obviamente, pero lo que sí se puede hacer es aprender la dinámica del riesgo y a controlarla. Se planea cómo mitigarlo y cómo evitar que el accidente se convierta en un desastre.

Los estudios de capital y de rentabilidad nos van a decir mucho sobre los riesgos que nos afectan y sobre el umbral de dolor respecto al riesgo. ¿Cuánto puedo resistir antes de que realmente me haga un hueco en el bolsillo? Hay muchos consultores que les pueden ayudar, que les pueden dar toda una gama de técnicas de manejo de riesgos, desde las más sencillas hasta las más complicadas.

Mi comentario sobre qué tan frecuente, cuál es la magnitud y qué pasa si sucede el accidente, se ha convertido en algo importante y fue descrito en un trabajo que escribió Steve Allen sobre la industria nuclear y espacial.

En conclusión, me gustaría sugerir que cualquier ruta que decidan tomar, la meta debe ser darle a la gerencia un entendimiento claro de lo que son los riesgos del negocio que están manejando, debe darse una estructura para su administración y debe desarrollarse e implementarse una estrategia de control y transferencia del riesgo. Podemos ilustrar el proceso para aquellos que me ponen cara de aburridos, diciendo que se identifica el riesgo, se evalúa, se aprende a controlarlo, a administrarlo y eventualmente, se trans-



fiere. Eso les permitirá tomar sus decisiones sobre la transferencia de riesgos y sobre cuáles riesgos deciden asumir.

La transferencia de riesgos se puede hacer a través de contratos con terceros. Se organiza un proceso periódico de evaluación para asegurar que su filosofía esté de acuerdo con el negocio.

Finalmente, es mediante la administración del riesgo que se pueden arrojar efectos significativos sobre los clientes, sobre los empleados, y sobre la utilidad de su negocio. La administración del riesgo les puede ayudar a controlar la forma en que se desarrollan sus negocios, a tomar decisiones. Los puede ayudar a decidir si quieren ser el reloj tipo ventilador o si quieren que su negocio sea un reloj que rara vez hace tic-tac.

***"LOS FONDOS DE PENSIONES  
EN ESPAÑA Y EN LA  
COMUNIDAD EUROPEA"***

***Camilo Pieschacón Velasco***  
*Presidente de Intercaser, S.A., Madrid*

## INTRODUCCION

**E**n una conferencia pronunciada hace muchos años en la Cámara de Comercio de Bogotá, bajo el título "Seguridad Social y equilibrio económico", mencionábamos que la seguridad social tiene más de cien años de existencia, habiendo sido el Canciller del Reich alemán, Otto von Bismark, quien promulgó la primera ley sobre el particular, iniciando así el camino a los diferentes sistemas de seguridad social en todo el mundo. Cabalmente, uno de los artífices de la legislación alemana, el gran socialista y economista Adolf Wagner, comparaba la seguridad social con la cabeza del Rey Jano de la antigua mitología romana. En efecto, el Rey Jano posee una sola cabeza pero dos rostros y Wagner afirmaba que una de las caras, en cualquier sistema de seguridad social, debe mirar siempre hacia el factor trabajo, mientras que la otra debe hacerlo siempre hacia el factor capital.

Ello quiere decir que cualquier sistema racional y efectivo de seguridad social debe descansar en una simbiosis, en un equilibrio adecuado entre los dos factores productivos como son el trabajo y el capital. Si por alguna

circunstancia se rompe este equilibrio, ello trae consigo peligrosas tensiones sociales, así como desequilibrios y déficit financieros para los organismos encargados de ofrecer y administrar la seguridad social.

La filosofía de la seguridad social parte del punto de vista de que el hombre, como fuente de ingresos para la célula familiar, representa, por decirlo así, un activo financiero, el cual debe ser reemplazado por un capital que produzca el mismo rendimiento en caso de fallecimiento o invalidez de la persona productora de renta. Igualmente, un sistema de seguridad social parte de la premisa de que la vida humana se descompone en tres períodos o fases claramente determinados, es decir, de la existencia del llamado ciclo vital.

Por ello, para entender la importancia cuantitativa y cualitativa de los sistemas de previsión social instrumentados a través de los fondos de pensiones, es indispensable, a nuestro juicio, analizar aunque sea someramente los factores demográficos que afectan adversamente a los sistemas públicos de pensiones en Europa.

## **TENDENCIAS DEMOGRAFICAS EN EUROPA**

### **La Nupcialidad**

Diferentes factores sociológicos y económicos han inducido, durante las últimas décadas, un descenso acentuado en las tasas de natalidad y nupcialidad en los países europeos. Así, por ejemplo, según las estadísticas dicha tasa se redujo de un 36% en 1975 al 22% en el año 1990.

Aunque una reducción de la tasa de nupcialidad no implica, forzosamente, una reducción de las tasas de natalidad, habida cuenta de que también en Europa son cada día más frecuentes las uniones de hecho, o sea, al margen de la institución matrimonial tradicional, la evolución de esta tasa es importante para explicar algunos de los problemas de la seguridad social.

### **La Natalidad**

Prácticamente, a un ritmo similar que la de nupcialidad, la tasa de natalidad española se redujo también durante el período del 1975 - 1990, al pasar del 18,9% al 10,3%. Esta tendencia se explica por diferentes factores, entre los cuales es importante resaltar, el relacionado con la fuerte irrupción de la mujer en el mercado laboral y su no aceptación del rol que le asignaba la sociedad tradicional, así como por su mayor grado de participación en las llamadas profesiones "liberales", médicos, abogados, economistas, etc. Las familias numerosas han pasado a ser un fenómeno de tiempos pasados, las estadísticas europeas son ilustrativas al respecto, porque mientras en 1900, el 44% de los hogares tenía 5 miembros y el 7% de los mismos se componía de una sola persona, en 1990 apenas el 5% de los hogares tenía 5 personas y el 35% era unipersonal.

### **La Mortalidad**

Los importantes adelantos logrados en las técnicas del diagnóstico precoz y del tratamiento médico, han traído consigo una paulatina y secular reducción de las tasas de mortalidad; aunque constituya una ironía, han sido los mismos regímenes de seguridad social los que han contribuido en buena



parte a la reducción de tales tasas, al haber extendido su grado de protección de la salud pública a todas las capas de la población.

Durante el decenio 1975-1985 la tasa de mortalidad en España pasó del 8,4% al 7,7%.

### **La reposición biológica**

La disminución de las tasas de nupcialidad y natalidad se refleja claramente en las llamadas cifras de reposición biológica. Bajo este concepto los demógrafos definen el número promedio de hijos que debe tener cada mujer en edad de concebir, para que un país mantenga constante su número de habitantes. Los demógrafos han llegado a la conclusión de que dicho guarismo debe ser de 2,1 hijos por mujer en edad de concebir, pero según se puede observar también respecto al caso español, a finales de la década de los 80 el número de hijos en España era aproximadamente de 1,7 por mujer en edad de concebir, lo cual significa que la población de dicho país tendrá un "crecimiento demográfico negativo" en un futuro cercano.

### **El crecimiento demográfico**

La conjunción de todas estas variables demográficas se traduce en el crecimiento vegetativo de la población, o sea, en la tasa de aumento demográfico. Mientras que, en 1975, dicha tasa fue del 10,5% en España, 20 años más tarde, o sea, en 1995 se situará en un 23,6% y se espera que llegue apenas a un 1,1% en el año 2005. En otras palabras, en un lapso de tiempo de sólo 30 años el crecimiento demográfico llegará apenas al 10% del año 1975.

## **El envejecimiento secular**

En resumen, tanto España como la CE registran un acentuado proceso de envejecimiento ó "encanecimiento de la población", estimándose que, en los albores del siglo XXI, algo más del 15% de la población tendrá más de 65 años de edad. Mientras que a principios de siglo, la niñez y la adolescencia se extendían durante un período de los primeros 15 años de vida y, en promedio, nuestros antepasados trabajaban durante 47 años para disfrutar durante 5 años su pensión de jubilación, hoy en día el período de niñez y adolescencia llega a 19 años, solamente trabajamos durante 42 años y percibiremos durante 15 una pensión de jubilación.

## **Las tasas de dependencia**

Todas las tendencias demográficas anotadas anteriormente se resumen en las llamadas tasas de dependencia, las cuales indican el porcentaje de la población económicamente inactiva -hasta los 19 años y después de los 65-, en relación con la población activa. En el año 1990 los "no productivos" ya constituían cerca del 48% de la población total europea y para el 2050 las proyecciones, asumiendo tasas de natalidad baja, media o alta sitúan las tasas de dependencia entre un 62% y un 70%. Se llega así a una alarmante situación de que el 30% de la población económicamente activa tendrá que sostener a la población no económicamente activa.

La media de los siete grandes países de la OCDE indica que dichas tasas llegarán a niveles superiores al 15% a partir del año 2010. En conclusión, estos cambios demográficos tienen una lógica repercusión en los sistemas

de seguridad social, particularmente en el área del financiamiento. En 1993, por ejemplo, España tendrá 1.6 pensionistas por cada cotizante a la seguridad social con lo que, en la práctica, se habrá alcanzado el límite de lo verdaderamente soportable. El sistema de reparto es deficitario desde hace muchos años y los mismo ocurre, con mayor o menor intensidad, en los otros países de la comunidad.

Por otra parte, como ya indicamos anteriormente, las estadísticas demuestran que la célula familiar ha perdido relevancia como sistema de protección y de financiación para la vejez en los países de la Europa Occidental y Oriental. Ello evidencia que sistemas financieros que quizás todavía puedan aplicarse en países menos desarrollados donde el número de personas integrantes de la unidad familiar es importante, no son viables en los países europeos donde los procesos sociológicos y de urbanización han traído consigo una reducción tan fuerte en el número de componentes del núcleo familiar.

## **SISTEMAS PREVISIONALES EN EUROPA**

La concepción de la seguridad social integral en Europa se basa en tres niveles de protección fundamentales, aunque a causa de las tendencias mencionadas ya comienza a hablarse de un cuarto nivel. Estos niveles son, a saber: El seguro social a cargo del Estado; los planes de pensiones empresariales complementarios; los esquemas de ahorro individual voluntario y el trabajo parcial del jubilado.

### **Primer Nivel - Seguridad Social Pública**

En los países europeos la seguridad social estatal ha evolucionado del Sistema Continental al Universal. El primero de ellos se remonta a 1874 con la promulgación de la Carta Magna por parte del canciller de hierro Bismark, y se orientó a la protección exclusiva de la clase trabajadora con coberturas de diferentes riesgos (maternidad, jubilación, etc). Las prestaciones se definían en función del salario y no de las necesidades de los afiliados. Se trata, en síntesis, de un esquema que beneficia a la clase asalariada con una cobertura limitada de riesgos.

Posteriormente se adoptó el Sistema Atlántico o Universal de seguridad social desarrollado en los Estados Unidos en 1929, el cual ampara a la totalidad de la población con una cobertura de riesgos más amplia. Al implantar este esquema en los años de la posguerra, Gran Bretaña llegó a hacer aún más extensiva su cobertura bajo el principio de que el Estado debía proteger al individuo desde la cuna hasta la tumba. Ha sido precisamente esta generosa filosofía, combinada con los procesos inflacionistas y las ya comentadas estructuras demográficas la que ha erosionado la mayoría de los sistemas de seguridad social en la CE y en otros países.

En general se considera que el sistema público de la seguridad social, debe financiar de un 40% a un 50% de nuestro salario final.

### **Segundo Nivel - Planes complementarios de pensiones y fondos privados**

Un aspecto muy importante relacionado con el advenimiento y desarrollo de los fondos de pensiones, radica en el hecho de que al estar basados en

sistemas de capitalización individual, ofrecen una garantía casi absoluta al hacerlos inmunes a las tendencias demográficas, pudiendo cumplir claramente su función social y económica.

Los estudiosos del tema consideran que este segundo nivel debe proteger del 15% al 20% de nuestro salario final. El primer fondo de pensiones se constituyó en 1875 por American Express; habiendo sido el mundo anglosajón el que ha obtenido mayores progresos en este sector. Ante los problemas demográficos antes mencionados, el papel que han jugado los fondos de pensiones ha sido trascendental y ha provocado una verdadera revolución social que se basa no sólo en los criterios de la competencia privada, sino en fuentes reales de financiamiento para la vejez.

De acuerdo con estudios realizados en Estados Unidos, la estructura de la fuerza laboral, en función de diferentes escalas remunerativas, es prácticamente idéntica con la estructura de los fondos de pensiones, lo cual significa que estas instituciones no han sido discriminatorias. Los fondos de pensiones juegan también un papel muy importante en los mercados de capitales de los países industriales. Así, por ejemplo, los activos de los fondos de pensiones y del seguro de vida equivalen a un 374% del P.N.B en Holanda; a un 225% en Dinamarca; a un 173% en Alemania y a un 141% en Estados Unidos. Con relación a la capitalización bursátil sus activos representan el 133% en Suiza, el 117% en Holanda y el 105% en el Reino Unido. En el caso concreto de España, por tratarse de una institución relativamente nueva, el número de partícipes de los fondos de pensiones llegó, en Diciembre de 1993, a 1.245.272, siendo el patrimonio total de Pts. 1.276.382 millones. A groso modo, casi el 10% de la fuerza laboral tiene un plan de pensiones privado.



Con relación a la política de inversiones de los fondos de pensiones existen importantes diferencias entre los países, *verbi gracia*, mientras que en el Reino Unido más del 70% de las inversiones estaba representado en acciones, en España el mayor porcentaje de su portafolio de inversiones está materializado en títulos de renta fija, con una participación superior al 80%, mientras que en otros países dicho porcentaje suele ser inferior al 40%.

Finalmente, es importante anotar como los fondos de pensiones han ido sustituyendo paulatinamente, como inversionistas institucionales que son, a los inversionistas individuales. Según proyecciones efectuadas para el mercado de capitales de la Gran Bretaña, se espera que en el año 2000 el 70% de las inversiones de los activos financieros del mercado de capitales de dicho país esté en manos de los fondos de pensiones.

### **Tercer Nivel - Instrumentos de ahorro personal y familiar**

Los sistemas de tercer nivel son las diversas alternativas de ahorro que, como resultado de una opción estrictamente personal, sirven de complemento a la pensión estatal y a los planes individuales de pensiones.

Finalmente, el tercer nivel debería cubrir del 5% hasta el 20% de nuestro salario final, existiendo similitud de instrumentos de ahorro personal y familiar para satisfacer dichas necesidades.

*Andrés Pastrana Arango*  
*Candidato a la Presidencia de la República*

**M**e complace estar aquí en Cartagena y exponer ante ustedes los lineamientos del programa económico que ejecutaré a partir del próximo siete de agosto. Quiero expresar mis agradecimientos a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras por esta invitación y felicitarla al mismo tiempo por la gran tarea que viene desarrollando en materia de análisis y promoción de una acertada política económica.

He venido recorriendo las distintas regiones del país, donde he tenido la ocasión de escuchar las inquietudes de sus gentes, de sentir sus preocupaciones, de captar sus esperanzas. Y puedo manifestar ante esta calificada y selecta audiencia que lo que quieren los colombianos son oportunidades para progresar, oportunidades de trabajo y de educación.

Mi programa de gobierno ofrece precisamente eso, crear un ambiente de mejores y mayores oportunidades de progreso para todos los colombianos. Para lograr ésto, parto de la premisa de que el programa debe ser serio y coherente, de que debe tener viabilidad. Sé por la experiencia colombiana, y la de América Latina, que cuando la política económica no es coherente,

cuando la inflación es alta, y el gasto público está descontrolado, la economía no genera las oportunidades de trabajo y de progreso que la sociedad exige. Los colombianos sabemos que el crecimiento y el dinamismo de la economía se marchitan con gobernantes populistas, con políticas económicas sin rumbo y sin consistencia.

Yo no cambio de opinión según las encuestas o el auditorio. Yo no abandono el centro de la calle, para arrimarme al andén del populismo. He dicho que estoy comprometido con la apertura económica y apoyé al presidente Gaviria desde un inicio con estas políticas, aún en los momentos más difíciles, cuando no eran las más populares y estaban siendo atacadas precisamente por mi oponente principal en esta contienda electoral. Cuando las encuestas y los aplausos en las intervenciones le demostraron a mi oponente que los colombianos estaban con la apertura, su discurso dio un giro de 180 grados.

Creo que la lucha contra la inflación es un ingrediente fundamental de la política económica de los próximos cuatro años. Me preocupan sobremanera las mayores presiones inflacionarias de estos últimos meses. Creo que mientras la inflación esté por encima del 20%, con una economía fortalecida en su frente externo como es actualmente la colombiana, será muy difícil evitar la revaluación del peso, que afecta tan duramente a sectores exportadores como el cafetero, y otros que generan una gran cantidad de empleo.

Por eso no daré tregua en la lucha contra la inflación, hasta lograr armonizar el manejo de la devaluación con la evolución de los precios internos. Sé que

este camino es el más difícil, pero es al mismo tiempo el que garantiza las bases firmes para un sólido crecimiento económico hacia el futuro. Fíjense ustedes que la actual coyuntura ilustra como, cuando la economía crece sin un adecuado control de la inflación, no le queda otra opción al gobierno que adoptar una serie de frenos y controles administrativos, que producen grandes traumatismos en el normal desarrollo de la actividad económica y en sectores claves como el financiero.

Para controlar la inflación y evitar la revaluación conseguiremos el apoyo de los distintos estamentos de la sociedad. El compromiso es el de desindexar la economía. Que todos los precios administrados, incluyendo por supuesto las tarifas de los servicios públicos, se ajusten a las metas de inflación. La idea central de este compromiso es el de evitar que el sacrificio de bajar la inflación recaiga sobre los asalariados o grupos vulnerables de la población. Durante mi administración se acabará esa falta de seriedad que ha mostrado tradicionalmente el gobierno cuando pide y exige esfuerzos de la comunidad, haciéndose el de la vista gorda sobre su esfuerzo, sobre el sacrificio que le corresponde hacer para lograr éxitos duraderos en la lucha anti-inflacionaria.

Hay quienes dicen que "la inflación no importa". La inflación es el más regresivo de todos los impuestos. Golpea duramente a la población de menores ingresos, que no tiene como defenderse contra ella. Una inflación elevada es señal de inestabilidad. Y ahora estamos en el peor de los mundos. Argentina logró superar la hiperinflación, anclando la tasa de cambio. La tasa de cambio en Colombia está anclada en 820 pesos desde hace seis meses y la inflación sigue subiendo. Hay inconsistencias en la política



macroeconómica que el actual gobierno no ha querido aceptar, imponiéndole el peso del ajuste al sector privado.

Parte del esfuerzo gubernamental requerido es el de establecer unas prioridades de gasto claras y el de elevar la eficiencia de ese gasto. No estoy en el plan de recorrer el país ofreciendo gastar en lo divino y lo humano. No he repartido dos o tres veces los recursos de Cusiana ni los de la telefonía celular. Soy el primero en reconocer que la actual situación fiscal es inconsistente con un crecimiento alto de la inversión privada, con la meta de bajar la inflación, y con el propósito de mantener una tasa de cambio competitiva para el productor nacional.

La revaluación no se frena con decretos, no sin slogans de campañas políticas. Samper Pizano promete construir obras faraónicas como el metro de Bogotá, cobrándole previamente impuestos a los bogotanos. Estas contradicciones de frenar la revaluación con actos de indisciplina fiscal son las que descuadernan este país.

Mi propuesta, en cambio, es la de construir la infraestructura que el país requiere, permitiendo, con voluntad política, que el sector privado pueda hacerlo a través de los sistemas de concesión. En mi propuesta, la menor presión fiscal hace posible un manejo de la tasa de cambio compatible con los intereses de los exportadores.

La revaluación se frena con medidas de control a la inflación y al gasto público, política esta que no la ha llevado a cabo la actual administración y que no la ha predicado el candidato liberal.

Por ello he dicho que hay que centrar las prioridades del gasto público en lo fundamental. En los esfuerzos por elevar los niveles de educación de los colombianos, por dotar de agua potable a todas las regiones del país, por ampliar la calidad y cobertura de los servicios de salud, por modernizar la infraestructura vial y por proteger nuestro ambiente. Pero estos esfuerzos por atender las necesidades básicas y más urgentes de la población serían insuficientes si no conseguimos el aporte del ahorro privado, de la iniciativa privada, en la ejecución y puesta en marcha de los planes y programas de interés público.

Por esta razón promoveré al máximo los sistemas de concesión y haré un cambio radical en las relaciones de trabajo entre sector público y sector privado, estableciendo lo que he denominado una "llave ganadora" entre ambos sectores, que abarcará no solamente el trabajo conjunto para enfrentar con éxito la creciente integración internacional, sino también la ejecución de programas y obras de alto contenido y prioridad social.

Porque el problema de la pobreza y del atraso de vastos sectores de la población no se resuelve con esfuerzos aislados del gobierno o de algunas fundaciones privadas, sino con el compromiso de todos y para todos. Voy a liderar ese compromiso.

Decía que sin ordenar y poner en cintura el gasto público no llegaremos a ningún Pereira. Entre otras cosas, en una economía abierta como es ahora la colombiana, con los grandes esfuerzos que tiene que hacer el sector privado para capitalizarse y aumentar la productividad, se requiere de niveles y tarifas de tributación razonables. De tarifas que desestimulen la

evasión y elusión de la base tributaria, que es hoy por hoy un factor que impide que las empresas se abran y acudan al mercado de capitales. Por primera vez en la historia económica del país, está entrando inversión extranjera en forma masiva. Pero esos recursos no encuentran a donde ir. No hay una suficiente oferta de acciones para captar esa excelente posibilidad de financiación. La razón principal por la cual las empresas colombianas no han entrado a las bolsas, es porque la tributación es excesivamente alta y temen abrir sus libros de contabilidad.

Creo que el país había llegado al consenso de que el nivel máximo deseable del impuesto a la renta era el 30% y que ese consenso se rompió en la pasada reforma tributaria. Pues bien, uno de mis compromisos ante ustedes es volver a la tarifa máxima del 30% en el caso del impuesto a la renta, perfeccionando los instrumentos de control a la evasión.

Durante años el país estuvo añorando la entrada de inversión extranjera y tratando de atraerla, sin mayores resultados. Ahora, en esta coyuntura, por primera vez están entrando capitales externos al país para financiar nuestras inversiones, pues el ahorro doméstico es escaso, hay voces escandalizadas que piden regresar al control de cambios para "evitar la revaluación". No nos engañemos. La causa de la revaluación no es la entrada de capitales extranjeros o la repatriación de capitales colombianos. Una de las causas de la revaluación son los desmedidos ingresos del narcotráfico, que han distorsionado totalmente el nivel de la tasa de cambio. Por eso siempre me he opuesto, y continuaré oponiéndome, a la legalización de la droga.

Estoy firmemente convencido de que una de las urgencias de la actual política económica es permitirle al sector financiero cumplir su función, dentro del entorno de una economía abierta. En una economía abierta es deseable el desarrollo de la banca universal, y pierde vigencia la existencia de un sector financiero fragmentado en compartimentos estancos, donde el crédito es dirigido hacia finalidades específicas preestablecidas por el gobierno. Igualmente, hay que estimular la mayor competencia dentro del sector, para lo cual es necesario continuar con el proceso de privatización de los bancos oficiales que ha iniciado el actual gobierno y desmontar las inversiones forzosas que aún existen. La Caja Agraria, por su parte, debe fortalecerse, salir de la crisis, y convertirse en uno de los principales instrumentos de apoyo al sector agrícola.

También hay que bajar los encajes a niveles que le faciliten al sector competir internacionalmente. Una de las más graves distorsiones de la política económica actual es el diferencial existente entre las tasas internas y externas de interés, que induce a la contratación del crédito externo por parte de los particulares, más allá de lo aconsejable.

Las autoridades monetarias han tratado de tapan el sol con las manos, imponiendo recientemente toda clase de controles administrativos sobre el crecimiento de la cartera del sector financiero, y fijando requisitos de capitalización para resolver problemas coyunturales de exceso de liquidez y de demanda. El reciente Decreto 673, que eleva los requerimientos de patrimonio exigido para las entidades financieras, es un claro ejemplo de este tipo de medidas. No estoy de acuerdo con esta clase de intervenciones, que simplemente esconden la incapacidad del gobierno de atacar el



problema en sus raíces. No se deben resolver problemas coyunturales con medidas de corte estructural, que introducen gran incertidumbre en los inversionistas y cambian las reglas del juego en forma abrupta e inconsulta. En el fondo lo que ha existido es una inadecuada coordinación de la política macroeconómica, y más concretamente una falta de coherencia entre la política fiscal y la política monetaria y cambiaria, y no un deterioro en la calidad de la cartera como sostiene el gobierno.

Medidas como la Resolución 6 de la Junta Directiva del Banco de la República, dirigida a frenar el consumo privado que se estaba financiando con crédito de los intermediarios financieros, acaban siendo contraproducentes. El crédito se encarecerá, los intermediarios obviamente lo dirigirán a los deudores que representen los menores riesgos, o sea los grandes grupos económicos y la construcción, que venía liderando el crecimiento de la economía, se frenará. Me pregunto qué ocurrirá ahora con los niveles de empleo, cuando precisamente el dinamismo del sector de la construcción fue lo que permitió llegar a tasas de desempleo inferiores al 8% el año pasado.

También me pregunto si restringir el crédito de las corporaciones de ahorro y vivienda no atizará aún más la entrada de capitales externos, para financiar construcciones en curso. Y temo que con tasas de captación reales negativas se dispare el consumo, como sucedió a mediados del año pasado, y el remedio no termine siendo peor que la enfermedad. Los más perjudicados con esta medida serán los usuarios de las CAVs pertenecientes a estratos medios y bajos, puesto que son los riesgos más altos para las instituciones. Es indudable que los desembolsos de crédito se dirigirán hacia la vivienda



de clase alta y hacia la gran industria y comercio, quedando desprovistos los usuarios más pequeños.

En mi Gobierno me propongo una más fluida y eficaz coordinación entre mi equipo económico y la Junta Directiva del Banco de la República, respetando con fidelidad los compromisos a que se lleguen para cumplir con las metas macroeconómicas. Es la única manera de evitar los sobresaltos que estamos viviendo y que son realmente funestos en caso de actividades como la construcción, que ya mencioné. Desde el comienzo he dicho que soy partidario de la independencia de la Junta Directiva del Banco de la República y me he comprometido a respetarla y a garantizar que el esquema funcione exitosamente, porque considero que fue un logro importante de la nueva Constitución.

No le impondré toda clase de cortapisas y condicionamientos a esa independencia de las autoridades monetarias, puesto que en ese caso lo mejor sería volver al viejo esquema de la subordinación total de las autoridades monetarias a la voluntad del Presidente o del Ministro de Hacienda. Lo peor sería un Presidente que va por un lado y una Junta del Banco de la República que va por el otro, simplemente porque el Presidente no tiene la firmeza y la voluntad de emprender políticas impopulares, y de aceptar realidades económicas complicadas y contradictorias, que por experiencia sabemos es pan de todos los días para un gobernante.

El mayor desafío de nuestro actual proceso de desarrollo es precisamente lograr que favorezca a quienes trabajan pacífica y honestamente. Es alcanzar que ese desarrollo beneficie a todos los colombianos y no a unos pocos. Para

eso necesitamos un Estado más fuerte pero menos disperso. Un Estado en lo fundamental. Por ejemplo, en el orden público y en la lucha contra los delincuentes y violentos. En la defensa del consumidor y en el combate a los abusos de los monopolios. Un Estado fuerte en garantizar el acceso de todos los colombianos a la educación y a los servicios básicos de salud. Un Estado fuerte en la protección del ambiente.

Ese Estado fuerte que yo visualizo no dará tregua en la lucha contra el contrabando y contra la ineficiencia de las aduanas que están carcomiendo los fundamentos de muchas industrias lícitas. A mi me causa sorpresa que el antiguo protector de los Sanandresitos condene ahora al "capitalismo salvaje", y guarde silencio cuando magnates del contrabando hacen parte del grupo de parlamentarios elegidos recientemente bajo el sombrero de la candidatura de su partido.

Quienes hoy hablan de "capitalismo salvaje" fueron quienes más se opusieron a mi programa de privatización de las basuras cuando fui alcalde de Bogotá, y quienes más se opusieron a mi programa de reacomodamiento en centros comerciales de los vendedores ambulantes, que en ese momento se habían apoderado de las calles de sectores vitales de la capital. Ellos, en su momento, eran partidarios del capitalismo, ese sí salvaje, de funcionarios corruptos de la Edis y de unas calles donde imperaba la anarquía más absoluta.

Quienes hoy hablan de "capitalismo salvaje" han sido abiertos defensores de la legalización de la droga, pues consideran que en ese próspero sector de la economía nacional, ahí sí, hay que dejar que opere sin talanqueras el

libre mercado, sin deparar que está de por medio la salud de miles de niños y adolescentes colombianos.

A quienes hoy hablan de "capitalismo salvaje" no les preocupa bajar la inflación, ni ordenar el gasto público, ni elevar la eficiencia de la administración. El verdadero meollo del asunto es el de reformar un Estado que ha dejado de servirle al pueblo, para convertirse en botín de los políticos corruptos y de su propia burocracia.

Capitalismo salvaje es el capitalismo del desorden público, de la alta inflación, de los desequilibrios macroeconómicos, de la falta de competencia, del abuso de los monopolios privados y públicos, de los mercados cerrados, de los controles administrativos arbitrarios y discrecionales. Estas son las verdaderas manifestaciones del capitalismo salvaje que mi programa de gobierno busca erradicar.

Mi compromiso no es retórico. Mi compromiso no es con un partido ni con unos jefes políticos, ni con las maquinarias. Mi compromiso es con todos los colombianos. Mi compromiso es crear una economía que ofrezca oportunidades, una economía con rostro humano. Mi gobierno será de oportunidades para los colombianos. Oportunidades para que los colombianos puedan educarse. Oportunidades de trabajo productivo y mejor remunerado. Oportunidades de agua potable. Oportunidades de una vivienda digna. Oportunidades de un ambiente sano. En resumen, oportunidades de progreso y bienestar para nuestra gente.

Colombia ha cambiado bastante en estos últimos años. Tenemos ahora más confianza en nuestras posibilidades de desarrollo y nos hemos venido liberando de fantasmas del pasado. Hemos propiciado las condiciones de una mayor libertad económica. Mi programa profundiza en la apertura económica y sienta las bases para un verdadero avance en el campo social. Con este programa de gobierno puedo asumir, ante este selecto auditorio y ante todos los colombianos, el compromiso de que al finalizar mi gobierno, lograremos niveles de inflación de un dígito. Paradójicamente, la mayor libertad económica trae consigo mayores responsabilidades tanto para el sector privado como para el público. En el caso del próximo gobierno la mayor responsabilidad es la de garantizar un manejo económico y social coherente y capaz.

Mi compromiso es el de lograr que el país aproveche las magníficas oportunidades de una economía cada vez más abierta y de un país activamente involucrado en el escenario internacional. Mi compromiso es enfrentar este desafío con la ayuda de ustedes y de todos los colombianos.

*EL MANEJO ECONOMICO DE  
COLOMBIA Y SUS PERSPECTIVAS  
EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO*

*Roberto Junguito Bonnet*  
*Miembro Junta Directiva Banco de la República*



**E**n el marco latinoamericano de la última década, Colombia se ha distinguido por adelantar una política económica ortodoxa; de gran continuidad, y con un alto índice de consenso. Esta presentación tiene el propósito de reseñar los rasgos sobresalientes de la política económica colombiana, así como ubicar las recientes reformas estructurales y su política de estabilización dentro de lo que se podría denominar como un consenso latinoamericano sobre política económica y reformas estructurales. Dicha discusión sirve de base para adelantar unas breves reflexiones finales en torno a los criterios básicos que deben orientar el manejo macroeconómico del país en los años venideros, independientemente de la orientación política del Gobierno futuro, con el fin de consolidar con el mayor éxito posible los cambios económicos que se vienen dando en el país.

La inmensa crisis de las economías de América Latina durante los ochentas, en la cual Colombia fue el país menos afectado, y los significativos y a veces

dolorosos procesos de ajuste a que se vieron sometidas sus economías llevó a una seria etapa de reflexión entre los economistas y los formuladores de política orientada a definir las reformas y campos de acción que eran necesarios para consolidar un proceso de estabilización y crecimiento sostenido de las economías. Tal como se mencionó atrás, dicho proceso de análisis ha venido creando un consenso sobre el manejo de las políticas, al cual se han dirigido los planes de acción durante lo corrido de los noventas de casi todos los países de la región, que se ubica en los siguientes campos de convergencia<sup>1</sup> :

- El primero es el reconocimiento de la importancia de abrir el sector externo de la economía a la competencia extranjera y del papel fundamental que juega la integración económica regional en el futuro de la región.

Las economías de América Latina habían seguido, por varias décadas, políticas proteccionistas inicialmente exitosas con el fin de crear una base industrial, pero con el paso del tiempo se advirtió que los costos de dicha estrategia eran altos. En esas condiciones, siguiendo el ejemplo pionero de Chile, la apertura comercial emprendida a finales de los ochentas y comienzos de los noventas comprendió la rebaja de tarifas arancelarias; la eliminación de las no arancelarias y la reducción en la dispersión de la protección. Las decisiones de apertura se adoptaron, generalmente, con anterioridad a la apertura de la cuenta de capitales y si bien, en un principio, las aperturas comerciales fueron graduales su

1. Véase, Banco Mundial, *América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, 1993.

proceso se aceleró, ya que la experiencia indicaba que cuando se hacían de tal forma estas carecían de credibilidad e impedían que las empresas adoptaran una reestructuración seria.

En el caso colombiano la apertura de la economía ha sido, en efecto, una de las reformas de mayor envergadura en los años recientes. En el marco de América Latina, Colombia a mediados de los ochentas se distinguía por disponer de una de las economías más cerradas, a juzgar por el nivel promedio de sus aranceles y el grado de utilización de barreras no arancelarias. Asimismo, la estructura de protección arancelaria colombiana era una de las de mayor dispersión. Como resultado del proceso de apertura la tarifa arancelaria promedio pasó del 83% en 1985 al 7% y el uso de mecanismos no arancelarios que cubría el 73% de los bienes en ese entonces se redujo al 1% de los bienes, principalmente los agropecuarios. Pasados ya algunos años desde que se inició el proceso de apertura, puede afirmarse que en Colombia, al igual que en el resto de América Latina, ésta comienza a evidenciar cambios profundos y positivos en la asignación de recursos en el país, así como incrementos en la productividad. La apertura comercial ha resultado también fundamental en el proceso de estabilización y coadyuvado a incrementar la demanda por divisas convirtiéndose así en elemento estabilizador de la tasa de cambio.

El proceso de apertura se verá fortalecido con los desarrollos futuros que se den en el campo de la integración económica. En esta área deberán fructificar los esfuerzos en pro de la integración, ya que el país se ha constituido en uno de los principales promotores de la reactivación

del Pacto Andino y las autoridades se han empeñado en establecer el Grupo de los Tres (junto con Venezuela y México) y han dado sus primeros pasos para una eventual incorporación del país al Nafta.

- El segundo campo del consenso es la convicción que el Estado debe ocupar un lugar menos importante como productor de bienes y servicios y asegurarse que se creen o se fortalezcan las instituciones políticas que conduzcan a una modernización real y duradera.

Para ello, la reforma al Estado en América Latina ha tomado dos formas principales: la privatización y la desregulación o desreglamentación. En el frente de la privatización los avances en América Latina especialmente en México, Brasil, Argentina y Chile parecen haber sido más profundos y rápidos que en Colombia. Los objetivos principales de la privatización en el subcontinente han sido los de incrementar la eficiencia económica y reducir la magnitud del sector público. Las privatizaciones son fuente de ingreso para el sector público y sirven en algunos países latinoamericanos como medio para reducir la deuda externa.

La segunda forma de racionalizar el papel del Estado en las economías de América Latina, a lo cual se le ha dado bastante énfasis en las recientes reformas en Colombia, es la desreglamentación. En décadas anteriores era común encontrar que el Estado, antes que el mercado, aparecía como el gran asignador de recursos. La actividad de comercio exterior, la laboral y el crédito, ahorro e inversión se encontraban regidos por autorizaciones, licencias y cupos establecidos por el

Gobierno. La apertura comercial trajo consigo la eliminación de los esquemas de licencias y cupos de importación.

La mayoría de los países del área procedieron a liberalizar la cuenta de capitales y algunos, como Chile y Colombia, que mantuvieron controles básicos con el fin de impedir que las entradas de capital apreciaran indebidamente la tasa de cambio, sustituyeron los controles cuantitativos por mecanismos de precios, como es el actual depósito en moneda extranjera para créditos externos. Con ello buscaba, adicionalmente, dar una mayor autonomía al manejo de la política monetaria, al permitir ampliar, discrecionalmente, el diferencial entre las tasas de interés domésticas y las internacionales. En la mayor parte de los países (incluyendo Colombia) se llevaron a cabo reformas laborales y se autorizó al sector privado desarrollar directamente los servicios de seguridad social.

En el frente de la desregulación de actividades, cabe anotar que en los países de América Latina era común que se controlaran y subsidiaran las tasas de interés y que el crédito fuese dirigido a los sectores que resultaban más prioritarios según los planes de desarrollo. Se esperaba que la aplicación de tales políticas incrementara el ahorro y la eficiencia del gasto, con lo que se producía un mayor crecimiento económico, cosa que no sucedió. Ante esto, la mayoría de los países introdujeron reformas para eliminar por completo los topes a las tasas de interés y los subsidios a través de los créditos de fomento, a la vez que abandonaban las inversiones forzosas, la asignación selectiva del crédito y se privatizaron los bancos estatales. De manera menos radical que en



otros países de la subregión, en el campo financiero estas reformas han sido también introducidas en Colombia en los últimos años, y deben profundizarse en los venideros. Como se argumenta más adelante, aspectos como la disminución de los encajes mínimos y la eliminación del uso, aún temporal, de restricciones al crédito, resultarán más factibles en la medida en que se logre estabilizar la economía y, vinculado con ello, siempre que se sigan políticas de gasto público aún más austeras que las vigentes.

- La tercera área de consenso es la aceptación de la necesidad y la conveniencia de lograr la estabilidad macroeconómica, así como la convicción que hay que contener la inflación y que a tal empeño contribuye la reducción del déficit del sector público.

A este respecto, puede afirmarse que a raíz de la crisis de los años ochenta el ajuste macroeconómico en América Latina surgió como una prioridad, especialmente para los países de graves desequilibrios, y como paso previo e indispensable para la adopción de las reformas estructurales. En una forma u otra los países latinoamericanos tuvieron que enfrentar, a comienzos de los noventas, los siguientes retos: reducir de manera permanente la diferencia entre el gasto y el ingreso global; frenar la inflación y crear un clima macroeconómico estable que condujera a la reanudación del crecimiento. En términos de las herramientas para efectuar el ajuste y la definición del marco institucional más adecuado, todos los países actuaron en el frente fiscal, monetario y cambiario, y en Chile, Argentina, Colombia, Venezuela y, reciente-

mente México, se aprobó la constitución de bancos centrales autónomos con el mandato de controlar la inflación.

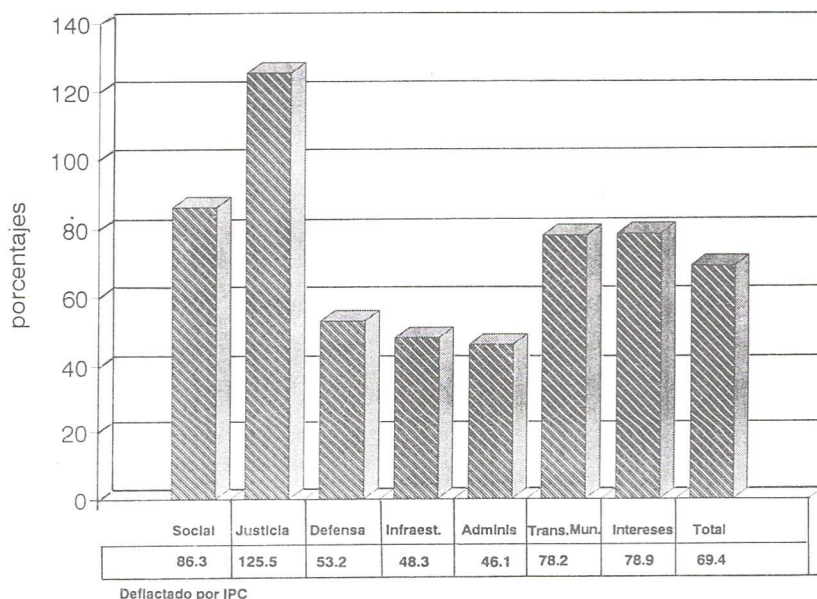
Uno de los principales motivos de presiones inflacionarias en América Latina, ha sido la magnitud de los déficits públicos y su financiamiento a través de emisión por parte de los bancos centrales. De ahí que, dentro del actual consenso, se contemple la reducción del déficit fiscal como elemento necesario en los programas de estabilización, y el acceso muy limitado y únicamente en circunstancias extraordinarias a recursos de emisión de los bancos centrales. Es por ello que muchos países del área, procedieron en los años noventas a adoptar reformas tributarias de envergadura<sup>2</sup>. Al igual que en Colombia, éstas implicaron reducir las tarifas del impuesto a la renta y unificar los de las sociedades; fortalecieron los gravámenes al valor agregado; redujeron los impuestos a la exportación y comprendieron inmensos esfuerzos en el frente de la administración tributaria, de tal suerte que su resultado neto fue el de lograr un incremento sostenido de la tributación respecto al PIB.

Al mismo tiempo, los países latinoamericanos buscaron racionalizar el crecimiento de los gastos públicos, al punto que ha sido su ajuste, antes que el aumento de los impuestos, lo que ha contribuido a la reducción de los déficits fiscales. Esta situación forzó a varios de los gobiernos del área a reducir los gastos sociales, y concentrarlos a la protección de los grupos menos favorecidos. Si algo se puede comentar en el caso colombiano es que, contrario a la experiencia regional, el ajuste por el

2. Shome, P., "Recent Tax Policy Trends and Issues in Latin-America". **Macroeconomic Structural and Social Policies for Growth: The Evolving Latin-American Experience**. IMF-Banco Central Do Brasil, March, 1994.

lado de los ingresos fiscales resultó tan exitoso que el Gobierno, según se puede apreciar en el gráfico 1, ha estado en capacidad de incrementar su gasto público y, en especial, el clasificado como social en los últimos años, cumpliendo satisfactoriamente dicha función estatal, que es parte del consenso, al tiempo que ha reducido y eliminado virtualmente el déficit fiscal. Sin embargo el crecimiento del gasto público total ha tenido un costo en términos de controlar la inflación e incluso sobre la tasa de cambio real, dado que éste se ha sumado a un significativo crecimiento del gasto privado, que a pesar de sus mayores impuestos ha obtenido recursos a través del endeudamiento externo e interno, para presionar la demanda agregada y el alza de los precios.

**GRAFICO No. 1**  
**CRECIMIENTO REAL DEL GASTO 1990-1994**  
Gobierno Central



En el frente del gasto público, cabe anotar, que un problema común a los países de mayor tamaño del área, Brasil y Argentina, y que resulta aplicable a Colombia es el relacionado con las transferencias regionales, ya que se han trasladado los recursos fiscales pero no las obligaciones de gastos. Un proceso de racionalización del gasto público en Colombia que permita lograr una mayor consistencia entre la política fiscal y la meta de inflación se facilitaría al incorporar las reformas pertinentes de traslado de responsabilidades específicas de gastos públicos al ámbito regional.

Otro instrumento que ha sido utilizado en algunos países latino-americanos como herramienta anti-inflacionaria, notablemente en Argentina y en México, ha sido la de fijar el tipo de cambio nominal como ancla, buscando entre otras cosas, imprimir credibilidad sobre la decisión oficial de rebajar la inflación. Aunque en la literatura todavía se discuten las condiciones bajo las cuales una política tal resultaría exitosa, existe la convicción que para dar resultado, como mínimo, requeriría que la medida se adoptase cuando el tipo real de cambio estuviese subvaluado y siempre que la política macroeconómica, especialmente la fiscal, fuese coherente. Además, ello debe estar unido a políticas de supresión de la inercia inflacionaria, especialmente salarial, pues de otra forma se apreciaría significativamente la tasa de cambio.

Antes que depender del manejo cambiario como mecanismo anti-inflacionario, algunos países como Chile y Colombia escogieron buscar el control de la inflación a través de la política monetaria y crediticia, además de la fiscal. Para ello, como se explicó, resulta necesario



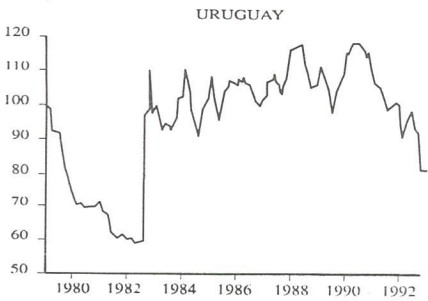
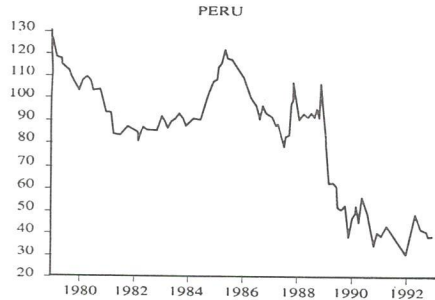
mantener un control a los capitales del exterior con el fin de ejercer una política monetaria autónoma. Esta se ha visto reflejada en operaciones de mercado abierto de los bancos centrales y, en el caso colombiano, con mecanismos como los encajes y control temporal del crédito como el establecido recientemente. Asimismo, los dos países procedieron a reformar su sistema cambiario para permitir que la tasa de cambio reflejara las condiciones de mercado, pero dentro de un sistema de bandas de intervención al límite de las cuales los bancos centrales están dispuestos a comprar y vender divisas de manera ilimitada.

Respecto al comportamiento registrado en las tasas de cambio, cabe señalar que independientemente del régimen cambiario escogido en todos los países de la región, incluyendo al Brasil que no ha estabilizado su economía y mantiene inmodificado su sistema de devaluaciones periódicas que buscan compensar la inflación, se ha presentado una tendencia hacia la revaluación real de las tasas de cambio, originada ante todo en los inlujos de capital externo y en la mayor capacidad de gasto que estos traen consigo<sup>3</sup>. Dicha apreciación ha sido incluso inferior en Colombia que en la mayoría de los países de la región (Gráfico 2), tomándose en cuenta que aquí el proceso de apreciación partió de niveles reales de la tasa de cambio que para algunos analistas eran sintomáticos de una subvaluación cambiaria. Esta situación debe destacarse ya que en algunos círculos del país existe la percepción que la apreciación de la tasa real de cambio es un fenómeno casi que exclusivo de Colombia, debido a su sistema de intervención cambiaria.

3. Edwards, S. "Trade and Industrial Policy Reform in Latin-America", *The Evolving Latin-American Experience*, op. cit., March, 1994.



• Gráfico 2  
TASA EFECTIVAS REALES DE CAMBIO (1985 = 100)



Lo que debe advertirse, es que en presencia de flujos externos de capital se originan tendencias revaluacionistas y que aún en los casos en que los bancos centrales proceden a defender la tasa de cambio nominal a través de compras masivas de reservas, la revaluación tiende, de todas formas, a darse. Ello ocurre a través de los incrementos en los precios y costos internos motivados por la expansión monetaria que surge de la compra de divisas de los bancos centrales. La experiencia internacional<sup>4</sup> indica que en presencia de flujos de capital, la única forma posible de reducir la inflación, evitar la apreciación cambiaria y lograr un crecimiento económico es adoptar una política macroeconómica en un todo creíble y coherente. Ello exige que el sector público adelante no solo un severo control de gasto público, sino que incluso registre un superávit significativo en sus cuentas fiscales, como ocurrió en Tailandia. Tal es el objetivo que se propone lograr el Gobierno en lo que resta de su administración y será indispensable que se mantenga en la segunda mitad del año, y muy posiblemente, en lo que resta de la década.

Para terminar el análisis sobre los esfuerzos de estabilización hay que hacer referencia al papel clave que han comenzado a desempeñar los bancos centrales en América Latina. Tal como se explicó, la necesidad de estabilizar las economías llevó a un replanteamiento no solo sobre el manejo de las políticas, sino también de los medios institucionales que facilitarán la adopción de una mezcla de políticas cambiaria, monetaria y fiscal que resultasen coherentes para la estabilización de las economías. La experiencia internacional indica que los países con

4. Shadler, Carkavic, Bennett y Kahn *Recent Experiences With Surges in Capital Inflows*, IMF, Washington, December, 1993.

bancos centrales más independientes están en capacidad de desarrollar políticas macroeconómicas coherentes y tienden a registrar menores inflaciones y que aquellos bancos centrales que tienen como objetivo único el control de la inflación tienden a ser los más exitosos. El reconocimiento de la importancia de la estabilidad macroeconómica y del control de la inflación fue el propósito de los constituyentes colombianos al establecer el Banco de la República como banco central independiente y al constituir una junta autónoma con autoridad en materia monetaria, cambiaria y crediticia.

En momentos en que se debate en el país el curso que deberá seguir la política económica en el futuro y cuando se critica al Banco de la República, ya sea porque no ha disminuido suficientemente la inflación o porque ha permitido la revaluación, o por los controles al crédito, resulta útil resaltar, como se ha buscado hacer en esta presentación, la forma como se viene manejando en Colombia la economía y analizar lo sucedido en nuestro país en el contexto latinoamericano. La realidad es que Colombia, en lo corrido de los noventas, ha venido adoptando las reformas estructurales y mecanismos para estabilizar la economía que resultan adecuados para hacerle frente a los problemas económicos. No parece procedente dar marcha atrás ni a la apertura económica, ni a los esfuerzos por reducir el papel del Estado tanto en lo relacionado con la producción de bienes y servicios, como en su excesivo ámbito regulador, y aún menos, al compromiso de estabilizar la economía y a su medio fundamental para lograrlo como es el haber constituido al Banco de la República como entidad autónoma con el encargo de controlar la inflación. Los problemas que registra hoy la economía colombiana son similares a los que aquejan al resto de América Latina y las

políticas para hacerle frente que han sido llevadas a cabo coinciden, en grandes líneas, con las que han sido adoptadas por Chile en su etapa democrática y que antecedió a las acciones tomadas en nuestro país, pues luego de perseverar con ellas, tales políticas han comenzado a mostrar efectos económicos muy positivos.

De lo dicho debe desprenderse, la importancia de lograr una política macroeconómica coherente que permita controlar la inflación y sentar las bases para un crecimiento autosostenido en el futuro. Para tal efecto, un ingrediente fundamental es reforzar aún más el control al crecimiento del gasto público sin sacrificio de los programas públicos básicos sobre lo cual debe desarrollarse un consenso. Ello, lo comprende muy bien el sector financiero, es condición indispensable para depender menos de los controles al crédito privado y de los encajes como herramientas para controlar la inflación, a la vez que contribuiría a estabilizar la tasa real de cambio. La alternativa no es ceder en términos de las metas de inflación. La experiencia de América Latina en la década de los ochentas fue muy clara en ilustrar los costos de una política económica desordenada y expansiva. La inflación es el principal impuesto para la población más desfavorecida; distorsiona y desestimula la inversión y dificulta la inserción del país a la economía mundial. Los trabajos comparativos internacionales recientes<sup>5</sup> indican que la inflación está asociada negativamente con el crecimiento, de tal suerte que la estabilidad macroeconómica conduce al progreso económico. Por lo tanto, la sociedad no se debe dejar ilusionar con la idea pasajera y engañosa que cediendo un poco en las metas de inflación se consiguen ventajas en términos de crecimiento, empleo y estabilidad cambiaria.

5. Fischer, Stanley, "The Role of Macroeconomic Factors in Growth" *Journal of Monetary Economics*, September 1993.

***EL SECTOR FINANCIERO EN LA  
SEGUNDA FASE DE LA APERTURA***

***Ernesto Samper Pizano***  
*Candidato a la Presidencia de la República*



**A**l próximo Gobierno le corresponderá la tarea de consolidar la apertura económica y garantizar que sus beneficios potenciales lleguen a todos los sectores de la sociedad. Para lograr estos propósitos orientaremos más el proceso hacia la generación de empleo productivo, mediante una política macroeconómica que busque la estabilidad de la tasa de cambio real, el descenso de las tasas de inflación, la celebración de un Pacto Social de Productividad y una política de desarrollo consistente en políticas sectoriales y programas de inversión social en capital humano, infraestructura física y desarrollo tecnológico dirigidas hacia el mismo fin. Estas metas exigen, en el campo financiero, una elevación de las tasas de ahorro e inversión, la profundización financiera de la economía, la ampliación del acceso al crédito a nuevos usuarios productivos, y un desarrollo vigoroso de nuestro incipiente mercado de capitales. El éxito de nuestra tarea dependerá además de que puedan desarrollar sus actividades en un ambiente de seguridad y paz. Son éstos los temas que me propongo tratar en esta exposición.

## **APERTURA, EXPORTACIONES Y EMPLEO**

Ningún país puede estar ausente del proceso que vivimos de globalización de la economía mundial. Así lo entendió hace cuatro años el gobierno del Presidente César Gaviria al poner en marcha la apertura económica con la modificación del régimen de inversión extranjera, la flexibilización del régimen cambiario, la reforma laboral y la reforma financiera. Como Ministro de Desarrollo Económico del primer gabinete de esta administración, participé en el diseño y orientación de estas reformas. Me correspondió defender ante el Congreso las leyes que adaptaron nuestra estructura de comercio exterior a las nuevas exigencias de la apertura: la creación del Ministerio de Comercio Exterior y la transformación de PROEXPO en institución bancaria. Estos nuevos establecimientos, la reglamentación de las zonas francas y la adopción de modernas figuras para prevenir la competencia desleal fueron algunas de las reformas que iniciaron la modernización de nuestra estructura comercial externa.

Consolidar este proceso de cambio y conseguir que sus beneficios potenciales se extiendan a toda la población, constituye el gran reto de los próximos gobiernos y de todos los empresarios y trabajadores. En el mundo competitivo de hoy solo tienen éxito las sociedades que consiguen identificar un propósito común y dirigir las energías de todos sus ciudadanos en una misma dirección.

¿Qué es lo que buscamos con la apertura económica y las demás reformas que hemos adoptado?

De lo que se trata es de salir del círculo estrecho de nuestro mercado nacional para conseguir un patrón de crecimiento económico acelerado, liderado por una fuerte dinámica exportadora y basado en niveles cada vez más altos de competitividad e innovación.

De lo que se trata es de ingresar en el círculo virtuoso del desarrollo, de mejor competitividad, mayores exportaciones, más crecimiento económico, más empleos y mejores salarios, como lo han logrado los países del este asiático y, en nuestro continente, al parecer, lo está consiguiendo la economía chilena.

El éxito a largo plazo del modelo de apertura requiere de diversas acciones para mejorar nuestras condiciones de competitividad, como veremos más adelante. Pero, a corto plazo, exige desatar un proceso agresivo de inversión privada en la ampliación y diversificación de nuestra oferta exportadora y en la reestructuración de actividades que compiten con importaciones.

## **POLITICA MACROECONOMICA Y TASA DE CAMBIO**

No conseguiremos esta meta, mientras continúe el actual proceso de revaluación del peso. Una revaluación que no sea producto de mejoras en competitividad -como sucedió ya en las etapas maduras de las economías del sudeste asiático- desestimula la inversión en actividades orientadas a la exportación o que compiten con importaciones y lleva al fracaso del proceso de apertura. ¿A quien le interesa invertir en actividades cuya rentabilidad baja todos los días?

Por ello es bueno repetirlo una y otra vez: Si no estabilizamos la tasa real de cambio, la apertura no conducirá a un mayor crecimiento económico ni a mejores oportunidades de empleo para los colombianos.

La estabilidad de la tasa real de cambio será, por estas razones, una meta central de mi política económica. Para conseguirla se requiere el apoyo de todos.

¿Cómo conseguirlo?

La estabilidad de la tasa real de cambio exige, en primer lugar, mantener bajo control las presiones inflacionarias. Estabilidad cambiaria y control de la inflación son metas complementarias. El control de la inflación debe fundamentarse en una coordinación de la política fiscal y la política monetaria, que evite la aparición de presiones inflacionarias de demanda, y en acciones que ayuden a desmontar los mecanismos de indexación de los precios que alimentan una inflación inercial que nos viene haciendo daño desde hace varios años.

No debemos utilizar la tasa de cambio como un instrumento para bajar la inflación bajo ninguna circunstancia: los amigos de la revaluación son los enemigos de la apertura. Estoy consciente, sin embargo, de que tampoco puede apoyarse artificialmente el proceso exportador con una devaluación real continua.

Las experiencias asiáticas y la más reciente en Chile, demuestran que sí es posible combinar una razonable estabilidad macroeconómica con el soporte cambiario de un necesario proceso de promoción de exportaciones.

Para conseguir este propósito tendremos que actuar sobre tres factores: el considerable influjo de capitales; el rápido crecimiento del gasto público corriente y del consumo privado y la tentación, ya señalada, de utilizar el manejo cambiario como una herramienta antinflacionaria.

La llegada de nuevos capitales sería, por supuesto, bienvenida si llegara asociada a mayores niveles de inversión real. Lamentablemente no siempre está sucediendo así. Están llegando recursos para fines especulativos o de carácter temporal; están llegando recursos para sustituir el endeudamiento interno; y están llegando recursos -no nos digamos mentiras-procedentes del narcotráfico, en dinero contante y sonante. Todos ellos vienen atraídos por los diferenciales en las tasas de interés interna y externas y las expectativas de revaluación.

Lo que hace más atípica la apertura económica en Colombia es la presencia de actividades ilegales como las del narcotráfico. ¿Qué país del mundo ha tenido que enfrentar una avalancha de importaciones, como las que hemos vivido en los últimos años en Colombia, estimuladas por un diferencial cambiario negro en Miami que se convierte en un subsidio negro por cuenta de los narcodólares a la importación? ¿Qué industria textil, de calzado o de llantas puede resistir el embate de flujos de contrabando movidos por el afán de legitimar un dinero a través de una operación cambiaria y facilitados por la virtual desaparición de nuestra aduana?

De continuar este proceso atípico de revaluación, la paradoja en la cual quedaríamos encerrados, digna de figurar en los manuales de historia universal, sería la de un país que debilita su economía productiva para dar



cabida a movimientos especulativos de capital y transacciones poco santas de divisas.

Reducir estos flujos exige adoptar medidas drásticas para encarecerlos y restringirlos; también exige, por supuesto, cambiar las expectativas de revaluación.

Celebro que la Junta del Banco de la República haya tomado algunas decisiones en esta dirección, que ayudarán a frenar la revaluación acelerada que se estaba presentando. Pienso, sin embargo, que será necesario proceder con mayor vigor. No se trata, por supuesto, de regresar al viejo control de cambios o de cerrar en forma permanente la cuenta de capitales. Nadie quiere eso. De lo que se trata, repito, es de establecer mayores controles al ingreso de estos flujos de capital no productivo.

A lo que definitivamente no podemos arriesgarnos es a tener que cerrar en unos años la puerta grande de la apertura económica por no haber tenido la capacidad y aún el valor de haber cerrado a tiempo la ventana a los capitales especulativos. Cuando hayamos consolidado la apertura comercial, fortalecido nuestro sector exportador y desarrollado mejores controles de carácter fiscal y aduanero, podremos profundizar la apertura financiera. Antes sería un suicidio: no solamente un suicidio económico también un suicidio moral.

Pero la restricción o el encarecimiento de las entradas especulativas de capital no serán suficientes si, como hoy ocurre, los agentes económicos continúan creyendo que las autoridades tienen el propósito de permitir la

continua apreciación del peso como una fórmula expedita para reducir las tasas de inflación.

Para variar estas expectativas se hace necesario que las autoridades adopten un compromiso más firme y creíble en favor de la estabilidad cambiaria. El compromiso de mi Gobierno incluirá la limitación del crecimiento real del gasto público corriente para generar un superávit fiscal, sin recurrir al expediente fácil de las privatizaciones "al mejor postor" para inflar la cuenta de ingresos. El próximo Gobierno espera que el Banco de la República, a su turno, adopte una banda cambiaria más estrecha, lo que se facilitará al limitar efectivamente la entrada de capitales; también espera que el Banco se comprometa con una meta de devaluación nominal verdaderamente compatible con el mantenimiento de la tasa de cambio real.

Estoy conciente de que hay países en nuestro continente, como son Argentina y México, que están optando por un modelo diferente de manejo macroeconómico, al utilizar la tasa de cambio con el propósito central de bajar las tasas de inflación. Pero estoy más con el modelo chileno y del este asiático que controlaron los flujos de capital y defendieron la estabilidad de la tasa de cambio real. Los mercados financieros les otorgan un mejor "rating".

## **ACUERDO SOCIAL DE COMPETITIVIDAD, PRECIOS Y SALARIOS**

La tarea de defender la estabilidad de la tasa de cambio real en condiciones de estabilidad de precios requiere, además, el apoyo de todos los agentes económicos, pero especialmente de empresarios y trabajadores a quienes

convocaré a suscribir con el próximo Gobierno un Acuerdo Social de Competitividad, Precios y Salarios. El Acuerdo buscará controlar el crecimiento de los precios (incluyendo el de los bienes y servicios producidos por empresas públicas), incrementar la productividad y garantizar aumentos del salario real en proporción a los incrementos en ésta última.

Tenemos que entender que con el cambio de modelo también debe cambiar el rol que dentro del mismo cumplen los agentes económicos. El papel de los empresarios y el de los trabajadores, por ejemplo, ya no puede ser el de dos partes enfrentadas alrededor de las utilidades anuales; unos y otros tienen que aliarse frente al desafío de la competencia externa que será, a partir de ahora, su "enemigo" común. Los gremios económicos, por su parte, deben dejar su viejo protagonismo proteccionista, reclamando cada quien su pedazo de pastel; la apertura necesita interlocutores del sector privado fuertes, modernos y comprometidos con las metas sociales y de competitividad de la internacionalización, lo que yo he llamado la fase social de la apertura. Las universidades deben ser el eje de un sistema vigoroso de desarrollo de la ciencia y la tecnología. El punto de encuentro de todos debe ser el de la productividad. Sin mejorar nuestras condiciones de productividad, tanto social como económica, quedaremos condenados a mantenernos en el mercado internacional exportando pobreza, bajos salarios y atraso tecnológico.

## **EL MANEJO DE LA BONANZA PETROLERA**

La otra pieza fundamental de la política económica de mi Gobierno será el manejo de la bonanza petrolera. Estableceremos el Fondo de Estabilización

e Inversiones Petroleras para manejar parte de los recursos de Cusiana. Al disponer por ley que una porción (que puede ser cercana al 40%) de los ingresos adicionales generados por Cusiana y demás hallazgos recientes en el piedemonte llanero se ahorre en el exterior durante el período de máxima producción de estos yacimientos, se limitará de manera efectiva y creíble el incremento de los gastos e inversiones públicas nacionales, regionales y del Fondo Nacional de Regalías.

Los agentes privados tendrán la certeza de que estos recursos no se monetizarán en forma masiva y apresurada.

El Fondo contribuirá así a frenar las expectativas de revaluación, elevar las tasas de ahorro nacional y mantener un alto nivel de inversión aún después de que comience a declinar la producción de los nuevos yacimientos.

Las proyecciones cambiarias que presentaron el Gobierno y el Banco de la República en el Seminario internacional que organizara Planeación Nacional hace dos semanas, demuestran que Cusiana no debe conducir a una mayor revaluación. Celebro que el Presidente Gaviria, su Ministro de Hacienda y el Gerente del Banco de la República hubiesen coincidido en esta apreciación.

Este consenso alrededor de un tema de tanta importancia evitará que siga sucediendo el fenómeno que veníamos presenciando de una revaluación producida por la anticipación de una revaluación esperada como consecuencia de la bonanza petrolera. Algo así como anticipar al enfermo el antibiótico en previsión de hipotéticas infecciones.

## **POLITICAS SECTORIALES, PROGRAMAS DE INVERSION Y EMPLEO PRODUCTIVO**

Para obtener las tasas de crecimiento que queremos, para ser más competitivos y para lograr los empleos productivos que tenemos que generar en los próximos años, no basta con la internacionalización inteligente de la economía y con una política macroeconómica sana.

Hace ya años el Profesor Arthur Lewis demostró que el comercio internacional puede ser un buen lubricante, pero no el motor del desarrollo. El motor va por dentro.

El Programa Económico y Social que he venido proponiendo sentará las bases internas para el desarrollo de actividades productivas verdaderamente dinámicas y competitivas, garantizará la consolidación de la apertura, pero sobretodo, extenderá sus beneficios a todos los colombianos. Lo peor que podría sucedernos es que los colombianos comenzaran a mirar la apertura, como está sucediendo en otros países, México por ejemplo, como un juego de perdedores y ganadores que divide la sociedad entre quienes obtienen beneficios de ella y quienes se perjudican.

Los componentes básicos de la estrategia de empleo productivo que estoy proponiendo serán la elaboración y ejecución concertada de **cuatro paquetes sectoriales** (un Plan Estratégico de Exportaciones, un Plan de Reconversión Agropecuaria, un Plan de Modernización Industrial y un Programa de Apoyo a la Microempresa y Pequeña Empresa) y de **tres programas de inversión**: en infraestructura física, en desarrollo tecnológico y en capital humano.



## EL PAPEL DEL SECTOR FINANCIERO

¿Cuál debe ser el papel del sector financiero en estas tareas?

El de movilizar en forma eficiente los recursos necesarios para financiar las inversiones que demanda este proceso, lo cual precisa un mayor grado de profundización financiera y, en particular, un desarrollo acelerado del mercado de capitales.

La Ley 45 de 1990 creó un marco institucional apropiado para un desarrollo sólido y eficiente de la intermediación financiera, combinando bien las ventajas de la banca universal y las entidades de servicios especializados.

Las últimas disposiciones reglamentarias han impulsado la competencia en los mercados de depósito y crédito y han reducido las barreras normativas entre las diferentes categorías de establecimientos financieros, avanzando en la dirección de las tendencias mundiales hacia la universalización de los servicios financieros.

Estos avances serán mantenidos en mi gobierno. No necesitamos otra Reforma Financiera. Lo que el sector necesita son reglas claras y estables para afrontar con éxito sus dos más importantes desafíos: la competencia internacional y la universalización de las operaciones de crédito. Por eso no estoy de acuerdo con un Decreto como el 673 de 1994, que introduce cambios estructurales por razones coyunturales.

## **EL ACCESO AL CREDITO**

Menos intervención minuciosa, más libertad de entrada y salida, menos discrecionalidad gubernamental, más competencia, supervisión estricta y moderna, son condiciones indispensables de un sistema financiero eficiente y competitivo a nivel internacional.

Estos factores tienen que permitir que el crédito comercial llegue cada vez a más usuarios, a más sectores de la población y más actividades económicas. Las cifras sobre la penetración social de nuestro sistema bancario, en comparación con otros sistemas de economías similares, medidas en términos de oficinas y cuentacorrentistas per cápita, son francamente decepcionantes. Un escaso grupo de colombianos tiene acceso al servicio público financiero. Tal vez esto se explica en parte por los criterios de evaluación de riesgos. Las inversiones de largo plazo, la agricultura, en especial la de economía campesina, la microempresa y la pequeña empresa, los jóvenes profesionales, la vivienda de interés social y las entidades de economía solidaria sufren hoy de selección adversa bajo los criterios normales de operación financiera comercial.

El Estado tiene la obligación de facilitar el acceso generalizado al crédito para incorporar de manera más eficiente a todas las actividades empresariales en el proceso de modernización y generación de empleos productivos que constituye nuestra meta común. Nos proponemos desarrollar nuevos instrumentos jurídicos y financieros, para ofrecer alternativas a la falta de garantías reales de los nuevos usuarios, especialmente de pequeñas unidades productivas, y convertir en una realidad el derecho social al crédito.

Estableceremos un sistema de crédito urbano para la microempresa y la pequeña empresa, apoyado en un Fondo de redescuento (FINURBANO), alimentado por líneas de crédito externo, captaciones del público y recursos presupuestales, y una red de ahorro y crédito rurales, parecida al sistema postal inglés.

En la misma dirección de democratizar el acceso al crédito, pondremos en marcha un ambicioso programa de titulación de tierras, que permita a un gran número de campesinos y habitantes urbanos, que hoy no detentan títulos formales de propiedad, acceder al financiamiento comercial e incorporar sus activos a la actividad productiva moderna. Perfeccionaremos los sistemas de registro público para facilitar la identificación legal de los bienes muebles y los activos circulantes afectos a procesos de transformación, de suerte que se consigna un desarrollo seguro de la prenda agraria y la prenda industrial. Promoveremos el desarrollo de sistemas solidarios y colectivos de seguridad crediticia, la creación de un mayor número de Fondos de Garantías especializados y estimularemos los fideicomisos de garantía.

Las entidades financieras públicas contarán con normas gerenciales tan estrictas como las privadas para que puedan seguir cumpliendo su función social sin menoscabo de su eficiencia y competitividad.

## **EL MERCADO DE CAPITALES**

El Gobierno, el sector financiero y bursátil, las empresas privadas y públicas tienen un largo camino por recorrer para adecuar la movilización de ahorros en Colombia a las nuevas tendencias de financiamiento de proyectos a través

de la emisión de títulos y de participación activa de la banca de desarrollo e inversión.

Vamos a promover de manera decidida la eficiencia y la profundidad de nuestro incipiente mercado de capitales. Para conseguirlo vamos a modernizar y hacer más transparente y accequible el manejo de la información, a estimular la adopción de nuevos mecanismos de cobertura de riesgo y a apoyar la presencia de intermediarios con posición propia.

Propondré a las Bolsas de Valores la creación de una Corporación Mixta dedicada a promover activamente el desarrollo del mercado de capitales. Esta Corporación promoverá, en particular, el mercado accionario entre los empresarios no inscritos en bolsa y el desarrollo de instrumentos tales como la titularización y la financiación de proyectos, tanto para inversiones industriales y comerciales como de suministro de servicios públicos y construcción de infraestructura física.

El IFI jugará un activo papel de apoyo a la emisión de papel de deuda, acciones y titularización de activos de emisores medianos y pequeños.

Las empresas estatales tienen un papel crítico que cumplir en relación con el desarrollo del mercado de capitales. Desafortunadamente, la perestroika no ha llegado a la gran mayoría de las empresas públicas. Vamos a hacer un esfuerzo en el próximo Gobierno para que operen como empresas modernas, con mayor autonomía, responsabilidad y flexibilidad y para que se conviertan en sociedades de economía mixta, emitan acciones y acudan a las bolsas de valores y a las diversas formas modernas de ingeniería

financiera. La colocación de emisiones periódicas de acciones y otros títulos por parte de empresas públicas, para financiar sus necesidades de inversión, resulta coherente con el desarrollo de inversionistas institucionales como los Fondos de Cesantías y Pensiones.

Al mismo tiempo facilitaremos la entrada de emisores extranjeros al mercado de capitales nacional bajo condiciones de reciprocidad, especialmente a nuestros socios en esquemas de integración.

## **SEGURIDAD Y PAZ**

La paz, sin duda, forma parte esencial del "sueño colombiano". No podemos aspirar a tener un país próspero si no alcanzamos la paz. No podremos consolidar la apertura si no logramos la paz. No tendrá sentido nuestra democracia, si no sirve de base para aclimatar la paz. Nuestro desafío es crear, de una vez por todas, las condiciones necesarias para poner fin a la violencia.

La búsqueda de la paz, por esquivada que ella sea, no puede tener límites ni puede dejar de ser nuestro objetivo principal. ¿Cómo vamos a renunciar a ella? ¿Cómo aceptar que nuestro destino final es quedar condenados a vivir en medio de la incertidumbre que produce la inseguridad?

La verdad es que Colombia sigue siendo uno de los países más violentos del mundo. Los niños no pueden ir tranquilos a los parques. Los campesinos no pueden trabajar la tierra sin temor. Los empresarios del campo no pueden trabajar.



Es cierto que la guerrilla ha perdido todo su apoyo, incluso la tolerancia. Hay que reconocer, sin embargo, que si bien no estamos perdiendo la guerra, tampoco podemos decir que la estamos ganando. Con sus fuentes ilegales de financiación, la guerrilla se ha fortalecido. Su presencia ha aumentado y su influencia se ha consolidado en algunas comunidades locales. Hay zonas rurales en donde los ganaderos y los agricultores no pueden entrar. La presencia urbana de la guerrilla es un nuevo fenómeno. Y hasta sus acciones en la frontera se han convertido en una amenaza para las buenas relaciones con Venezuela y Ecuador.

No me caso con el dilema "diálogo o represión" que frecuentemente se ofrece para dividir la opinión entre duros y blandos. La fuerza es condición necesaria para un diálogo útil. El diálogo por el diálogo no lleva a ninguna parte, así como la fuerza ejercida de manera arbitraria lleva a la brutalidad. Además con el terrorismo no se puede negociar. ¿Qué puede negociarse con quienes asesinan gente y dejan niños mutilados?

Mantendré, en primer lugar, la política iniciada por el gobierno del Presidente Gaviria para profesionalizar las fuerzas armadas y asegurar a través de ellas el monopolio legítimo de la fuerza en todo el territorio nacional. Haré un esfuerzo adicional en la mejora de los servicios de inteligencia, mediante su centralización en un organismo que coordine las operaciones que hasta ahora se vienen realizando de manera dispersa por los distintos organismos del Estado.

Ellos, los alzados en armas, tienen que entender que cualquier oportunidad que se les ofrezca para una paz útil, en ningún caso implicará que vayamos

a bajar la guardia que tenemos ya montada frente a la subversión, el terrorismo o la simple delincuencia ciudadana.

Ninguna política de paz podría tener éxito sin una mejora en la administración de justicia. La eventualidad de la impunidad afecta peligrosamente la confianza en los mecanismos de solución pacífica de los conflictos. He dicho que una política social orientada al desarrollo del ciudadano y a la integración social, debe garantizar el derecho fundamental del acceso a la justicia para todos.

Trabajaremos en el perfeccionamiento de lo que llamaría la "Gerencia de la Paz": todas las instancias del gobierno participarán en la creación de las condiciones que hagan factible la reinserción de los alzados en armas.

El próximo Presidente de la República no se limitará a dirigir las tareas del Gobierno Nacional, sino que se empeñará en convocar la contribución de todos, para que, aunando nuestras capacidades y voluntades, logremos superar las dificultades de hoy y alcanzar el bienestar material de todos, sin exclusiones ni privilegios. Trabajando en equipo pondremos a Colombia a funcionar y conseguiremos la convivencia social y la calidad de vida que todos ansiamos y a la que todos tenemos derecho.

Los invito a esta tarea conjunta y a esta revolución de nuestra mentalidad tradicional, que nos ha impedido hasta ahora hacer de Colombia un país más grande, el país que queremos y necesitamos desde ahora para el próximo siglo.

*SUPERVISION Y REGULACION  
FINANCIERA EN ESTADOS UNIDOS*

*William Ryback*  
*Director Asociado División de Regulación y*  
*Supervisión Bancaria - Comité de*  
*Gobernadores de la Reserva Federal*

**V**oy hacer unos comentarios informales y lo hago por un motivo específico: La Reserva Federal me exige presentarle los documentos formales para revisión, modificación y aprobación, después las reformas logran que queden en un idioma incomprensible. Prefiero, entonces realizar una charla informal y sincera.

Trataré los cuatro temas:

1. La presencia de los bancos extranjeros en Estados Unidos
2. Hechos que tienen impacto en los bancos exteriores
3. La supervisión internacional
4. Legislación actual de los Estados Unidos sobre bancos extranjeros

### **1. La presencia de los bancos extranjeros en Estados Unidos**

La presencia de la banca extranjera en los Estados Unidos ha existido desde hace más de cien años. En la década pasada había redes europeas, especial-

mente en Nueva York. Dependiendo de cómo queramos medir la presencia de la banca extranjera, podemos concluir que hay entre un 22% y un 25% dirigido por los bancos de propiedad extranjera. Si excluimos a Londres de la ecuación, que es la que hace la diferencia en materia de financiación, pienso que Estados Unidos tiene la presencia más grande de banca internacional. Alguno de ustedes tienen presencia en Nueva York y en Miami desde hace varios años.

Los bancos extranjeros han contribuido en los Estados Unidos mediante la financiación del comercio, sirviéndole a las comunidades étnicas locales y participando directamente en los préstamos a los clientes.

La Junta de Gobernadores, que es el organismo con el cual trabajo, ha sido receptiva y ha promovido la expansión de los bancos extranjeros en los Estados Unidos. Opera bajo el principio del tratamiento nacional. Creemos firmemente que los bancos internacionales deben tener las mismas oportunidades del sistema bancario nacional. Sin embargo, esto es un arma de doble filo porque significa que los bancos internacionales también están sujetos a la lamentable reglamentación que tenemos en los Estados Unidos.

## **2. Hechos que tienen impacto en los bancos exteriores.**

Si analizamos la experiencia de los bancos extranjeros que operan en los Estados Unidos, vemos que no hemos tenido grandes problemas. Durante cien años hemos dependido de la teoría de la supervisión de los bancos, es decir, que si permitimos que entren los bancos más grandes y tienen un accidente o una falla, alguien tiene que hacerse cargo de la cuenta, recoger



y asumir las pérdidas. Eso sucede en el mundo de hoy. Tenemos que repensar la manera de supervisar la presencia de los bancos extranjeros en los Estados Unidos

Durante los últimos cinco años hemos tenido tres problemas principales. Veamos:

- El Banco Internacional de Crédito y Comercio, entró a los Estados Unidos nombrando tres testaferros para comprar compañías en el país. Trataron de organizar sucursales en los diferentes estados. Nosotros, que realizábamos la supervisión federal, no estábamos dispuestos a permitir que entraran a nuestros mercados porque no tenían una supervisión completa.
- También se presentó una situación en Georgia, con el Banco Nacional del Trabajo, banco italiano que decidió que sus mejores intereses estaban en financiar a Irak y, como ningún otro país lo estaba financiando, ni siquiera los gobiernos, ellos arriesgaron unos cuatro mil millones de dólares, mantuvieron esos registros por fuera de los libros, los llevaron en un microdisco a las casas de las directivas y cuando los supervisores de las instituciones financieras o de las autoridades federales de los Estados Unidos llegaron a revisar, sus libros y registros contables no mostraban el problema.
- Un banco estatal en Grecia decidió ofrecer depósitos mediante una oficina de representación. Esto lo hubiéramos podido identificar

rápidamente pues abrieron oficinas al público en cinco ciudades de los Estados Unidos y tuvieron mucho éxito en la oferta de depósitos.

Menciono estos tres casos porque hay una amenaza común en las tres historias: las tres situaciones las descubrieron las agencias policivas y no las agencias de supervisión de bancos. En el caso del BCCI, estaban lavando dinero a través del departamento de aduanas y sus problemas llegaron hasta las autoridades de los Estados Unidos. Fue el Departamento de Justicia quien vino a la agencia reglamentadora a preguntarnos qué era lo que estaba pasando. En el caso del banco griego fue el Procurador General de Nueva York quien nos lo dijo.

En las tres ocasiones, antes que se hiciera algo para impedir las actividades de estas compañías, las autoridades nos llamaron y dijeron que si queríamos montarnos al camión y apagar el incendio juntos. Nos invitaron a controlar el problema pero no fuimos nosotros quienes tomamos la iniciativa.

Ustedes tienen autoridades policivas, agencias de inteligencia, tiene el "task force" financiero que va por el mundo decidiendo cuáles son las normas para saber si los países tienen suficientes posibilidades de controlar el lavado de dinero. Pero si decidiéramos no oír a estas agencias policivas, no tendríamos cómo compartir los riesgos. De hecho en el caso del BCCI descubrimos, a medida que hicimos el "post mortem", que había evidencia dentro de los archivos del gobierno, que el banco estaba adelantando actividades en los Estados Unidos y que había adquirido instituciones en forma ilegal. Toda esta información habría sido sumamente útil para nosotros.

Tenemos que trabajar en forma más estrecha con estas instituciones. Creo que no siempre tienen razón, no siempre entienden las transacciones financieras. Hemos tenido dificultades significativas con algunas de nuestras entidades de inteligencia y policivas sobre lo que ellos creen que está pasando en las instituciones financieras. Informan sobre cualquier tipo de rumor, no les importa si es algo confirmado o no, de todas maneras el registro y la calumnia quedan y los supervisores tenemos que estar pendientes que de esto no suceda. Un banco puede pasarse cientos de años construyendo una reputación y un buen nombre y una agencia policiva puede destruirlo en minutos.

### **3. La Supervisión Internacional.**

El principio básico de la supervisión internacional se dio en 1984 cuando la comisión de supervisión bancaria definió lo que era el concordato, figura que da un perfil de lo que deben hacer los bancos y quién debe supervisarlos. Establece dos principios generales:

- Ningún banco que opere internacionalmente debe escaparse de la supervisión.
- Los supervisores deben tener un marco que indique quién tiene la responsabilidad en el cumplimiento de su función.

Después del caso del BCCI se hizo un análisis al concordato y se vio que aunque las premisas fundamentales estaban correctas no se estaban

cumpliendo en forma estricta. De hecho, hay redes y comunidades de supervisión en el mundo entero, encargadas de tareas similares, como es el caso del Comité de Supervisión Bancaria; hay uno para Latinoamérica, otro para el Caribe, dos para el Lejano Oriente. La única parte del mundo que no está bajo ningún tipo de supervisión es el continente africano.

Cuando miramos los principios sobre supervisión bancaria internacional vimos que había unas normas mínimas, establecidas en julio de 1990, relacionadas con la creación de los bancos internacionales. Lo que es importante sobre la articulación de las normas mínimas, es que antes teníamos las que eran prácticas y cada país decidía cumplir con esas normas, rechazar o aceptar la noción y las ideas. Pero por lo menos había un principio.

### **Principios:**

1. Las normas mínimas obligan a los países a progresar, a implantar ciertos principios. Uno de ellos es asegurarse de que existe una red de organizaciones internas, es decir, que los supervisores bancarios deben tener el derecho fundamental de negarse a la ampliación de bancos internacionales, a la penetración en su mercado y deben asegurarse de que al llevar a cabo esa responsabilidad, implementan las políticas y los procedimientos adecuados, para garantizar acceso suficiente a las decisiones importantes.
2. Asegurarse de la existencia de una red de supervisión externa. Alemania, por ejemplo, no tiene derecho a decirle a sus bancos si

pueden ampliarse en el exterior o no. De hecho, nos sentimos responsables de que otros supervisores tomen decisiones sobre si piensan o no que sus bancos están en suficiente condición para extenderse en otros mercados.

3. Colaborar en la supervisión de las actividades que son transfronterizas por naturaleza. Es responsabilidad del supervisor conocer qué tipo de supervisión se hace en las instituciones de otros países y adoptar una estrategia de acuerdo con las reglas de cada país.
  
4. Finalmente, cuando uno se siente incómodo, pero no lo suficiente como para rechazar el ingreso de un banco internacional a su mercado, debe vigilarlo de cerca, para asegurarse que sus operaciones se manejan con capacidad y habilidad, que la sucursal o agencia que opera en nuestra jurisdicción mantiene el requerido nivel de activos y de capital, para evitar que surja algún problema, y si surge, el banco tiene suficiente capital como para poder liquidar sus asuntos debidamente.

Debe haber más supervisión internacional. Hemos discutido ese tópico en la Junta del Comité de Supervisión. Ellos no están dispuestos y tampoco son capaces de aceptar la tarea de articular los principios de supervisión que cada país debe obedecer. Hay muchas áreas en las cuales los supervisores participan; no son simplemente un conjunto de normas bancarias sino un conjunto de normas de sentido común en el campo bancario. Además no sólo supervisan los bancos sino también las compañías de seguros.



#### **4. Legislación actual de los Estados Unidos sobre bancos extranjeros.**

No creo en la posibilidad de organizar normas generales a nivel internacional, de manera que vamos a tener que pensar que ese conjunto de normas es ad-hoc.

Al mirar la supervisión y los accidentes que hemos tenido en nuestros mercados, creo que de hecho en nuestro país y en el Congreso de los Estados Unidos, se pensó que debíamos tener un marco legal de supervisión sobre los bancos extranjeros que entraban.

La última legislación que tuvimos respecto a los bancos extranjeros fue en 1978. En 1991, el Congreso pasó la Ley de Mejoramiento de Supervisión Bancaria. Muchos de ustedes han experimentado esta nueva ley, bien sea obteniendo una licencia para operar en los Estados Unidos, o bien que haya aumentado la supervisión sobre las operaciones de sus bancos en nuestro país.

En los Estados Unidos, aún hay gente que se pregunta si esta fue una mejora o no porque no se ve claro que así haya sido. Todos los bancos extranjeros que establecen una sucursal, una agencia, una oficina de representaciones en los Estados Unidos, deben tener aprobación de la Reserva Federal. Antes de la ley de 1991, los Estados podían decidir individualmente a quién aceptar en sus mercados. No había un conjunto de reglas para todos los Estados. Los Estados decidían sobre el tipo de moneda que se aceptaba en las transacciones.

La Reserva Federal no tiene ningún poder ni autoridad para darle licencia de operación a un banco extranjero en los Estados Unidos. Pero ningún organismo de los Estados Unidos puede expedir una licencia mientras este banco no haya sido aprobado por la Reserva Federal.

Se ha tomado la decisión de que todos los aspirantes en los Estados Unidos deben someterse a una verificación de antecedentes a nivel internacional; colaboran la Interpol, la LPBI, la CIA, cualquier entidad que ayude a saber con qué tipo de banco estamos tratando. Esta gente no necesariamente está de acuerdo con nosotros pues no tiene la misma mentalidad ni las mismas prioridades. Ellos también tienen problemas con el personal que contratan. Muchas veces, la verificación del nombre del banco que ha solicitado la licencia se demora más de lo que nos gustaría. Nos parece que no está bien que sometamos a los bancos extranjeros a un proceso largo de aprobación porque necesitamos verificar su nombre con los organismos internacionales. Tenemos que revisar las razones por las cuales hacemos estas verificaciones y antecedentes, para saber si así hacemos alguna diferenciación entre los bancos y agilizar el proceso.

Una parte importante de la ley , pero a su vez muy costosa es que los bancos que operan en los Estados Unidos están sometidos a una supervisión completa y no hay ninguna regla internacional, ningún standard, ninguna norma. Por la ausencia de esa norma internacional, a los Estados Unidos le correspondió desarrollar un marco dentro del cual pudiéramos identificar aquellos que sí habían estado sometidos a una supervisión completa y aquellos que no.

Lo que muchos banqueros no entienden es que las normas se le aplican al banco, no al país. Esto se hizo a propósito, porque si relacionábamos las normas con los países, hubiera pasado mucho tiempo antes de que estos alcanzaran un nivel adecuado de supervisión para su sistema bancario, que les permitiera ampliar sus operaciones en Estados Unidos. Eso se hace sobre una base banco a banco y permite al banco individual, celebrar acuerdos especiales supervisados por las autoridades locales, de tal manera que por lo menos consoliden un sistema adecuado de supervisión.

Con los bancos de los países latinoamericanos seguimos el siguiente proceso: El banco presenta su solicitud. En forma conjunta, sus supervisores y nosotros, delineamos un programa de supervisión especial a las actividades del banco para que pueda cumplir con nuestras normas integradas. En la junta de gobernadores, cada vez que se presenta un caso, se preguntan por qué se hace así. Y no se aplica un mismo proceso a todos los países. Creo que si eso se hace, a algunos les llevaría mucho tiempo poder implementar sus operaciones.

Qué podemos concluir de todo esto? Podríamos hacerle la vida imposible a los bancos extranjeros que funcionan en los Estados Unidos a punta de supervisión. Sin embargo eso desestimula la inversión y la participación. Creemos que los bancos extranjeros han contribuido a nuestro crecimiento y al aumento de la competencia efectiva en nuestros mercados.

Estamos organizando un programa para que empiece a operar en el verano de este año. Debemos entender mejor a los bancos extranjeros que operan en Estados Unidos o que desean solicitar una licencia. Si no podemos

hacerlo, entonces no podremos diferenciar, desde un punto de vista de clasificación, cómo es cada uno de los bancos y tendríamos que tratarlos a todos con algún nivel de sospecha, cosa que no queremos. Por eso estamos implementando un sistema de clasificación de bancos. No tenemos la capacidad ni la información necesaria para calificarlos, pero sí se pueden clasificar el uno con respecto al otro.

Nos gustaría ofrecerle a los bancos que operan en forma responsable, que tienen fortaleza, capacidad financiera y que provienen de países donde hay buenos sistemas de supervisión, operar más libremente, sin tanta supervisión.

Tendríamos que conocer la situación de cada país en forma detallada, mejor el sistema bancario, el sistema contable, la forma en que se revela la información entre gobiernos. Para lograrlo, deberíamos dedicar un banco de reserva específico para examinar cada una de las áreas geográficas del mundo. Creo que debe haber alguien que conozca mejor, dentro del Sistema Federal, a la comunidad y a los bancos latinoamericanos, que pueda tener en cuenta los factores que mencioné.

El saber cómo funcionan los bancos extranjeros y cómo adelantan sus negocios en los Estados Unidos es algo muy controvertido. Por lo general, los bancos se distribuyen en Nueva York, California o Miami y algunos en Chicago. En cada uno de estos tres bancos de reserva hay intereses que trascienden las fronteras geográficas y las áreas locales de concentración. No queremos triplicar nuestros esfuerzos en la Reserva Federal; hay que encontrar la manera de asegurarnos de que un banco de Reserva Federal

supervise exclusivamente a todos y a cada uno de los bancos extranjeros. Ese es el proceso que estamos adelantando.

Vamos a clasificar los bancos y a tratar de calificarlos para poder hacer un plan anual de examen, que tenga en cuenta todos los factores que he mencionado, y ver cuál es la mejor manera de operación en Estados Unidos. Debemos, por tanto, conocer su estructura legal, si esa entidad u organización ha estado adelantando negocios de acuerdo con prácticas comerciales razonables. El plan de examen anual podría darse a través de una visita: entraríamos al banco y certificaríamos el plan anual de actividades del mismo, o certificaríamos que tiene las políticas y los procedimientos necesarios para llevarlos a cabo. Podría ser un examen más profundo.

En el caso del Banco Nacional del Trabajo, banco italiano que les mencioné, si nosotros hubiéramos tenido algún indicio de que allí había problemas, hubiéramos hecho una auditoría sobre los balances para saber si los registros y los libros que tenían, decían lo que tenían que decir o no.

A los banqueros internacionales que operan en Estados Unidos, les tengo una buena noticia y es que no vamos a poder aumentar nuestros recursos en el área de supervisión. Vamos a tener que trabajar mejor y más eficientemente. Para aquellos que observan nuestro sistema bancario, pienso que es bueno. Tuvimos pocas fallas el año pasado y a principios de éste. De hecho, la junta de gobernadores nos está pidiendo que salgamos de algunos supervisores para contratar economistas. Eso significa que tenemos que hacer nuestro trabajo en forma más inteligente y mejor.



Tanto el supervisor local en Estados Unidos como el supervisor de los bancos extranjeros y de las organizaciones bancarias en sí, deben estar operando de la misma manera.

Es más fácil manejar los bancos extranjeros que entran, se toman el tiempo necesario para hablar con los supervisores, cuentan qué quieren hacer, cómo lo quieren hacer y cuáles son sus estrategias en Estados Unidos. Eso permite conocer mejor al banco. Siempre es más fácil tomar una decisión, desde el punto de vista de supervisión sobre un banco, si hay una gerencia que se conoce, alguien sobre quien ya se tiene una idea, que manejar un nombre en un pedazo de papel. Es responsabilidad nuestra conocer todos los aspectos para poder resolver problemas en el momento en que se presenten.

Creo que van a ver muchos funcionarios de la Reserva Federal visitando sus instituciones financieras en un esfuerzo por asegurar un diálogo en ambos sentidos. No tenemos que estar de acuerdo en todo, pero sí debemos conocernos. Eso nos ha ayudado en los problemas que hemos tenido en Estados Unidos. Hemos tenido bancos internacionales que operan con normas diferentes a los que nosotros exigimos. En ese caso hacemos una revisión periódica y si se crean dificultades y no les importa escucharnos cuando tenemos discusiones y tampoco les importa corregir sus deficiencias, podemos ayudarles. Desafortunadamente el banco lo considera como un problema y una vergüenza pública y hay situaciones donde no tenemos otro remedio que hacerlo mediante acciones civiles o penales formales.

En Estados Unidos los bancos internacionales son bienvenidos . Esperamos trabajar en estrecha colaboración con sus respectivas jurisdicciones. Las

decisiones son más fáciles con bancos que conocemos y hago votos para que ustedes tengan un ambiente de sana colaboración, mucha eficiencia y que tengan la menor cantidad de quejas posibles de nuestra administración.

***César González Muñoz***  
*Presidente Asociación Bancaria y de*  
*Entidades Financieras de Colombia*

**D**espués de dos días de intervenciones de tanta importancia para la economía nacional, para su sector financiero y en general para el transcurso de este país, no resulta fácil tomar la palabra y expresar, con la mayor brevedad posible, otras ideas que convoquen el interés de la Convención, del gobierno y de los medios de comunicación. Se trata, por otra parte, de una especial oportunidad, pues llegamos directamente a los oídos del Presidente de la República, de sus acompañantes y de diversas autoridades públicas aquí presentes. Gracias sean dadas, Señor presidente Gaviria, a usted y al gobierno por su amable y bienvenida presencia. Estamos también muy reconocidos con los miembros de la autoridad monetaria que nos han honrado con su compañía.

Este acto de clausura ha comenzado con un gesto natural de toda organización humana: convocar a uno de los miembros más descollantes y apreciados de la comunidad y expresarle la especial felicidad que tiene de contarle como uno de sus miembros. En realidad, la creación de la medalla de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia y su otorgamiento a Alfredo Miani, son actos que honran a la propia Asobancaria y le añaden factores de cohesión interna.

No quiero dejar pasar esta ocasión sin expresar un pequeño pensamiento y evocar corta pero profundamente la memoria del profesor Lauchlin Currie, muerto en diciembre del año pasado. Filósofo de la economía, maestro de muchos economistas colombianos y analista del desarrollo nacional y de la administración pública, su contribución intelectual sólo será reconocida de manera plena, tal vez, con el paso de los años. Así suele ocurrir con el trabajo de las mentes excepcionales. Lo que sí se reconoce hoy día es que el desarrollo del sistema financiero colombiano tiene mucho que ver con la capacidad persuasiva de Lauchlin Currie.

Ya el Presidente de la Junta Directiva, Mauricio Cabrera Galvis, presentó en la Sesión de Instalación, ideas e iniciativas que pertenecen al núcleo del pensamiento de la Asobancaria. Unas y otras han quedado atinadamente registradas por el presidente Cabrera, para la ponderación y el análisis de todos.

Por mi parte, deseo hacer algunos comentarios en los que se mezclan preocupaciones y perspectivas optimistas, en este ejercicio de diálogo público que ojalá pueda continuar cada vez con mayor sentido de las finalidades colectivas. Debo comenzar señalando que están en lo correcto quienes esperan que yo, como presidente de la Asociación, haga uso de esta ocasión para fustigar con el verbo a las autoridades por algunos de sus actos y de sus omisiones. Espero que logre hacerlo de manera equilibrada con la dignidad del oficio que desempeño, al tiempo que afirmo los positivos logros que ésta administración puede exhibir en tantos ámbitos de la vida pública.



En materia de economía política, todas las voces son susceptibles de caer en falacias y errores. Organizaciones como la Asobancaria no están, evidentemente, exentas de tales fallas. Las autoridades tampoco. Pero desde cuando se inventó la democracia, la única salida aceptable consiste en dialogar, en criticar, en corregir. En poner los cerebros juntos. Descalificar **in género**, desde arriba, a los interlocutores válidos, no se acomoda con la democracia.

Recuerdo bien las palabras del Presidente Gaviria, dichas en este mismo edificio en agosto del año pasado, en reunión del alto gobierno con empresarios y gremios alrededor del tema de la competitividad de la economía colombiana. Allí el Presidente reclamaba de los gremios una actitud quizás menos estridente y más inclinada hacia la presentación de propuestas serias, que influyan efectivamente en la orientación del Estado, en su modernización y en la aplicación de los recursos públicos.

Pero, ¿Qué hacemos cuando la estridencia viene del alto gobierno, como ha ocurrido en las últimas semanas, cuándo se dice que los próximos gobiernos deberán ser menos "gremialistas", como si la política de esta administración hubiera tenido ese talante y cuando, de contera, se señala que no existen aún las bases para construir un nuevo consenso político congruente con la apertura y la modernización?

Señor Presidente: Creo que dichas bases están sentadas en la nueva Constitución, en la Ley, en las reformas que la administración Barco y la suya en buena hora acometieron, y en la actitud que han adoptado los empresarios frente al revolcón, término ya asumido por el glosario social y

político colombiano. Así piensan, con seguridad, los gremios económicos del país.

Tómese el ejemplo del Consejo Gremial Nacional, cuya presencia en la vida política ya se ha tenido en cuenta en diversos actos administrativos del gobierno; allí, conceptual y físicamente, está ocurriendo un hecho muy importante para la economía política de la nueva Colombia que lidera el Presidente de la República. En dicho Consejo también están las bases para desarrollar la indispensable cooperación entre el gobierno y el sector privado, solicitado ahincadamente por usted, Señor Presidente, mediante la asunción de compromisos explícitos buscando la diseminación efectiva de los beneficios del crecimiento económico. El Consejo Gremial Nacional, donde están representados catorce de los principales gremios económicos del país, se encuentra adelantando estudios y acciones específicos en preparación para un diálogo con el Estado, cuyos instrumentos e instituciones concretos, sin embargo, no están todavía definidos.

El sector privado también cuenta con una *élite* tecnocrática, que trabaja en empresas, en centros académicos, en organizaciones sociales de distinto tipo, y también en los gremios. Y cuenta también con líderes políticos, en el más amplio sentido del término; ellos, desde sus empresas y cooperativas, desde las organizaciones del sector privado, son agentes potenciales del consenso político que exige el nuevo modelo de desarrollo.

Creer que el conocimiento y la sabiduría en materia de política pública residen exclusivamente en el gobierno es, por lo menos, un serio error de percepción.

En una cosa estamos plenamente de acuerdo con los recientes planteamientos del Señor Ministro de Hacienda sobre estos asuntos: El nuevo consenso político debe contar con el apoyo y el liderazgo del Congreso, que debe ser el gran Catón del fisco, el examinador por excelencia de la autoridad monetaria y el destilador de los múltiples intereses regionales. Semejante papel no podrá desempeñarse en ausencia de partidos políticos organizados como tales, cuya representación congresional tenga líderes reconocidos y aceptados, para que orienten la acción legislativa. Colombia debe dejar atrás lo que hoy es, en la práctica, una suma de representaciones unipersonales en el recinto del Capitolio.

Es indispensable comenzar por poner en práctica los mandatos constitucionales sobre el nuevo Consejo Nacional de Planeación, sobre la Comisión Permanente Salarial y Laboral y la ley sobre la organización de los partidos y movimientos políticos.

## **LA ACTUAL COYUNTURA DE LA POLITICA ECONOMICA**

Creo que un problema fundamental para los analistas de la realidad económica consiste en que la calidad de la información deja mucho que desear. Areas como el comercio exterior, las finanzas públicas, la economía rural, las cifras sectoriales de producto interno, el volumen y la estructura del empleo, la composición de la inversión extranjera directa, son estadísticamente débiles. Aquí se requiere un esfuerzo colectivo en el que el sector privado debe trabajar también intensamente. Desde esta Convención le proponemos al gobierno, a las autoridades monetarias, a los centros de investigación, a los sindicatos y a las demás organizaciones

empresariales, la creación de un grupo de trabajo que analice la situación y proponga, a la mayor brevedad, las soluciones del caso. No debe descartarse la posibilidad de desarrollar proyectos orientados a la creación de institutos de información de carácter privado.

Con base en las cifras disponibles, Mil Novecientos Noventa y Tres fue un buen año en cuanto al crecimiento económico real, consideradas todas las circunstancias; la dinámica del empleo ha sido favorable, los sectores de la construcción y de los servicios tuvieron elevados crecimientos, los índices de precios se comportaron más o menos bien, las finanzas públicas terminaron en equilibrio y las variables monetarias lograron entrar por el "corredor objetivo", justo cuando caía el telón de diciembre 31.

En ese marco, hay sobradas razones para calificar muy bien el manejo macroeconómico y el buen juicio de las autoridades.

Claro está que, yendo un poco más allá de las cifras globales, hay múltiples sectores de la actividad económica en muy serios problemas derivados, por una parte, de la tremenda plaga de la inseguridad y la violencia y, por otra, del sustancial ajuste de precios relativos y de la competencia internacional congruentes con la apertura y con el nuevo marco de la política de corto plazo.

Este es un campo abonado para la deliberación entre el gobierno y la sociedad porque, de seguro, ni el gobierno ni la población quieren que la modernización económica deje como cicatrices un reguero de sitios arqueológicos industriales y de extensiones de tierras yermas. La

reconversión industrial y del uso de los recursos naturales, que va **pari passu** con una juiciosa política de gasto público social y de ahorro en burocracia, implica la generación de compromisos concretos de inversión privada y de utilización de recursos públicos.

Ningún país que haya hecho el transcurso que hace ahora Colombia, ha excluido de su diccionario la palabra subsidio, ni el estímulo a la financiación de los sectores considerados claves, ni el acuerdo de metas premiables con consideraciones de tipo tributario. No por ello, los gobiernos de los países exitosos, o de alto rendimiento económico, han de ser calificados como retardatarios, "démodé", gremialistas o con epítetos por el estilo. Sabemos que tampoco se pueden excluir los términos cierre de operaciones, liquidación, etc. La clave reside en que todas las partes conozcan las reglas del juego sin **lobbies** excluyentes, y sepan para dónde va la plata pública y a cambio de cuáles resultados.

Pero el factor que ahora preocupa grandemente, y en lo inmediato, a las autoridades y a los agentes económicos es el de la inflación, la estabilización macroeconómica y sus implicaciones para el manejo y la evolución de la tasa de cambio.

La semana pasada fueron publicados los índices de precios correspondientes a Marzo. La inflación, medida en términos anuales, continúa flotando entre el 22 y el 24% y debe esperarse que los próximos meses van a ser difíciles. Ya se ha hecho el ejercicio de los "culpables" mensuales de la inflación en marzo; continúa haciendo carrera la "dialéctica de la yuca" aplicada al análisis económico, y cada mes -ahora cada diez días- aparecen nuevos



sectores (y hasta nuevos productos) responsables del empujón de los precios. Este es un ejercicio inocuo que, en mi opinión, introduce innecesarias expectativas inflacionarias.

Más allá del movimiento mensual del IPC y de sus componentes, la situación macroeconómica se caracterizaba -por lo menos hasta mediados de marzo- por un elevado crecimiento del gasto público que, combinado con altas tasas de expansión del crédito privado, interno y externo, apuntaba hacia una situación de continua presión de la demanda agregada, con todas sus posibles implicaciones inflacionarias.

La Asobancaria, además de otros centros de análisis económico, venía insistiendo desde mediados del año pasado en el desajuste provocado por un excesivo crecimiento del gasto agregado, y advirtiendo que los buenos índices mensuales de inflación no iban a durar; por una parte, se presentaba una situación especial en materia del ciclo de oferta agrícola y, por otra, los fundamentos macroeconómicos no daban para pensar que, en realidad, la economía colombiana estuviese en vías de obtener un continuo descenso de la inflación.

En efecto, el año terminó con la combinación de un crecimiento del 48% en las operaciones efectivas del gobierno central, una expansión del crédito interno superior al 50% anual, y sumas importantes registradas en crédito externo privado; esta mezcla resultaba incompatible con la estabilidad de una economía cuyo crecimiento real se situaba alrededor del 5% anual. El sustancial volumen de importaciones netas no alcanzaba a absorber el exceso de demanda. El comportamiento de las variables monetarias sólo

añadía factores de preocupación sobre la falta de estabilidad macroeconómica.

Naturalmente, la perspectiva era la de una continua revaluación real del peso colombiano, que debe considerarse como una de las fallas más serias de la política económica en un país en proceso de apertura y de extroversión internacional. A trancas y a mochas, ya ha entrado en la conciencia pública la noción de que la apertura y el empuje exportador deben fundarse en el mantenimiento de una tasa de cambio competitiva, de que no es bueno abusar de ese precio como áncora anti-inflacionaria, de que el control del gasto público es clave para un adecuado manejo de la tasa de cambio, y de que éste no pertenece al interés exclusivo de exportadores nostálgicos del antiguo régimen, sino al interés público dentro de una estrategia nacional de desarrollo hacia afuera.

Se imponía, pues, desde el año pasado, una mezcla de medidas que incluyera un freno a la dinámica excesiva del gasto público, un cierre, en lo sustancial, del endeudamiento externo privado, el uso de las atribuciones del gobierno para elevar las barreras a la entrada de capitales del exterior por la vía de las cuentas de servicios y transferencias y, en ese cuadro de control a los flujos financieros internacionales, una posible elevación de las tasas de interés internas.

Obviamente, dicho conjunto de políticas tendría costos concretos: menor crecimiento económico esperable, alzas en los costos del crédito y, obviamente, dificultades para el manejo del gasto público, frente a los colosales sacrificios y rigideces que enfrenta el erario. No hay políticas de

estabilización sin lágrimas. Pero es más eficiente derramarlas en un juego de compromisos mutuos y explícitos. Es claro, también, que los controles a los capitales del exterior traen consigo muchos retos de administración aduanera. Pero esa es, precisamente, la función que desempeñan las aduanas ahora en economías desreguladas y abiertas.

Ninguna de las medidas de ajuste posibles se puso en práctica. Ni en materia de crédito y capitales externos (ni, por tanto, sobre las tasas de interés) ni en materia de gasto público. Lamentablemente, el Congreso de la República aprobó el presupuesto de 1994 sin una previa o simultánea discusión del informe de actividades y perspectivas presentado a ese órgano del poder por parte de la autoridad monetaria. Allí se perdió una gran oportunidad para un debate público de sustancia.

La situación a mediados de marzo había empeorado, después de varias revisiones al programa macroeconómico y financiero y a las proyecciones del gasto público para este año.

Frente a la continuación de los desajustes fundamentales y a la muy baja dinámica de la tasa de cambio nominal, y después de ver cómo el IPC mostraba las tendencias que ya se presagiaban desde el año pasado, la autoridad monetaria procedió a establecer límites temporales al crecimiento del crédito del sector financiero y a hacer más difícil y escaso el crédito externo privado. Claramente, para aquella, los ajustes fiscales acordados resultaban insuficientes.

Además, había preocupación- compartida públicamente por esta Asociación, por el rumbo que pudiera tomar la calidad de algunos activos crediticios del sistema financiero.

También habíamos advertido desde diciembre sobre la posibilidad de que sobrevinieran controles cuantitativos al crédito; de todos modos, el sector financiero recibió con sorpresa y algo de resignación estas determinaciones. Todas las entidades crediticias, grandes y pequeñas, de todas las categorías legales, tienen motivos de preocupación por el manejo de sus operaciones durante los meses de racionamiento.

Estas medidas de choque fueron objeto, tal vez, de amplio debate en la Junta del Banco de la República, en la medida en que significan una desviación de sus estrategias normales en el nuevo marco de la política monetaria y crediticia; ellas, sin duda, tendrán en el corto plazo consecuencias en la reducción del crecimiento económico.

Ahora, las disyuntivas son bien claras: Para obtener un efectivo quiebre de las tendencias inflacionarias, y para lograr la defensa de la tasa de cambio en el corto plazo, el sector público debe hacer su parte, que no es otra que propiciar una amplia, pública y detallada información sobre los ajustes fiscales requeridos, sobre la cuantía del recorte efectivo del gasto y el valor del superávit que se genere. En el discurso del señor ministro de hacienda que ayer escuchó la convención, el doctor Hommes abrió una puerta para el diálogo en una acción que debe reconocerse con toda cordialidad. De igual o mayor importancia es conocer cuándo va a tener efectos financieros el ajuste fiscal. No tendría sentido que dichos efectos se proyectaran para más

tarde. Se necesita que durante el período de restricción crediticia, el gobierno acumule sustanciales activos financieros, distintos y adicionales a los que produzcan las privatizaciones y la concesión de la telefonía celular. Ello sería evidencia de que las finanzas públicas estarían registrando un superávit corriente efectivo.

Si no fuera así, los sacrificios ocasionados por el racionamiento del crédito no tendrían efectos positivos en las expectativas inflacionarias y en las presiones sobre la tasa de cambio. Terminado el período de restricción, comenzaría de nuevo una fuerte expansión crediticia y tendríamos que enfrentarnos a la eventualidad de nuevos controles administrativos, sobre otras variables que determinan el crecimiento del balance agregado del sistema. De allí la importancia del comportamiento fiscal previsible, para la evolución del sector financiero en el próximo futuro.

Lamentablemente, este no es un problema que pueda resolverse de manera completa en el corto plazo. Las transferencias de ingresos corrientes a las entidades territoriales sin el correspondiente traslado de responsabilidades está llevando a un desorden en el gasto público entre diferentes niveles de la administración; es urgente, por tanto, obtener la expedición de las leyes de distribución de competencias con cargo a los ingresos corrientes y la ley orgánica de planeación. Las entidades territoriales, de otro lado, no necesariamente adoptan la austeridad que aconseja el manejo macroeconómico de los choques externos que ya tocan a las puertas de la economía nacional. He aquí otro gran capítulo de un consenso que debe buscarse con toda fuerza y que comprometa a los niveles nacional, departamental y local. Las entidades financieras están siendo intervenidas para



controlar el endeudamiento de las entidades territoriales. Si estas prácticas sobrepasan la temporalidad de la transición entre órdenes constitucionales, se desvirtuará el sentido de las reformas estructurales.

Ahora hay que tener un poco de paciencia y la opinión pública debe tener una espera vigilante y crítica mientras se produce una gran revolución fiscal que tenga en cuenta estos elementos. De allí la importancia de traer a plena luz los explícitos compromisos de este gobierno y del próximo en materia de gasto público.

Qué oportuno sería, Señor Presidente, que el gobierno tomara ahora la iniciativa de formalizar un diálogo con representantes del sector privado para precisar de manera más minuciosa, con las cifras y el saber técnico a mano, las alternativas del manejo económico de corto plazo. Sin disminuir un ápice su independencia, ello sería un interesante paso en el descubrimiento del nuevo consenso, al tiempo que se fortalecería la legitimidad de la política pública.

## **LAS REGULACIONES FINANCIERAS GENERALES**

La creación del viceministerio técnico de hacienda ha significado un aumento de las posibilidades del trabajo conjunto con las autoridades, sobre las reglas del juego atinentes al sector financiero. Ha habido importantes avances legales y reglamentarios, apoyados por esa nueva instancia administrativa, relacionados con la ampliación de operaciones autorizadas a algunos establecimientos de crédito y la eliminación de inequidades en la competencia intra-sectorial, entre otros aspectos. El sector financiero espera que en el próximo futuro se produzcan varios desarrollos reglamentarios

muy importantes para su modernización, los cuales han sido objeto de estudio conjunto.

Es paradójico, sin embargo, que en los últimos tres meses el sistema financiero haya sido sorprendido con dos grandes cambios regulatorios que modifican sensiblemente áreas vitales de la actividad, sin que haya mediado proceso alguno de intercambio de opiniones con el sector financiero o con sus representantes institucionales. Dada la naturaleza misma de los cambios involucrados, lo razonable, lo eficaz y lo democrático hubiera sido abrir espacios para la discusión de opiniones previas a la toma de las decisiones respectivas.

En nuestra opinión, dichas translaciones de los ejes del negocio financiero pecan, además, de atropelladas, de poco realistas, y de orientadas a lograr resultados que no son de la competencia de los reguladores financieros. Permítaseme una breve referencia.

Los decretos 2360 y 2653 establecieron nuevas normas sobre límites individuales de crédito, sobre consolidación de riesgos de personas relacionadas y sobre garantías admisibles en la operación crediticia. Si bien en algunos aspectos las nuevas normas mejoran lo pre-existente, hay serias objeciones en asuntos claves para el manejo de las relaciones entre las entidades y sus clientes. No es oportuno aquí reproducir nuestros planteamientos al ministerio de hacienda, pero no hay duda de que el sector financiero se encuentra en serios aprietos para cumplir integralmente con muchas de las nuevas normas, porque son simplemente inaplicables en lo inmediato.

En nuestro parecer, los decretos en mención se originan en una lectura incompleta y poco juiciosa de la experiencia de la Comunidad Europea en el proceso de regulación de los límites individuales de crédito. Decisiones que allí supusieron varios años de estudio público y conjunto con la banca europea, se introdujeron en nuestro ambiente regulatorio de un sólo tirón y sin previo aviso; normas que en Europa entraron en vigor dos o más años después de anunciadas como tales, aquí se introdujeron prácticamente con el "comuníquese y cúmplase".

Algo va, obviamente, del tamaño y la complejidad de la banca europea a los de la colombiana; pero ha debido permitirse una deliberación previa al respecto, para beneficio de la eficiencia regulatoria.

Por otra parte, hace sólo algunos días, el gobierno expidió un decreto mediante el cual se introducen cambios considerables en reglas tan fundamentales como las del capital adecuado y el apalancamiento máximo de las instituciones financieras.

De nuevo, se excluyó cualquier discusión previa con el sistema financiero, en completa disonancia con la práctica internacional. La expedición de esta norma plantea otros problemas que francamente preocupan y desalientan a los empresarios del sector financiero; a los de hoy y a los potenciales del futuro.

En primer lugar, parece claro que esta disposición está orientada a contribuir de manera directa en la desaceleración de la dinámica crediticia colombiana

en la actual coyuntura. Ello es bien reprochable, tratándose de normas de carácter prácticamente permanente.

En segundo lugar, se ha apartado al sistema financiero de los estándares internacionales estableciendo, sin fórmula de juicio, reglas más estrictas que las recomendadas por el Comité de Basilea y que las adoptadas por la Comunidad Europea y por los Estados Unidos. Hasta donde sabemos, todos los estudios previos a la adopción en Colombia de las recomendaciones del Comité de Basilea consideraban tales estándares internacionales como los más apropiados.

Como no hubo noticia previa sobre la expedición de este decreto, no conocíamos el pensamiento del gobierno sobre el tema, ni las consideraciones técnicas que hubiera podido tener para ponerlo en práctica. Estamos en completo desacuerdo con que, según palabras del Ministro de Hacienda, el Gobierno haya pretendido utilizar las normas de capital adecuado para anticiparse sabiamente a un posible deterioro de la calidad del crédito del sistema financiero colombiano, deterioro causado por la particular situación macroeconómica y externa de Colombia. En cualquier caso, para la corrección de tendencias inconvenientes de deficiencia del crédito, se cuenta con reglas apropiadas previstas en los mismos estándares internacionales, de orden inferior a las regulaciones generales sobre capital adecuado. Tales normas, disponibles en el ambiente normativo colombiano desde hace tiempo, son aquellas que tienen que ver con la calificación de cartera, provisiones y causación de ingresos financieros.

Las recomendaciones de Basilea se refieren a los estándares mínimos de capital adecuado, pero sería completamente exótico que los propios miembros del Comité de Basilea fueran más allá de dichos estándares mínimos para enfrentar reales o potenciales problemas de calidad en los activos crediticios de sus sistemas financieros. No conocemos ejemplos de otros países que hayan procedido de esa manera. Por estas razones fue que la Asobancaria, en su momento, propuso que las normas de capital adecuado quedasen contenidas en reglas con categoría de ley y no en decretos gubernamentales. Lamentamos que el Congreso de la República no haya tomado para sí estas atribuciones.

Digámoslo claramente: si las perspectivas petroleras de finales del siglo van a inducir al gobierno a reprimir el crecimiento del sistema financiero mediante normas de regulación general, es conveniente que así lo hagan explícito, para que los accionistas de éste, y potenciales inversionistas nacionales y extranjeros, ajusten hacia abajo sus tasas de rentabilidad esperadas.

En tercer lugar, se ha introducido intempestivamente un nuevo factor a los problemas inherentes a las decisiones de la autoridad monetaria sobre el racionamiento temporal del crédito. Entendemos que esta última se enteró, como todos, por medio de un comunicado de prensa, sobre la adopción de este viraje en las reglas del juego fundamentales del proceso crediticio colombiano.

Obviamente, el gobierno nacional tiene amplias facultades legales para actuar como lo ha hecho; pero, más allá de la formalidad jurídica, en este



caso no nos hemos comportado como una nación en tránsito hacia niveles más elevados de desarrollo.

Debo manifestar de manera muy enfática nuestro desacuerdo con este inconveniente proceso de toma de decisiones, que tiene el dejo de un innecesario autoritarismo; el sector financiero no percibe razón alguna para introducir tan abruptamente elementos de incertidumbre y perplejidad en su propio pensamiento estratégico, tan importante en los tiempos que corren.

Al expresar estas opiniones, la Asobancaria no se está comportando como un **lobby** de grupos en trance de perder privilegios del pasado, sino como una organización progresista, técnicamente competente, representativa de un sector ciudadano en ejercicio de sus derechos, que exige más legitimidad, más deliberación y más eficiencia de la administración pública.

## **MIRAR HACIA EL FUTURO**

El sector financiero reclama del gobierno la oportunidad de entablar con él un estudio y una revisión de las normas que acabo de comentar.

De todas maneras, hay muchos puntos en la agenda gerencial del sector financiero. Algunos de ellos tienen que ver con la continua modernización tecnológica, y otros con el manejo y la regulación de las relaciones entre las entidades financieras y sus clientes.

En relación con los primeros, estamos a punto de atestiguar la introducción de dispositivos tecnológicos colectivos que van a propiciar un gran salto hacia adelante en el proceso de modernización sectorial.

La unión de las energías de los sectores financiero y bursátil ha permitido un singular avance tecnológico y de manejo de riesgos en las transacciones de valores. El Depósito Centralizado de Valores de Colombia, Deceval, es ya una realidad que permitirá la optimización de las operaciones de valores y producirá un cambio cultural y tecnológico entre los operadores del mercado y el público inversionista. Esta empresa colocará a Colombia, institucionalmente, a la altura de los mercados más desarrollados.

La interconexión entre el Deceval y el Depósito Central de Valores del Banco de la República, además de aumentar la cobertura del sistema, sin duda establecerá mayores motivos y estímulos para la cooperación entre el Banco Central y el sistema financiero y bursátil.

Sea esta la ocasión para anotar que el Banco de la República ha tenido muy importantes logros en su propia actualización tecnológica. El sistema electrónico del Banco de la República, Sebra, merece todo nuestro aplauso y ya hace parte de la rutina operativa del sector. Hace falta ahora, dar materialización a los proyectos de automatización del canje de cheques en el sistema bancario.

El desarrollo que significará el Deceval y su asociación con el DCV del Banco de la República resultaría incompleto sin la existencia de una red electrónica de transacciones. En efecto, uno de los elementos que causan inestabilidad, fragmentación e ineficiencia del mercado monetario es la inexistencia de un vehículo electrónico de transacciones entre las entidades financieras. Después de varios años de espera, la Superintendencia de Valores ha introducido las reformas normativas que venía solicitando el

sector financiero. Dentro de este nuevo ambiente, aparece ante nosotros un importante camino a recorrer, en el sentido de optar por una decisión tecnológica y operativa que aproveche las ventajas de una red electrónica de transacciones.

En general, la gestión tecnológica gerencial se orientará cada vez más a mejorar la calidad, la oportunidad, la variedad y el costo de los productos financieros, en un proceso que sin duda se orienta en la dirección de consolidar un régimen de banca múltiple en Colombia.

En cuanto a las relaciones entre el sector financiero y sus clientes habrá que tomar muy pronto acciones concretas para formalizar la estandarización de los servicios a las personas y a las empresas. La administración de la Asobancaria tiene la obligación de promover y mantener la confianza del público en el sector y mejorar su imagen con dispositivos eficaces. Estos dispositivos no pueden ser otros que aquellos que se orienten hacia una mayor satisfacción de los consumidores.

Porque a los tradicionales esquemas jurídico-políticos de supervisión y control, se ha ido agregando un sistema paralelo, más sutil pero acaso más contundente: La supervisión de la ciudadanía en general, y de la clientela en particular, a través de los medios de comunicación y de las organizaciones de consumidores. Esa ha sido, además, la tendencia en muchos países. Inevitablemente la relación de vigilancia del público con el sector habrá de plantearse sobre bases no convencionales y su profundidad dependerá, en buena medida, de la actitud que asuma el sector a este respecto. Una relación imparcial y objetiva con la clientela mediante mecanismos señalados por el propio sector financiero, no sólo debe evitar

la presión social y la consecuente acción legal o regulatoria que a ella le siguen sino que estos podrán adaptarse flexiblemente a un mercado altamente cambiante. La administración de la Asobancaria propone, pues, el establecimiento de mecanismos propios del sistema para velar por la calidad de los servicios, para conocer las inquietudes y las quejas de los clientes y para implantar las modalidades para su atención y solución.

Esta iniciativa es consecuencia lógica del proceso de desregulación y modernización sectorial. Estamos examinando las experiencias europeas sobre los códigos de imparcialidad en la práctica bancaria y los mecanismos para la resolución de conflictos entre entidades y clientes y para la defensa de los intereses de estos últimos. Dentro de estos nuevos términos, que seguramente comenzarán a desarrollarse, de la relación de control y vigilancia del público, éste debe tener una mayor información calificada en relación con la solvencia, la liquidez y la calidad de los activos y el servicio de las entidades financieras, para que ella produzca un efectivo control de mercado. En este sentido, el sector debe dar pasos significativos para mejorar los flujos de información con el público en sustitución de las cargas que hoy día imponen las autoridades de supervisión en materia de información financiera.

Este es otro gran campo para el diálogo y la negociación públicos con las autoridades, diálogo que, espero, tendrá puertas abiertas y avenidas disponibles.

Señor Presidente Gaviria: Su administración de gobierno ha tenido perfiles revolucionarios. La faz entera de la Nación y del Estado colombianos tiene hoy otra tonalidad y los procesos económicos, políticos y sociales que han

comenzado bajo su liderazgo señalan para Colombia caminos nuevos, y dibuja mejores esperanzas de realizar nuestros sueños de una patria más justa, más próspera y más confiada en sí misma. Este país lo tiene ya a usted como uno de sus líderes históricos.

Nos falta la paz. Y nos falta alcanzar niveles de seguridad ciudadana mínimamente compatibles con los de un país civilizado. Pero, con todas sus paradojas, sus contradicciones y sus vacilaciones, Colombia hoy está mejor dotada que en el pasado para buscar el logro de esos bienes cuya ausencia, a la larga, hace que nada más valga la pena.

Su elección como Secretario General de la Organización de Estados Americanos enaltece grandemente a nuestro país. Sus conciudadanos estamos orgullosos, y el Sistema Interamericano tiene, ahora, mayores posibilidades de funcionar efectivamente en favor de sus finalidades.



***César Gaviria Trujillo***  
*Presidente de la República de Colombia*

Quiero agradecerle al Presidente y a la Junta Directiva de la Asobancaria su amable invitación que me permite cumplir con ustedes una especie de cita obligatoria que he atendido durante todos estos años. Al hablar ante este gremio, me sucede un poco lo que le debe pasar a Mauricio Cabrera o a Carlos Caballero, aunque sin haber sido funcionario de la Asociación: que a punta de venir todos los años, uno comienza a sentirse con autoridad para hablar del sector financiero.

Tal vez esa es la razón recóndita por la cual pienso hoy abusar de su paciencia con estas palabras con las que pienso resaltar lo que hemos hecho respecto al sector en este cuatrienio y referirme a algunos temas adicionales. También voy a ser extenso -y lo advierto desde ahora- porque esta es mi última oportunidad como Presidente de los colombianos de dirigirme a todos ustedes y porque los interrogantes planteados en el discurso de César González no me permiten ser breve. Solo espero que debido a esos excesos, no se diga en la fiesta de esta noche que: "a Gaviria no lo vuelvan a invitar: habla larguísimo".

Pero para entrar en materia, todos los aquí presentes compartimos la convicción de que en los últimos cuatro años el avance del sector y de los

mecanismos de regulación financiera ha sido sustancial y de una importancia incuestionable para el futuro desarrollo de las entidades de crédito, y de la economía colombiana en general.

En efecto, al tiempo que se han dado importantes pasos hacia la liberalización del mercado financiero, se ha ejercido un estricto control de sus actividades, de tal manera que se han podido alcanzar mayores logros en el proceso de intermediación del dinero, a la vez que se ha garantizado la confianza, la solidez y la eficiencia del sistema.

En términos generales la regulación a partir de 1990 pasó de ser una supremamente estricta y restrictiva a ser una con mayor libertad y competencia, lo que permite el desarrollo dinámico del sector. Este proceso se dio en forma paralela al fortalecimiento de los mecanismos de supervisión al mercado financiero.

Para nadie es un secreto que antes de 1990, no existía una concepción general de lo que debería ser la organización del sistema. Su estructura estaba orientada, a solucionar imperfecciones del mercado que impedían la existencia de un flujo de recursos estable hacia sectores de la economía considerados como prioritarios, tales como la industria manufacturera o el sector de la construcción. Estas preocupaciones eran ajenas al sector e inhibían la competencia. Pero dentro de esa lógica, para estimular y promover cada uno de los tipos de entidades especializadas, se desarrollaron barreras regulatorias que no sólo diferenciaban profundamente cada tipo de entidad sino que acentuaban la creación de una verdadera segregación de mercados.

Tampoco se tenían reglas claras de ingreso al mercado financiero. Existía una verdadera cruzada en contra de la creación de nuevas entidades.

En 1990, el sistema venía apenas recuperándose de la profunda crisis que se había iniciado en 1982 y no manifestaba aún signos de vitalidad. Su rentabilidad apenas daba muestras de mejoría, y se estaba todavía en la tarea de recuperar las instituciones oficializadas y nacionalizadas.

Fue en este escenario que nos propusimos transformar al sistema en uno más dinámico y moderno, rodeado de seguridades suficientes para evitar su inestabilidad y consolidar su recuperación patrimonial.

Por ello, desde finales de 1990 se han venido desarrollando cambios en el marco normativo e institucional.

La expedición de la Reforma Financiera a través de la Ley 45 de 1990 inició el proceso de renovación y cambio del sector, basado en los principios de transparencia, competencia, libertad de entrada y solvencia, conceptos fundamentales de la actual política financiera gubernamental. Allí se adoptaron numerosas decisiones encaminadas a facilitar la evolución futura del sistema dentro de un marco de solvencia. La Reforma definió una estructura flexible abandonando la concepción de otorgar a cada operación financiera un intermediario especializado para cumplirla.

La Reforma Cambiaria también incidió notablemente en el sector financiero. La Ley 9 de 1991 abrió el camino a la conformación de un amplio y activo mercado cambiario, asignando su liderazgo a las instituciones financieras. Con ello se amplió considerablemente la gama de negocios del

sector, entregándole a este la intermediación de divisas y el desarrollo del mercado de derivados.

Luego de estas reformas, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se precisaron aspectos básicos de la política económica. Sin lugar a dudas lo más trascendental del proceso fue la determinación de darle autonomía a la Junta del Banco de la República y atribuirle el carácter de órgano supremo en materia monetaria, cambiaria y crediticia, con el objetivo primordial de estabilizar el poder adquisitivo de la moneda, dejando de lado sus actividades de banco de desarrollo que otorgaba subsidios y dirigía el crédito, actividades que parece añorar el Presidente de la Asobancaria. El mandato constitucional fue desarrollado por la Ley 31 de 1992 que reglamentó las diversas funciones del emisor y de su Junta Directiva.

El Gobierno, por su parte, quedó encargado de la política de intervención financiera y, en desarrollo de este segundo precepto, se expidió la Ley 35 de 1993. Esta norma tocó en lo fundamental tres grandes temas: la regulación del Gobierno en las actividades financiera, bursátil y aseguradora; la inspección, vigilancia y control de estas actividades y el procedimiento de venta de acciones del Estado en instituciones financieras y entidades aseguradoras.

Dentro de este marco general, las decisiones gubernamentales recientes en materia de desregulación y competencia, buscan facilitar la adecuación de las entidades financieras especializadas a las condiciones de un mercado competitivo. De esta forma, se persigue que las entidades conserven su especialización básica pero se les da la posibilidad de competir en las áreas



comunes del mercado financiero, participando en la atención de otros mercados tanto de captación como de colocación.

Adicionalmente, en el último año se han introducido cambios importantes encaminados a ampliar definitivamente el espectro de acción de las entidades más especializadas, en particular las corporaciones de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento comercial, y las corporaciones financieras.

En primer término, el marco legal de las corporaciones de ahorro y vivienda se amplió sustancialmente. Este era particularmente severo hasta el punto de que estas entidades operaban la mayor parte del tiempo dentro de un régimen de control total de las tasas activas y pasivas además de una completa determinación legislativa sobre la destinación del crédito. Tales avances son de particular importancia considerando que desde su origen el sector de las corporaciones de ahorro y vivienda era de los más regulados y restringidos.

La Ley 35 también determinó la ampliación de las operaciones de las compañías de financiamiento comercial permitiendo así un desarrollo más dinámico. Las normas recientes introducen cambios determinantes para el crecimiento de estos intermediarios, por cuanto amplían sustancialmente su gama de operaciones al autorizarlos para desempeñarse como intermediarios del mercado cambiario y para realizar operaciones de leasing.

De este proceso de especialización relativa no quedaron exentas las corporaciones financieras. Desde 1992, estas entidades fueron autorizadas para

participar en el mercado de captación de corto plazo a través de los depósitos de ahorro captados de las empresas y a realizar operaciones con empresas de todos los sectores económicos. Adicionalmente, estas entidades fueron autorizadas en 1993 para realizar captaciones a la vista, como lo habían sido las compañías de financiamiento comercial, previo cumplimiento del requisito de tener un capital pagado y reserva legal no inferior al 60% del capital mínimo requerido para la constitución de un establecimiento bancario.

Por otra parte, se abrió el mercado del crédito hipotecario a la participación de otros establecimientos de crédito diferentes de las corporaciones de ahorro y vivienda, exigiéndoles las mismas obligaciones que tienen las corporaciones.

Así mismo, se reglamentaron y facilitaron los procesos de fusión y adquisición de instituciones financieras, estimulando así el ajuste de las entidades al nuevo entorno. Esta medida es de particular importancia para incentivar la mayor eficiencia y competencia en el sector.

Finalmente, con el propósito de promover la democratización del crédito, se dictaron normas sobre cupos individuales de endeudamiento y límites de concentración de riesgos en una misma persona natural o jurídica, incorporando así a nuestra regulación los avances internacionales en la materia.

Quisiera ahora comentar los efectos de estos cambios institucionales sobre el desenvolvimiento del sistema y la evolución del mercado de capitales. Debo señalar en primer lugar que los países que poseen una mayor relación

entre los agregados monetarios y el producto son los que han logrado mayor crecimiento. Los resultados de todo este desarrollo constitucional, legislativo y normativo del sector financiero tienden justamente a lograr este objetivo. Como evidencia podemos ver algunos resultados.

En efecto, entre 1990 y 1993, las operaciones activas han crecido en promedio al 37% anual, mientras que las utilidades del sistema tuvieron un crecimiento cercano al 40% anual durante este mismo período. Adicionalmente, los crecimientos patrimoniales anuales han sido de aproximadamente el 50%.

Además, la relación oferta monetaria ampliada como porcentaje del PIB refleja la capacidad crediticia del sistema financiero y su grado de desarrollo. Pues bien, esta proporción pasó del 26% en 1991 al 30% en 1993.

Los Cuasidineros, por su parte, aumentaron su participación dentro del Producto Interno al pasar del 16.75% en 1990 a 20% en 1993. A partir de 1990, el ahorro financiero se ha visto estimulado por la reducción de encajes en captaciones a plazo y por la importante entrada de capital. Es así como, los depósitos de ahorro de los bancos crecieron considerablemente en 1992 (29%) y su crecimiento se ha mantenido en 1993 (23% estimado). Lo anterior demuestra que el sector financiero ha crecido a un ritmo mayor que el del resto de la economía y en particular los indicadores de rentabilidad y solidez patrimonial, un logro que aunque no despierta muchos reconocimientos, es definitivo para asegurar el crecimiento del sector productivo y de nuestro comercio exterior en los años por venir.

Deseo ahora referirme a la evolución de los mercados de capitales.

El proceso de crecimiento y consolidación del mercado de capitales es un aspecto fundamental para la financiación de la actividad productiva. A este respecto también se han logrado avances sustanciales, tendientes a facilitar el financiamiento de las empresas a través de mecanismos alternos al del crédito tradicional mediante la emisión de títulos y acciones de éstas.

Entre 1992 y 1993 se destacan cuatro aspectos principales de las nuevas operaciones: la consolidación del proceso de venta de activos del Estado en los mercados bursátiles, que han ayudado a aumentar la oferta accionaria; la masiva presencia de fondos de inversión extranjera, que pasaron de mantener un saldo de US\$ 19 millones en julio de 1992 a US\$ 262 millones en enero de 1994; el ingreso de agentes colombianos a bolsas extranjeras; y, la emisión de acciones en el marco de los procesos de titularización y otras nuevas herramientas como los títulos inmobiliarios y la creación de los fondos de pensiones y cesantías.

En los últimos seis años las operaciones del mercado bursátil crecieron 165% en términos reales. Los papeles del sector público contribuyeron en 105% mientras que la actividad del sector privado lo hizo con el 60%. Otro desarrollo importante se logró a través de los Títulos de Tesorería que abrieron el mercado financiero colombiano a la inversión de largo plazo. Además a través de la ley 55 se le dio la oportunidad a los colombianos de comprar títulos denominados en dólares.

Sin embargo, al comparar esta estructura con la de mercados más desarrollados como Alemania o España, se encuentra que mientras que las transacciones en acciones ocupan el 23% y el 60% del total de las transacciones del mercado, en Colombia estas operaciones no pasaron del 7% en el período. Desde esta perspectiva, la estructura del mercado de valores colombiano se sigue pareciendo aún a la de uno con baja capitalización empresarial, en donde predominan los instrumentos financieros y las operaciones del Gobierno.

Aunque estas comparaciones puedan ser discutibles, si incluimos el primer trimestre de este año, comparado con el promedio trimestral del año anterior, el mercado bursátil presenta un crecimiento del 386% al consolidar el mercado primario, el secundario y las operaciones de martillo. Este importante incremento solo está afectado por el aumento en los precios de las acciones en aproximadamente un 40%, tomando como referencia el crecimiento ponderado de los índices de precios bursátiles.

Pero haciendo abstracción de las operaciones de privatización, las perspectivas de crecimiento del mercado se muestran muy favorables.

En 1993 se triplicó el número de ofertas públicas autorizadas respecto a 1992, en especial las de bonos extranjeros y acciones.

Ahora, a través de la Ley 100 de 1993 se ha dado paso a la creación de otro grupo de inversionistas institucionales como son los fondos de pensiones que serán decisivos en la consolidación y desarrollo futuro del mercado de capitales colombiano. Los fondos de pensiones tienen una enorme influen-



cia sobre los mercados de capitales, y en consecuencia, sus acciones pueden incidir ampliamente en la economía.

Una consecuencia evidente es la eficiencia, como producto del volumen de los recursos que este tipo de inversionistas manejaría, así como el impacto de éstos en la formación de precios de los títulos y la creación de nuevos instrumentos de inversión.

El volumen de recursos que ingresaría al sistema privado de pensiones ascendería para este año, según proyecciones realizadas por el Gobierno, a unos 300 mil millones de pesos, partiendo del supuesto de un traslado del 20% de los afiliados al Seguros Social y de un 10% de los empleados del sector público. Esta cifra representa un 0.6% del Producto y para el año 2000, debería equivaler a un 5.4% del PIB. Para dar una idea de lo que se puede lograr podemos citar el caso de Chile donde los activos de inversionistas institucionales como los fondos de pensiones, las aseguradoras, los fondos mutuos, y los fondos de capital extranjero, fueron en 1992, equivalentes al 65% del total de las operaciones de las bolsas.

Adicional a los beneficios antes anotados, este fenómeno implica la reducción de la concentración del crédito y del financiamiento en general, por cuanto éstos estarían en manos de un mayor número de agentes en un mercado que obedece cada vez más al libre juego de la oferta y la demanda. Al abrir las posibilidades en el mercado de oferta de financiamiento y al ampliar la gama de agentes, se dará un fenómeno de desconcentración y democratización en la asignación de los recursos de la economía.

Quisiera ahora hacer algunas reflexiones y sugerencias sobre el futuro del sector financiero.

Hace cuatro años las diferencias estructurales entre cada tipo de intermediario financiero y las limitaciones que existían para la diversificación de los servicios que podía prestar cada uno de ellos no hacía viable cambiar drásticamente la organización del sistema. Por lo tanto, las decisiones que se tomaron tocaron lo que pudiéramos llamar la "periferia" del sistema, creándole la posibilidad a los establecimientos de crédito de tener filiales en servicios financieros o la de ampliar la gama de sus operaciones. Pero en ese momento no se hubiera podido decidir si continuaba o no la vieja estructura de bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento comercial, dadas las enormes diferencias que existían entre ellas y las abismales condiciones en que operaban.

Con las decisiones que se tomaron en la Ley 45, la Ley 35 y los decretos que las desarrollaron, el panorama de las entidades es totalmente distinto. Ya no existen casi diferencias en cuanto a los tipos de operaciones activas y pasivas que pueden hacer unos y otros. Las diferencias se reducen hoy a lo sustancial. Los bancos pueden hacer todo menos inversiones en empresas del sector real. Las corporaciones financieras pueden hacer todo menos cuentas corrientes. Las corporaciones de ahorro y vivienda están muy próximas a poder ofrecer todas las clases de créditos y en el lado pasivo sólo están ausentes en la cuenta corriente. Y las compañías de financiamiento que en el lado activo son muy versátiles, teniendo además la ventaja del leasing, y que en el pasivo solo están excluidas de la cuenta corriente. En

este escenario tomar una decisión de simplificación va a ser fácil, para así crear un sistema más competitivo con instituciones de mayor tamaño y con menos nichos.

Es posible simplificar el sistema hasta que solo existan dos tipos de bancos, o bien separando la banca universal de la banca de inversión, o bien los bancos universales que podrían hacer todas las operaciones, desde cuenta corriente hasta banca de inversión, con requisitos patrimoniales altos, de los bancos especiales que solamente podrían captar recursos a plazo, nunca a la vista para evitar riesgos de liquidez, y a quienes se les limitaría también la posibilidad de manejar operaciones diferentes de la intermediación crediticia. A este respecto la alternativa que se adopte debe ser aquella que promueva una mayor profundización del sistema actual.

Para concluir mi intervención, quisiera expresar mis opiniones parciales sobre algunos puntos mencionados por el Presidente de la Asociación Bancaria, con la seguridad de que no tienen la estridencia que a él le preocupa.

Antes de comenzar, quiero excusarme con César González por no responder sus comentarios sobre las elucubraciones teóricas e históricas, por cierto divertidas, del Ministro de Hacienda expuestas en una reciente conferencia y que uno puede compartir o no, pero que no tienen mayor relación con la calidad de la política económica que se ha venido adelantando.

Por otra parte, al respecto de los comentarios a propósito de las normas sobre límites de endeudamiento individual, consolidación de riesgos y garantías

de personas relacionadas, expeditas para mejorar la solvencia y la solidez del sector financiero, me parece que las explicaciones dadas por el Ministro de Hacienda son más que suficientes.

Ya pasando a los temas de actualidad, el señor Ministro de Hacienda, en su intervención de ayer, realizó un diagnóstico de la actual coyuntura macroeconómica y en particular señaló con toda la precisión necesaria cómo la inflación del primer trimestre del año en lo que hace referencia a servicios y bienes, bajó un punto porcentual. Al excluir los alimentos, la inflación consolidada de doce meses ha bajado un punto y medio desde noviembre pasado. Esto demuestra que sí nos encontramos frente a una situación coyuntural de subida del precio de los alimentos, con ciclos bien conocidos.

Pero aceptar como diagnóstico que las alzas recientes se deben exclusivamente a un problema cíclico, sería riesgoso. Desde hace muchos meses, la demanda agregada está creciendo a tasas superiores al 10% anual, altas aún para los llamados tigres asiáticos y que no tienen antecedentes en la historia colombiana. Es esa circunstancia la que puede explicar cómo la economía colombiana pudo crecer el año pasado más del 5% con un crecimiento de importaciones de más del 50%. Un crecimiento de la demanda de esta naturaleza puede ser enfrentado exitosamente en una economía abierta, pero el ritmo observado puede generar cuellos de botella en diversas áreas de la economía. Las decisiones recientes deben entenderse entonces como una manera de moderar ese crecimiento, para asegurarnos de que las metas inflacionarias se puedan cumplir. Las circunstancias actuales de la economía colombiana y las políticas puestas en práctica son totalmente compatibles con una rebaja continua de la inflación y los brotes recientes

nada tienen que ver con una inflación de costos. Por esa razón se han tomado las decisiones para moderar tanto el crecimiento del gasto privado como del público.

En lo que tiene que ver con el gasto público, el Ministro de Hacienda expuso detalladamente en el día de ayer las decisiones tomadas para controlar el gasto programado en 1994. Pero es bueno recordar que esta administración ha tenido un record fiscal impecable. Es verdad que en estos años se ha expandido el gasto del Estado para atender necesidades apremiantes en campos como la inversión social, la justicia o la seguridad. Pero este incremento se ha financiado en su totalidad a través de tributación, lo cual nos permitió generar un superávit en 1991, un pequeño déficit en 1992 y de nuevo un saldo positivo en 1993. Así mismo al comenzar el año, teníamos programado tener un superávit del 1.7% del PIB para 1994. Sin embargo, las proyecciones iniciales de gasto público se han reducido en 750.000 millones de pesos en lo que va corrido del año, 350 mil millones en recorte y 400 mil millones en rezago. Y de todos modos estamos trabajando en lograr un superávit cercano al 3% del PIB para 1994.

En cuanto al gasto privado, este se debe fundamentalmente a las bajas tasas de interés y a la expansión de la cartera comercial, con lo cual el análisis del Gobierno y de la Junta Directiva del Banco coincide con el de César González y fue el que condujo a la Junta Directiva del Banco de la República a adoptar medidas recientes. Estas medidas, según el Doctor González, más que inoportunas serían tardías, además de haber sido inconsultas, como también lo eran todas las que adoptaba la antigua Junta Monetaria. Muchos están de acuerdo en la inconveniencia de las medidas sorpresivas, aunque



para proceder de esta manera no le faltan buenos argumentos a los miembros de esa benemérita corporación. Por lo demás, algunas de las medidas drásticas sugeridas por el Presidente de la Asociación, inclusive de restricción del crédito bancario, hubieran producido los efectos perniciosos que se produjeron en 1991 en materia de tasas de interés, así acentuando la revaluación del peso.

Con respecto a las medidas adoptadas para controlar el ingreso de capitales, los argumentos del Presidente de la Asociación para hacerlas parecer tardías, también pueden usarse para validarlas. Solo con el fin de ver las diferentes alternativas existentes, se puede pensar que si estas medidas se hubiesen adoptado con anterioridad, no se hubiese permitido la expansión de la economía y el consecuente crecimiento de las importaciones, con lo cual la presión cambiaria podría haber sido mayor. Sin embargo, quisiera recordarle al Presidente de la Asociación que en toda esta discusión, el Gobierno Nacional solo es competente en la parte fiscal. Los otros puntos son de competencia de la Junta del Banco de la República. Y me permitiría señalar también que el control al crecimiento de la demanda agregada se podría haber hecho hace muchos meses, tal vez con costos exagerados sobre el desempeño de la producción y el empleo. La política concertada entre el Gobierno y la Junta Directiva es una que permite una vigorosa expansión de la economía sin dejar de ser compatible con la reducción de la inflación.

He querido venir personalmente en el día de hoy para despedirme de todos ustedes y reiterar ante los aquí presentes el interés del Gobierno en el desarrollo de este sector, tan vital para la economía del país.

comercial italiana y a su filial, el Banco Sudameris. En 1930 llegó a Colombia, transferido a la sucursal de Bogotá del Banco Sudameris; en 1955 fue nombrado director de las sucursales colombianas. Posteriormente ejerció, en calidad de encargado, como presidente de la Junta Directiva y en la actualidad es el representante para Colombia del Sudameris Banking Group.

En forma paralela con su actividad profesional, ha estado vinculado a diferentes entidades a las cuales ha prestado su concurso desinteresado, tales como los Consejos Directivos de la Fundación Leonardo Da Vinci, y de la Cámara de Comercio Italiana. Fue también presidente de la Junta Directiva de Olivetti Colombiana, miembro de la Junta Directiva de la Corporación Financiera Colombiana y miembro de la Junta Directiva de Davivienda.

Por su contribución y aportes ha sido objeto de diferentes distinciones en Colombia, Italia, Francia y la Santa Sede.

## **PALABRAS DEL DR. ALFREDO MIANI**

Excelentísimo señor Presidente de la República; Dr. Mauricio Cabrera Galvis, Presidente de la Junta Directiva de la Asociación Bancaria; Dr. César González Muñoz, Presidente de la Asociación Bancaria; señoras y señores:

Estoy muy agradecido con el Sr. Presidente de la República por su augusta presencia en este acto y con la Junta Directiva de la Asociación Bancaria, por estrenar conmigo la medalla de la Asociación Bancaria y de Entidades

Financieras, creada hace dos semanas. Al examinar la trayectoria de mi vida bancaria, la Asociación Bancaria ha creado un premio, en mi caso, a la sobrevivencia. Realmente, 69 años de trajinar en este oficio, 64 en Colombia, es una historia muy larga. Esa larga historia me ha permitido asistir a muchos acontecimientos, entre otros, al nacimiento de la propia Asociación Bancaria, a la cual nos sentimos entrañablemente ligados y me ha permitido alternar con muchos personajes, algunos de los cuales me entregaron sus enseñanzas y todos ellos, su ejemplo. Yo quiero con reverencia, evocar aquí el recuerdo de quienes fueron los verdaderos forjadores de la grandeza bancaria de Colombia. Recordaré aquí, al dr. Julio Caro, al dr. Ernesto Michelsen, al dr. Soto, al dr. Luis Angel Arango, al dr. López de Mesa, al dr. Dever, al dr. Giovanni Cerbenti, al dr. Antonio Délica, al dr. Vicente Uribe Rendón, al dr. Eduardo Arias Robledo, al dr. Ignacio Copete Lizaralde y al dr. Luis Soto del Corral. Desafortunadamente, todos ellos, desaparecidos. Por mi parte, reclamo el mérito de haber sido el preceptor de varias generaciones de aprendices bancarios. A ellos traté de transmitir no solamente lo que la experiencia me había enseñado, sino también el sentido de la nobleza de nuestra profesión, que al distribuir juiciosamente, recursos siempre escasos y al evitar que se malgasten en empresas descabelladas o improductivas, prestan un señalado servicio para el progreso y la prosperidad de la Nación. Me queda agradecer a los presentes, su gentileza en acompañarme.

Muchas gracias.