

# 1999: año difícil para la economía y el sector financiero



ASOCIACION BANCARIA  
Y DE ENTIDADES FINANCIERAS  
DE COLOMBIA

## ASOBANCARIA

# **1999: año difícil para la economía y el sector financiero**

---

Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia  
Mayo de 2000

**ASOCIACION BANCARIA  
Y DE ENTIDADES FINANCIERAS  
DE COLOMBIA, ASOBANCARIA**

---

***Presidente***

Jorge Humberto Botero

***Vicepresidente***

Germán Camacho Alvarez

***Gerente de Análisis Económico***

Hernán Avendaño Cruz

---

© Asobancaria

ISBN 958-9040-61-6

Venta al público \$53.000

***Compilación***

María Constanza Mejía Meneses

***Edición***

Asociación Bancaria y de Entidades  
Financieras de Colombia, Asobancaria

Cra. 9ª N° 74-08 Piso 9º

Tel. 249 6411 Ext. 470

Faxes: 2119915 - 2175594

1ª edición

300 ejemplares

311 páginas

***Impresión***

Tricolor Editores Ltda.

---

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro  
ni su transmisión en ninguna forma o por cualquier medio,  
ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros medios,  
sin el permiso previo y por escrito del editor.

---

## Contenido

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Sesión de instalación</b>	
<i>Efraín Forero Fonseca</i> .....	11
Nuevos caminos para dinamizar el sistema productivo de la economía	
<i>Juan Camilo Restrepo Salazar</i> .....	25
<b>Segunda sesión</b>	
Microcrédito y desarrollo social. Panorama internacional y examen de casos exitosos	
<i>Nancy M. Barry</i> .....	53
<i>Beatriz Marulanda</i> .....	61
Prevención y solución de crisis financieras. Experiencias internacionales	
<i>Francisco Otero</i> .....	83
<i>Florángela Gómez Ordóñez</i> .....	91
<b>Tercera sesión</b>	
Intervención de la superintendente bancaria	
<i>Sara Ordóñez Noriega</i> .....	99
<b>Cuarta sesión</b>	
Prevención y solución de las crisis financieras. Experiencias internacionales	
<i>Patricia Armendáriz</i> .....	115

Prevención y solución de crisis financieras:  
reflexiones desde una perspectiva española  
*José Pérez* ..... 137

Colombia, diagnóstico sectorial bancario  
Evitando la próxima crisis  
*Santiago Madriñán de la Torre* ..... 159

**Quinta sesión**

Causas de la recesión y estrategia de reactivación  
*Miguel Urrutia Montoya* ..... 173

**Sexta sesión**

Una nueva banca hipotecaria.  
Tendencias mundiales y análisis del caso colombiano  
*Hernando José Gómez* ..... 189  
*Michael Bookstaber* ..... 201

**Séptima sesión**

¿Avanza Colombia hacia la paz?  
*Jesús Antonio Bejarano* ..... 217  
*Dilia Estrada de Gómez* ..... 227  
*Luis Guillermo Vélez* ..... 235  
*Rafael Amador* ..... 241  
*Gustavo Petro* ..... 247

Economía y paz. Reflexiones sobre la crisis  
nacional de fin de siglo  
*Carlos Caballero Argáez* ..... 255

**Sesión de clausura**

*José Joaquín Casas Fajardo* ..... 277  
*Jorge Humberto Botero* ..... 281  
*Andrés Pastrana Arango* ..... 299

## Presentación

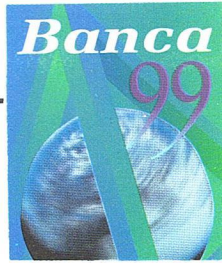
*La Convención Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Banca 99, efectuada los días 24 y 25 de junio en Cartagena de Indias, tuvo como marco un contexto económico, político y social de enorme trascendencia para el país.*

*En consecuencia, la agenda económica del certamen recogió parte de la temática que ocupaba el interés nacional como el manejo de la crisis financiera, la reforma de la banca hipotecaria, microcrédito y desarrollo social y el proceso de paz.*

*Conferencistas nacionales e internacionales de reconocida trayectoria compartieron con el auditorio sus experiencias y conocimientos en estos tópicos.*

*Las autoridades colombianas, por su parte, y el sector financiero presentaron respectivamente sus políticas y posiciones frente a la problemática económica en gestación.*

*Esta publicación recoge todas las intervenciones de Banca 99 con el propósito de que los estudiosos de la economía y del sector encuentren en ella un documento valioso e histórico para el análisis posterior de los hechos.*



## *Sesión de instalación*



Durante el acto de instalación de Banca 99 aparecen, de izquierda a derecha, el comandante de la Base Naval ARC Bolívar, Carlos Cubillos Mariño; la superintendente bancaria, Sara Ordóñez Noriega; el ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo Salazar; el presidente de la Asobancaria, Jorge Humberto Botero; el presidente de la junta directiva de la Asobancaria, Efraín Forero Fonseca, y el gobernador de Bolívar, Miguel Raad Hernández, entre otros.

**Efraín Forero Fonseca\***  
*Presidente de la junta directiva de la Asobancaria*

---

---

\* Ingeniero industrial de la Universidad Javeriana, con especialización en banca de la Universidad de los Andes y M.S. Industrial Engineering de University of Michigan U.S.A.

Entre otros cargos se ha desempeñado como presidente de Delta Bolívar. En Seguros Bolívar ocupó los cargos de gerente financiero, gerente administrativo, subgerente de la sucursal Bogotá, jefe del departamento de sistemas y procedimientos, asistente de la gerencia general.

Pertenece a las juntas directivas de Davivir, Fiduciaria Davivienda, Asobancaria, ICAV y Capitalizadora Bolívar.

**E**n primer término, quiero expresar nuestro agradecimiento a los expertos conferencistas que nos acompañan, cuya participación hará de esta reunión una valiosa experiencia para todos nosotros. De igual manera, deseo agradecer muy especialmente la presencia del ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo; de la superintendente bancaria, Sara Ordóñez, y del director del Fogafin, Jorge Castellanos, altos dignatarios del equipo económico del gobierno, quienes en compañía del gerente del Banco de la República, Miguel Urrutia, presentarán los planes y orientaciones de las políticas y estrategias en relación con las materias de su competencia. Para la sesión de clausura tendremos el honor de contar con el presidente de la república, Andrés Pastrana Arango; su presencia enaltecerá el evento y nos otorgará el privilegio de recibir de viva voz las opiniones y directrices del gobierno, cuya voluntad –lo sabemos– está indefectiblemente orientada a salvar los obstáculos que se interponen en el camino de la recuperación del país.

## **Situación económica**

El entorno económico que enmarca esta reunión es, sin lugar a dudas, uno de los más críticos de la historia nacional. Los indicadores de crecimiento del PIB (-4,8% para el primer trimestre del año), de desempleo (19,5%) y de déficit fiscal (estimado en 3% para 1999), entre otros, insinúan un estado de recesión. Adicionalmente, vivimos uno de los momentos de mayor ten-



sión en el campo social, pues se han profundizado las deficiencias en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Una situación como la descrita obliga a convocar las intenciones y voluntades con miras a resolver los problemas nacionales, particularmente los relacionados con el sistema financiero, y nos obliga también a abandonar ese ambiente de confrontación que nos rodea, en el que parece que los colombianos nos hubiésemos propuesto magnificar nuestras diferencias para agravar las dificultades.

Por esta razón quiero invitarlos a orientar las deliberaciones de este foro en la búsqueda de coincidencias y acuerdos que conduzcan a soluciones oportunas y eficaces.

Cuando se posesionó el actual gobierno, el pasado 7 de agosto, las encuestas de opinión entre los empresarios señalaban la reducción del déficit fiscal, la disminución de las tasas de interés, el restablecimiento de la liquidez del sistema financiero y la estabilidad cambiaria como los asuntos que demandaban atención prioritaria para conjurar la difícil situación económica.

Pues bien, creo que todos debemos aceptar que la política económica del gobierno, concertada con el Banco de la República, ha alcanzado éxitos innegables en varios de los aspectos mencionados, en particular en cuanto se refiere al restablecimiento de la liquidez del mercado y la reducción de las tasas de interés a uno de sus niveles más bajos de los últimos 20 años. La DTF ha descendido cerca de 20 puntos desde noviembre de 1998, cuando estaba en 37,17%, ubicándose hoy en el 17,5% anual. Estas nuevas circunstancias, además de allanar el camino para la normalización de la actividad crediticia, reportaron beneficios inmediatos al sector productivo, cuyas obligaciones, en su mayor parte, se encuentran referidas a este indicador.

También en el control de la inflación se han obtenido resultados muy satisfactorios. En el mes de mayo la cifra anualizada descendió al 9,98%, y aunque sabemos que en diciembre podrá estar cerca del 13%, dado el comportamiento de los precios en el segundo semestre, debemos registrar complacidos este logro que, por una parte, protege los ingresos de la pobla-

ción menos favorecida al experimentar este año un aumento en términos reales y, por otra, mejora nuestra competitividad en relación con otros países latinoamericanos que nos han tomado una gran ventaja en el control del crecimiento de los precios.

Así mismo, durante las grandes dificultades e incertidumbres que generaron las crisis de Asia, Rusia y, posteriormente, de algunas economías latinoamericanas, nuestra moneda se comportó en forma estable, y los niveles de reservas internacionales también se mantuvieron normales. Adicionalmente, a finales del año pasado, gracias a una estupenda gestión diplomática liderada por el presidente Andrés Pastrana y su equipo económico, Colombia obtuvo el apoyo de la banca multilateral mediante el otorgamiento de los créditos requeridos para su financiamiento externo.

Quedan para el futuro, sin embargo, las experiencias vividas como consecuencia de los mecanismos adoptados para proteger el valor del peso, que en la práctica se tradujeron en una asfixiante iliquidez que provocó el desbordamiento de las tasas de interés, con efectos nocivos para todos los actores económicos. Allí está, pues, esta experiencia para pensar que, de presentarse situaciones similares, no sería aconsejable recurrir a los mismos mecanismos.

Subsisten, igualmente, algunos aspectos estructurales cuya atención es necesaria para avanzar por la senda de la reactivación, como quiera que, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por el gobierno y que aquí reconocemos, persisten el desempleo y los síntomas de deterioro de la actividad económica. Estas circunstancias negativas infortunadamente alimentan la sensación de duda tan generalizada hoy entre los colombianos, y resultan tanto más dañinas en cuanto –avivadas por otros problemas estructurales que nos aquejan, como el referente a la paz– comienzan a afectar la opinión de entidades internacionales de importancia estratégica para Colombia, como las agencias calificadoras de riesgo.

Parece haber consenso en que las principales causas de esta situación son el déficit fiscal, las dificultades del sector financiero y la falta de programas claros de reactivación del sector real o la imposibilidad de ponerlos en marcha.

En relación con el problema fiscal, nos identificamos con la necesidad de revisar el tamaño del Estado, la urgencia del ajuste y la lucha contra la corrupción, en razón de que el gobierno enfrenta una crítica situación de ingresos. A ese respecto, apoyamos los esfuerzos por reducir y castigar las distintas formas de evasión, pero desaprobamos la creación recurrente de nuevos tributos y cargas a los contribuyentes. La experiencia reciente ha puesto en evidencia esa relación inversamente proporcional que existe entre el incremento de los impuestos y el aumento de los recaudos, confirmando que, en la medida en que los mayores impuestos golpean en forma directa la generación de riqueza, no se traducen finalmente en mayores ingresos.

Por otra parte, urge acelerar los programas de vivienda social y de infraestructura, fundamentales para la generación de empleo y la reactivación de muchos otros sectores relacionados. Así mismo, existe un enorme potencial en los programas a cargo de los municipios y gobernaciones, que deben coordinarse para conseguir el impulso inicial que el país necesita; en este sentido, los planes de vivienda, transporte y obras de la alcaldía de Bogotá seguramente tendrán un enorme impacto sobre la recuperación económica de la ciudad.

Algunos otros frentes requieren también una especial atención. Por ejemplo, hay que imprimirle una mayor dinámica al plan de reconstrucción del eje cafetero; lo propio ocurre con el campo, sector que clama por atención inmediata. No debe ignorarse que el derrumbe de los precios de los productos agrícolas contribuyó al descenso de la inflación pero afectó de manera grave a los campesinos, quienes soportan además, sistemáticamente, los flagelos de la inseguridad y la violencia.

Por su parte, el esfuerzo por abrir nuevos mercados y duplicar las exportaciones debe recibir toda clase de atención y apoyo; estamos en una economía globalizada, por lo que la estrategia para mejorar nuestra competitividad y hacer presencia en los mercados internacionales no puede ser coyuntural sino estructural y de largo plazo.

## **El sector financiero**

El gobierno encontró una difícil situación en este sector. A mediados de 1998 se observaban en el sistema financiero colombiano condiciones bastante preocupantes, como el deterioro de los activos productivos –principalmente de la cartera de créditos–, dificultades estructurales en la liquidez del sistema y problemas de rentabilidad y solvencia de algunas entidades, presentándose así, desde ese momento, los síntomas de una crisis.

Es evidente que el marcado deterioro de la economía durante los últimos años, después de un período de acelerado crecimiento, así como los elevados niveles de tasas de interés y la situación de extrema iliquidez vivida en el segundo y tercer trimestres de 1998, contribuyeron a crear un escenario adverso, agravado por cierta imprevisión –hay que reconocerlo– de banqueros y supervisores que no anticipamos el difícil entorno económico que sobrevendría y la manera como podría afectar la capacidad de pago de los usuarios del crédito.

El gobierno ha enfrentado esta crítica situación principalmente a través de la emergencia económica, el establecimiento de la línea de capitalización para el sector financiero y la reciente aprobación de la ley de reforma financiera. En este período, ha intervenido y oficializado algunas entidades de crédito y apoyado la banca cooperativa, buscando mantener la estabilidad del sistema y la confianza de los ahorradores.

De acuerdo con cifras del Fogafin, el costo del plan de capitalización del sistema financiero será de \$7,3 billones, de los cuales \$3,3 billones están asignados a la banca oficial, \$300.000 millones a las cooperativas y \$3,7 billones al sector privado.

Los resultados de las entidades públicas tienen un peso negativo importante en las cifras del sistema. De acuerdo con información de la Superintendencia Bancaria, las pérdidas de la banca pública a abril de 1999 eran de \$540.909 millones y su patrimonio de sólo \$286.000 millones, mientras que el monto de la cartera improductiva y de los bienes recibidos en pago ascendía a \$2,5 billones. Una vez más se hace evidente la urgencia de reducir la participación

estatal en la banca, sanear las entidades, privatizar todas aquellas que no sean vitales para las necesidades del país y liquidar o fusionar las demás. El plan que el gobierno ha venido anunciando para reestructurar la banca oficial se debe acelerar y ejecutar, no sin antes definir reglas y códigos de conducta que garanticen que todas sus operaciones en el futuro se hagan conforme a las más estrictas y sanas prácticas bancarias.

## **La banca privada**

En cuanto a la banca privada, la cartera vencida neta de provisiones y los bienes recibidos en pago a abril de 1999 ascendían a \$4,2 billones y su patrimonio era de \$8,1 billones. Para el fortalecimiento patrimonial de las entidades del sector financiero privado, el Fogafin estructuró una línea de capitalización por \$3,2 billones, que busca que las instituciones se liberen de sus activos improductivos y se recapitalicen, cumpliendo con programas de ajuste que naturalmente exigen el esfuerzo y el respaldo de los accionistas. Esta es, sin lugar a dudas, una fórmula técnicamente bien definida y mejor intencionada que, a juzgar por el monto de los recursos asignados, revela el deseo de la autoridad porque todo el sistema entre en un proceso de fortalecimiento de capital y liberación de activos improductivos. Sin embargo, es muy probable que a esa línea no accedan las entidades filiales de bancos extranjeros, ni aquellas nacionales con una situación de solvencia adecuada y calidad aceptable de sus activos; por tanto, se puede estar sobredimensionando el problema en esta parte del sector, y estimulando injustificadamente nuevos patrones contables para el registro de los activos y sus provisiones. También es importante destacar que esta es una línea de crédito con costo y garantías, que por tanto no representa un subsidio para la entidad ni para los accionistas, ni un costo para el fondo ni para los contribuyentes.

Por otra parte, no obstante compartir la finalidad y estructuración de la fórmula ideada por el Fogafin, nos parece que la exigencia de excluir del balance en forma total e inmediata los activos improductivos causa un efecto contable que puede resultar excesivo, considerada la situación particular de establecimientos y accionistas, lo cual en la práctica puede convertirse en un impedimento para que algunas entidades interesadas tengan acceso a la

línea. Por esta razón nos permitimos sugerir el estudio de otros mecanismos de movilización de los activos improductivos, que no trasladen de inmediato la totalidad del castigo sobre el patrimonio de la entidad ni sobre el de los accionistas que deben, simultáneamente, recapitalizar.

Precisamente para evitar exclusiones indeseadas, también convendría abrir la posibilidad de que el Fogafin acuerde con los accionistas de la entidad financiera un plan de capitalización perfectamente definido en su plazo y monto, en el que se establezcan diferentes etapas para su ejecución.

## **El sector real**

Como elemento esencial para la reactivación del sector debemos contar con un sistema en movimiento, que otorgue permanentemente créditos a todos los sectores y regiones y con capacidad de generación de recursos para apalancar su crecimiento y su actividad. Para ello necesitamos que nuestros clientes sean sujetos de crédito, que sus negocios sean viables y que se redoblen los esfuerzos por su fortalecimiento patrimonial. Las líneas de capitalización para las empresas del sector real son un ingrediente fundamental de la reactivación económica, así como lo es el desarrollo del incipiente mercado de capitales. No podemos esperar que las empresas vuelvan a tener el crédito como única fuente de fondos; esta sería una medicina efímera, que en muy poco tiempo produciría un mal aún peor. Para poder estimular los procesos de reestructuración de deudas de las empresas en dificultades temporales pero viables, pedimos que se revisen las actuales normas exigidas en la regulación con el fin de evitar tratamientos contables que impidan la adecuada y necesaria participación de los establecimientos de crédito.

Así mismo, se requiere revisar la intención de la Superintendencia Bancaria de precalificar sectores o clientes con base en la menor calificación asignada por alguna entidad financiera, pues con esta práctica se descalifica en forma injusta como sujetos de crédito a empresas que ven cerrar súbitamente su acceso a préstamos, generándose para ellas situaciones de iliquidez insostenibles.

## **La liquidez estructural del sistema**

Para poder contar con un sistema más estable debe desarrollarse un mercado de dinero de mediano y largo plazos, pues actualmente el 68% de las captaciones del sistema se hace a menos de 180 días. Celebramos los esfuerzos de las distintas autoridades en este sentido, y reiteramos la necesidad de crear estímulos tributarios y de mercado para que los inversionistas, sean o no institucionales, busquen alternativas de inversión de largo plazo como bonos, letras hipotecarias, titularizaciones y, por supuesto, TES. Como complemento necesario se requiere darles a estos instrumentos un mercado secundario, apoyado ojalá por la aceptación de estos títulos como soporte para las operaciones que se realicen con el Banco de la República, cuando cuenten con una adecuada calificación.

En medio de las dificultades de la crisis tendemos a olvidar que la eficiencia de la banca en Colombia tiene un largo camino por recorrer. Para afrontar los desafíos del nuevo siglo y poder competir a nivel internacional, son aún muchos los esfuerzos que debemos realizar, principalmente en sistemas de pago, desarrollo de la banca y canales virtuales. Especial atención merecen los centros electrónicos de compensación y la masificación de Internet.

## **La banca hipotecaria**

Si bien en los dos últimos años el sistema hipotecario ha sido objeto de críticas y ataques provenientes de distintos frentes, incluso políticos, y la situación todavía presenta dificultades, creo que estamos frente a una maravillosa oportunidad para que, en beneficio de todos los colombianos, en particular de aquellos que no tienen casa, construyamos un nuevo y fortalecido sistema de financiación de vivienda.

Las atribuciones que el Congreso le ha otorgado al gobierno nos obligan a trabajar conjuntamente en el propósito de concebir un sistema que sea atractivo y seguro para todos los participantes, que sea estable y balanceado y que busque sus recursos en los inversionistas institucionales que, como los

fondos de pensiones, requieren instrumentos con rendimientos reales positivos de largo plazo y adecuadamente garantizados.

No cabe duda de que el sistema hipotecario colombiano es uno de los más exitosos en Latinoamérica y que, aun en las actuales circunstancias, posee activos muy valiosos. El upac ha entregado vivienda a más de 1,4 millones de familias colombianas y cuenta con cerca del 27% de la cartera del sector financiero.

Sin embargo, tampoco los deudores de créditos hipotecarios escaparon a los efectos de la recesión económica y las altas tasas de interés, lo que generó un deterioro preocupante de la cartera. Por fortuna la reducción de las tasas de interés, junto con los programas de alivio llevados a cabo por el gobierno y las entidades prestamistas, permitieron normalizar un porcentaje importante de la cartera vencida: más de 70.000 clientes pusieron al día sus obligaciones, normalizando créditos por cerca de \$1,4 billones, lo cual permitirá que el índice de cartera vencida se sitúe en el 10%.

Adicionalmente, la junta directiva del Banco de la República, el gobierno y las entidades que otorgan créditos en upac trabajan de manera conjunta en la concepción de mecanismos de liquidez y cobertura del riesgo básico inflación-tasas de interés para evitar que, por efecto del reciente fallo de la Corte Constitucional, se disminuya la capacidad de estas entidades para generar créditos de largo plazo destinados a la financiación de vivienda.

Con todo, es inevitable mencionar la preocupación que han generado algunos comentarios de varios magistrados de la Corte Constitucional, relacionados con el tema de la capitalización de intereses. Con mayor razón ahora que la Corte está próxima a fallar la demanda presentada contra el Decreto 677, que creó el sistema upac en 1972. Como bien lo han expresado expertos en el tema, la prohibición de capitalizar intereses sería un golpe mortal al sistema de financiación de vivienda, puesto que una decisión de tal naturaleza tendría la lamentable e indeseada consecuencia de marginar del crédito a los sectores de ingresos medios y bajos, ya que es claro que no estarían en capacidad de pagar cuotas que incluyan la totalidad de los costos financieros. Por esto se afirma que, en los países con economías inflacionarias, la



capitalización de intereses ha facilitado la democratización del crédito, pues a través de ella segmentos de la población tradicionalmente marginados han tenido acceso a préstamos. Igual perjuicio se ocasionaría a los usuarios de créditos para proyectos de mediano y largo plazos, entre otros los de cultivos de tardío rendimiento.

Tal vez ésta sea una buena oportunidad para hacer eco de algunas voces autorizadas que perciben en los fallos de la Corte Constitucional ciertos excesos que, en ocasiones, han producido consecuencias incluso no queridas ni previstas por la misma Corte. Se comenta con preocupación que este tribunal, más allá de su función de verificar que las leyes que se expidan no contraríen la Carta Fundamental, ha terminado expidiendo normas por medio de sus sentencias, con lo cual se arroga funciones asignadas por nuestra Constitución a otras ramas del poder público, dentro de la natural división de poderes. Esta actitud ha generado inseguridad e inestabilidad jurídicas, tanto más graves en el sector financiero en cuanto por su sensibilidad resulta mucho más vulnerable a esta clase de situaciones.

## **Conclusiones**

A manera de conclusión, quisiera mencionar nuestra esperanza y compromiso por una pronta recuperación económica. En medio de las grandes dificultades nacionales, logros como los obtenidos, principalmente en materia de tasas de interés, inflación y estabilidad cambiaria, son señales inequívocas de un futuro próximo mejor. Como lo son también el esfuerzo del gobierno por fortalecer patrimonialmente el sistema financiero, cuyo proceso de saneamiento por fortuna ya está en marcha, al igual que las medidas que en el mismo sentido se han anunciado para el sector real.

Quisiéramos reiterar que hoy más que nunca se impone la necesidad de permitir que nos guíen la conciliación y el entendimiento, como única vía para no entorpecer los esfuerzos que se realizan y, sobre todo, para derrotar el pesimismo y el desánimo.

**NUEVOS CAMINOS PARA DINAMIZAR  
EL SISTEMA PRODUCTIVO DE LA ECONOMÍA**

---

**Juan Camilo Restrepo Salazar\***  
*Ministro de Hacienda y Crédito Público*

---

---

\* Abogado de la Universidad Javeriana. Realizó estudios de derecho administrativo en la Universidad de París y de derecho económico en London School of Economics.

Ha ocupado, entre otros cargos, el de vicepresidente de la Comisión III del Senado de la República; senador de la República; presidente de Fedeleasing; miembro del Comité para Asuntos de Energía de las Naciones Unidas; ministro de Minas y Energía; presidente de Acerías Paz del Río; gerente comercial de la Federación Nacional de Cafeteros; presidente de la Comisión Nacional de Valores; superintendente bancario; asesor de la Junta Monetaria; representante de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia ante la Organización Internacional del Café en Londres; secretario (e) de la Junta Monetaria.

Ha sido miembro de las juntas directivas del Banco de la República, Flota Mercante Grancolombiana, Ecopetrol, IBM para América Latina, Corporación Financiera Suramericana, Diners Club y Banco Superior.

Se ha desempeñado como catedrático de finanzas públicas de la Universidad Externado de Colombia.

Es autor de publicaciones sobre obligaciones en moneda extranjera, apuntes de derecho económico, sociedad anónima y reforma financiera, ensayos de política económica y cafetera y hacienda pública, entre otros temas.

**E**s especialmente grato para mí venir a Cartagena a inaugurar esta nueva asamblea de la Asociación Bancaria.

Pero aún es más grato poder hoy, luego de un período particularmente difícil para la economía y el sector financiero, ser portador de buenas noticias y de un mensaje de optimismo y satisfacción por los logros alcanzados y por el despeje promisorio para todos, particularmente para el gremio que ustedes representan, del panorama que nos espera para al próximo semestre y para los años venideros.

Permítanme sólo y para ponernos en contexto, hacer algunas referencias al último año.

### **Necesitamos continuar con una política fiscal rigurosa**

Este último año ha sido probablemente uno de los más complejos que ha vivido Colombia en cuanto a actividad económica y también en lo que toca con el desenvolvimiento del sistema financiero.

Resulta, pues, oportuno que recapitemos brevemente lo que ha sucedido en uno y otro campo. Así podremos entender la panorámica sobre lo que se otea en el horizonte en estas dos materias.

No sería exagerado afirmar que después de la gran crisis de los años treinta, el último año ha sido, no sólo para Colombia sino para muchos países latinoamericanos, el más difícil que se haya vivido desde entonces.

A la crisis asiática se sumó la prolongación del estancamiento de la economía japonesa, a ésta la moratoria rusa y el efecto de contagio que inmediatamente generó en todo el mundo. A los nubarrones de los mercados internacionales de capitales se sumó durante varios meses la incertidumbre sobre el porvenir de la economía brasileña, hoy afortunadamente en vías de clarificación.

A la restricción en los flujos de capitales y de inversión extranjera directa hacia este continente se sumó también en este año el profundo deterioro de los precios de los productos básicos en magnitud tal que, con excepción del repunte de los precios del petróleo, no ha tenido precedentes desde la segunda Guerra Mundial.

Dentro de este agitado contorno internacional, la administración Pastrana comenzó su gestión. El país enfrentaba el gran desafío de reducir los llamados déficit gemelos (el fiscal y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos), los cuales se orientaban hacia niveles claramente insostenibles.

Afortunadamente tomamos a tiempo los correctivos necesarios en el campo fiscal. De lo contrario la situación se hubiera vuelto insostenible, y hoy registraríamos probablemente un déficit de las finanzas públicas agregadas de niveles del 6% o 7% del PIB con las consecuencias que ello hubiera acarreado.

Por el contrario, dentro de la actual proyección fiscal del país, el déficit de nuestras finanzas públicas cerrará este año en un nivel cercano al 3% del PIB. Lo cual, sin lugar a dudas, es encomiable si además se tiene en cuenta que 1999 ha sido un año especialmente difícil en el campo fiscal. Por razón de la desaceleración económica que hemos vivido, los recaudos efectivos se verán disminuidos en relación con los inicialmente proyectados en un guarismo cercano a \$1,5 billones (esta suma equivale a una y media veces la Reforma Tributaria de 1998).

De la misma manera, en enero de este año sobrevino el devastador terremoto de la zona cafetera, cuya reconstrucción demandará también esfuerzos fiscales que inicialmente no estaban proyectados.

Y por último, también ha sido necesario hacer frente con recursos presupuestales al apuntalamiento de la banca oficial, que en tan deplorable estado recibió este gobierno y que resultaba indispensable hacerlo a fin de proteger en debida forma el ahorro del público, la solvencia del sistema y la buena marcha del sistema de pagos del país. Pero a pesar de todas estas contingencias, nuestro firme compromiso es mantener una política fiscal rigurosa y austera como la mencionada. Así se lo hemos reiterado al Fondo Monetario Internacional en su visita de mayo y en la complementaria que actualmente adelantan, como fase preparatoria para la visita formal que tradicionalmente realizan durante el segundo semestre. Como se sabe, estas visitas sirven para ponerse al día sobre los desarrollos económicos recientes y las perspectivas de la economía colombiana. En esta ocasión, la visita ha coincidido con la aprobación en el Congreso de la República del Plan Nacional de Desarrollo y de allí la necesidad de compatibilizar la programación del período 1999 - 2002 con lo aprobado.

En particular, el gobierno le ha expresado al FMI su compromiso con el saneamiento fiscal, de tal manera que en los años venideros aseguremos un patrón de gastos que permita acercarnos al equilibrio fiscal. Ya se han observado logros importantes en el frente de bajar la inflación a un dígito y de reducir las tasas de interés de captación en cerca de 20 puntos, ganando competitividad internacional. En el segundo semestre se concretará la segunda oleada de reformas estructurales y con ello mantendremos nuestra credibilidad internacional.

El reto de mantener las finanzas públicas en buena forma no termina en 1999. Debe proyectarse hacia el año 2000, y de ahí en adelante durante los años venideros, con déficit declinantes hasta llegar, antes de que termine la actual administración, a niveles cercanos al equilibrio presupuestal. Tal es el propósito indeclinable del gobierno y así lo refrendaremos a partir del próximo 20 de julio con las siguientes medidas y políticas:

## **Optimismo pero mucha responsabilidad: ese es nuestro mensaje al país y al Congreso en la próxima legislatura**

1. La ley de presupuesto. Como primera medida, se presentará a consideración de las cámaras en la tercera década del mes de julio el presupuesto de la nación para el año 2000. Este será un presupuesto draconiano. Será el primer presupuesto preparado por la actual administración y esperamos contarle al Congreso y al país con total transparencia la situación de las finanzas públicas, sin sobrestimar rentas, sin inflar las apropiaciones de gastos para luego tener que recortarlos consecutivamente a lo largo de la vigencia presupuestal, e incorporando desde el presupuesto mismo el ajuste fiscal requerido para que en el año 2000 se mantenga la política de rigor y de seriedad fiscal con que se ha comprometido esta administración.
2. Otros tres proyectos. Simultáneamente con el presupuesto se presentarán a consideración de las cámaras, tres proyectos de ley, que aspiramos puedan ser evacuados en la legislatura que termina en diciembre de 1999, y que habrán de constituir reformas estructurales de fondo al funcionamiento de las finanzas públicas del país.
3. Régimen y provisión de pensiones. El primero de ellos tiene que ver con las pensiones del sector público, tanto en el nivel central como en el descentralizado de los departamentos y municipios. Esta es probablemente la mayor bomba de tiempo que tienen las finanzas públicas del país hacia adelante y que, por lo tanto, es necesario desactivar. La sanidad de la hacienda pública del siglo XXI se juega en la lucidez que tengamos los colombianos para generar oportunamente el ahorro que respalde los gigantescos pasivos pensionales que las diversas áreas de la administración pública reflejan en sus cálculos actuariales y que, de conformidad con estimativos recientes, podrían superar el 100% del PIB actual.
4. Racionalización del gasto en los entes territoriales. El segundo proyecto tiene que ver con restricciones y cortapisas que se le impondrán a los

gastos de funcionamiento y administrativos de los departamentos y municipios. La evidencia reciente demuestra que el problema fiscal colombiano no sólo se ubica a nivel del gobierno central sino también a nivel descentralizado. Vamos a seguir impulsando el proceso de descentralización, pero de una manera más eficiente, no sólo para que cumpla sus propósitos sino para que contribuya a la estabilidad de las finanzas públicas agregadas.

Racionalización del gasto en materia de cesantías y convenciones colectivas. Y por último, habrá de impulsarse con gran prioridad el proyecto de ley que ya hizo tránsito en la Comisión Tercera del Senado y que busca, entre otras cosas, cerrar el desangre fiscal que hoy generan las negociaciones irresponsables de convenciones colectivas y la retroactividad de cesantías que aún subsisten en algunos sectores de la administración pública.

Estas son las cuatro prioridades en política fiscal para el segundo semestre de 1999. Si se les mira en conjunto con las medidas que ya se han adoptado, tales como la Reforma Tributaria de 1998, las importantes modificaciones estructurales al manejo de las finanzas públicas, logradas en el plan de desarrollo en temas como la educación, la salud, las regalías y el manejo presupuestal, podemos concluir que está listo y estructurado el paquete para continuar el ajuste fiscal que requerimos para la sanidad de nuestras finanzas públicas.

Con todo lo anterior, nadie podrá albergar duda alguna sobre la determinación política de esta administración para poner en orden las finanzas públicas, no sólo en el corto plazo, sino dentro de una perspectiva estructural de mediano y largo plazos. Y esto lo hacemos con énfasis y decisión, sin titubeos, porque sabemos muy bien que las posibilidades de reanimar la economía y el empleo, de mantener bajas las estructuras de tasas de interés y de practicar una política cambiaria creíble y estable, son objetivos que dependen en alto grado de que las finanzas públicas estén en orden.



## **La recuperación de la tasa de cambio real**

El otro déficit gemelo, el de la cuenta corriente de la balanza de pagos, también tendrá un ajuste importante en este año. De niveles superiores al 6% del PIB en 1999 retornará a niveles cercanos al 4% del PIB, marcando por primera vez en los últimos cinco años un descenso, y ubicándose en los niveles que los expertos señalan como un nivel aceptable y financiable. Por supuesto, la reducción de las importaciones que ha tenido lugar en este año explica en parte este comportamiento, pero no es menos cierto que el oportuno ajuste en la banda cambiaria que se hizo en septiembre del año pasado, recién iniciada esta administración, y la recuperación de entre cinco y seis puntos en la tasa de cambio real que lograremos este año, gracias al ordenado comportamiento de los cambios en el interior de la banda y los descendentes niveles de inflación, son también factores que han permitido la moderación de este déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Quiero hacer énfasis muy especial en la recuperación de la tasa de cambio real que hoy les podemos ofrecer a los colombianos y a nuestros exportadores, gracias al notable descenso de la inflación, que demuestra que –más que bruscos cambios nominales– lo que cuenta finalmente es la recuperación de la tasa de cambio real.

La revaluación que tuvo lugar en los últimos cinco años ha sido uno de los graves problemas de la economía colombiana y una de las principales causas de la postración actual de la industria y la agricultura de nuestro país, así como de todas aquellas actividades expuestas a la competencia externa.

Las empresas colombianas tuvieron que enfrentar durante un largo período la combinación de un bajo precio del dólar y de una elevada inflación doméstica. Así, la revaluación fue un proceso que abarcó la mayor parte de la presente década y se acentuó en el cuatrienio pasado. En su momento más crítico, en junio de 1997, el índice de tasa de cambio real era inferior en 15% al de diciembre de 1986, un nivel que se ha considerado como de relativo equilibrio. En julio del año pasado, poco antes de asumir la actual administración, este índice era todavía inferior en 10,8% al de diciembre de 1986.

Como lo hemos mencionado en diversos debates públicos, la reactivación de la economía depende de la recuperación de la tasa de cambio real y hacia ese objetivo se ha orientado la política económica de esta administración desde agosto del año pasado, gracias al compromiso con el ajuste fiscal.

Ahora somos testigos del giro que ha dado el tipo de cambio. Según la última información del Banco de la República, el índice de tasa de cambio real promedio en mayo pasado fue de 104,6, superior en 12,3% al de agosto de 1988, el cual resulta compatible con la recuperación de las exportaciones.

Infortunadamente, las economías vecinas atraviesan por una delicada fase recesiva y la demanda mundial de algunos de nuestros principales productos de exportación continúa deprimida. Por esta razón, el despegue del sector exportador ha tomado más tiempo de lo previsto.

Sin embargo, esta recuperación evidente de la tasas de cambio real ha permitido realizar en el corto plazo un importante ajuste en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuyo déficit se redujo del 5,7% del PIB en 1998 a cerca del 4,0% en 1999. Esto implica un ajuste del 1,7% del PIB en el curso de un año. Como resultado de esto, desde hace varios meses la economía ha venido experimentando una rápida reducción de las tasas de interés, lo cual finalmente permitirá la recuperación de la actividad productiva.

### **El descenso sostenido en las tasas de interés: la mejor semilla para la recuperación económica**

Expertos coinciden hoy en afirmar que parte muy importante de la explicación de la fuerte contracción que ha tenido la actividad económica en los últimos tres trimestres se debe a la confluencia de dos factores, indeseables cada uno de ellos, pero fatales cuando se dan al mismo tiempo. El primero: una economía pública y privada altamente endeudada, como lo denotaban los altísimos déficit gemelos a los que me he referido. Y el segundo, niveles extravagantemente altos en tasas de interés, como los que prevalecieron en la segunda mitad de 1997 y en buena parte de 1998.

La confluencia de estos dos vectores condujo a que buena parte del ingreso disponible de la economía tuviera que destinarse al pago de costos financieros, sustrayéndole así exageradas cantidades de ingreso que pudo haberse destinado al consumo o a la inversión. Y ello en gran parte explica la fuerte contracción de la demanda agregada que hemos vivido últimamente en el país.

Por eso, constatarán ustedes, la política macroeconómica adelantada por la actual administración avanza en la dirección correcta puesto que hemos logrado controlar primero, y reducir después, cada uno de los dos déficit gemelos, reduciendo así los niveles agregados de endeudamiento con que venía desenvolviéndose la economía, y de otra parte, y en esto son ustedes los mejores testigos, hemos logrado orientar una baja sin precedentes en la estructura de las tasas de interés en Colombia, que nos ha permitido reducir el costo del dinero en cerca de 25 puntos a lo largo del último semestre. Las semillas, pues, de la recuperación económica y el empleo están sembradas y esperamos que empiecen a retoñar en el segundo semestre de este año.

## **Reactivación del crédito. Prioridad actual**

Pues bien, hecho el anterior balance hay que seguir adelante. Quedan aún muchos retos y metas por alcanzar. De forma prioritaria, tanto banqueros como gobierno, de manera unida, debemos trabajar por la reactivación del crédito. Esta es una tarea que nos compete a ambos sectores. Las condiciones están dadas. Permítanme enumerar las decisiones que el gobierno ha adoptado y las soluciones que está implementando a fin de que ustedes puedan, sin temor alguno, empezar nuevamente con vigor y confianza a ejercer su actividad normal en materia de otorgamiento de créditos:

### ***Normalización en el suministro de la liquidez***

En primer lugar y como ya es de su conocimiento, en coordinación con la junta directiva del Banco de la República hemos logrado normalizar el sumi-

nistro de liquidez al conjunto de la economía. Atrás ha quedado el período de astringencia en el crecimiento de la oferta monetaria y de la concomitante alza en las tasas de interés que se dio a mediados del año pasado, con el propósito, en ese entonces, de defender la banda cambiaria.

Esperamos que una circunstancia de esta índole no vuelva a presentarse. El gobierno constata que los costos para el sector real, de mantener una determinada política cambiaria a punta de exorbitantes tasas de interés, es demasiado costosa para el conjunto de la economía.

Contra lo que decían algunos escépticos, se ha logrado adelantar la política de la reducción en los niveles de tasas de interés, gracias a que tiene su respaldo de credibilidad en la seriedad y compromiso con la política fiscal que se está practicando, en la notable reducción del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en la recuperación de la tasa de cambio real, y en el hecho, también evidente, de que Colombia ha asegurado los requerimientos del financiamiento externo para este año gracias a los importantes programas que hemos acordado con la agencias multilaterales de crédito, con la exitosa colocación de US\$ 1.000 millones en el mercado voluntario de bonos que hicimos durante el primer semestre de este año, y con los programas de privatizaciones en marcha.

### ***Batalla contra el estancamiento del crédito***

No obstante lo anterior, la economía está enfrascada en un estancamiento en la demanda y oferta de crédito que tiene trabajando a media máquina la estrategia para la dinamización del mercado y la reactivación del empleo.

Y acá, por supuesto, me estoy refiriendo al *credit crunch* que se evidencia actualmente en Colombia. A pesar de que la liquidez se ha normalizado, a pesar de que la estructura de tasas de interés ha descendido notablemente, lo cierto es que la cartera bancaria continúa estancada en el país.

Y esto, por supuesto, señores representantes del sector financiero, preocupa tanto al gobierno como seguramente los debe preocupar a ustedes.

Porque es evidente que la reactivación de la economía que todos queremos empezar a constatar pronto, pasa por el meridiano de la normalización del otorgamiento del crédito en Colombia.

¿Qué estamos haciendo para romper este estancamiento del crédito? Muchas cosas. Pero permítanme mencionar las más importantes.

### **Recomposición de la solvencia y confianza en el sistema financiero**

La capitalización y saneamiento de la banca privada y de la banca oficial. Es evidente que mientras no se recompongan los índices de solvencia y las relaciones patrimoniales del sistema financiero, tan afectadas últimamente, será imposible ver normalizado el crecimiento de la cartera en el país. De allí, pues, que los esfuerzos inmensos que viene haciendo el gobierno tanto a través de Fogafin para contribuir a los esfuerzos del sector privado que lo requiera para sanear y recomponer patrimonialmente sus entidades, como los esfuerzos que hará también el gobierno para hacer lo propio con la banca oficial, son medidas orientadas a reactivar la economía, puesto que van a permitir que, saliendo de la crisis el sistema financiero como un conjunto, recobre las relaciones de solvencia necesarias para emprender la apremiante normalización del suministro de crédito en Colombia al sector productivo.

No voy a referirme a los aspectos técnicos de las diversas medidas que prácticamente desde el comienzo de la actual administración ha venido tomando el gobierno para prevenir lo que pudo haber acontecido en nuestro país, o sea una crisis sistémica en el campo financiero. Ustedes escucharán en esta asamblea exposiciones detalladas tanto de la superintendente Bancaria como del director de Fogafin sobre los aspectos técnicos de dichas medidas.

Quiero sí, mencionar que el gobierno tiene muy en claro que el sistema financiero es a la economía lo que el aceite es al buen funcionamiento de un motor. Si el aceite no fluye el motor no puede funcionar, y si se insiste en hacerlo, al cabo de poco tiempo se fundiría. Por eso la atención que el actual

gobierno le ha puesto y le seguirá prestando al sistema financiero. No como algunos despistados han dicho, que lo que se hace es para salvar banqueros o para socializar pérdidas. Nada más alejado de la realidad.

Queremos proteger mejor a los ahorradores y asegurar el buen funcionamiento del sistema de pagos. La época no ha sido fácil. Ustedes lo saben mejor que nadie. Por eso no me detengo en cifras ni en porcentajes. Sólo quiero reiterar ante esta asamblea que el gobierno seguirá atento, sin arrogancias, con firmeza cuando sea necesario, y con ánimo constructivo, colaborando con el sistema financiero del país en la superación de las dificultades de los últimos tiempos, escuchando las sugerencias positivas que se nos hagan para mejorar los instrumentos en marcha, pues el propósito es acertar, y convencidos de que lo que hemos venido haciendo desde la emergencia económica de noviembre del año pasado hasta el esquema de apoyo a la capitalización del sistema financiero que ha puesto en marcha el Fogafin y que se hará cada vez más operativo y práctico, sin desfigurar su filosofía, son medidas orientadas a preservar la confianza del público en el sistema financiero y a reactivar la economía, ayudando a reconstruir los averiados índices de solvencia del sistema.

### ***Modificaciones a la Resolución 004***

En el primer mes de ejecución de la línea de capitalización de Fogafin, nueve entidades han expresado su interés en acceder a ella, de las cuales cuatro ya han manifestado esa intención públicamente. Esto demuestra la voluntad de los accionistas para sanear y fortalecer patrimonialmente sus entidades, lo cual debe generar confianza entre los depositantes y esperanza entre quienes vemos en la reducción de las tasas de interés activas y en la irrigación de nuevos créditos, un instrumento necesario para la reactivación de la economía.

Durante este mes hemos analizado sugerencias de diferentes entidades financieras, que unidas a nuestra experiencia en el proceso, nos ha motivado a introducir una serie de cambios prácticos y operativos, sin modificar la filosofía inicial de la línea.

1. Los cambios se refieren, en primer lugar, a reducir el monto del ajuste:
  - No se provisionará la cartera calificada en «D» correspondiente a los créditos que fueron objeto de las medidas de alivio otorgadas por Fogafin a los deudores de créditos hipotecarios que se encontraban en mora.
  - Se disminuyeron los rubros de cargos diferidos que se deben amortizar.
2. En segundo lugar, se introdujeron modificaciones que harán el proceso de capitalización más práctico:
  - Esto hace referencia particularmente a nuevas facilidades de pago para el esfuerzo inicial de los accionistas que deban llevar el patrimonio técnico a cero.
3. Se realizaron modificaciones para simplificar la operatividad contable y el pago del crédito a Fogafin:
  - Los castigos no serán parte de las pérdidas del ejercicio ya que estos pasarán a una cuenta patrimonial.
  - El patrimonio autónomo será propiedad de los accionistas.
4. Por último, se fijó un plazo máximo hasta el 31 de diciembre del año en curso para solicitar acceso a la línea de capitalización.

Con estas mejoras finales, que serán explicadas en detalle por el presidente de Fogafin, y que incorporan sugerencias válidas de los representantes de las entidades financieras, invito a los accionistas a que soliciten el crédito de Fogafin o utilicen fuentes alternativas para llevar a cabo el proceso de saneamiento y fortalecimiento, de manera que se preserve la viabilidad del sistema en su conjunto.

Por su parte, el Estado como dueño, está dispuesto a realizar un saneamiento profundo en los bancos de su propiedad, el cual asciende a \$3,0 billones

equivalente al 2% del PIB y será financiado en diez años con cargo a vigen-  
cias futuras. Posteriormente estos bancos se venderán, con excepción del  
nuevo Banco Agrario de Colombia, y se utilizarán los mecanismos idóneos  
para recuperar parte del valor de los activos improductivos que quedaron en  
propiedad del Estado.

Asumir el costo de errores cometidos durante años en la banca pública, en  
estos momentos de enormes dificultades fiscales demuestra el compromiso  
de la actual administración, que considera el saneamiento del sector financiero  
una condición necesaria para retomar la senda del crecimiento económico.

Permítanme, antes de continuar con las medidas de reactivación del crédito,  
hacer algunas precisiones en torno a la banca oficial. El gobierno ni quiere ni  
aspira a acaparar más y más activos del sistema financiero.

Por el contrario: creemos que la participación del sector oficial puede llegar a  
ser mínima, una vez las condiciones del mercado lo vayan permitiendo. Si  
hemos tenido que oficializar algunas entidades, ello se ha hecho, única y  
exclusivamente, porque se vio que debido a su importancia, un eventual  
colapso hubiera acarreado graves riesgos sistémicos.

El gobierno registra con satisfacción que el Congreso hubiera creado recien-  
tamente la que se ha llamado «comisión de la verdad» de la banca pública,  
para que dentro de un plazo de seis meses le presente al país un informe  
completo e independiente de cuáles fueron las causas y cuáles las responsa-  
bilidades para que la banca pública en su conjunto mostrara tan deplorables  
resultados en los últimos años. Es bueno que se sepa, que el país conozca  
dónde están las verdaderas causas de este resquebrajamiento de la banca  
oficial.

Pero mientras estas evaluaciones terminan, y mientras el mercado esté en  
condiciones de permitir que una parte substancial de los activos financieros  
hoy manejados por el sector oficial retornen hacia el sector privado, como es  
nuestro propósito, no es menos cierto que al gobierno, como dueño de estas  
entidades, de la misma manera que a ustedes, como accionistas de las enti-  
dades privadas, les corresponde la responsabilidad de restituirles, previa las



cirugías administrativas y de gestión bancarias que sean necesarias, los índices mínimos de solvencia patrimonial que requiere este importante sector del conjunto financiero del país. Sólo así será posible proteger los ahorros y depósitos del público y contribuir activamente en la implantación de las medidas que viene adoptando el gobierno para reactivar la economía y el empleo.

Esta reestructuración administrativa, y la recomposición del capital requerido en la banca pública, la hemos diseñado de tal manera que ella podrá hacerse, en las cuantías requeridas, pero sin afectar bruscamente la política fiscal, la cual irá absorbiendo gradualmente, durante un período de diez años, este impostergable costo de recomponer patrimonialmente la solvencia del sector público financiero.

Como es sabido por este auditorio, es propósito del gobierno poner en venta cuatro de los cinco bancos oficiales que hoy están bajo su órbita, conservando únicamente un banco rural, más eficiente, saneado, blindado de los vicios politiqueros que lo agobiaron en el pasado y que habrá de remplazar a la actual Caja Agraria. El nacimiento en el día de mañana del nuevo banco rural constituye un hecho trascendental en la historia financiera del país, que le pone fin a más de tres décadas de titubeos y de paños de aguas tibias al saneamiento real del banco de las gentes del campo colombiano.

En cuanto a las otras entidades de carácter financiero, aprovecharemos las facultades que ha recibido el gobierno con el fin de reestructurar la administración pública para reducir, mediante fusiones o procedimientos análogos, el número de entidades financieras oficiales. Por ejemplo, de las nueve fiduciarias estatales que hoy existen, apenas quedarán dos, y se hará un proceso también de simplificación en el área de los fondos de primero y segundo piso oficiales que hoy existen.

### ***La nueva ley de reforma financiera***

Sin entrar en detalles técnicos y jurídicos, es preciso hacer una referencia especial a la reciente aprobación por parte del H. Congreso de la República de la ley de reforma financiera. Esta iniciativa le permitirá al gobierno, a la

Superintendencia Bancaria y de Valores y al Fogafin, contar con instrumentos adecuados para su intervención en el mercado financiero y de capitales. Igualmente debo destacar las facultades que por seis meses se le otorgaron al gobierno nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo ligado al IPC.

La aprobación oportuna de esta ley, como lo fue también la del plan de desarrollo, la reforma tributaria y el fondo de solidaridad por la paz, demuestra cómo la agenda legislativa que le ha propuesto el gobierno al Congreso se ha logrado tramitar puntual y oportunamente; y así esperamos que ocurra en el segundo semestre de 1999 con la agenda crucial de ajuste fiscal que he reseñado al comienzo de esta intervención.

- Creación de líneas de crédito especiales. Es necesaria la reestructuración del endeudamiento o capitalización del sector productivo para que se dinamice nuevamente el crédito, la producción y el empleo.

Conscientes de la necesidad de reactivar el crédito como herramienta indispensable para quebrar la tendencia recesiva por la cual está atravesando la economía y las dificultades crecientes de las empresas productivas y de las entidades territoriales para atender adecuada y oportunamente el servicio de sus deudas con el sector financiero, el gobierno quiere hoy poner al servicio de la economía y del país unos mecanismos que incentiven a los establecimientos de crédito a reestructurar masivamente las deudas de los deudores que así lo requieran y se consideren viables.

Antes de entrar a describir las distintas medidas adoptadas a este respecto quisiera explicar por qué es importante y necesaria para la reactivación económica la reestructuración de la deuda empresarial.

Prácticamente hay consenso de que en la actualidad, y de manera urgente, en Colombia es necesario adelantar un proceso de reestructuración de la deuda empresarial a gran escala. Por tratarse de un tema bastante conocido, y sobre el cual se han elaborado varios trabajos, quisiera presentar de manera esquemática los principales indicadores que ponen de

manifiesto la gravedad del problema de la deuda empresarial en nuestro país, previo el análisis de una muestra analizada:

- El crédito del sistema financiero a las empresas está estancado:

Durante 1998 la cartera comercial bruta presentó una gran desaceleración, al pasar de un crecimiento del 26,7% durante 1997 a un crecimiento del 6,3% al cierre de 1998.

- La situación de estancamiento se profundizó en el primer trimestre del año.

En efecto, a abril del presente año la cartera comercial presentó una caída del 0,2% en términos nominales respecto a la misma fecha del año pasado.

- El flujo de caja de las empresas, en la actual coyuntura de la economía, no permite atender el servicio de la deuda empresarial. El sector presenta problemas de generación de caja.
- En la actualidad y respecto a 1996, el sector real tiene que generar un 56% más de ingresos operacionales para cubrir los gastos financieros. Por cada peso pagado por servicios financieros en 1996, las firmas recibieron por ventas \$15. En 1997 recibieron \$10 y para 1998 recibieron sólo \$9,6.
- La cartera comercial vencida del sector financiero es elevada y continúa creciendo.

En efecto, pudimos observar cómo el crecimiento anual de la cartera vencida se triplicó entre 1997 y 1998, pasando de 21% observado en 1997, a 73% al cierre de 1998. De igual forma, durante el primer trimestre de 1999, el crecimiento anual pasó de 29% en abril del año pasado, a 76% en el mismo mes del presente año.

- Está aumentando rápidamente el número de empresas y sociedades admitidas o convocadas a trámite de concordato y liquidación obligatoria.

Entre 1996 y 1998, la cantidad de sociedades inscritas en la Superintendencia de Sociedades admitidas o convocadas a concordato pasó de 270 a 399, equivalente a un incremento del 48%. Así mismo, el incremento en el número de sociedades en liquidación obligatoria se incrementó, pasando de 25 a 180. No obstante, hay que tener en cuenta que buena parte de estas decisiones se vieron influidas por cambio de legislación. Estos indicadores muestran que se trata de un problema grave, que no puede ser solucionado sin la ayuda del Estado y es precisamente eso lo que estamos haciendo.

- Líneas de crédito a través del IFI: se destinan \$1,1 billones para promover reestructuraciones de deudas del sector real.

De conformidad con lo expuesto, el gobierno ha venido trabajando en varios frentes al mismo tiempo y para los efectos mencionados; en el día de ayer se tomó la decisión de capitalizar el IFI con \$100.000 millones adicionales a través del Fogafin, lo que le permitirá apalancarse en una relación de uno a once y otorgar líneas de crédito para reestructurar la cartera de entidades del sector real que sean viables, en una suma que se acercará a \$1,1 billones.

La reglamentación del IFI cuidará, como es natural, que estas líneas tengan un amplio multiplicador y no se concentren inapropiadamente. Las líneas del IFI quedarán dirigidas hacia los siguientes propósitos:

- Línea de liquidez para los establecimientos de crédito que efectúen las reestructuraciones.

Como quiera que la de cartera podrá llevar extensiones en los plazos, períodos de gracia para el pago de interés y las amortizaciones de capital, eventuales capitalizaciones de acreencias, reducciones en las tasas de interés, etc., dichas operaciones podrán acarrear para el banco que reestructure una reducción en los flujos de sus ingresos.

En consecuencia y para cubrir este tipo de situaciones, se destinarán inicialmente hasta \$300.000 millones, equivalentes al valor de los inte-

reses y de la amortización de capital dejados de recibir como resultado del perfeccionamiento de los acuerdos de reestructuración.

Periódicamente, los establecimientos de crédito informarían al IFI, el cupo al cual podrían hacerse acreedores en caso de requerir los recursos. De esta forma, se espera crear una especie de «malla de liquidez» a costo razonable.

- Crédito de redescuento para capitalización y capital de trabajo para empresas reestructuradas.

Es probable que las empresas reestructuradas necesiten la inyección de recursos frescos, tanto patrimoniales como crediticios, para recuperar niveles adecuados de competitividad y eficiencia.

Con estos nuevos recursos, para lo cual se tienen destinados hasta \$600.000 millones, las empresas podrían efectuar inversiones en capital de trabajo, activos fijos, ajustes laborales, estudios de factibilidad o de mercadeo, etc.

- Crédito de redescuento para capitalización y capital de trabajo para pymes. El IFI, con la alianza estratégica del Banco del Estado, el cual será objeto de fortalecimiento y saneamiento dentro del esquema de la banca oficial a la que he hecho referencia, destinará hasta \$150.000 millones de los recursos mencionados atrás para irrigar crédito hacia el sector de la pymes.

Igualmente, podrá darse capital de trabajo fresco a las pequeñas y medianas empresas a fin de que reanuden su ciclo productivo.

- Línea directa de reestructuración.

Igualmente el IFI y como banca de primer piso, liderará la reestructuración empresarial del país, para lo cual destinará la suma de hasta \$200.000 millones a plazos de cuatro años, incluidos 1,5 años de gracia para entidades con más de \$1.500 millones en activos. Es importante destacar que dentro de esta línea directa también están incluidas las pymes.

Creemos que utilizando al máximo la capacidad financiera y técnica del IFI en sus actividades de primer y segundo piso, podremos jalonar al sistema financiero para esta tarea prioritaria hoy para la reactivación económica del país.

- Línea Bancoldex. Reestructuración de la cartera del sector exportador por \$500.000 millones.

De otra parte, la junta directiva de Bancoldex aprobó una línea de crédito que en cierta manera recoge la que actualmente tienen establecida para consolidación de pasivos del sector exportador. Para esta línea de crédito se destinaron \$500.000 millones. Los detalles los dará a conocer el señor presidente del Bancoldex.

- Línea de crédito para la reactivación del sector agropecuario: \$100.000 millones.

Se crearán fondos de reactivación del sector agropecuario en cada departamento con el aporte de la nación, el departamento, los municipios correspondientes, los agricultores organizados por agremiaciones, asociaciones o cooperativas. La nación aportará cada año \$50 mil millones por un espacio inicial de dos años. Estos fondos comprarán a precios de mercado la cartera a los establecimientos de crédito con miras a que los deudores morosos agricultores se pongan al día, se recupere la calificación de estos deudores y puedan volver a ser sujetos de crédito y de esta manera recobren la posibilidad de acceder al crédito.

Igualmente, las entidades financieras les prestarán a los fondos para que éstos a su vez les presten a las asociaciones y agricultores.

Estos fondos contarán con el apoyo de liquidez de Finagro.

- Otras líneas de crédito

En general, los desembolsos que los establecimientos de crédito realicen a los accionistas de las empresas en caso de capitalización o a las empre-

sas mismas, podrían ser redescontados en otros sectores por los fondos de segundo piso, tales como la FEN para el sector energético, y Findeter para el caso de las entidades territoriales.

- Cambio en la reglamentación de provisiones.

Obviamente, todo este esfuerzo resultaría inútil si de manera complementaria no se hiciera una revisión del tema de provisiones que ha hecho que las entidades financieras no sientan ningún estímulo para reestructurar las obligaciones de sus clientes con base en la legislación actual. En este sentido escucharán ustedes en esta asamblea por parte de la superintendente Bancaria la explicación de un completo paquete de modificaciones a las normas de regulación y de provisiones que empieza a regir en los próximos días y que, sin abandonar los criterios de prudencia y de transparencia señalados en los códigos de Basilea, buscan estimular y favorecer por parte del sistema financiero la reestructuración de obligaciones a cargo del sector real de la economía.

En tal sentido, la Superintendencia Bancaria ha efectuado una serie de modificaciones al Capítulo II de su Circular Básica correspondiente a la evaluación de cartera, que incluyen unas disposiciones transitorias para el tratamiento de la reestructuración de deudas durante el próximo semestre.

Señor presidente de la Asociación Bancaria, señores directivos, señoras y señores delegados ante esta asamblea: desde cuando en esta misma ciudad nos reuníamos hace un año ha corrido mucha agua, borrascosa, bajo los puentes de la estructura financiera colombiana. Nunca imaginamos la magnitud de las complejidades que iban a surgir, no solamente de nuestra realidad económica interna, sino también del contexto internacional. Sin embargo, los aires de tormenta empiezan a amainar, las políticas trazadas comienzan a dar frutos y el momento reclama una inmensa dosis de optimismo.

Los invito, pues, a desplegar toda su experiencia en bien de la economía colombiana, reabriendo sin temores sus ventanillas hacia el crédito, ayudándonos en la inmensa empresa de poner a marchar nuevamente la economía colombiana. El país no entendería que después de todo este esfuerzo, al que

hemos aportado recursos y dotado de suficientes instrumentos, ustedes, amigos banqueros, se queden en la «banca» viendo cómo se acaba el tiempo. Hemos trabajado intensamente y vamos a seguir haciéndolo: ustedes y nosotros, porque ambos sectores tenemos inmensas responsabilidades para con la Colombia anhelante que quiere ver prontamente su economía creciendo mejor y sus empresas creando más y mejores empleos.

La tarea es ardua pero vamos a salir adelante. Los puentes van a resistir la borrasca porque los hemos reforzado estructuralmente. Y las aguas ya han comenzado a bajar a sus niveles normales. Colombia toda tiene la firme decisión de buscar la convivencia y reencontrar la bienandanza de su actividad económica. Y así lo haremos.





*Segunda  
sesión*

**MICROCRÉDITO Y DESARROLLO SOCIAL.  
PANORAMA INTERNACIONAL  
Y EXAMEN DE CASOS EXITOSOS**

---

**Nancy M. Barry\***  
*Presidenta del Banco Mundial  
para la Mujer*

---

---

\* En su calidad de presidenta del Banco Mundial para la Mujer, WWB, la señora Barry se encarga de dirigir la organización, la estrategia y las operaciones, así como de actualizar la visión de la entidad. Su mira es convertir el Banco Mundial para la Mujer en un centro de comunicaciones y de servicios altamente efectivo, catalizador de la red mundial de afiliadas.

Es conocida por su capacidad innovadora en programas de pequeñas empresas. Durante sus quince años con el Banco Mundial, ha liderado la participación del banco en pequeñas empresas y diseñado las operaciones del banco en Asia, Latinoamérica y África. Hasta septiembre de 1990 estuvo a cargo de la división de desarrollo de industrias.

Entre 1988 y 1990 fue presidenta del Comité de Donantes para la Pequeña y Mediana Empresa. Antes de vincularse al Banco Mundial, trabajó para el gobierno peruano en el campo de desarrollo de pequeñas empresas; en Tanzania trabajó para McKinsey en estrategia empresarial rural; para la Universidad de Stanford colaboró en el campo de gestión empresarial en Europa Oriental; y en Estados Unidos trabajó para JBA Management Engineers (ingenieros de gestión). Tiene un B.A. en economía de la Universidad de Stanford y un M.B.A. de la Universidad de Harvard. Ha sido miembro de la junta directiva de la WWB desde 1981, y antes de ser nombrada presidenta actuó como vicepresidenta entre 1988 y 1990.

¿Por qué en una situación tan grave del sector financiero, estamos hablando de cómo ustedes pueden abrir las puertas a las personas de más bajos ingresos de su país? ¿Por qué hablamos de esto en un momento en el que hay problemas de liquidez, de cartera, de patrimonio, de ahorro en el sector financiero, además de un problema grande de desempleo en el sector real y de graves dificultades en cuanto a la paz en el sector social? Porque estamos hablando de un sector en el cual muchos banqueros internacionales ven como lo más arriesgado, lo más costoso y lo más difícil en el mundo en cuanto a clientes.

Queremos decir en este panel, que es el momento de abrir la puerta a las microempresas. Los lapsos de crisis son adecuados para mirar con ojos nuevos a los mercados del sector financiero y ver si ustedes, como líderes del sector financiero, pueden ganar dinero mientras participan en resolver los problemas del país.

Antes de señalar cómo la microfinanciación puede cambiar la cara del país, yo quisiera hablar un poco de dónde vengo, de cuál es la base de mi experiencia. Como se ha mencionado, yo he pasado quince años en el Banco Mundial, que en el Banco Mundial para la Mujer se le llama el Banco Mundial de los hombres. He aprendido mucho viviendo en países jóvenes como Perú, trabajando en programas de pequeña empresa, que realmente eran microempresas, antes de que esta palabra existiera.

Durante mis años en el Banco Mundial de hombres trabajé en pequeña empresa, tuve la oportunidad de ser jefe de división de gestión del sector público y uno de mis grandes honores fue ser la primera jefe de Jorge Castellanos, que era un profesional joven en el Banco Mundial. Trabajamos en Argentina, Colombia, Brasil y México, en privatización, en reestructuración del sector público y del sector financiero. Ya no es un profesional joven, es un importante líder del sector financiero en Colombia. Llevo ocho años en el Banco Mundial para la Mujer, uno de los pioneros en microfinanzas, que empezó en 1975 con el concepto de que las mujeres de bajos ingresos no necesitan subsidios, no buscan caridad, pues ellas, las líderes del sector no formal, son industriales, comerciantes, agricultoras y quieren acceso a servicios financieros.

Hoy podemos decir que la red del Banco Mundial para la Mujer llega a más de siete millones de personas de bajos ingresos, a través de la red de corazón de las afiliadas, la red de asociadas y las redes de aprendizaje y cambio, que incluyen bancos comerciales, cooperativas, uniones de crédito, ONG y financieras.

Además de llegar a personas de bajos ingresos con crédito directo, estamos en la vía de cambiar el mundo en cuanto a la creación de sistemas financieros que funcionen para la mayoría. ¿Cuál es la arquitectura en cuanto a la política? Los sistemas de regulación y superintendencia reflejan las necesidades del sector microempresarial, que realmente son más de 500 millones de personas, de empresas que requieren y merecen el acceso al crédito.

En este momento, el movimiento de microempresas o microfinanzas en el mundo, durante los últimos diez años, ha sobrepasado los 15 millones de clientes activos, de los cuales más del 80% son mujeres y representan más de US\$7 billones en cartera activa. El tamaño promedio de préstamos en el mundo es más o menos de US\$500; por lo tanto, con transacciones pequeñas está llegando a cifras muy respetables en cuanto a este movimiento.

¿Cómo se ha hecho? Algunos casos a escala global, reflejan los principios comunes de todas las instituciones financieras que han tenido éxito en el sector de las microfinanzas. Existen millones de metodologías, pero los principios, según nuestra experiencia, son iguales. No hay que viajar mucho para

ver uno de los mejores ejemplos en el mundo de las microfinanzas. Las cinco afiliadas del Banco Mundial para la Mujer que funcionan aquí en Colombia (Bogotá, Cali, Medellín, Popayán y Bucaramanga), se consideran, dentro del mundo de las microfinanzas, una de las más exitosas. Esto incluye un reconocimiento en Colombia para el IFI, que el año pasado obtuvo el premio Bolívar, reconociendo dos de las cinco afiliadas. La presidenta de la filial de Cali no asistió a esta conferencia porque está en Argentina en una reunión regional del BID, que ha reconocido solamente dos instituciones en América Latina y el Caribe. El líder de las instituciones no reguladas es Cali y el líder de las instituciones reguladas es una institución llamada Calpia, en El Salvador.

Cali es la más grande, la más antigua de las cinco instituciones en Colombia, pero Popayán, una ciudad pequeña, tiene cifras en cuanto a eficiencia, productividad y retorno, mejores que las de Cali, lo cual confirma que no se necesita tener instituciones masivas. Las cinco juntas forman la mayor institución de microfinanzas en Colombia, con más de 50 mil clientes.

Necesitamos políticas que aprecien la importancia de crear instituciones, sistemas y acceso para la mayoría de la población económicamente activa.

Si un gobierno quiere hacer algo por los pobres del país, debe tener tasas de interés liberalizadas, que sean muy altas. Las mujeres y hombres de bajos ingresos no piden subsidios, pues están preparados para pagar las tasas de interés que necesita una institución eficiente a fin de cubrir sus costos y obtener ganancias.

En cuanto a la competencia, es agradable observar que las clientes están escogiendo según las tasas de interés, pero estas son empresas que tienen ganancias, en comercio, industria, servicios, y saben que no van a salir de la pobreza con el primer préstamo. Todos estos programas subsidiados, que llegan a muy pocas personas, malgastan el tiempo. Por lo tanto, es necesario que las tasas de interés reflejen los costos y el uso de la competencia y no que haya controles para bajar las tasas de interés.

Hay que reconocer a las ONG financieras como parte del sistema financiero. Aquí en Colombia pueden estar muy orgullosos del IFI, de las instituciones

que llenan los requisitos y estándares de desempeño, de las ONG financieras que pueden acceder a este dinero de segundo piso en los mismos términos que los bancos. Infortunadamente, hay dos grupos de ONG financieras en Colombia: los que enfocan esto como una empresa eficiente, que va a cambiar el mundo, y los que todavía funcionan bajo un concepto de bienestar social, caridad, etc.; por lo tanto, el IFI tiene que escoger las de mejor desempeño, sin que esto signifique que las ONG no funcionen, porque el paradigma de las microfinanzas es que necesitan un rango de instituciones para llegar a 500 millones de personas; no hay nada malo en que las ONG financieras operen como empresas; que cooperativas y uniones de crédito actúen como empresas, que bancos comerciales funcionen como empresas, dentro de una estructura legal; lo importante es el desempeño.

Finalmente, los superintendentes, los bancos centrales y los ministerios de finanzas, necesitan crear la reglamentación y estructuras legales que reflejen la naturaleza de las finanzas. No hablamos de algo a medias, porque como ustedes han visto, el desempeño de instituciones buenas en el sector de las microfinanzas, es mejor que el de los bancos comerciales. Esto no quiere decir que el marco legal o regulatorio del sistema de bancos deba aplicarse al sector microfinanciero, que no puede vigilar cada préstamo en la cartera, ni tiene ninguna razón para hacerlo. Hay que buscar algo simple, tener bajos mínimos en cuanto a capitalización de instituciones microfinancieras y reconocer que se debe evaluar con base en su cartera y en su desempeño histórico y no con algunos de los indicadores utilizados en el sistema financiero.

Este es un momento clave para Colombia. ¿Cómo se va a utilizar esta crisis? Y más importante aún, ¿cómo van ustedes a utilizar su liderazgo y su poder financiero? Me enorgullecen los procesos en el Banco Mundial de la Mujer cuando tenemos un foro político, como el de India, donde estuvo Hernando José Gómez; allí se juntaron líderes de bancos centrales, ministros de finanzas, jefes de bancos comerciales y 90 líderes financieros de todo el mundo. Una de nuestras clientas le habló en su propio idioma al ministro de Finanzas de India –no fue necesario traducirle, porque era muy clara la pregunta de cómo debe funcionar en India–, y él la entendía. Después de ver cómo actúan las clientas, la gran mayoría de estas líderes ha dicho que va a utilizar su

liderazgo y su poder financiero de otra manera. Esto es clave, porque podemos mostrarles a ustedes cómo obtener ganancias en microfinanzas, pero no podemos decir que es simple; hay que hacer inversiones y lograr cambios culturales sobre la mayoría de la población económicamente activa. Esta es una oportunidad que requiere inversión y uso del liderazgo, pero vale la pena.

Como escribió en la pared la mujer que trae los tintos a nuestra afiliada en Bogotá: «Todo el mundo dice que nuestro país está en crisis; nosotros hemos decidido que no vamos a participar en esta crisis, vamos a ser parte de la solución, seguimos adelante». Ojalá ustedes decidan ser parte de la solución.



**Beatriz Marulanda\***  
*Consultora*

---

---

\* Economista, con posgrado en economía de la Universidad de los Andes y posgrado en desarrollo económico de Oxford University.

Trabajó en el Banco de la República como directora asesora de la subgerencia internacional; como asesora del gerente general, como directora del departamento de crédito al sector financiero y del departamento de crédito industrial. Fue jefe de estudios especiales del área de crédito industrial. En la Universidad de los Andes fue investigadora asistente de la Facultad de Economía y profesora en las cátedras de Introducción a la economía y de Economía colombiana.

Ha sido miembro de las juntas directivas de Fimbra, del Banco de la República y de la Corporación Financiera Popular; del Consejo directivo de la Bolsa de Bogotá, del Banco Central Hipotecario y del Banco Caja Social. Actualmente es miembro de las juntas del Banco Caja Social y de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, ETB.

Ha realizado consultorías para varias entidades y en la actualidad es consultora independiente.

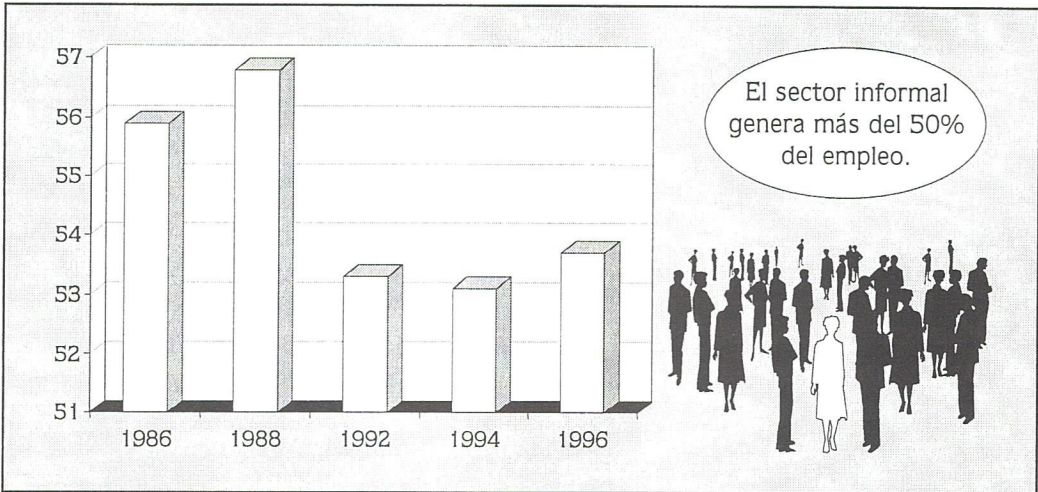
Colombia, sorprendentemente, fue uno de los países donde por primera vez se empezó a hablar del tema de la microempresa en la década de los ochenta, en especial debido a la labor desarrollada por las ONG, entre ellas, tal vez la más conocida, la Fundación Carvajal. El trabajo arduo que hicieron las ONG durante esa década, llevó a que por primera vez en el Plan de Desarrollo de 1984, el gobierno considerara el tema de la microempresa como un asunto importante para el país. De allí se derivó un énfasis en el tema de la capacitación y el crédito, pues realmente se veía como una zanahoria para atraer a los microempresarios a la capacitación y no como un servicio independiente.

En el Plan de Desarrollo de 1991, ya se reconoce que los microempresarios tienen diferentes necesidades que deben ser atendidas por distintos oferentes de servicios, fundamentalmente en la capacitación, el desarrollo tecnológico y el crédito como un servicio independiente y con toda la relevancia e importancia que requiere como medio de producción. Allí se empieza a hacer énfasis en la necesidad de vincular intermediarios financieros a la prestación del crédito. Finalmente, en el Plan de Desarrollo de 1994, el gobierno enfatiza la importancia del crédito a la microempresa, y crea una línea del IFI, Finurbano, para contribuir en forma especial al desarrollo de las ONG que han intervenido en este mercado.

¿De qué mercado hablamos? De un mercado que representa más del 50% del empleo en Colombia. Su importancia ha tenido diferentes fases. Presentó

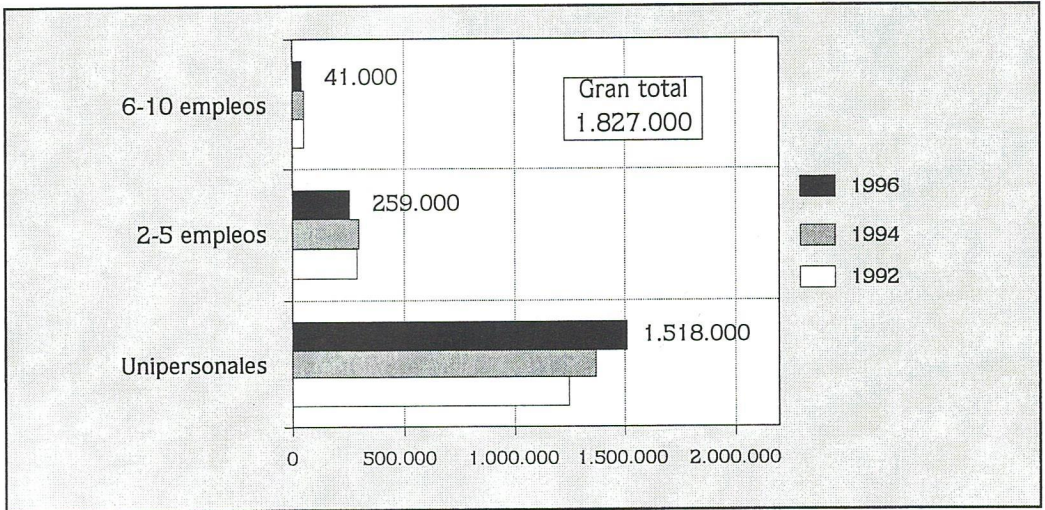
un incremento del empleo informal en la economía hasta principios de esta época, luego tuvo una reducción a principios de los años noventa; dados nuestros alarmantes niveles de desempleo, observamos nuevamente una participación que ya sobrepasa en bastante el 50%. Se destaca que en ciudades importantes como Bogotá y Medellín, el empleo informal alcanza a ser un poco menos del 50%, pero en Cúcuta llega a representar hasta 75% del empleo (gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Mercado colombiano**  
**Participación del empleo informal en Colombia**

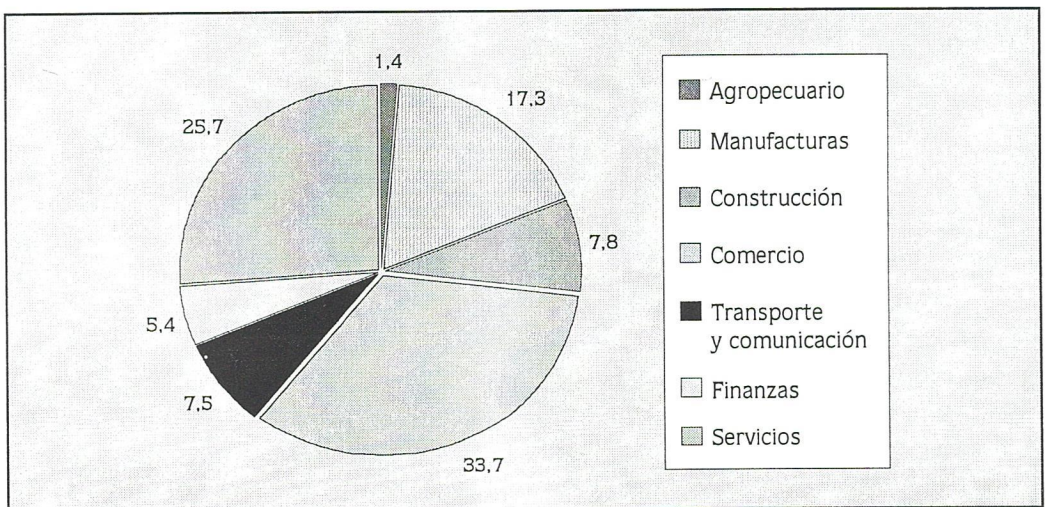


- En términos de unidades empresariales, hablamos de 1,8 millones de microempresas, según la encuesta Hogares de 1996, la gran mayoría de las cuales son unipersonales, es decir, pertenecen a pequeños empresarios, iguales en Bolivia, en Chile, en Argentina y en Colombia (gráfico 2).
- En cuanto a la distribución del sector, vemos que se encuentra prioritariamente concentrado en el área de comercio, servicios y manufactura. En este caso, hablamos del típico carpintero, el metalmeccánico, los restaurantes y productores de alimentos (gráfico 3).

**Gráfico 2**  
**Mercado colombiano**  
**Número de microempresas según personal empleado**



**Gráfico 3**  
**Mercado colombiano**  
**Distribución de las microempresas por sector económico**



- Las características sobresalientes de las microempresas –resulta importante tenerlas en cuenta al desarrollar servicios financieros para ellas–, es que no disponen de información financiera contable. Normalmente, hacen parte de una sociedad económica en la cual los bolsillos se mezclan, el negocio y la familia usan el mismo bolsillo, su necesidad de financiamiento va dirigida a su capital de trabajo y eso es importante para la decisión sobre tasas de interés; tampoco disponen de garantías reales tradicionales y su principal fuente de financiación, por lo general es el agiotista o el proveedor. Esto significa que se requiere generar una estrategia especial para poderlos atender.
- Veamos las tecnologías que desarrollaron las ONG, las primeras que incursionaron en este mercado. Mucho se ha oído hablar de la tecnología grupal o solidaria, la que se implementó con el Banco Sol, con los grupos solidarios, pero a su vez, una que ha adquirido mucho auge en forma reciente y a medida que los bancos han entrado en el mercado, es la tecnología individual.

Al decir tecnología me refiero a los procedimientos formales por medio de los cuales atienden a este tipo de poblaciones. En primer lugar, es una población que los bancos salen a buscar con una fuerza de ventas conformada, normalmente, por analistas que recopilan información en el lugar de trabajo de los microempresarios. Se establece una relación muy directa entre el analista y el microempresario, porque además el analista se convierte en el responsable de recuperar esa cartera, pues no sólo es una fuerza que coloca, sino una fuerza que recauda. Esta ha demostrado ser la mejor forma de evaluar al cliente y mantener la cartera sana pero, evidentemente, por los costos que implica, requiere volúmenes elevados para generar economías de escala de negocios.

Como elemento en común también está el hecho de que se reciben créditos escalonados donde, precisamente, por ser un personaje informal, no hay garantías. La opción es otorgar créditos escalonados de bajo monto y corto plazo, que aumentan a medida que se tiene mayor conocimiento del cliente, con lo cual implícitamente se mantiene la promesa de acceso, la próxima vez,

a un crédito de mayor plazo y de mayor monto, lo cual realmente estimula al repago, más que en las garantías.

La estructura de costos de este negocio es muy elevada. Las ONG, precisamente por su tamaño, manejan unos costos promedio por peso prestado al 35%, que mediante volúmenes han logrado reducir al 20%. En la medida en que los bancos entran en este negocio, logran reducir tales niveles un poco más, pero es importante tener en cuenta el elemento de costos para definir las tasas de interés.

Las condiciones financieras también son muy similares en tecnologías. Se usan principalmente para capital de trabajo. Son plazos cortos que aumentan a medida que el usuario es conocido. Las tasas de interés resultan mucho más altas que la tasa de la banca comercial, pero normalmente son más bajas que el crédito extrabancario. El trámite de la solicitud debe ser muy ágil, porque para el microempresario su prioridad consiste en el acceso al crédito; no es el costo, es el acceso.

- Algunos elementos diferencian la tecnología solidaria de la individual:
  - a. La retribución al analista se maneja fija en la tecnología grupal; en la tecnología individual, se tiene una retribución básica baja con una prima y unas comisiones por cartera colocada y por la calidad de cartera que se maneja.
  - b. Las garantías en la grupal se apoyan en el grupo solidario, que actúa como codeudor; en la individual se utiliza también el esquema, pero con un codeudor individual o mediante prendas o activos de la microempresa o de la familia del microempresario.

## **Experiencias concretas en Colombia**

En primer lugar hablemos de las ONG. En el país hay tres tipos de grupos:

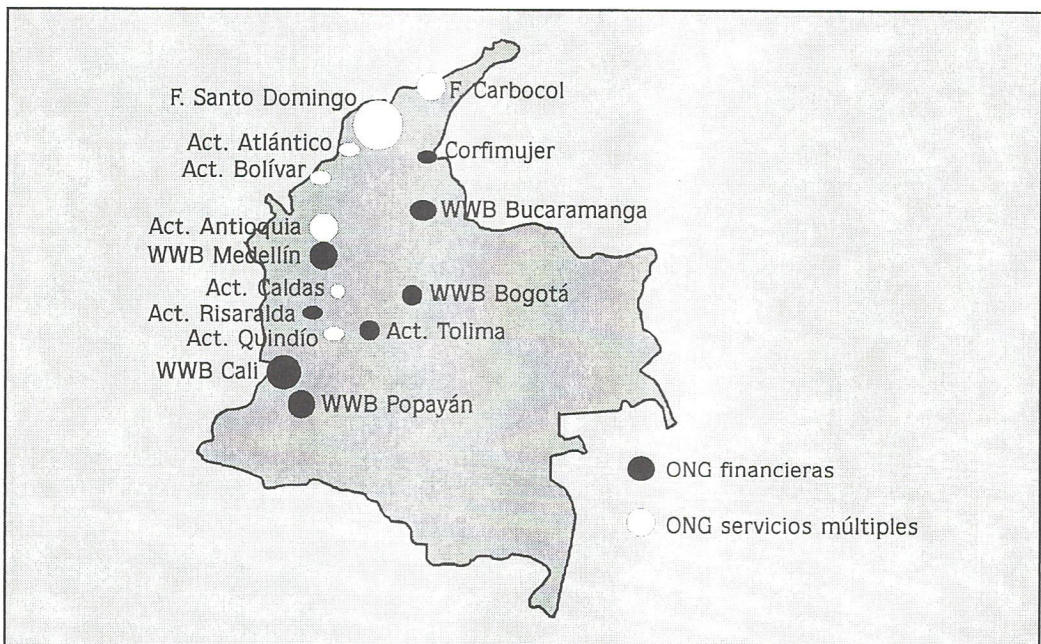
- Las ONG cuya vocación es el servicio y apoyo a la capacitación.

- Las ONG que prestan servicios múltiples, como capacitación, desarrollo tecnológico y crédito.
- Las ONG puramente financieras, cuya función social es prestar servicio a las personas de menores recursos.

En Colombia, casi todas las ONG surgen de la iniciativa privada, a diferencia de las otras de Latinoamérica, donde ha habido una gran inserción de donaciones internacionales.

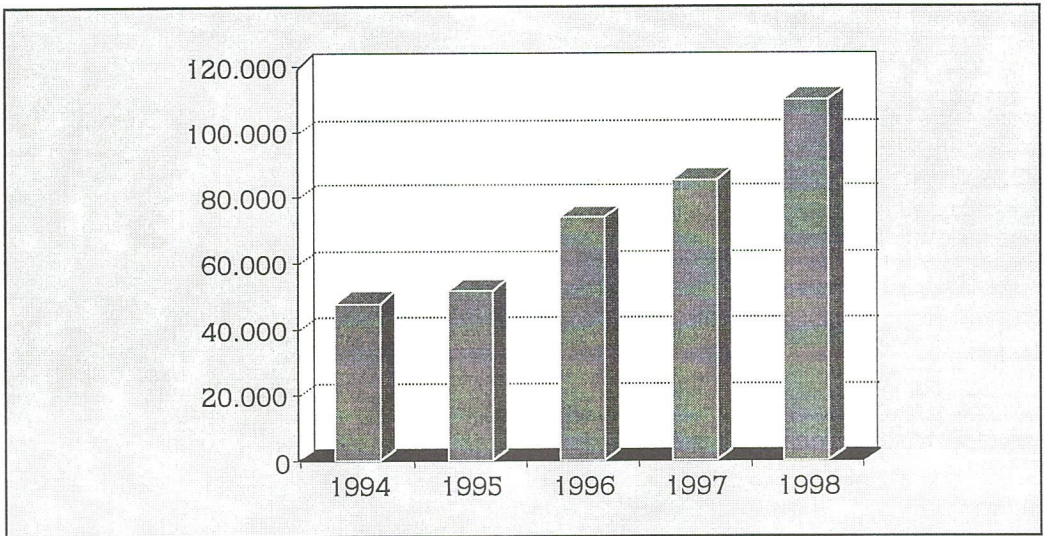
Las quince principales ONG en Colombia cubren casi toda el área nacional. Se destaca en la costa la Fundación Santo Domingo, y las cinco afiliadas a la Red del Banco Mundial de la Mujer, entidades como Actuar Antioquia, Actuar Caldas, Actuar Quindío, Actuar Tolima (gráfico 4). Todas desarrollan desde hace varios años una labor que a diciembre de 1998 se ha presentado

**Gráfico 4**  
**ONG que ofrecen microcréditos**



como un negocio importante. Las quince fundaciones, con más de 100 mil usuarios de crédito, muestran una cartera que asciende a US\$48 millones (gráficos 5 y 6).

**Gráfico 5**  
**Número de clientes**  
**microempresariales de las ONG**

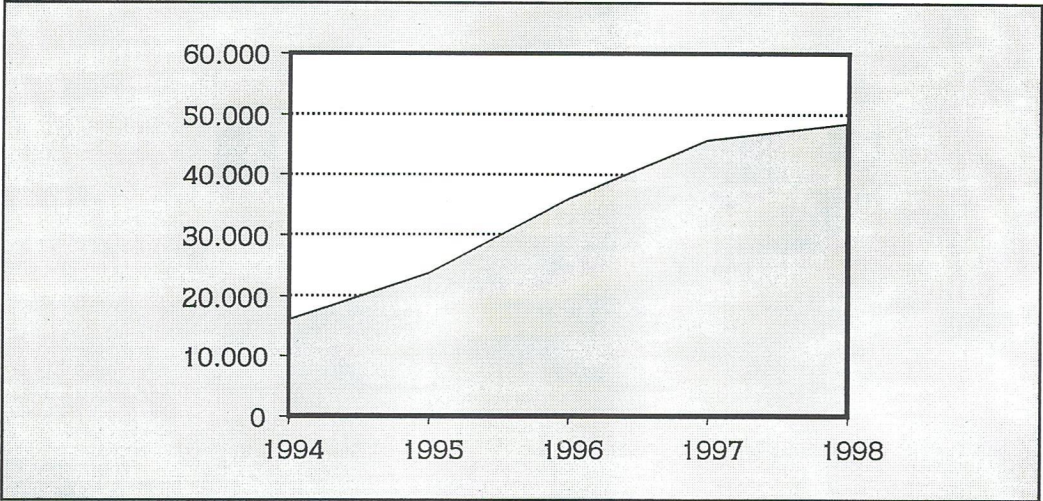


Destacamos el ejemplo de una ONG puramente financiera que actúa como banco. Son las cinco afiliadas a la Red del Banco Mundial de la Mujer, que como decía Nancy Barry, están ubicadas en Bogotá, Bucaramanga, Cali, Medellín y Popayán. Definieron su misión como la de «incorporar la población de menores ingresos a la actividad económica a través del acceso al crédito», y por ello decidieron que se iban a dedicar únicamente a la actividad financiera. Aplican una tecnología de crédito individual pura, muestran un crecimiento acelerado de cartera y mantienen controlado el riesgo de la misma.

Como a los banqueros les gusta tanto hablar de las provisiones, mencionamos la norma de las ONG de los bancos de la mujer, que provisionan al 100%, cartera que tiene más de 30 días de vencida.



**Gráfico 6**  
**Valor de la cartera**  
**microempresarial de las ONG**  
*(US\$ millones)*

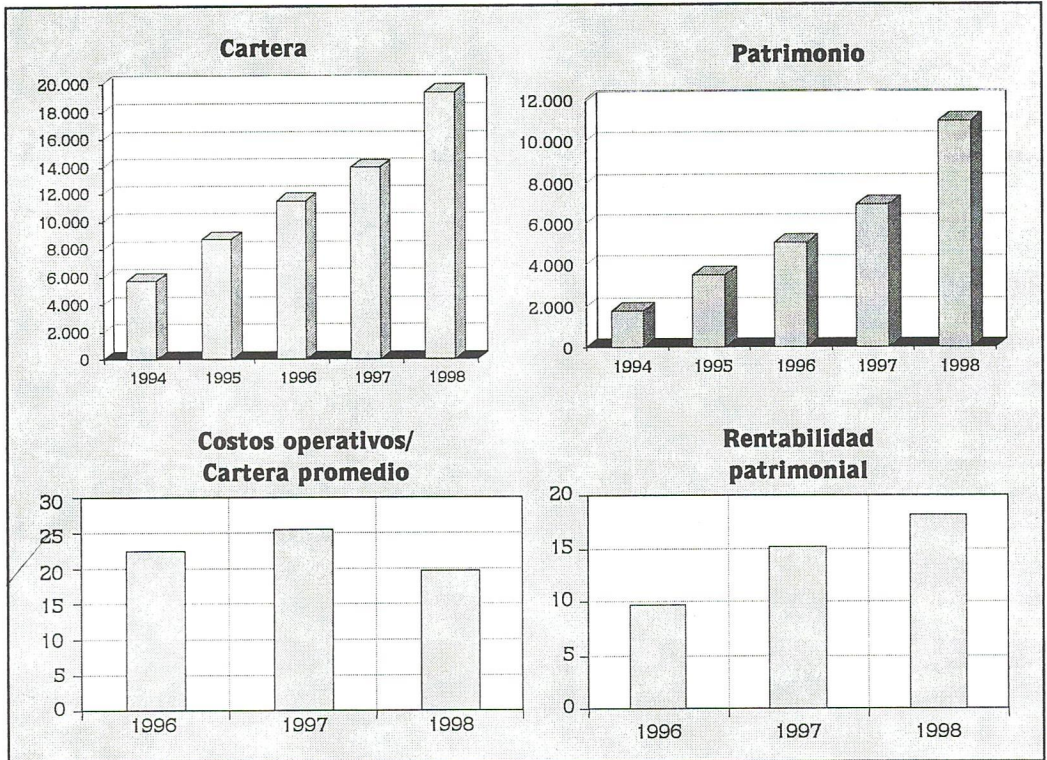


Los cinco bancos agrupados ya tienen una cartera equivalente a US\$19 millones y cuentan con 45 mil usuarios de crédito. El crédito promedio que manejan es de US\$430. Su indicador de cartera vencida total es del 7% y la cartera vencida a más de 30 días, es del 2,3%.

En términos de cifras, se destacan unas donde la cartera sobrepasa con creces lo que habían estipulado hace cinco años. Su patrimonio hoy asciende a más de US\$10 millones, y han mostrado tal control de sus costos operativos sobre cartera promedio, que ya la logran registrar a niveles eficientes en esta industria a escala internacional, que son de 20%; su rentabilidad, después de reducir costos de ajustes por inflación, a diciembre, fue del 18% (gráfico 7).

El siguiente exponente es el Banco Caja Social, tal vez el más conocido, pero es necesario destacar las cifras del segmento microempresarial que maneja. El banco surge de la Caja Social de Ahorros y se convierte en banco en 1993. Su misión está orientada a cumplir con el objetivo social trazado por la Fun-

**Gráfico 7**  
**WWB**



dación Social, que es incentivar el desarrollo y la superación de la calidad de vida de la población menos favorecida. Ofrece productos tanto activos como pasivos para esta población, lo cual es importante porque parte de la dificultad de trabajar únicamente con ONG, consiste en que a esta población no se le pueden ofrecer servicios de ahorro, lo cual es dramático, porque ellos también tienen la necesidad de poder manejar el ahorro. Cuenta con 135 oficinas a nivel nacional. Realiza la valoración del crédito típicamente en forma bancaria, mediante controles centralizados en comités de créditos. Sin embargo, en este momento adelanta un proyecto para adoptar tecnología individual a fin de atender el sector microempresarial, con el apoyo del gobierno alemán. Es el segundo otorgante de crédito de consumo en el país. A abril de 1999 representaba el 10,1% del crédito de consumo en Colombia.

Composición de cartera. A marzo de 1999, el 90% de su cartera es crédito de consumo, definida por la terminología de la Superintendencia; la cartera vencida, a pesar de estar dentro de este nicho de mercado, muestra unos indicadores del 11,5%, frente al 20% de cartera de consumo del sistema bancario y un indicador de cartera vencida total del 11,5%, frente al 13% del sistema (cuadro 1).

Merecen destacarse las cifras de los volúmenes que maneja un banco tipo en esta clase de mercados. Maneja 936.000 cuentas de ahorro, 43.000 cuentas corrientes y 236.000 créditos. Esto implica que la cuenta de ahorro

**Cuadro 1**  
**Participación en cartera consumo bancario**

	<b>Dic. de 1997</b> %	<b>Dic. de 1998</b> %	<b>Abril de 1999</b> %
Bancolombia	12,1	11,4	12,2
Banco Caja Social	8,7	9,5	10,5
Bancafé	8,4	9,2	8,9

### Composición de la cartera

<b>Cartera</b>	<b>Marzo de 1998</b> %	<b>Marzo de 1999</b> %
Comercial	6,2	6,1
Consumo	90,9	90,7

### Cartera vencida

<b>Cartera</b>	<b>Banco Caja Social</b> %	<b>Sistema bancario</b> %
Consumo	11,5	20
Total	11,6	13

promedio es de US\$200, la cuenta corriente promedio es de US\$1.200 y los créditos promedio en el Banco Caja Social son de US\$1.900.

En el nicho microempresarial que el Banco Caja Social ha logrado sacar de su base de datos e identificarlos como un segmento de población, se encuentra que, por productos de ahorro, están siendo atendidas 109.000 cuentas, con un promedio en esas cuentas de US\$348.000. En las cuentas corrientes del banco, el sector microempresarial representa en valor un 43% del saldo en cuenta corriente y los créditos; se habla, pues, de 35.000 créditos, cuyo promedio individual es de US\$2.500 para microempresarios. Se destaca que más del 55% de los créditos está por debajo de US\$2.000 (cuadro 2).

Por último, mencionemos el caso de Finamérica, que es hoy una compañía financiera comercial surgida de un triste pasado en nuestro sector de microfinanzas, que se llama Finansol, cuya muerte no ocurre por culpa del sector microempresarial, sino por desorden administrativo. Hoy, Finamérica nace

**Cuadro 2**  
**Cifras de colocación y captación a diciembre de 1998**  
*Cifras totales*

	Número	Valor (US\$ miles)
Cuentas de ahorro	936.111	190.937
Cuentas corrientes	43.315	56.190
Créditos	237.729	454.807

***Segmento microempresarial***

	Número	Participación (%)	Valor (US\$ miles)	Participación (%)
Cuentas de ahorro	109.513	11,7	38.137	20,2
Cuentas corrientes	15.042	34,7	24.392	43,4
Créditos	35.840	15,1	92.042	20,2

con la inyección de nuevos accionistas, entre los cuales se destacan IFI, Profan (que es un fondo multilateral, o fondo internacional de recursos que cuenta con apoyo del Banco Mundial, del BID y de otras entidades internacionales), Acción Internacional y el Citibank por medio de su fundación. Cuenta con 15 oficinas en Bogotá, Cali y Armenia. Como compañía de financiamiento comercial que no ha logrado tener el capital mínimo para captar ahorro, se está fondeando en este momento en CDT de personas naturales y está diversificando su portafolio para poder atender Pymes.

Finamérica, que utiliza cada vez más la tecnología de crédito individual, y marginalmente el crédito solidario que heredó de Finansol, sin embargo, ha introducido las típicas modificaciones utilizadas por los bancos a medida que entran en este mercado y que consisten en tratar de aumentar plazos, y de mantener una decisión favorable en los comités de crédito que funcionan a través de la unión de dos oficinas. La labor de recaudo de los analistas está reforzada por fuerzas especiales de cobranza; además, puesto que este es un negocio de volumen, que requiere toda la tecnología posible, está a punto de equipar a su fuerza de ventas con *Palm Pilots*, para agilizar el proceso de evaluación de créditos, dado que es una fuerza de ventas que sale a buscar los clientes en los barrios.

También ha iniciado el proceso para normalizar la evaluación del crédito y para disminuir costos de la operación. Ya ha empezado una diversificación de sus productos, dentro de los cuales se destaca el crédito a sus proveedores, en el cual va a introducir la tarjeta inteligente para poder ofrecer el mejor servicio en este segmento del mercado, además del crédito leasing, y uno que encantará a los banqueros, «la olla de oro», crédito prendario basado en garantía sobre joyas, que ha demostrado ser un crédito absolutamente rentable y muy necesario en este segmento de la población.

Después de todo su proceso de reestructuración, Finamérica muestra unas cifras totalmente diferentes y un panorama halagador. A mayo cuenta con 4.900 clientes, una cartera de US\$1 1,7 millones, un promedio de crédito de US\$1.200 y una cartera vencida de 9,3% (cuadro 3).

### Cuadro 3 Finamérica

	Julio de 1998	Diciembre de 1998	Mayo de 1999	Crecimiento (%)
No clientes	9.287	9.803	9.400	1,3
Cartera micros (US\$ miles)	8.894	10.876	11.692	31,5
Promedio crédito (US\$)	957,7	1.109,5	1.242,4	
Cartera vencida	1,9	9,0	9,3	

#### ¿Cuáles son los retos para invitar al sector bancario?

- Está claro que el tema es masificar. Las cifras que mostramos ilustran cómo a pesar de estas experiencias y de estos ejemplos, estamos muy lejos de atender adecuadamente este segmento de la población. En ese sentido, lo que se ha visto en otros países de Latinoamérica es que los bancos que le dan énfasis al crédito de consumo, son más propensos a abrir la siguiente ventanilla, que es el crédito microempresarial. Para ello tienen que incorporar y definir tecnologías apropiadas, en las cuales las primeras innovaciones que han introducido los bancos se refieren a las condiciones financieras; consideran que es imposible para ellos mantener créditos a tres y seis meses con esa altísima rotación y han extendido los plazos. La mayoría de ellos han implementado procesos de *credits coin*, que a pesar de ser un crédito empresarial, les permite masificar al igual que el crédito de consumo este producto, y empiezan a manejar nuevos productos como los cupos de crédito, a los cuales la gente puede acceder por medio de sus tarjetas débito y de la tarjeta inteligente.

La otra alternativa para masificar consiste en graduar ONG. Sin embargo, esta alternativa se encuentra con una restricción cuando las autoridades definen capitales mínimos. Algunos países como Bolivia o Perú, han adoptado la decisión de definir una nueva especie de intermediario financiero con

un riesgo muy diluido y con capitales mínimos más bajos, a fin de poder atender este nicho de población.

La otra opción, que no ha dado muy buenos resultados, pero que es una alternativa, consiste en que las ONG celebren convenios con bancos, donde los bancos casi que se queden en un segundo piso y las ONG les sirvan de primer piso a ellos.

Sin embargo, es indispensable tener un marco regulatorio en cualquiera de estas alternativas y hoy nos referimos especialmente a la necesidad de contar con una libertad de tasas de interés. En Colombia –objeterán–, para qué hablar de tasas de interés si aquí nadie controla. En realidad, sí hay un elemento de control legal y un elemento de control por interpretación de la Superintendencia Bancaria. Las normas legales del Código de Comercio y del Código Penal, establecen como tasa máxima 1,5 veces la llamada tasa ordinaria de libre asignación, a partir de la cual se configura el delito de usura. La tasa de mora, si no estaba pactada, podría cobrarse hasta dos veces el interés bancario corriente. Parece que la reforma financiera bajará ese límite.

La realidad es que un país que está bajando la inflación a ritmos tan acelerados como Colombia, va a encontrar rápidamente una gran limitante en este techo, porque los costos operativos de un crédito de consumo en el crédito empresarial, no caben dentro de la definición de una y media veces el promedio de la tasa de interés de una economía; más difícil aún es si se cuenta con interpretaciones de la Superintendencia Bancaria.

La Superintendencia tiene la obligación de definir el interés bancario corriente y la llamada tasa de interés de crédito de libre asignación. Esta metodología ha ido cambiando. De 1992 a 1997, el interés bancario corriente, utilizado para fijar la mora, incluía en el cálculo préstamos ordinarios –el préstamo típico comercial–, el costo de la tarjeta de crédito y los préstamos de redescuento. El de libre asignación, usado para calcular la tasa máxima, incorporaba los préstamos ordinarios y las tarjetas de crédito. En esa época se calculaba bimensualmente. De septiembre de 1997, al 15 de marzo de 1999, se tomó la decisión de incluir el interés bancario corriente, únicamente a los préstamos ordinarios y al interés de libre asignación; se incluyen ahora cré-

ditos ordinarios y créditos de consumo sin tarjetas de crédito, y empiezan a sacar el crédito más costoso de la economía para obtener un indicador.

A partir de marzo 15, la última modificación en la tasa de interés bancario corriente, nuevamente incluye los préstamos ordinarios, pero la gran variación surgió en el préstamo de libre asignación, donde se están incluyendo los créditos de consumo, sin tarjetas de crédito, los préstamos ordinarios y los créditos preferentes, que reflejan los diez préstamos más baratos que haya realizado la entidad financiera en un día, es decir, cortaron el techo más alto del mercado, e incluyeron el más bajito.

¿Qué impacto tiene esto? Se observa que entre marzo 15 y marzo 30, por el cambio en la definición, la tasa de libre asignación cayó 8 puntos en 15 días, y por ende, la tasa máxima de interés cayó 12 puntos en 15 días. Esto es un grave peligro para los sectores de crédito de consumo y de microfinanzas (cuadro 4).

Las cifras de la evolución de las cuatro tasas de interés, a junio 21 reflejaban que las tarjetas de crédito tenían un promedio de costo del 40%, y el crédito de consumo tenía en promedio el 38% de costo. El cálculo de proyectar el DTF+6, que es muy parecido al llamado crédito ordinario, tenía un indicador

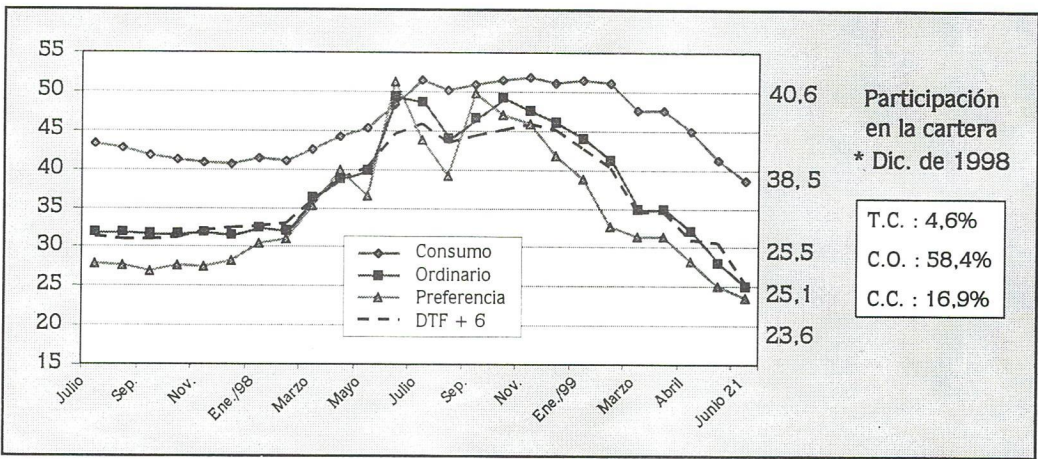
**Cuadro 4**  
**Efectos de las modificaciones**

	<b>Libre asignación</b>	<b>Bancario corriente</b>
Enero de 1999	46,74	45,49
Febrero de 1999	44,46	42,39
Marzo 15 de 1999	44,32	40,99
Marzo 30 de 1999	36,81	39,76
Abril de 1999	34,42	33,57
Mayo de 1999	32,13	31,14
Junio de 1999	28,36	27,46



del 25,5 y el crédito preferente es el 23,6. La economía tiene que reconocer que ésta es la estructura diferencial de tasas de interés para productos diferentes (gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Tasas de interés**  
(Junio de 1997 - junio de 1999)

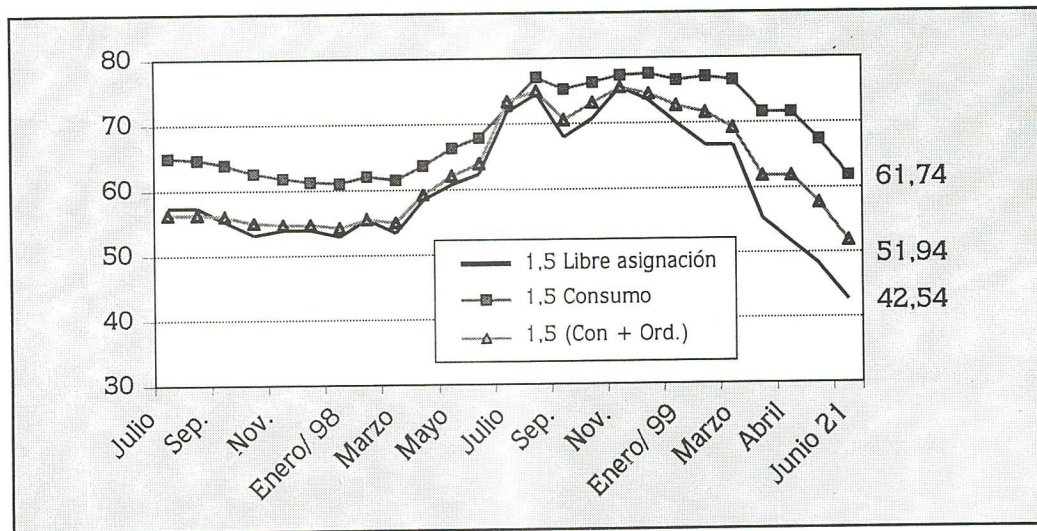


\* Tasa efectiva promedio de tarjeta de crédito de bancos, junio de 1999.

¿Qué implica esto en términos de las tasas máximas a las cuales están incorporadas en el Código de Comercio? Si la Superintendencia decidiera tomar como tasa de interés la de crédito de consumo, la tasa máxima sería del 61%; en el promedio simple de la de consumo y ordinario, la tasa máxima sería el 51; hoy en día la tasa máxima es el 42%, por la definición utilizada por la Superintendencia Bancaria (gráfico 9).

Sin desconocer la importancia del compromiso del gobierno con la reducción de las tasas de interés, es importante llamar la atención sobre el impacto perjudicial que tienen las discusiones de contenido populista referente a las tasas de interés, donde los más perjudicados resultan ser, precisamente, los más pobres de la población. Es necesario diferenciar la discusión sobre los niveles de las tasas de interés en una economía –donde evidentemente los

**Gráfico 9**  
**Variaciones alrededor**  
**de los topes a los intereses**



niveles alcanzados en el país el año pasado no son sostenibles—, de la necesidad de tener precios diferentes para productos diferentes.

Por ello se hace necesario considerar alternativas como la surgida en Chile, uno de los pocos países donde existe todavía el concepto de tasa de usura, con el cual han creado tasas diferenciales que se aplican como tasas máximas, según el producto del que se trate.

Mirando más allá de la coyuntura actual, se observa que el sector microempresarial es un nicho de mercado interesante para la banca comercial y así lo está demostrando la experiencia en otros países de Latinoamérica. Permitir a la población de menores recursos el acceso a los servicios financieros, facilitándole los medios que le permitan desarrollar una actividad económica, es un reto para el sector financiero y representa su mejor contribución al proceso de recuperación, no solamente económico, sino social del país.

**PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN  
DE CRISIS FINANCIERAS.  
EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

**Francisco Otero\***  
*Director del Instituto de Políticas  
para la Microempresa*

---

---

\* El Instituto de Políticas para la Microempresa, con sede en Santa Cruz, Bolivia, es una institución de carácter privado que brinda tecnología de servicios sostenibles a quienes trabajan con los grupos humanos menos favorecidos.

Francisco Otero dirigió la Fundación Prodem en Bolivia y guió la transformación de su programa de microcrédito urbano hasta que llegó a ser Banco Solidario, S. A. (Banco Sol), el primer banco comercial al servicio exclusivo de microempresarios. El señor Otero fue CEO de Banco Sol durante los primeros cinco años de operación.

**E**stoy muy agradecido por esta invitación de la Asociación Bancaria; la verdad es que este tema se trata en todos lados: entre miembros del gobierno, entre instituciones multilaterales, en diferentes foros, pero en realidad, el único lugar al que esta materia corresponde con precisión, es a un encuentro de banqueros.

Es difícil entender que la banca haya tomado tanto tiempo para entrar en este tema. En los últimos dos años, aproximadamente diez bancos han ingresado al tema de las microfinanzas en América Latina y debe haber un total de quince. No deja de asombrar ese hecho, pues las ventajas de tal actividad y lo que implica, tanto para la institución que lo hace, como para la sociedad, son muy grandes. No sé qué es exactamente lo que ha frenado al gremio, a la banca, porque no soy banquero, a pesar de que me correspondió fundar y dirigir un banco por mucho tiempo. Sé que hay diversas razones, seguramente poderosas para los banqueros, pero no deja de asombrarme este fenómeno. Yo estaba convencido cuando empecé a trabajar en microfinanzas, que en cuestión de muy poco tiempo la banca lo adoptaría de lleno.

Este servicio maneja pequeños préstamos, casi insignificantes en términos de la banca tradicional, pues se trata de \$200.000, \$300.000; se procura, también, que sean secuenciales y dirigidos a un mercado muy especial.

Vamos a hablar un poco de la experiencia en nuestro país, Bolivia, cuyas características difieren de las colombianas, por lo cual las presentamos más que como un ejemplo, como nuestra experiencia.

Lo sucedido en Bolivia a partir de la década de los ochenta con las microfinanzas, ha resultado para el país una espectacular ventaja. Ahora tenemos unas diez instituciones comerciales especializadas en microfinanzas, que unidas han llegado a acumular US\$600 o US\$700 millones en activos. Es una cartera que fluctúa entre US\$550 y US\$580 millones. Aproximadamente medio millón de clientes reciben lo que allá llamamos microcréditos y que son lo mismo que el microcrédito solidario o el microcrédito sin prenda, o microcrédito sin garantía. Medio millón de personas en un país tan pequeño, que es del tamaño de Colombia, pero que tiene la población de Bogotá, es mucha gente.

Este sector del mercado se caracteriza por sus bajos niveles de educación, que en el caso de los clientes rurales, tiene menos de cinco años y en el de los clientes urbanos, menos de diez años de escolaridad, además de una gran cantidad de analfabetos que se dedican al comercio pequeño, informal, generalmente ambulante o en pequeñas tiendas o puestos de venta. Mucha de esta clientela brinda servicios a su barrio, a su comunidad: servicios de cocina, transporte, peluquería, etc.

Finalmente, un grupo muy interesante se dedica a la manufactura de vestuario, de madera, de hierro. Hemos ya sobrepasado los 600 oficios en Banco Sol. Existe una gran cantidad de variaciones sobre la misma actividad. Es toda una economía, tanto en el campo como en la ciudad, con una gama espectacular de servicios.

No hablamos de la pequeña empresa ni de la pequeña industria, sino de la microempresa, que constituye un grupo diferente. Lo que más llama la atención es que, dados sus bajos niveles de habilidad, de capacidad, de formación, esta gente tiene un potencial de crecimiento espectacular, y eso es el desarrollo. Trabajar con esta gente es hacerlo sobre la base de la pirámide. Al conformar el sector más postergado, excluido y marginal, resulta el sector con más posibilidades de prosperar, eso es natural y obvio. Este enorme potencial se desencadena mediante el acceso a una línea de crédito confiable, seria, dedicada, que les brinde respeto y aprecio por su proyecto económico.

El desarrollo, tal vez, no son las grandes carreteras o plantas; es lo que pasa en el patio de cada casa; no es tampoco cuestión de ingeniería civil o de

cemento. Esos son prerequisites para el desarrollo, pero hemos pensado por mucho tiempo que si se hacía infraestructura y si se hacían grandes obras, el país iba a ser desarrollado y en realidad eso no ha hecho más que empobrecer a la gente y endeudar al país. Lo que pasa en cada casa y en cada familia, es el desarrollo, y de eso hemos tenido muy poco. En Bolivia descubrimos que una vez retirado el gran obstáculo, que es el acceso a capital de trabajo y a capital de inversión, se empiezan a desencadenar las fuerzas de la prosperidad entre ese grupo de gente.

El impacto en el país, en la gente, en los barrios, resulta espectacular cuando este grupo de población empieza a animarse y a darse cuenta de que puede crecer, desarrollarse y generar empleo y riqueza como cualquier otro sector de la economía.

Existe un contraste notable entre la gente más rica del mundo, los billonarios, que en los últimos diez años han duplicado su ingreso, y los autoempleados, sector marginado y excluido, cuyo volumen de ingreso ha decrecido.

Para mí, el problema de la relación entre la banca y la microempresa tiene que ver con el hecho de que no están en el mismo lugar. Es muy difícil ubicarlos, hay que meterse a las barriadas, hay que meterse a esos lugares que a veces sólo se ven desde el avión, donde la gente vive con menos de US\$1 al día por cabeza. Tratar de ubicarlos es en sí un gran problema, y asomarse a esa zona es otro inconveniente adicional, para lograr establecer una relación comercial y ofrecerles el capital de trabajo que necesitan. Ese es un gran desafío, pero los resultados pueden ser maravillosos.

En Bolivia tenemos aproximadamente 100.000 clientes, que manejan la Fundación Prodem, en el área rural, y Banco Sol, en el área urbana. Muchos clientes empezaron con préstamos de US\$100 hace diez años, y ahora solicitan US\$20.000, US\$30.000, para empresas con 10 o 15 empleados. Este 15% de nuestra cartera, es gente que ha prosperado a esos niveles, que ha pasado de cero empleados y de no poseer nada, a tener una empresa en funcionamiento, con empleados, con productos como vestimentas a las que les ponen *Made in Argentina* y las venden allá.

Por lo tanto, existirán grandes posibilidades de prosperidad y de crecimiento cuando el 50% de la población económicamente activa, que no tiene acceso a ese capital de trabajo, disponga de él.



## **PREGUNTAS**

**Florángela Gómez Ordóñez\***  
*Directora ejecutiva de la Fundación*  
*Dividendo por Colombia*

- 
- \* Economista de la Universidad Javeriana. M.A. Departamento de Economía de New York University. Ph. D., Departamento de Economía de New York University.

Ha sido economista del Departamento Nacional de Planeación, coordinadora académica e investigadora del programa de posgrado de economía de la Universidad Javeriana, vicepresidenta de investigaciones de Anif, miembro del Consejo de Asesores Económicos de la presidencia de la República, viceministra de Hacienda y Crédito Público, presidenta del Banco Popular, presidenta de la Asobancaria, presidenta de Invercrédito, vicepresidenta ejecutiva del Banco Santander. Actualmente es la directora ejecutiva de la Fundación Dividendo por Colombia.

En el área académica se ha desempeñado como asistente de investigación del Departamento de Economía y de los cursos de posgrado de economía I y II de New York University. Profesora de macroeconomía, econometría y finanzas públicas del Departamento de Economía y programa de posgrado en Economía de la Universidad Javeriana. Directora de *Carta Financiera*, investigadora del Cede y profesora del Departamento de Economía de la Universidad de los Andes. Ha realizado varias publicaciones sobre temas jurídicos y económicos.

**S**ería ideal que el crédito a microempresarios, por su impacto en la generación de empleo y en la erradicación de la pobreza, funcionara, pero el sector financiero tradicional tiene muchas dudas sobre ello. Sin embargo, una reciente revolución en el tema y unas cuantas experiencias en el mundo, llevan a pensar que sí es posible.

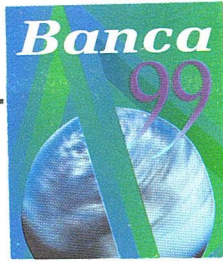
Más que un debate, valdría la pena hacer unas preguntas de esas que un banquero tradicional plantearía sobre el tema. La primera que se me ocurre es que la literatura y las experiencias que se han tenido en Colombia al respecto, han asociado siempre el crédito de la microempresa a una serie de servicios adicionales, pues según las fundaciones o las ONG que funcionan en el país, el crédito microempresario tiene que ir acompañado de unos servicios adicionales como información, capacitación, seguimiento, etc., porque de lo contrario este crédito no es posible. Sin embargo, si tiene que ir acompañado de todo esto, su masificación no es posible. ¿El concepto de que se requieren estos servicios adicionales, está revaluado? ¿Ya no funcionan esas posiciones de las ONG?

## **Francisco Otero**

Me voy a portar osado y voy a opinar de manera atrevida. Creo que esa fue una de las controversias aquí en Colombia en la década de los ochenta, cuando una corriente de opinión decía que a esta gente había que

enseñarle sobre su negocio, si se le iba a dar dinero para que creciera. Ese concepto, que en muchas partes del mundo sigue vigente, a mi manera de ver es equivocado. En diferentes ocasiones, mucha gente me ha dicho que le prestan dinero, pero casi como un favor. Creo que eso, al final, ha perjudicado el desarrollo de los servicios financieros, al crear confusión y enredar las cosas. De todas maneras, cuando los microempresarios y los pequeños productores empiezan a crecer, necesitan actualizarse, aprender algunas cosas nuevas, adquirir otros conocimientos, etc., pero no es la entidad financiera la que debe dárselos.

Por lo tanto, existen grandes posibilidades de prosperidad y de crecimiento. Estoy seguro que muchos de ustedes se han preguntado –y les hablo como colega porque he simpatizado tanto con la banca en mis diez años de trabajo en Bancosol, que me siento parte del gremio–, ¿adónde irá a parar este país? ¿Cuándo vamos a tocar fondo? Les digo con toda sinceridad, con cariño y no de una manera soberbia, ni aislada, ni marginal, que el día que nos metamos en este tema, ese día vamos a empezar y a volver y vamos finalmente a tocar fondo. Si 50% de la población económicamente activa, no tiene acceso a ese capital de trabajo, ¿cómo esa gente va a prosperar?



---

*Tercera  
sesión*

**INTERVENCIÓN  
DE LA SUPERINTENDENTE BANCARIA**

---

**Sara Ordóñez Noriega\***  
*Superintendente Bancaria*

---

\* Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana, con especialización en ciencias socioeconómicas de la misma universidad y con un posgrado ciclo básico de economía de la Universidad de los Andes.

Ha ocupado, entre otros cargos, el de presidente de Fedeleasing, presidente de la Corporación Financiera Colombiana, presidente de la FEN, asesora jurídica adjunta del Banco Interamericano de Desarrollo, ministra y viceministra de Comunicaciones, y consejera presidencial.

Ha sido miembro de las juntas directivas de la Compañía Colombiana Automotriz, de la Corporación Financiera del Valle, de la Central Hidroeléctrica de Betania, de Promigas, de Industrias e inversiones Samper, de Quintex, de Asobancaria, etc.

**E**l tema de esta intervención se relaciona con la forma como se van a dar las flexibilizaciones para reactivar el sector real y reestructurar toda la cartera vigente hoy en el sector financiero.

El ministro de Hacienda esbozó de manera general las normas que regirán para aquellas reestructuraciones de deuda que tengan lugar en los próximos seis meses y los mecanismos financieros que se han diseñado para apoyarlas. Estas normas, de carácter transitorio, hacen parte del capítulo general de la devaluación de cartera de créditos, modificado en su integridad para simplificar los criterios de otorgamiento de crédito, de calificación de cartera y para separar las garantías, como accesorias que son, del análisis que el sector debe hacer sobre la capacidad de pago de sus deudores y de los proyectos que financie.

La experiencia reciente muestra que sin un flujo de caja, no es viable un sector cuyo objeto consiste en intermediar dinero y no en coleccionar activos. Ello ratifica el porqué las garantías no se tendrán en cuenta en adelante para calificar las deudas aunque, desde luego, lo serán para efectos de provisionarlas. Dado el momento actual, las disposiciones relativas a daciones en pago y su efecto en las provisiones, sólo empezarán a regir durante el segundo semestre del próximo año pero, desde luego, los banqueros deberían adelantar esta vigencia, porque el peso que sobre sus ingresos significan estos activos improductivos, aconseja retirarlos a la mayor brevedad.



Daremos un rápido vistazo a este nuevo régimen de evaluación de cartera y constitución de provisiones, que a partir de julio entra en vigencia, para luego detallar el régimen provisional para reestructuraciones que tengan lugar en los seis meses siguientes y darles espacio dentro de la apretada agenda de esta asamblea a los representantes del Instituto de Fomento Industrial –IFI–, de Bancoldex y del Banco del Estado, para que den a conocer las características de las líneas de liquidez y de redescuento destinadas a apoyar este proceso.

Para romper la aversión del sector financiero a dar plazos acordes con la capacidad de pago de sus deudores, el IFI ha diseñado la línea de liquidez, que en palabras del ministro, constituye una malla de protección por si volvieran a escasear los recursos, o por si alguno de los intermediarios no estuviere en condiciones de captar transitoriamente a tasas de mercado.

Esa línea permitirá que por tres años los intermediarios financieros que reestructuren deuda, tengan acceso a unos cupos rotatorios hasta por los montos del GAP que se les pueda generar, entre los flujos proyectados para la atención del crédito inicial y los del reestructurado, dados los períodos de gracia de este último y ojalá la significativa reducción de tasas.

Las líneas de redescuento buscan animar a los empresarios a recapitalizar sus compañías y les permitirán cancelar sus pasivos no financieros. Veamos cómo quedaron las normas permanentes y advertimos que no cedimos a la tentación que crean las crisis en los supervisores para relajar los controles, olvidarse de la capacidad de pago de los deudores y soñar que las garantías, entre más tiempo permanezcan en los balances de las entidades financieras, más fortalecen sus patrimonios.

Dividiremos esta presentación entre las pautas para calificar cartera, el alcance de su devaluación, los criterios para la devaluación, cómo se califican los créditos, cuál es el efecto de la calificación, cómo se suspenden las causaciones, provisiones, reestructuración de créditos y, luego, las normas transitorias.

Para otorgar crédito, lo fundamental es la capacidad de pago del deudor. Además, al otorgarlo es importante conocer la liquidez de sus garantías y,

por supuesto, la información comercial sobre el deudor. La cartera se clasifica en comercial, de consumo, e hipotecaria de vivienda. En las normas anteriores, la cartera comercial tenía que estar siempre por encima de 300 salarios mínimos. El cambio consiste en que ahora, cartera comercial es aquella que el intermediario califique como comercial. En consecuencia, esa cartera se rige por las normas que corresponden a un análisis efectivo de la capacidad de pago y, salvo aquellas carteras que se consideran siempre de consumo, los reglamentos de cada entidad podrán decir qué es cartera comercial.

La antes llamada cartera de vivienda hipotecaria, ahora se llama simplemente de vivienda, aunque siempre se exija que tenga garantía hipotecaria, para que no se confunda con el resto de la cartera que pueda tener a su turno esta garantía. En eso es importante anotar que cualquier tipo de crédito que tenga garantía hipotecaria será considerado comercial. No habrá cartera de consumo con esta clase de garantía. La cartera comercial tendrá una evaluación permanente, porque es el activo más importante del sector financiero. Había una evaluación completa en el pasado, ahora llamada evaluación total, que se hace en mayo y noviembre para evitar la congestión de la antigua, que coincidía con los períodos de cierre. Las actualizaciones mensuales únicamente comprenden aquella cartera donde se hayan presentado cambios en su calificación para nuevos créditos con vinculados mayores a un porcentaje del patrimonio técnico y, obviamente, las reestructuraciones que se hagan de la cartera.

El sector financiero intermedia dinero, no bienes, y por eso la capacidad de pago es lo que debe determinar fundamentalmente si el deudor es A, B o C, etc. Además, se tendrá en cuenta el servicio de la deuda y, por supuesto, la información de las centrales.

La cartera de consumo y de vivienda únicamente se calificará por el servicio oportuno que tenga; en cuanto a la clasificación de los créditos, al crédito B, antes conocido como subnormal, nombre que nos parece un poco peyorativo, lo llamábamos «aceptable», un cambio que sin ser sustancial es muy importante, aunque no lo parezca. Y se amplió, en ese caso, el período de falta de pago en un mes.

El C pasa de cuatro a seis meses el período. El de difícil cobro se mantiene y el llamado incobrable es aquel que tiene más de doce meses. Esto acarrea efectos importantes en provisiones, y significa para los intermediarios la necesidad de cobrar y de normalizar su cartera lo más pronto posible; hay tres meses para hacerlo.

La calificación de crédito de consumo y vivienda tiene, igualmente, las modificaciones en cuanto a plazos y en cuanto a nombre que señalábamos para la comercial. Los efectos de la calificación son los indicados, en el sentido de que la entidad que califique en D o en E un crédito, debe llevar todos los demás del mismo deudor a igual categoría; la clasificación se extiende a todo el grupo, si pertenecen a un grupo financiero, con exclusión de aquellas en las que haya razones valederas para modificarla. La Superbancaria, cuando califique en D o en E un deudor, hará esta calificación exigible para todas las demás deudas que tenga con el sector financiero. No obstante, «la Superintendencia hasta la fecha nunca ha estigmatizado a ningún sector, ni ha extendido una calificación de mayor riesgo, por el hecho de que haya entidades que así lo tengan».

La suspensión de acusación de intereses, corrección monetaria y otros conceptos, se hará cuando exista calificación en C u otra de mayor riesgo, como D; allí no ha habido modificaciones.

Para constituir provisiones, crea la norma nueva una provisión general, que ya existe en otras partes y que busca poco a poco (hay tres años para llegar al 1% del total de la cartera de créditos), crear un colchón para toda la cartera del sector, aun aquella que tenga un comportamiento adecuado. Esa provisión solamente podrá subirse al 2% con la aprobación de la asamblea general de accionistas.

Existe aún el llamado coeficiente de riesgo, para hacer unas provisiones con base en el comportamiento de la cartera existente a una fecha predeterminada: junio de 1995. Ese coeficiente de riesgo hacía que quien tuviera una mayor cartera en situación de no cumplimiento respecto a ese indicador, tenía que de inmediato provisionar mucho más. El coeficiente de referencia se modifica, se hace móvil, de tal manera que generará unas provisiones

temporales pero que hacen referencia a la misma cartera de todos los intermediarios cada mes; para ello la Superintendencia trimestralmente informará el comportamiento promedio de las carteras comercial, de consumo y de vivienda en el sector. Parece mucho más lógico que lo que se sobreprovisione sea debido a una mayor ineficiencia del intermediario en el manejo y no que se castigue por un deterioro general que pueda presentarse en un determinado sector de la economía.

Los problemas de las garantías basadas en daciones, deben motivar al sector para vender muy rápido los bienes recibidos en dación de pago, pues constituyen una carga tan grande, que parecen haber impedido que las tasas activas de interés bajen a la misma velocidad en que lo ha hecho la tasa pasiva.

Los bienes recibidos se deben enajenar dentro del plazo que actualmente tienen para enajenarse, pero si no se hacen en ese plazo, deben provisionarlos hasta 1980, sin que la prórroga para la enajenación modifique la provisión de 1980, que tiene que estar hecha dentro de los dos años siguientes a la dación.

Las reestructuraciones, por regla general, deben aumentar la categoría de riesgo del deudor, salvo que mejore las garantías, en cuyo caso se podrá mantener, o que los flujos de fondos, o las capitulaciones, o la reducción de la deuda permitan que la calificación se mejore. En cualquier caso, esta norma permanente impide que aun mejorando la calificación, se borren provisiones antes de que se hayan llevado a cabo dos períodos de pago.

Ahora miremos en detalle las normas transitorias que regirán las reestructuraciones que se realicen hasta el 31 de diciembre de este año. Dado que no es muy largo el texto, se transcribe a continuación, porque resulta fundamental para todos conocer las reglas y beneficios que traen las reestructuraciones para el sector:

Podrán reestructurarse todas las operaciones de crédito vigente, se encuentren o no al día en el pago de sus obligaciones y cualquiera sea la calificación que tenga el deudor reestructurado; las reestructuraciones deberán comprender por lo menos el 80% del total del endeudamiento de un deudor con

el sector financiero. En caso de que una reestructuración extraordinaria cobije simultáneamente varios deudores, el porcentaje anteriormente indicado se calificará sobre el endeudamiento total de todos ellos con el sector financiero.

Para efectos de determinar los plazos de las reestructuraciones deberán tenerse en cuenta los flujos de fondos de los deudores y/o de los proyectos sin que excedan de siete años para su total amortización. En caso de reestructuración de deudas con entidades territoriales, dicho plazo podrá ser hasta de diez años.

Los acuerdos de reestructuración podrán contemplar períodos de gracia para el pago de intereses y para la amortización del capital, siempre que no excedan en el primer caso de un año y en el segundo de tres.

Los acuerdos de reestructuración presuponen la condonación por parte de las entidades financieras de la totalidad de los intereses moratorios. Los créditos reestructurados tendrán la tasa de interés que convengan las entidades acreedoras y el deudor, tasa que será variable y se ajustará trimestralmente. La tasa de interés inicial no podrá ser superior a la del crédito que se reestructura, ni tampoco podrán serlo los márgenes de intermediación de las entidades financieras que reestructuren la obligación. Los intereses se causarán por períodos trimestrales vencidos y podrán capitalizarse durante el primer año, a partir del cual se iniciará su amortización.

Los acuerdos de reestructuración admitirán prepagos totales o parciales, sin sanciones, multas o comisiones por concepto de tales prepagos. Los créditos reestructurados tendrán las garantías que acuerden los acreedores con el deudor. Para efectos de provisiones no se tendrá en cuenta el valor de las garantías prendarias e hipotecarias que versen sobre los establecimientos de comercio o industriales del deudor reestructurado.

Todos los acuerdos de reestructuración estarán acompañados de un convenio de gestión, que deberá contemplar las acciones a seguir del deudor reestructurado para garantizar el cumplimiento del acuerdo y la viabilidad de la empresa.

Para acordar los términos del convenio de gestión, las entidades financieras constituirán un comité de acreedores y nombrarán a uno de los establecimientos de crédito como agente del acuerdo. El agente del acuerdo deberá convenir con las demás entidades acreedoras y con el deudor una comisión de agencia, que cubra los gastos en que incurra por el seguimiento del convenio y del acuerdo de reestructuración. Trimestralmente el agente presentará por escrito a las demás entidades acreedoras, a la Superintendencia Bancaria y a la entidad o entidades que hubieran suministrado recursos para apoyar la reestructuración, como Findeter o Bancoldex, un informe de seguimiento sobre el convenio de gestión.

En caso de incumplimiento en los términos pactados en el convenio, o cuando, no obstante su adecuada ejecución, no se hayan generado los resultados previstos en el acuerdo, el agente deberá de inmediato convocar el comité de acreedores con el fin de analizar la situación y recomendar las acciones que deban seguir todos los participantes en el acuerdo; dichas situaciones y acciones deberán informarse de manera inmediata, tanto a la Superintendencia Bancaria, como a la entidad o entidades que hayan facilitado recursos para la reestructuración.

Los acuerdos de reestructuración podrán contemplar el otorgamiento de crédito a los actuales o a nuevos accionistas, con el fin de capitalizar la empresa reestructurada. Dichos créditos tendrán los plazos y las garantías que acuerden los acreedores y deudores, pero en todo caso deberán estar respaldados por acciones de la empresa capitalizada cuya deuda se reestructura. Los acuerdos de reestructuración podrán contemplar créditos adicionales destinados a capital de trabajo o al servicio de deudas no financieras o de facturas pendientes que a juicio de las entidades acreedoras deban atenderse para garantizar la viabilidad de la empresa reestructurada.

Los acuerdos de reestructuración podrán contemplar, excepcionalmente, la conversión de deuda contraída por la entidad reestructurada con el sector financiero privado y con el IFI, en capital o en bonos de riesgo. Se entienden por bonos de riesgo, aquellos títulos representativos de crédito cuyo reembolso a su vencimiento se atenderá con preferencia respecto del capital del emisor pero subordinado al pago de los demás pasivos. Dichas con-

versiones de deuda en capital o en bonos de riesgo sólo podrán efectuarse cuando sean indispensables para asegurar la recuperación del crédito reestructurado.

Ninguna entidad financiera podrá convertir acreencias en acciones o en bonos de riesgo en cuantía que supere el 15% de su patrimonio técnico; tampoco podrán capitalizarse o convertirse en bonos de riesgo acreencias del sector financiero con una entidad reestructurada en porcentajes que representen más del 30% del nuevo capital de la respectiva empresa.

En caso de que parte de la deuda de la entidad reestructurada sea capitalizada por el sector financiero, las acciones correspondientes deberán contabilizarse como inversiones negociables y las provisiones que existieren para la deuda así capitalizada se mantendrán como provisión de esas inversiones en los términos que señale la Superintendencia. Las acciones que reciba la entidad financiera como producto de la capitalización de deudas, deberán venderse a más tardar dentro del término previsto para la cancelación total de la deuda reestructurada, adicionado en doce meses. En todo caso, solamente podrán levantarse las provisiones efectuadas sobre las mismas, en la medida en que tales acciones se vendan. Si vencido el plazo inicialmente pactado para reestructurar a la entidad financiera, no hubiere podido vender las acciones representativas de la acreencia capitalizada, deberá llevar la provisión al 100%.

Cuando parte de la deuda se convierta en bonos de riesgo o cuasi capital, la valoración de tales bonos se hará por sus precios de mercado y las provisiones se harán en la misma forma descrita para el caso de capitalización en acción.

Cuando el deudor de un acuerdo de reestructuración sea una entidad territorial, además de lo dispuesto en los puntos anteriores, deberá existir un plan de desempeño suscrito con el Ministerio de Hacienda. Cuando se perfeccione un acuerdo de reestructuración en los términos antes descritos, los acreedores del sector financiero, una vez suscrito el convenio de gestión y verificadas las proyecciones que permitan racionalmente considerar la viabilidad del negocio reestructurado, podrán mantener la

calificación del deudor o llevarla a una de menor riesgo, siempre que en el segundo caso se obtengan garantías adicionales, incrementos en el capital de la empresa, conversión de deuda en capital o cualesquiera otros recursos que hagan evidente la capacidad financiera de la empresa reestructurada, para cumplir con los pagos tanto de capital como de intereses, en los plazos y por las cuantías convenidas en el acuerdo de reestructuración.

Las entidades que celebren acuerdos de reestructuración podrán rehabilitar la calificación del deudor reestructurado. Para revertir provisiones se requerirá que el acuerdo de reestructuración permita calificar en A al deudor, o que se hayan atendido por lo menos dos instalamentos de intereses o un abono a capital según los términos previstos en el acuerdo, y siempre que para ese momento el agente certifique el cumplimiento del convenio y la capacidad de pago del deudor.

En todo caso, las entidades financieras que participen en un acuerdo, deberán otorgar al deudor la misma calificación. Esta es la diferencia más importante para las entidades en cuanto a la reestructuración normal y la que tenga lugar en este período de seis meses. Las reestructuraciones que puedan llevar a un deudor a A, dentro de este plazo extraordinario, borrarían por lo tanto provisiones antes de que se empiecen a iniciar los pagos y permitirían causar intereses desde el momento mismo en que la deuda se reestructure. Desde luego, se considerará práctica insegura revertir provisiones o mejorar la calificación de los deudores reestructurados, cuando la viabilidad del deudor o el cumplimiento de los términos del acuerdo no esté debida y suficientemente demostrada.

La Superintendencia podrá, en cualquier momento, ordenar modificaciones a las calificaciones, o revertir provisiones de aquellos deudores reestructurados cuando a su juicio, dichas calificaciones no cuenten con la suficiente fundamentación técnica. Cuando el acuerdo de reestructuración se llegare a incumplir, las entidades acreedoras deberán calificar de inmediato al deudor en la categoría de riesgo, que tenía antes de la reestructuración o en una de mayor riesgo.



Finalmente, las reestructuraciones que se hubieren hecho con anterioridad a esta circular, pero que reúnan estos requisitos, podrán tener el mismo tratamiento contable y de provisiones.

Confiamos en que el sector financiero sabrá utilizar estas herramientas para fortalecerse y acrecentar su cartera productiva, de una manera seria y eficaz.



*Cuarta  
sesión*

**PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN  
DE LAS CRISIS FINANCIERAS.  
EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

**Patricia Armendáriz\***  
*Vicepresidente de Supervisión Integral*  
*Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México*

---

- 
- \* Realizó estudios de actuario matemático en la Unam, posee maestrías en economía de la Universidad de East Anglia, en desarrollo económico de la Universidad de Cambridge y maestría y doctorado en economía de la Universidad de Columbia.

Su carrera profesional la ha desempeñado completamente en el sector público y como profesora de economía. Como investigadora en desarrollo económico en la Secretaría de Programación y Presupuesto y como asesora económica del secretario de Hacienda y Crédito Público, participó activamente en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en servicios financieros.

Como profesora, ha dictado cursos de macroeconomía avanzada, banca y administración de riesgos.

Llegó a la Comisión Nacional Bancaria en octubre de 1992 para dirigir un departamento de desarrollo para mejorar la supervisión. En abril de 1994 fue nombrada vicepresidenta de Supervisión Integral, cargo que desempeña desde entonces.

Ha participado en numerosas conferencias sobre economía y regulación financiera, tanto en México como en otros países. También ha publicado varios artículos sobre dichos temas.

**N**unca me han gustado las bromas que se hacen en contra de los economistas, dada mi formación académica; sin embargo, aprovecho la ocasión para recordar aquella anécdota que todos conocemos del empresario que sube a un globo de aire caliente y se pierde. Se acerca a un transeúnte y le pregunta si sabe dónde está; el transeúnte lo voltea a ver y le dice que sí, que está en un globo; el empresario le dice que seguramente él tiene que ser economista porque es muy acertado, pero muy inútil para resolver problemas. El transeúnte le contesta: «Usted tiene que ser empresario, porque tiene una visión muy amplia, pero ¿sabe usted en dónde está?»

Aludiendo al comentario del economista, desde esta perspectiva, creo que ni los empresarios banqueros, ni los banqueros mexicanos, sabían dónde estaban en el contexto de la crisis que estalló. ¿Dónde están ustedes? No lo sé y tal vez algunos de ustedes, siguiendo la broma del empresario y el economista, no lo sepan tampoco. Por eso hablaremos del espectro completo, dejando al empresario colombiano «ponerse el sombrero», como decimos en México, si es que lo necesita, según el punto de la crisis donde considere que esté y si la situación particular del mercado financiero colombiano lo permite.

Hablaremos primero de los conceptos de precrisis, de su identificación y su prevención, y pasaremos después a la crisis, su contención y su manejo desde la perspectiva mexicana.

Hablaremos de unos antecedentes, luego de las recetas para el desastre, como hemos llamado a la gestación de la crisis, porque eso es, una crisis financiera y, posteriormente, veremos los efectos principales de una crisis, medidas para contenerla una vez iniciada, y alternativas para resolver los estragos producidos. Después hablaremos de las medidas concretas para resolver una crisis desde el punto de vista mexicano y, de lo que no se debe hacer en el manejo de una crisis; y finalmente, haremos algunas reflexiones.

## **Antecedentes**

En estos antecedentes nos referiremos a las características de la industria bancaria, para asegurarnos de que todos hablamos el mismo idioma. Una de las características principales de la industria bancaria, en cualquier parte del mundo, es la información asimétrica. El banquero conoce perfectamente las características de sus créditos, mientras el depositante no sabe qué está haciendo el banquero con su dinero, no hay una información simétrica y, por lo tanto, eso les da mucha volatilidad a los mercados. Eso también le da el famoso riesgo moral al banquero, porque sabe que hay información asimétrica y existe la tentación de no dar una información completa y de actuar en una manera posiblemente poco prudente.

Por otro lado, los gobiernos necesitan establecer lo que se llama el seguro de depósitos, ya sea implícito o explícito, que al mismo tiempo puede significar un problema muy importante para una crisis en especial, cuando existen los seguros de depósito explícitos y pequeños, porque los depositantes hacen los famosos *flight to quality*, que generan, a su vez, una crisis de carácter sistémico.

En ese sentido es importante señalar la anécdota de aquel señor que va a pedir un crédito y el banquero le dice que a pesar de que ahora la Superintendencia les ha informado que van a hablar de flujos, le pide las garantías; el señor le enseña las garantías. Le entregan el crédito, a los tres meses regresa y paga su crédito, el banquero le pregunta dónde va a poner el dinero adicional y el señor le consulta si quiere que deposite su dinero allí. El banquero le responde que sí y entonces le pregunta qué garantías le va a dar.

Es muy importante entender este problema de *flight to quality* y es fundamental reconocer que un objetivo de la banca es el manejo de su riesgo, no la eliminación del mismo; de otra manera no habría negocio.

## **Recetas para el desastre o gestación de la crisis**

Respecto de las recetas para el desastre, o la gestación de la crisis, hay que definir entre la crisis exógena, en la cual existe un exceso de endeudamiento público y privado en el exterior, regímenes insostenibles de tipo de cambio, un inadecuado manejo de riesgos por parte del gobierno –como en el caso mexicano–, principalmente un inadecuado manejo de tesorería de corto plazo *vs.* largo plazo, que genera corridas y problemas en el sector bancario. Eso es lo que llamaríamos una crisis exógena, comparada con una crisis endógena en la que el sector bancario es el que genera la crisis de carácter macroeconómico.

Los ingredientes más importantes de esta receta son:

- Falta de involucramiento del consejo de administración.
  - Falta de administración del riesgo crediticio.
  - Inadecuado manejo de riesgo de tasas de interés.
  - Inadecuado manejo de riesgo de mercado.
  - Inadecuada supervisión.
  - Falta de capital.
  - Inadecuado marco legal, contractual, que hace que los contratos no se cumplan, en particular, que los deudores no paguen cuando en realidad pueden hacerlo.
- 
- Respecto al inadecuado manejo de riesgo crediticio, el más ortodoxo, el más conocido, es un crecimiento acelerado del crédito, como en México, un 300% del crédito en dos años. ¿Qué crédito se puede dar prudentemente si crecemos de esa manera? Un problema muy fuerte de créditos relacionados se traduce inmediatamente en una falta de capital, porque si un accionista hace sus cuentas y pide un crédito equivalente al capital

que invirtió y no lo paga después, eso equivale a una falta de capital, definitivamente.

- Una falta de análisis de riesgo consolidado de las empresas, como ocurrió en México. En ningún momento se pensó que las empresas mexicanas estaban endeudadas en el exterior, de tal manera que antes de la crisis les hicieron una corrida a los bancos, utilizando sus líneas de crédito en el interior de los bancos, para quedar bien con sus deudores del exterior pero dejaban enganchados a los bancos mexicanos, porque no había una consolidación del riesgo de las empresas.
- Las amortizaciones negativas, principalmente en el sector de vivienda, en las cuales se permite que este crédito se amortice rápidamente, se pongan topes a las tasas de interés, de manera que el crédito crece y en ese crecimiento les puede agarrar la tesis y el banco se expone a riesgos muy importantes.
- La inadecuada asignación de precios para los créditos de acuerdo con el riesgo. Es importante reconocer que los riesgos son diferentes porque los deudores son diferentes, por lo cual se deben fijar precios diferentes a los riesgos, no se pueden establecer tasas fijas, no se puede, por decreto, decir dónde se fija la tasa, porque impide a la banca realizar su ejercicio de intermediación de una manera adecuada.
- Finalmente, el típico y ortodoxo problema de controles internos al riesgo crediticio.
- Si le añadimos a esta receta el ingrediente del inadecuado manejo de tasas de interés, dicen que un banco es el lugar donde le prestan a uno el paraguas cuando no está lloviendo y se lo quitan precisamente cuando está lloviendo. Esto es lo que se debe manejar cuando existen activos de largo plazo, fondeados con pasivos de corto plazo y esto se arregla mediante un adecuado manejo de riesgo de caja.

Por fortuna, el seguro de depósitos generalizados, del que se dice es perverso en términos generales, en el caso mexicano amortiguó en cierta forma el



retiro de depósitos extranjeros, que no se movieron a pesar del inadecuado manejo del riesgo de tasas, porque en ese momento teníamos un depósito de riesgo generalizado que incluía a acreedores en el extranjero, política que tal vez sea importante considerar para efectos de una crisis. Se tranquiliza a los mercados porque los depósitos están garantizados en el largo plazo y eso les genera menos problemas de liquidez.

El inadecuado manejo de riesgo de mercado, el monitoreo de precios financieros, los escenarios de movimientos en los precios y límites y políticas, son ingredientes que estaban en la crisis mexicana en 1994, es decir, inadecuado todo.

Pero también existía una adecuada supervisión, tanto interna de los bancos, como de la Superintendencia; a falta de conocimiento de la situación real de la banca, eso es fundamental. En México faltaban medidas preventivas inmediatas para contener la crisis, además de conocimiento o poder para establecer medidas correctivas inmediatas y una captura regulatoria.

Cuando falta capital, tenemos el problema del riesgo moral y la falta de incentivos de supervisión por parte de los accionistas: «Si ya perdí el capital, para qué superviso a mi banco, mejor espero que la Superintendencia algún día lo cierre».

### **Efectos principales de la crisis**

Una vez dados a conocer los ingredientes para armar una crisis, veamos qué resultados tiene la elaboración de dicha receta, con los efectos principales de la crisis.

Aclaremos rápidamente la situación: hay un retiro generalizado de depósitos; hay un aumento inmediato en las tasas de interés, porque la liquidez se termina; hay una disminución en el índice de capitalización, porque los bancos tienen activos en dólares también, y a la hora de revaluar, se revalúan esos activos y el índice de capitalización disminuye automáticamente; hay un aumento en la cartera morosa, obviamente en los índices de mora de la

cartera; se presenta ausencia de liquidez; surgen problemas en el sistema de pagos; en México se dio el típico problema del banco que les suelta a los mercados para ver si se repone, es muy importante también como efecto de la crisis; las pérdidas de los títulos financieros y los problemas en el aumento de las tasas, llevaron a una erosión total de la estructura de pago y, obviamente, al *credit crunch*.

Después de cuatro años no hemos podido recuperarnos todavía hacia una reactivación del crédito en la economía mexicana y, por lo tanto, la banca no está ejerciendo de una manera adecuada su intermediación.

Supongamos que ya tenemos la crisis encima, ¿qué hacemos para contener el monstruo que creamos? Lo más importante es establecer medidas inmediatamente, para que los contratos financieros se cumplan; esta es una de las más importantes enseñanzas de la crisis mexicana, porque el famoso «debo, no niego, pago no tengo», muchas veces es un acto de mala fe por parte de los empresarios que se aprovechan de la situación y entorpecen más el manejo de la crisis.

El segundo punto es fortalecer a marchas forzadas la supervisión. Por lo menos en el caso mexicano no existían los supervisores e incluso tuvimos que subcontratar a empresas que vinieran a decirnos exactamente cómo estaban y dónde estaban los bancos.

Son fundamentales los apoyos inmediatos de liquidez y solvencia, la suficiente transparencia de los mercados, el establecimiento de una estrategia de resolución, que tiene que anunciarse a los mercados, que sea creíble; se debe fortalecer la bursatilización, porque hemos visto, luego de la crisis en México, que si hubieran existido los mercados que facilitaran la bursatilización de las carteras, los bancos hubieran podido salir adelante mucho más rápido con manejo de portafolio, que si no existiera esto.

Finalmente, crear mecanismos para el mercado de bienes. Es muy fácil decir por qué no venden toda la cartera cuando no existen mercados, con qué efectos, pues si se aumenta la oferta se deprimen los precios, como sucedió en Tailandia, y *de facto* los bancos están rehusando hacerse de los bienes,

básicamente porque no quieren venderlos a precios deprimidos y asumir las pérdidas tan grandes que tendrían que tomar.

Hacemos énfasis en la parte básica del cumplimiento de contratos. Los mecanismos sólidos del cumplimiento de contratos, por lo menos para el caso mexicano, contrarrestan fuertemente un hijo predilecto de la crisis bancaria, que es la cultura del no pago. Dicho de otra manera, sistemas en los que se permite la impunidad del deudor, principalmente cuando este sabe que su crédito ya pertenece al gobierno, resultan en una banca débil, incapaz de ejercer su papel. De acuerdo con la experiencia mexicana, en un ambiente de falta de mecanismos que fortalezcan el cumplimiento de los contratos, en los períodos de *boom* crediticio formamos empresarios buenos, tan buenos, que cuando se retiran, los establecimientos cierran en señal de duelo, pero en tiempos de crisis formamos empresarios tan perversos y tan cínicos, que los bancos son los que cierran, no las tiendas.

Para que eso no suceda, necesitamos:

- Un sistema legal suficiente, adecuado; suficiente porque muchas veces no tenemos bastantes jueces, e incorruptible, mediante una ley de quiebras adecuada; también centrales de crédito o de riesgos, que funcionen para castigar la impunidad del deudor que sí puede pagar.
- Otra medida muy importante para seguir adelante es fortalecer a marchas forzadas la supervisión pública y privada. Los bancos mismos deben fortalecer su auditoría interna, con sistemas adecuados para realizar un diagnóstico realista sobre la verdadera situación de sus instituciones, capaces de localizar los puntos más débiles en la sección y corregirlos de forma expedita, incluidos cambios de administración, sistemas que puedan plantear soluciones viables y duraderas. En México contratamos auditores externos, porque no éramos capaces de tener auditores internos, ni supervisores que pudieran saber exactamente cómo estaba la banca mexicana. Invertimos mucho en el entrenamiento de nuestra supervisión, exigimos más a nuestros auditores externos, pusimos normas mínimas para poder trabajar con ellos y finalmente usamos banqueros de inversión capaces y creíbles.

- Apoyos a liquidez y solvencia. Aquí yo haría mucho énfasis en la proactividad, tanto del gremio de banqueros como de las autoridades financieras. Se necesitan programas de capitalización inmediata de carácter generalizado, urge establecer mínimos de solvencia, de cobertura de riesgo. En México, lo primero que hicimos fue establecer un mínimo de 60% de provisiones a cartera vencida, a todos los bancos, independientemente de que perdieran el capital o no lo perdieran, y establecimos ventanillas de fondeo.

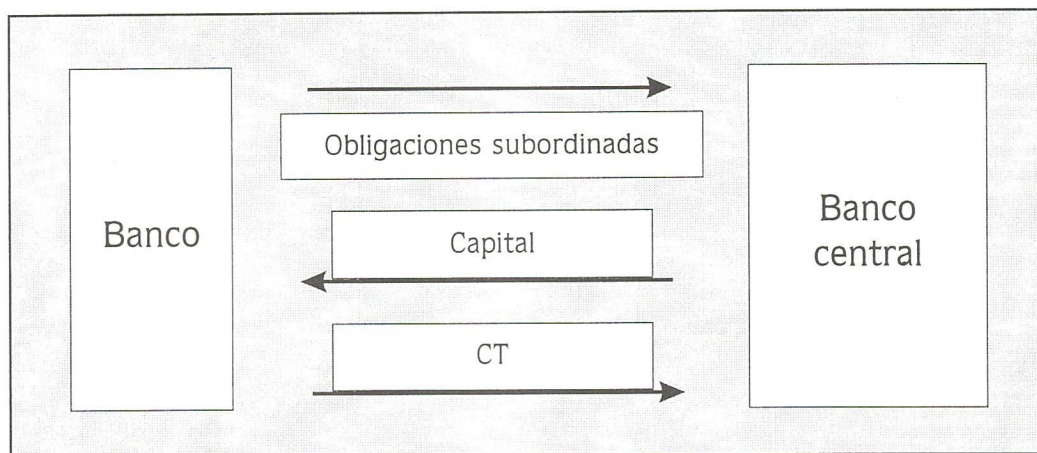
Los apoyos temporales de liquidez y solvencia tranquilizan los mercados, cambian los ánimos y muestran que el gobierno y los banqueros están en control de la situación, en lugar de esconder el polvo debajo de las alfombras. Si los mercados no nos creen, vamos a empeorar las cosas y vamos a generar más corridas.

En la parte de solvencia, queremos explicar un esquema 100% mexicano, que ha sido elogiado en el resto del mundo: el sistema de Procapte, que se estableció inmediatamente en la banca mexicana, sin saber si estaba quebrada o no. Se estableció al día siguiente: se llevan las provisiones al 60% de cartera vencida, el banco emite entonces obligaciones subordinadas al banco central, este le entrega capital porque las obligaciones subordinadas de conversión forzosa en México cuentan como capital y el banco encaja ese dinero en CT, para no utilizarlo en más préstamos. Eso les dio la tranquilidad a los mercados de que toda la banca mexicana, cuando menos, estaba provisionada en un mínimo, que no era así el ideal, y estaba capitalizada.

Teníamos una espada de Damocles y era que en el futuro, en un momento dado la banca podía ser nacionalizada, porque si las obligaciones subordinadas de conversión forzosa no eran pagadas en el tiempo, el gobierno central podía en un momento dado tomarlas y convertirse en accionista mayoritario; sin embargo, es probable que este fuera uno de los esquemas, o un ejemplo de uno de los esquemas de carácter general que tranquilizaron mucho los mercados en México, detuvieron la salida de capitales y ayudaron a estabilizarnos más rápidamente (gráfico 1).

En un mundo globalizado siempre hay que tener en cuenta a los mercados de nuestro lado a través de la credibilidad, principalmente. Los mercados

**Gráfico 1**  
**Esquema de Procapte**



permiten deficiencias, pero no falta de políticas consistentes, sostenibles, realistas y contundentes y tampoco permiten falta de transparencia. De otra manera, se presentan problemas de riesgo, de ataques especulativos y mayores corridas. Se necesita mostrar una estrategia y que banqueros y gobierno están controlando la situación, independientemente de que acepten que hay deficiencias por corregir en el mediano y largo plazos.

Respecto de las estrategias, es importante considerar las alternativas para resolver los efectos de una crisis y establecer un plan de acción, lo que nos lleva al siguiente tema.

### **Alternativas para resolver los efectos de una crisis**

Tenemos dos grandes alternativas: reconocemos que la banca está insolvente, y nacionalizamos, vendemos los bancos con problemas, tomamos la pérdida y punto final o, la otra, la que nosotros adoptamos, de resolver caso por caso, tomando la pérdida gradualmente, pues era evidente que iba a haber pérdida, y que nadie iba a salir tranquilo de esto.

### ***¿Cuáles son las ventajas y los impedimentos?***

En primer lugar: ¿tenemos facultades legales para tomar a todos los bancos? Por otro lado, existe un deterioro terrible mientras el banco se vende; el gobierno, el Estado, son los peores administradores de los bancos, esa es la experiencia de México. Existe un costo fiscal mayor, porque los que compran los bancos no toman riesgos de ninguna índole, al contrario, se cubren muy bien para no tener problemas, y finalmente ¿tenemos capital humano para administrar los bancos que nos vamos a tomar? No lo creo, en México no lo teníamos.

### ***¿Cuáles son las ventajas caso por caso?***

Flexibilidad para establecer medidas adecuadas a la situación de cada banco, porque cada uno de ellos es un universo diferente e implica un menor costo fiscal, ya que se juega con los incentivos de los inversionistas.

### ***Desventajas e impedimentos de este enfoque***

Un mayor riesgo moral, porque los banqueros sabían que no tenían capital y por lo tanto tenían más posibilidad de apostar y, obviamente, un mayor peso sobre los hombros de la supervisión, para evitar este riesgo moral en la banca. Todos son costos, todos son beneficios, pero no hay *win situations* cuando tenemos un problema de crisis.

### ***Medidas de carácter general***

En México se establecieron políticas de crédito relacionadas. Cesamos el otorgamiento mayor de créditos relacionados, para impedir que los bancos siguieran sangrando; cesamos la distribución de dividendos, mientras se llenaba el hueco que considerábamos tenían los bancos y se hizo un programa de mejoramiento de sistemas de controles y recuperación.

### ***Medidas concretas***

Esas son las dos grandes alternativas, pero ¿cuáles son las medidas concretas para resolver una crisis? El enfoque de caso por caso lo seguimos en México, por las siguientes razones: sabíamos que teníamos una política de Estado en cuanto al papel de este como no empresario, que había provocado la privatización bancaria. Por lo anterior, existía la convicción de que la banca privada en manos de accionistas honestos es más eficiente, aunque esos accionistas en este momento no tengan capital, siempre y cuando esté bien supervisada. Teníamos también la convicción de que la alternativa de la nacionalización de la banca era la más costosa a largo plazo, habiendo venido de una banca nacionalizada anteriormente; sabíamos que los bancos nacionalizados habían sido muy mal administrados y, algo muy importante, aceptamos que no éramos expertos en crisis bancarias, que existían factores exógenos que alteraban el rumbo de la noche a la mañana, por lo cual era preferible actuar conforme se presentaran las circunstancias en cada banco.

### ***Instrumentos***

Los instrumentos utilizados hasta la fecha para adoptar este enfoque en México son los siguientes:

- Por un lado, hay que arrestar al chofer, no al carro. Los cambios de administración son muy importantes en los bancos.
- Se implementaron medidas de fusiones, que para nosotros fueron las favoritas.
- Se tomaron medidas de apoyo a deudores.
- Se hicieron ventas de cartera.
- Se efectuaron medidas de saneamiento y de venta inmediata a otro comprador.
- Se consideraron medidas de liquidación, pero nunca se ha liquidado un banco en México. No hemos encontrado un mecanismo legal que nos permita liquidar a un banco.

### ***¿Cuáles eran los objetivos fundamentales?***

Reconocíamos definitivamente que la banca tenía un hueco y que había que ir llenándolo; por lo tanto, el objetivo fundamental era la devolución inmediata de la rentabilidad de la banca. Les pedimos disminución en costos operativos y medidas concretas tendientes a dar viabilidad a los deudores e incentivos para aumentar el capital y la viabilidad real a deudores, con descuentos reales para ellos. Hay un número limitado de deudores, no podemos inventar acreditados al estado bancario en un país.

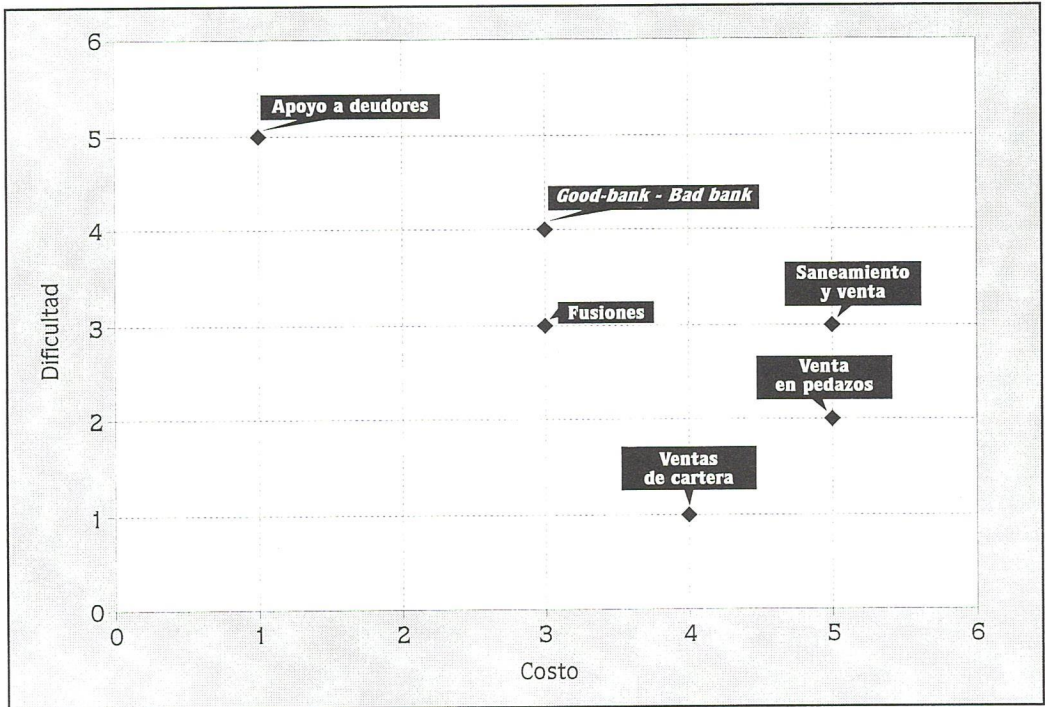
Una enseñanza muy importante es que los banqueros no reportan pérdidas en valor presente neto; acotan sus pérdidas en un futuro inmediato o de largo plazo y de ahí para atrás hacen lo que hace el banquero al que le preguntan: ¿cómo es posible que haya puesto un banco? Y él responde que muy fácil, que sólo prestó dinero, le puso nombre al banco y comenzaron a llegar los depositantes a dejar su dinero, y cuando se dio cuenta que era negocio, le puso capital, pero dice también: «Yo voy a seguir en el negocio hasta que pierda la inversión». Por lo tanto, es indispensable tomar los costos.

El segundo objetivo que nosotros teníamos, era el incentivo para que el buen banquero protegiera su capital a través de una buena gestión y, por otro lado, los incentivos para que el buen banquero compartiera algo de las pérdidas de la crisis. En el caso de los bancos mexicanos en general, el capital que tenían lo perdieron totalmente. Inyectaron nuevamente capital y para provisiones, es decir, tres veces capital de banca mexicana se fue y los banqueros con los incentivos de mantener su negocio, estuvieron dispuestos a hacerlo, porque el gobierno tomó costos importantes y los deudores también.

El gráfico 2 presenta lo que creemos puede ser en términos de costo y en términos de dificultad. En el sector izquierdo se ve el programa de apoyo a deudores, tal vez los menos costosos finalmente. En el caso mexicano eso fue lo que se hizo. Le dimos apoyo al deudor y nos olvidamos de la controversia de que estábamos apoyando accionistas. Esta política, altamente efectiva y buena para el gobierno, sin embargo, es una de las más difíciles de implementar.



**Gráfico 2**  
**Costo y dificultad de tipos**  
**de reestructuración**



En el eje de la X está el costo de saneamiento, y en el eje de la Y, el grado de dificultad. El menos costoso es el apoyo a deudores, pero es el más difícil de implementar porque no podemos supervisar que efectivamente el banquero le esté dando las garantías al deudor, para volverlo viable uno por uno. Nosotros lo consideramos, pero fue muy difícil.

Luego tenemos los puntos intermedios, *ex post* que nosotros creemos son los menos costosos, los sistemas de *good bank, bad bank*, donde se separa el buen banco, del mal banco. Deja un banco rentable, toma sus pérdidas, compartidas con el gobierno o no, pero deja un banco viable y funcionando.

El otro punto que hemos considerado *ex post*, que funciona muy bien, es el caso de las fusiones, porque en la estructura bancaria mexicana, las artes

más costosas son el *staff*; cuando uno de ellos se va y cuando las sucursales se fusionan, hay ganancias muy importantes en la rentabilidad y, por lo tanto, hay posibilidades de inyecciones de capital muy importantes.

En el otro extremo están las medidas más costosas, que desgraciadamente fueron las que tomamos al principio. Las ventas de cartera al gobierno federal resultaron desastrosas, porque el gobierno federal no sabe administrar créditos. Las ventas en pedazos a los bancos también, porque nos quedamos con cartera y el gobierno no sabe administrar créditos y saneamiento y venta, porque los banqueros que compran, lo hacen sin riesgo y fueron las ventas más caras contra el erario público.

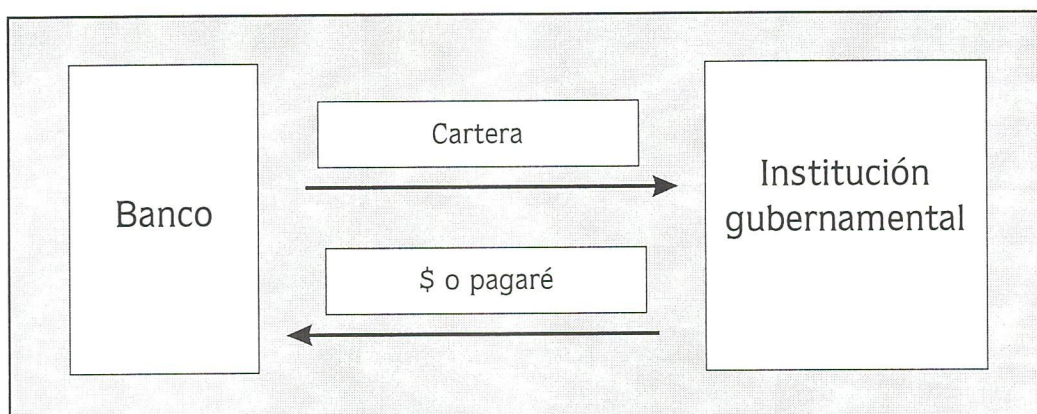
¿Cuáles son los puntos más importantes por considerar en las fusiones? Por un lado, que dos medios bancos no hacen uno. Si vamos a fusionar hay que hacerlo por lo menos con un banco saneado a un banco enfermo para sanearlo, o un banco sano a otro banco sano y los beneficios compartidos de la fusión de un banco saneado a otro banco; si el gobierno va a sanear a un banco y lo va a fusionar con otro, el banco que está adquiriendo esa fusión, debe reconocer un valor en ese banco bueno y debe ayudar a amortizar las pérdidas.

El programa de apoyo a deudores es muy difícil por el mecanismo de supervisión para su implementación. Es conocido el programa de compras de cartera. El banco le vendió cartera a una institución gubernamental y esta le dio un pagaré porque no tenía liquidez; esos pagarés capitalizaban intereses y ¿cuáles eran las desventajas que encontramos después en ese mecanismo? Por un lado, quien administra la cartera: la administración por parte del gobierno resultó desastrosa. Nos atreveríamos a decir que el precio de la cartera administrada por el gobierno en México está cercana a cero.

¿Qué incentivos existen en la administración de la cartera si la dejamos dentro de los bancos? Es muy difícil encontrar incentivos para que un banco administre cartera que no es de él. ¿A qué precio se traspasa la cartera al gobierno federal? En México se traspasó con algo de provisiones. ¿Qué efectos tiene la cultura del no pago? Pertenece al gobierno federal, le cobra y no paga y el erario es el que sufre.

Una percepción de salvamento a accionistas, porque cuando comprábamos cartera enferma, realmente estábamos salvando a los accionistas. Esos son los problemas que se pueden encontrar con un esquema de esta naturaleza y ¿con qué dinero? Finalmente nosotros no somos ricos, ustedes no son ricos, tenemos que poder pagar y tenemos que poder comprometer al país hacia el futuro (gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Compras de cartera**



El esquema de *good bank, bad bank*. Es muy importante considerar la viabilidad del *good bank*, pero ¿quién administra el *bad bank*? ¿Se queda administrándolo el que compra el *good bank*? No. ¿Lo administra el gobierno? No. Salvamento y venta. Los adquirentes no tienen capacidad de tomar riesgos de un banco saneado.

Quizás una de las principales equivocaciones nuestras fue pensar que la crisis era más pequeña y menos costosa de lo que resultó siendo al final o lo que está resultando, porque no hemos terminado. A pesar de nuestro optimismo debemos multiplicar por tres nuestros valores estimados de pérdidas, no sólo por nuestra tendencia a ser optimistas, sino también porque no somos dueños de los escenarios adversos, por exógenos que sean, que van a afectar finalmente el costo de la crisis. En México, esto se multiplicó en gran parte por la volatilidad de los mercados financieros, a raíz de los acon-

tecimientos financieros mundiales de Asia, Rusia y Brasil, y por eso dicen que una precaución después de ver un caballo brincar bien, es verle los dientes y ponerlo en diferentes escenarios, con distintos obstáculos, para poder realmente ponerle un precio.

- No hay que permitir esquemas de cuasicapital y con esto no quiero describir lo que decía la superintendente hace rato, sino esquemas en los cuales se emiten obligaciones subordinadas que al final del cuento son costosas y tienen problemas en la rentabilidad de los bancos; los mercados no lo creen, no creen que es capital, tienen que traer capital fresco, cuando menos en especie, a los bancos.
- Aceptar créditos para capital fue una de las tumbas de los bancos mexicanos; no hay que permitir que el sistema financiero se apalanque.
- Permitir una rentabilidad artificial en sistemas cada vez más transparentes como los que exige la globalización; nos la leen y la descuentan inmediatamente, nos llaman mentirosos y nos va peor. Ocultar la verdad de los mercados no es posible.
- Finalmente, repetimos que el gobierno no debe administrar la cartera. Eso sería tomar las pérdidas. Si el gobierno tiene que quedarse con créditos, que los saque a los mercados inmediatamente, que tome su pérdida y que los mercados los resuelvan. El gobierno no sabe administrar los créditos, por lo menos en el caso mexicano.

## **Reflexiones finales**

Cuando hay pérdidas, alguien tiene que pagarlas. No es posible pensar que no está implicado el Valor Presente Neto en una pérdida y por lo tanto, el enfoque mexicano, que ha sido considerado en el mundo poco ortodoxo –pero que no nos cansamos de defender–, reconoce que no hay un solo sector culpable, y que los costos deben ser asumidos proporcionalmente entre el gobierno, los banqueros y los deudores, para que realmente podamos salir de ella.

Las buenas noticias son que el gobierno está detrás de los bancos, pero las malas noticias son que el contribuyente está detrás del gobierno, por lo cual, es muy importante ver las alternativas menos costosas en todo esto.

La frase inglesa *It over, until its over*, señala que no es posible predecir cuándo va a terminar una crisis. Muchas veces hemos creído que ya no habrá otro banco por caer, y de los 19 con que empezamos, nos quedan tres y todavía nos falta mucho por recorrer en términos de la rentabilidad de esos tres y su solvencia. Las crisis toman tiempo y requieren medidas drásticas. Por si fuera poco, estamos en el contexto de un nuevo paradigma mundial. Como dijera un prominente banquero: los líderes de nuestros países deben estar conscientes de que no podemos regresar a la misma casa de nuevo, pues el mundo ha llegado al final de un orden mundial y al principio de otro.

La mayoría de nosotros empieza a entender que la economía mundial pasa por ajustes estructurales de largo plazo, incluidos cambios importantes en la banca. Estamos en la transición del final de algo —el exceso de los ochenta—, al principio de algo; esperemos un clima económico más equilibrado. Esto no será posible si el empresario de nuestro cuento del principio de esta plática, no lleva en su globo una brújula para mantener la visión de largo plazo, pero también para no perderse y así poder tomar las decisiones correctas oportunamente.

Los invitamos a continuar actuando con visión, ubicación, determinación, coraje y liderazgo.

**PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN DE CRISIS FINANCIERAS:  
REFLEXIONES DESDE UNA PERSPECTIVA ESPAÑOLA**

---

**José Pérez\***

*Director general del área de Gestión de Activos  
y Banca Privada del Banco Bilbao Vizcaya*

---

---

\* Director general del Banco Bilbao Vizcaya, responsable del área de gestión de activos y banca privada del Grupo BBV.

Ha sido director general del Banco de España, responsable de supervisión bancaria. Ingresó al Banco de España como titulado del servicio de estudios. Ha ejercido los cargos de subjefe de estudios monetarios y financieros, subjefe de estudios económicos y coyuntura, subdirector general a cargo de operaciones y director general del servicio de estudios.

Se ha desempeñado como profesor de teoría económica en la Universidad Complutense. Es autor de diversos trabajos sobre política monetaria y economía financiera.

**E**l tema «Prevención y solución de crisis financieras», que desarrollaremos en esta convención, desgraciadamente vuelve a estar de actualidad. La perspectiva de esta charla es la de alguien que ha vivido muy de cerca, como funcionario de banco central, las dos crisis bancarias registradas en España en los últimos veinte años: 1978-1984 y 1991-1994, y que ha tenido en la segunda de ellas la responsabilidad de la supervisión de entidades de crédito.

España ha sufrido dos crisis costosas y de gran dimensión, especialmente la primera. Ambas se produjeron en el curso de un proceso gradual de liberalización y apertura a la competencia del sistema financiero y, lejos de interrumpirlo, sirvieron para desarrollar y consolidar un esquema de regulación y supervisión de entidades de crédito dirigido a reforzar su solvencia, estabilidad y competitividad. España dispone hoy de uno de los sistemas bancarios más sólidos, rentables y eficientes de los países industrializados.

La primera crisis, la crisis bancaria española por antonomasia, afectó a 55 bancos, casi la mitad de los entonces existentes, así como a 6 cajas de ahorro y a 28 cooperativas de crédito. Al entrar en crisis, estas entidades tenían casi 20% de los depósitos del sistema, contaban con más de 3.000 oficinas y daban ocupación a más de 40.000 trabajadores. Los costes de saneamiento, en términos de pérdidas asumidas a lo largo del período por los fondos de garantías de depósitos, se cifran por encima de 1% del PIB del país en 1984; si a esto se le añaden los costes financieros de las operaciones de



salvamento soportados directamente por el Estado, el Banco de España y el sistema bancario en el caso Rumasa, así como los costes de oportunidad en términos de lucro cesante por exención de coeficientes obligatorios a los bancos rescatados, tenemos que, en conjunto, el coste de esta crisis superó el 5% del PIB referido.

Las instituciones afectadas fueron, prácticamente sin excepción, entidades pequeñas, 20 de las cuales estaban controladas por lo que era entonces el mayor *holding* privado, industrial y financiero del país (Rumasa). Casi todos los bancos eran de nueva creación y adquiridos a precios muy altos por inversores sin ninguna experiencia bancaria. Una gran parte del precio de estas compras se financiaba, de forma encubierta, mediante créditos de la entidad adquirida o con su aval, confiando en que serían devueltos con los beneficios en posteriores ampliaciones de capital. En el caso del *holding* referido, los bancos fueron utilizados para financiar la expansión industrial del grupo, mediante operaciones interconectadas de muy escasa transparencia y prácticas contables y de valoración decididamente imprudentes.

El reflejo bursátil de la crisis económica de aquellos años frustró estas expectativas de ganancia rápida, al impedir que las acciones bancarias se revalorizaran como hasta entonces era habitual. A partir de ahí, se prodigó todo tipo de prácticas imprudentes y fraudulentas destinadas a intentar compensar y encubrir las pérdidas experimentadas por el impago de los créditos vinculados a la adquisición de los bancos y de los concedidos a las empresas del grupo. Al final afloraron los resultados de la mala gestión y de la escasa recuperabilidad de créditos de naturaleza especulativa, basados en garantías mal valoradas y raramente en la capacidad de retorno de los proyectos financiados.

El origen de esta crisis se podría asociar con un momento crítico de la economía española, que tras una expansión desordenada y prolongada sufrió un paro de la actividad productiva y una fuerte caída del precio de los activos, afectados por la intensa subida del precio del petróleo. Sin embargo, los problemas que originaron la caída de estos bancos residieron, en última instancia, en la imprevisión de los administradores, en las debilidades de gestión y en las malas prácticas bancarias, comunes, en general, a todas las entidades protagonistas de crisis bancarias.

Magnitud, extensión y duración de la crisis se acentuaron, además, con las perversidades de un sistema bancario altamente intervenido, con las carencias de la regulación prudencial bancaria, con las debilidades del esquema de supervisión, con la ausencia de un régimen disciplinario y de intervención rápida de entidades de crédito y, finalmente, con la inexistencia de un cinturón de seguridad –fondos de garantía de depósitos e instituciones de reestructuración y salvamento– que acotase los riesgos de derrumbe del sistema. Todo ello facilitó el desarrollo de malas prácticas, obstaculizó el pronto reconocimiento de sus efectos, frenó las inmediatas reacciones disciplinarias para hacerlas cesar, y en fin, impidió la rápida aplicación de medidas de intervención, saneamiento o liquidación de las entidades en situación crítica. Aspecto especialmente reseñable en el desarrollo de la crisis Rumasa fue la inexistencia de una supervisión en base consolidada y la falta de aplicación de sus principios a un complejo y oscuro entramado empresarial de naturaleza industrial y financiera.

Si al final, una crisis de esta magnitud se resolvió sin graves trastornos para la estabilidad general del sistema y sin que la confianza de la clientela resultara significativamente afectada, únicamente se explica por la creación de los fondos de garantía de depósitos a partir de 1980 y por el alcance y profundidad de las acciones de salvamento emprendidas entre 1980 y 1983.

Ello no impidió, sin embargo, que la prolongación de la crisis bancaria y de las debilidades de las entidades financieras por un período tan dilatado tuviesen secuelas en términos de lento crecimiento y falta de pulso de la economía española hasta 1985.

Los legisladores y las autoridades de supervisión españolas extrajeron de esta crisis lecciones duraderas que inspiraron un esquema de regulación bancaria, unas políticas de supervisión y una estructura institucional capaces de favorecer la buena gestión, rectificar las malas prácticas, facilitar prontas actuaciones correctoras y evitar poner en riesgo el buen funcionamiento del sistema financiero.

En los quince años siguientes a esta crisis, el sistema bancario español ha soportado las presiones de un proceso sostenido de liberalización y de plena

apertura a la competencia, las consecuencias de una recesión económica significativa entre 1990 y 1994, el impacto de fuertes ajustes cambiarios o las tensiones de los mercados financieros internacionales sin graves disrupciones de su funcionamiento. Ello no significa que no se hayan producido numerosas bajas en el sistema crediticio, que no haya desaparecido un buen número de entidades mal gestionadas y menos eficientes o que no se haya producido alguna gran crisis individual, sino que este proceso *schumpeteriano* de destrucción de las empresas menos eficientes o de sustitución de los gestores menos capaces, se ha producido de forma relativamente ordenada, sin poner en peligro la estabilidad del sistema y con costes relativamente controlados.

Entre 1986 y 1999 han sido dados de baja 25 bancos, 27 cajas de ahorro, 51 cooperativas de crédito y 222 entidades financieras especializadas; de ellos, 10 bancos, 25 cajas de ahorro, 31 cooperativas de crédito y 167 entidades financieras especializadas lo hicieron entre 1991 y 1995, en un período de recesión económica y fuertes tensiones financieras. En un buen número de casos, podría decir que en una gran mayoría, mediaron actuaciones de las autoridades de supervisión que condujeron a la liquidación ordenada de entidades o a ventas y fusiones, pero sólo fue necesaria la intervención de los fondos de garantía de depósitos, con operaciones de liquidación o salvamento, en el caso de 4 bancos y 8 cajas de ahorro, con pérdidas insignificantes para los fondos, excepto en el caso de una entidad de gran dimensión, Banesto, que supuso para el Fondo de Garantías de Depósitos un coste equivalente a 0,3% del PIB referido.

La crisis de Banesto ocupa un lugar señalado en la historia bancaria española, tanto por el tamaño de la institución afectada (quinto banco del país, con 4,5% de los depósitos del sistema) como por haber sometido a prueba el esquema de regulación y supervisión nacido de la experiencia de la crisis bancaria precedente.

Los aspectos básicos del caso Banesto son muy familiares a los supervisores bancarios y, en este sentido, puede decirse que fue una crisis bancaria clásica. Banesto es uno de esos casos extremos que confirman que cuando se combinan las debilidades organizativas, la mala gestión, el incumplimiento

de la normativa y las prácticas contables, el quebrantamiento de las regulaciones y normas bancarias, la ocultación sistemática a los auditores y la falta absoluta de colaboración con la inspección bancaria, no hay mecanismos de supervisión capaces de impedir el desastre en una entidad. Las soluciones ordenadas y no traumáticas en estos casos no son posibles y se hace indispensable una intervención dirigida a sustituir administradores y a prevenir el contagio al resto del sistema. La decisión siguiente en estos casos, una vez producida la intervención, es la de elegir entre la liquidación y la reestructuración con criterios de coste y beneficio, una vez se evalúan y ponderan todas las posibles repercusiones.

El Banco de España decidió sustituir los administradores de Banesto, tras una larga y laboriosa inspección del banco. Esta se extendió ininterrumpidamente a un período de más de 18 meses y puso de manifiesto una situación de fuerte desequilibrio patrimonial. La sustitución se produjo tras evidenciarse este desequilibrio y haberse agotado todas las vías alternativas de solución no traumática. Los pasos emprendidos por el Banco de España y el Fondo de Garantía de Depósitos implicaron: primero, la sustitución de administradores por profesionales bancarios de reconocido prestigio; segundo, la aprobación, por la junta de accionistas, de un plan de reestructuración que implicaba la cooperación del Fondo de Garantía en el saneamiento y recapitalización de la entidad tras haber agotado los recursos propios anteriores (excepto en una porción casi simbólica que evitase su disolución); y tercero, en la subasta pública de las acciones suscritas por el fondo para dar entrada a un nuevo accionista de control, restringida la subasta a entidades con reconocida solvencia y capacidad gerencial.

El plan de saneamiento sometido a los accionistas se cubrió: primero, contra los recursos propios de la entidad y, a continuación, contra el Fondo de Garantía de Depósitos mediante la compraventa simultánea a Banesto de activos dañados, valorando la compra al nominal y la venta al valor real de los activos evaluado por los auditores externos y la inspección del Banco de España. Además de restablecer el balance patrimonial, el plan de saneamiento proveyó a la entidad de margen financiero mediante un préstamo subsidiado, para equilibrar de inmediato la cuenta de Resultados sobre bases sostenibles. Efectuado el saneamiento, el banco fue recapitalizado para cu-

brir el coeficiente de solvencia mediante una ampliación de capital suscrita por el Fondo de Garantía. La entidad saneada, equilibrada en resultados y recapitalizada salió de inmediato a subasta pública; en estas condiciones la subasta se cerró con una fuerte plusvalía que redujo las pérdidas inicialmente incurridas por el fondo. Para financiar la operación, el fondo emitió un empréstito amortizable en cuatro años contra sus ingresos regulares. Entre la intervención y la venta en subasta transcurrieron menos de cinco meses.

Esta actuación de reestructuración estuvo inspirada por un objetivo básico: preservar la estabilidad del sistema financiero, de modo que el salvamento de la entidad no fue un objeto en sí. De hecho, hay que subrayar que otras entidades fueron liquidadas en el curso de este período mediante iguales criterios de coste y beneficio para el Fondo de Garantía de Depósitos, y en algunos casos sin mediar actuación de estos, por acuerdo con los supervisores dada la escasa solvencia y la falta de disposición para recapitalizarse.

Así como las lecciones de la crisis bancaria de finales de la década de los setenta y de comienzos de los ochenta sirvieron de base para desarrollar un nuevo esquema de regulación y supervisión bancaria, la crisis de Banesto no dio origen a cambios significativos. El caso fue objeto de un examen y reflexión profunda tanto en España como en el ámbito de la Comisión Bancaria de la Unión Europea, para concluir en los peligros de legislar para casos extremos.

El objeto de la supervisión bancaria no es impedir que ocurran crisis individuales aisladas sino el de reducir el riesgo de que estas crisis sucedan, suprimir los efectos externos del colapso final de las entidades y evitar su contagio al resto del sistema. La resistencia a aceptar este hecho y el deseo consiguiente de reforzar la regulación bancaria y la supervisión prudencial, de modo que traten de evitar cualquier crisis aún cuando tenga carácter individual y aislado, pueden alimentar fuertes tentaciones intervencionistas que obstaculicen el funcionamiento de un sistema competitivo. Sucumbir a esta tentación significaría desconocer los límites de toda actividad supervisora y el hecho de que legisladores y supervisores no pueden asumir ni suplantar el papel de los gestores bancarios. Ello implicaría ignorar los costes indirectos de una regulación excesiva en términos de pérdida de eficien-

cia competitiva. La intervención de los supervisores debe estar, en fin, limitada por los principios básicos de un Estado de derecho. Así pues, legisladores y supervisores deben resistir la tentación de convertir cada crisis individual en la excusa para nuevas regulaciones cuya eficiencia puede ser, en última instancia, cuestionable. De hecho, y salvando esta situación extrema, el sistema bancario español ha mostrado después de 1994 solidez, estabilidad y fuerte capacidad competitiva.

Esta breve referencia a las crisis bancarias españolas de las dos últimas décadas va a servir de pórtico a algunas reflexiones personales.

### **Lecciones aprendidas durante años de supervisión bancaria**

- La primera lección demuestra una conexión estrecha entre inestabilidad económica y problemas del sector financiero; esta relación discurre en las dos direcciones. Así, no cabe duda que los problemas del sector financiero se hacen patentes y se acrecientan en momentos de debilidad económica, sea cíclica o producto de fuertes perturbaciones en los mercados, y en sentido contrario, es también cierto que la debilidad estructural del sistema bancario acaba siendo muy gravosa e impide el buen funcionamiento de una economía.
- La segunda lección indica que lo anterior requiere dos tipos de matizaciones. Una, que la inestabilidad macroeconómica no es condición suficiente, ni siquiera necesaria, para las crisis bancarias; en última instancia, estas son siempre producto de la imprevisión de los administradores y de la mala gestión. Conviene subrayar que mientras en otras industrias, la caída de un competidor mejora la posición de los restantes, en la industria bancaria, en la medida que se basa en la confianza de que los bancos son solventes para atender sus compromisos, la quiebra de un competidor puede afectar negativamente a los restantes, por lo cual las entidades deben estar interesadas en formar un cinturón de seguridad que reduzca las probabilidades de contagio. La otra matización es que unas regulaciones y supervisiones bancarias inadecuadas están en gran

medida en el origen de las debilidades estructurales de los sistemas financieros, de modo que legisladores y gobernantes pueden contribuir al mejor funcionamiento de la economía mediante el desarrollo normativo y la creación de un marco institucional apropiado para la prevención de las crisis y su pronto tratamiento. Como ya he señalado, si bien es cierto que en toda crisis individual la mala gestión (que no es sinónimo de dolo) aparece como causa necesaria, también es cierto que la extensión, alcance y duración de las crisis bancarias guarda relación con lo adecuado de la regulación y supervisión, con lo apropiado del marco institucional, con el buen ejercicio de las labores de supervisión y, sobre todo, con la pronta actuación de las instituciones que forman el cinturón de seguridad del sistema –fondos de garantía de depósitos e instituciones de salvamento.

- La tercera lección aprendida es que la regulación no puede ni debe ir contra las tendencias básicas del mercado, no debe sofocar la competencia y debe basarse en principios de aplicación uniforme, con independencia de la estructura de propiedad o del alcance del negocio. La experiencia señala que el intervencionismo excesivo, limitativo de la competencia e inhibidor de la buena gestión aumenta la fragilidad del sistema bancario frente a las grandes perturbaciones del mercado.

En este sentido, la experiencia española arroja evidencia acerca de cómo un régimen intervenido y restrictivo de la competencia puede incubar una fuerte crisis, basada en actuaciones especulativas de doble o nada. Así mismo, muestra cómo regulaciones que fomentan artificialmente la especialización de entidades y rebajan la regulación prudencial aplicada a estas compañías financieras, hipotecarias, de arrendamiento, etc., pueden pasar finalmente factura en un mundo competitivo, en el que las ventajas de amplio alcance de la banca múltiple encuentran su apoyo en el avance técnico y el desarrollo de la ciencia financiera. El rápido crecimiento en España de estas entidades especializadas durante la última parte de la década de los setenta y primeras de los ochenta, y su rápida desaparición –más de ciento cincuenta entidades dadas de baja entre 1991 y 1995–, apuntan en ese sentido. Como lo hace la crisis de las cooperativas de crédito españolas cuando fueron sometidas a un régimen prudencial uniforme con el de las otras entidades de crédito, que

puso de manifiesto la realidad de su débil situación patrimonial y las dificultades de supervivencia si no se asentaban en una gestión profesional.

- La cuarta es que una regulación que persiga como objetivo último la solidez, eficiencia y competitividad del sistema financiero, deberá poner todo su énfasis en establecer unos estándares que aseguren un funcionamiento prudente de las entidades bancarias. En los tres últimos lustros los esquemas de regulación prudencial han descansado, en gran medida, en la exigencia de coeficientes de capital como medio de promover la solvencia, adecuarlo al riesgo asumido, inducir a la prudencia y, en fin, estimular la búsqueda de rentabilidad sostenida y eficiencia. Sin embargo, un énfasis exclusivo o excesivo en este coeficiente puede resultar ineficaz e ineficiente. En este sentido, tan importante o más son las normas de idoneidad de los administradores, la exigencia de cumplimiento de las mejores prácticas en el control interno y la gestión de riesgos o, sobre todo, una adecuada normativa contable y de valoración del activo.

En relación con esto último, conviene subrayar que la efectividad del coeficiente de capital y recursos propios depende en gran medida de que los activos, compromisos y contingencias estén adecuadamente valorados en contabilidad, ya que de poco sirve tener un coeficiente de capital elevado si existen serias dudas sobre la realidad patrimonial. De hecho, las crisis bancarias demuestran con demasiada frecuencia que los recursos propios declarados eran una pura entelequia; y son notorios los casos de entidades que declaraban tener elevados coeficientes de capital el día antes de sobrevenir una fuerte quiebra. La razón estaba en prácticas contables que permitían calificar como buenos créditos que eran malos y que no establecían obligaciones de provisionamiento acordes con la recuperabilidad de esos créditos. De ahí que sea tan importante la existencia de unas normas contables claras, estables, precisas y detalladas que permitan reconocer la realidad patrimonial en todo momento y reduzcan el campo de evaluación subjetiva de la recuperabilidad de un crédito cuando concurren circunstancias como impagos, pérdidas continuadas o debilidad patrimonial del deudor. El inmediato reconocimiento contable fomenta, además, la buena gestión y facilita actuaciones preventivas.



La existencia de una supervisión en base consolidada es otro elemento clave de la regulación y la supervisión prudencial; especial atención requieren, en este sentido, los conglomerados financieros y con intereses industriales, a fin de evitar que las operaciones internas al grupo ayuden a enmascarar la realidad de su cuenta de resultados consolidada y la efectividad de los recursos propios del grupo.

- La quinta lección es que una buena regulación prudencial no es suficiente para prevenir y reducir el riesgo de crisis bancarias, y en este sentido es clave la existencia de instituciones y procedimientos de supervisión adecuados. En definitiva, de nada sirve una regulación espléndida si no existen unos servicios de inspección que revisen regularmente los procedimientos, operaciones y registros contables de las entidades para evaluar el cumplimiento de las leyes, de las normas de prudencia, de las buenas prácticas bancarias y, desde luego, de la solvencia, rentabilidad y liquidez de las entidades.
- La sexta es la importancia de que la supervisión esté encomendada a una institución independiente, reglada por ley y responsable ante las cámaras legislativas, con autoridad y capacidad para suspender las malas prácticas, penalizar los incumplimientos, imponer programas de restablecimiento de la solvencia, sustituir administradores y trasladar a las instituciones responsables de la autorización y cierre de las entidades bancarias la decisión de retirar las licencias e iniciar, en su caso, las operaciones de liquidación o saneamiento oportunas. Como señalaremos más adelante, las capacidades de actuación no deben ser ejercidas de forma mecánica, sino que deben estar asentadas en una actuación regular y continuada de inspección, en la práctica de una relación fluida con los gestores y en el establecimiento consiguiente de una inteligencia con estos que permita soluciones prontas y no traumáticas. Este es el camino que ha permitido en casos como el español salir de los períodos críticos referidos, con un sistema bancario más sólido y eficiente.

Dicho lo anterior, hay que subrayar que todas las actuaciones preventivas requieren cierto rigor y energía asentados sobre la *autoritas* y no sólo sobre la autoridad, y desde luego, si bien el tiempo es necesario para llevar a cabo

los planes de actuación correctores, el tiempo por su simple transcurrir no arregla ni ayuda por sí mismo a resolver los problemas. Las autoridades supervisoras que, por falta de apoyo público o de energía, o por error de diagnóstico, aplazan las medidas correctoras, tratan de ganar tiempo para que la bonanza económica arregle los problemas o lo conceden en exceso a malos gestores para evitar medidas traumáticas, olvidan que los problemas graves son producto de la mala gestión, que sin cambio de esta los problemas no pueden sino agravarse, que un balance dañado por activos de mala calidad requiere una actuación muy decidida que extraiga del balance lo no recuperable y refuerce los procesos de concesión del crédito y su recuperación, y que, en fin, la falta o la dilación de las acciones recuperatorias, o las renovaciones sistemáticas, o el descansar en garantías y no en el buen fin y retorno de los proyectos financiados, acaban por erosionar drásticamente la capacidad de recuperación de los créditos y la sanidad y solvencia de las entidades. Todas estas medidas dilatorias tienen al final efectos muy costosos para la economía de la nación en términos de agravamiento de los quebrantos del sistema financiero y de pérdida de capacidad del sistema crediticio para soportar la recuperación de la economía.

- La séptima es que una publicidad transparente de las cuentas de las entidades que revele regularmente su realidad es fundamental para que el mercado –acreedores y depositantes– puedan ejercer su disciplina y establecer los precios correctamente; para que los administradores, gerentes y accionistas no vean mermados los estímulos para introducir cuantas medidas sean necesarias con el fin de restablecer la solvencia y calidad del activo y asentar así sobre bases firmes la rentabilidad de la entidad, desprendiéndose, si es preciso, de aquellas partes que la menguan y, sobre todo, es fundamental para que las autoridades dispongan de una base que identifique, aun cuando sea *ex-post*, el origen de sus actuaciones. La transparencia informativa debe apoyarse en una normativa exigente, detallada y clara de las presentaciones públicas de cuentas, que facilite la evaluación y comparación sobre bases homogéneas; en una normativa contable, precisa y específica, que reduzca el campo de la apreciación subjetiva en temas tan importantes como la calificación de préstamos y su provisionamiento, la valoración de los activos negociables y de las participaciones en compañías, la valoración de las contin-

gencias y derivados, etc.; en un régimen disciplinario estricto de la falta de cumplimiento de estas normas, encomendado a los supervisores y a las instituciones responsables de velar por unas prácticas contables en el régimen general de sociedades y, en fin, en la obligación de examinar las cuentas por compañías auditoras externas. Todo ello refuerza la disciplina del mercado y el propio marco de supervisión, pero no reduce la importancia y necesidad de una inspección bancaria ejercida regularmente *in situ*. La experiencia muestra, en este sentido, que los auditores externos no ponen de manifiesto ni descubren los problemas de una entidad antes de que lo hagan los inspectores bancarios, quienes tienen objetivos específicos que por su propia naturaleza difieren de los auditores externos. Un marco de colaboración reglado, unas obligaciones de información del auditor a los supervisores definidas sobre mandatos técnicos explícitos, y unos estándares contables específicos para las entidades de crédito en los términos antes referidos, pueden contribuir, sin embargo, a una mejor prevención y tratamiento de las crisis bancarias.

Una cuestión que conviene comentar en relación con el tema de la transparencia es el aparente conflicto en que a veces se encuentra el supervisor cuando requiere o aprueba planes de actuación correctores de la situación de solvencia de una entidad cuya ejecución se estima puede necesitar cierto tiempo. Nuestra posición en este tema es clara, a pesar de que en toda actuación supervisora se necesita una cierta ambigüedad calculada, el reflejo en cuentas de la realidad patrimonial debe ser inmediato o admitir aplazamientos tan cortos como un ejercicio para permitir ejecutar las acciones oportunas y, desde luego, ello debe aparecer en los informes de cuentas públicas. En otro caso, se resta al mercado y al público una información valiosa para sus decisiones; diferente es que estos no hagan adecuado uso de la información y realicen valoraciones distintas. La información de los supervisores sobre los resultados de sus inspecciones debe ser dirigida a los directorios y no sólo a los gerentes, algo absolutamente necesario para el buen gobierno de las entidades.

- La octava es que las crisis bancarias son prevenibles, pero no todas. La experiencia muestra que es posible establecer esquemas legales, contables, reguladores y supervisores de la prudencia bancaria, así como crear

instituciones responsables de ejercer la correspondiente disciplina, capaces de reducir significativamente la probabilidad de que ocurran crisis individuales y, sobre todo, de minimizar sus costes y evitar la extensión de estas. Sin embargo, la experiencia también señala que no es posible evitar todas y cada una de las crisis individuales.

«Cuestión básica es que los sistemas de regulación y supervisión deben aceptar lo siguiente:

- Que las consecuencias de una mala gestión y de unas prácticas bancarias imprudentes tardan en ponerse de manifiesto.
- Que los administradores son renuentes a aceptar las advertencias tempranas y, aún más, a reconocer la seriedad de una situación.
- Que cualquier actuación dirigida a corregir un problema necesita tiempo para ser ejecutada.
- Que, a veces, las condiciones generales de la economía y la falta de confianza de los mercados pueden impedir que el supervisor disponga del tiempo necesario para cambiar la situación de una entidad y evitar que se encamine a un desastre.
- Que la intención básica de la regulación prudencial es requerir una cobertura mínima contra los riesgos del desarrollo adverso de los mercados o de una mala gestión, pero estos mínimos de capital pueden resultar exigüos cuando los gestores actúan de modo imprudente, incumplen las normas y ocultan sus consecuencias.
- Que la capacidad de los supervisores para prevenir los resultados devastadores de una mala gestión y de unas prácticas imprudentes es en ocasiones muy limitada, sobre todo si falta inteligencia, transparencia y fluidez en las relaciones con los gestores.
- Y que, en fin, el objetivo final y la tarea básica del supervisor es la de reducir el riesgo de quiebras generalizadas y, ante todo, eliminar las reper-

usiones externas del colapso final de una institución y evitar el contagio al resto».

«La resistencia a aceptar estos hechos puede alimentar tentaciones intervencionistas en un intento de fortalecer las regulaciones prudenciales y los procedimientos de supervisión con el fin de evitar cualquier crisis aislada. Sucumbir a esta tentación significaría negar que toda actividad de supervisión tiene, en última instancia, unos límites, y que los supervisores no pueden asumir o inhibir el papel de los gerentes bancarios, cuyo objetivo es obtener beneficios mediante la toma cautelosa y prudente de riesgo. Proceder de ese modo sería ignorar los elevados costes directos e indirectos de una regulación excesiva, que acabarían por sofocar el funcionamiento eficiente de los mercados y la asignación correcta de los recursos en un mundo cambiante. Aún más, la intervención de los supervisores en la vida interna de las compañías debe encontrar sus límites en los principios básicos de un Estado de derecho».

Así nos pronunciábamos en junio de 1994 ante el Comité Consultivo Bancario de la Unión Europea con motivo del examen del caso Banesto y así seguimos pensando.

- La novena es que, a partir de ahí, las instituciones de supervisión bancaria necesitan el complemento indispensable de una red de seguridad constituida por los fondos de garantía de depósitos y las agencias responsables de las operaciones de cierre, liquidación o salvamento, que eviten los riesgos de contagio y asuman la responsabilidad de decidir con principios de coste y beneficio, optando por lo que resulte más económico entre sanear las entidades afectadas o liquidarlas ordenadamente previo pago de los depósitos asegurados.

La existencia de un cinturón de seguridad bien diseñado no sólo evita los riesgos de contagio sino que facilita también una pronta actuación de los supervisores. La falta de un cinturón de seguridad o su diseño deficiente ha estado bastantes veces en el origen de los retrasos en la actuación de los supervisores, que han buscado en esa tesitura coartadas para dejar que el tiempo arregle las cosas.

Con ello hemos podido asistir a casos en que las crisis bancarias se alimentaron y se extendieron más tiempo del deseado, multiplicando sus costes y afectando a la capacidad de crecimiento económico de la nación.

Establecido el cinturón de seguridad, los supervisores están obligados a actuar prontamente con el fin de minimizar los costes de funcionamiento. En primer lugar, vigilando en todo momento que el patrimonio de las entidades está bien valorado, sus derechos reconocidos son efectivos y sus compromisos y contingencias futuras están todas recogidas en el balance; a este fin, es clave la existencia referida de normas contables precisas que reduzcan el campo de la valoración subjetiva. En segundo lugar, modulando el ritmo e intensidad de las inspecciones en función de la rentabilidad, bondad de los esquemas de control y solvencia de las entidades. En tercer lugar, trasladando con regularidad a las entidades el resultado de sus evaluaciones y recabando de los gerentes los planes de actuación necesarios. En cuarto lugar, haciendo uso de las capacidades disciplinarias establecidas por ley para poner pronto remedio a los problemas de las entidades, recabando de forma graduada a la situación de solvencia planes de actuación con reducción o prohibición de reparto de dividendos, venta de activos, ampliaciones de capital, etc., dirigidos a su inmediata reposición. En esta fase del restablecimiento de la rentabilidad y solvencia de una entidad, la experiencia ha demostrado lo fructífero de una buena inteligencia entre supervisores y administradores, ya que esta ha permitido evaluar la mejor solución para cada entidad, en el bien entendido de que analizada a tiempo la situación existen siempre opciones para extraer valor a una entidad con problemas si se actúa con diligencia antes de que no tenga retorno; las operaciones de venta parcial de negocios, la valoración por el mercado de la franquicia que tiene una entidad y su adquisición por compra o fusión con otra entidad solvente son soluciones que exigen ser exploradas de forma constructiva y sin más concesiones. En quinto lugar, agotada la fase de las soluciones constructivas y no traumáticas, el supervisor tiene la obligación de actuar de acuerdo con las leyes, que deben prever la sustitución de administradores cuando estos han dejado de ser idóneos y conducido a una situación patrimonial que ponga en peligro los fondos confiados por los depositantes. En sexto lugar, el supervisor debe disponer de poderes resolutivos para trasladar la entidad a las agencias responsables de su liquidación o salvamento y la

meta de hacerlo antes que se haya agotado el patrimonio neto de la entidad; en este sentido, el establecimiento por ley de un umbral mínimo del coeficiente del capital que conduzca a esta medida resulta deseable.

Este esquema de actuación permite prevenir las quiebras bancarias, aun cuando no todas, y minimizar los costes de salvamento.

Como ya hemos señalado, la actuación de las instituciones que tienen encomendada la liquidación o reflatamiento de las entidades debe estar guiada por criterios económicos de costes y beneficios que tengan en cuenta los efectos externos de sus actuaciones sobre el sistema de pagos, los mercados crediticios, etc. Ello hace que cada caso sea singular. La profesionalidad e independencia de estas instituciones es, por ello, clave para su buen funcionamiento, que debe estar guiado por principios básicos y capacidades de actuación recogidos en ley; así mismo, es clave, por lo anterior, que estas instituciones estén gobernadas con exigencias de transparencia expresas, que estén sujetas a examen por los controladores públicos y, en fin, que sean responsables ante los poderes públicos.

Estas instituciones deben disponer de medios y recursos suficientes, con aportes regulares de las entidades de crédito y, en nuestra opinión, del banco central o de la hacienda pública. Contra estos derechos podrá financiarse en los mercados financieros, de modo que pueda distribuirse su carga en el tiempo.

La contribución del erario público es, en última instancia, necesaria para afrontar las grandes crisis. La ventaja de una contribución regular y reglada está en que facilita una más pronta intervención, para evitar costes de una discusión en cada caso histórico que, sin duda, retrasaría las actuaciones y les restaría eficiencia.

Conviene subrayar que las actuaciones de saneamiento del sistema emprendidas en ciertas situaciones críticas consiguen resolver el círculo vicioso que, iniciado por un aumento de la morosidad, restringe la oferta de crédito, incide sobre la debilidad de la economía, agrava los problemas de las entidades y vuelve a alimentar el proceso, lo cual afecta gravemente la solidez y capacidad de crecimiento de la economía nacional.

En cualquier caso, se trate de hechos aislados o de crisis generalizadas, las operaciones de salvamento deben agotar previamente el capital y fondos propios de las entidades y remover a los gestores causantes; y, desde luego, los acreditados deben pagar evitando además, con ello, cualquier connivencia entre accionistas y acreditados.

- La décima es que lo antes expuesto en relación con la regulación y supervisión prudenciales pierde toda su eficacia si no existen instituciones legales, procedimientos y poderes judiciales que sustenten adecuadamente una «cultura de crédito». En este sentido, cobra gran importancia tanto la existencia de un derecho concursal coherente y con principios normativos claros, como de procedimientos judiciales rápidos y eficientes que reconozcan los derechos de los acreedores, que en última instancia son los ahorradores del país.

En cualquier caso, la normativa prudencial debe reflejar la realidad de cada sociedad y estimular unas buenas prácticas en la gestión del riesgo de crédito. La evaluación previa del riesgo debe descansar en el análisis de la capacidad de retorno y no en las simples garantías; estas deben reforzar aquel análisis y no excluirlo. La clasificación de los préstamos prevista en la normativa contable y las exigencias de provisiones tienen que adecuarse a esos principios, deben tener en cuenta la realidad de los procedimientos ejecutivos de garantías y deben estimular la gestión de recuperación. Cualquier normativa contable que deje de hacerlo, que permita las renovaciones, que facilite que los balances se carguen de activos en dación de pago liberando provisiones antes que estos sean efectivamente vendidos y que debilite, en fin, los estímulos para una buena gestión del riesgo de crédito, contribuirá a que los problemas de las entidades se enconen y aumentará la probabilidad de crisis súbitas que agoten de inmediato los recursos de capital de las entidades e impongan fuertes costes a la sociedad, bien directamente a través de las cargas asumidas por las entidades de salvamento, o bien indirectamente por su impacto sobre el mal funcionamiento de la economía y la erosión consiguiente de su potencial de crecimiento.

Estas diez lecciones recogen nuestra experiencia. La undécima es que sentar las bases de un sistema financiero sólido, estable, eficiente y competitivo es



una tarea difícil que requiere un fuerte impulso político, un claro apoyo de la sociedad, unas instituciones adecuadas y el convencimiento de que el difícil empeño de hacerlas funcionar de modo que se cumplan esos objetivos, merece la pena en términos de crecimiento económico y bienestar social.

**COLOMBIA, DIAGNÓSTICO  
SECTORIAL BANCARIO.  
EVITANDO LA PRÓXIMA CRISIS**

**E**s bien difícil encontrar crisis económicas que no hayan afectado gravemente al sector bancario, ni crisis bancarias que no hayan afectado en algún grado la economía.

Sin embargo, conviene recordar algunos casos especiales:

En Perú, después de graves crisis, varios de sus grandes bancos pudieron resistir y conservarse sólidos.

La crisis bancaria venezolana se desarrolló cuando subían los precios del petróleo.

Hay también diferencias en el manejo de las crisis.

- Soluciones rápidas y fortalecimiento del sistema

La llamada Crisis de la banca secundaria en Gran Bretaña, se solucionó en un fin de semana en el que se persuadió a los bancos más sólidos de hacerse cargo de algunos de los débiles.

Por su parte, la crisis bancaria sueca se solucionó en seis meses y generó una estructura de bancos sólidos muy competitivos entre sí.

Otros países que además de dar soluciones rápidas, aprovecharon para mejorar el sistema, fueron Finlandia, Noruega, Argentina, Hong Kong, Tailandia y Corea.

- Ejemplo de crisis mal manejada es la de México, que continúa con un sistema bancario débil, por la creación de una cultura de no pago.

En Colombia, los esfuerzos para afrontar la crisis se hacen más difíciles frente a problemas de orden institucional y de opinión pública.

La Corte Constitucional demoró casi cuatro meses para proferir un fallo de «emergencia» hostil hacia la banca privada; debilitó el crédito hipotecario, impidió la sana creación de sociedades movilizadoras de activos y perjudicó notablemente las operaciones interbancarias. La prensa también crea una cultura de no pago, al titular las recientes medidas de reestructuración de crédito por parte del IFI y Bancoldex, como «refinanciamientos masivos».

Otras medidas, como la refinanciación de pensiones en los colegios y en las deudas de las empresas de servicios públicos, contribuyen a este ambiente de irrespeto a los contratos.

## **Diagnósticos parciales**

Los diagnósticos comunes de las crisis son:

El *macroeconómico*, que enfatiza el hecho de que por ser los bancos entidades muy apalancadas, reflejan el estado de la economía. (En este análisis se incluye el diagnóstico del aumento exagerado del crédito).

El *moralista*, que atribuye la crisis a malos manejos de los banqueros. Este último no explica crisis bancarias generalizadas.

Complementaremos el análisis macroeconómico con un diagnóstico sectorial.

## Diagnóstico sectorial

Intentaremos añadir al diagnóstico macroeconómico un elemento sectorial: la rentabilidad del sector financiero.

*Hipótesis:* los bancos en Colombia tienen una estructura de ingresos muy vulnerable. Las utilidades de los bancos en el período anterior a la crisis dependieron de altos márgenes de intermediación. Más de 77% de los ingresos.

En países con sistemas financieros más estables, los ingresos por intermediación no pasan de 63% (cuadro 1).

Los altos márgenes de intermediación sólo se logran mediante altos riesgos. El posterior deterioro de la cartera es prueba de los altos riesgos asumidos. La dependencia de altos márgenes de intermediación hace que la banca colombiana sea muy vulnerable a los cambios en calidad de la cartera.

*Conclusión:* con márgenes de intermediación normales (alrededor de 6%) la banca colombiana no es rentable.

*Recomendación:* complementar la viabilidad con la rentabilidad.

**Cuadro 1**  
**Ingresos crediticios vs otros ingresos operativos**

	%	%
Colombia, bancos nacionales privados	77	23*
Colombia, bancos capital extranjero	74	26
BSCH	63	37
San Paolo IMI	62	48
Estados Unidos	60	40
Argentina	51	49

\* En Colombia, la venta de chequeras es un rubro importante.

Las tres principales acciones para el salvamento de la banca en Colombia: 1) saneamiento de los balances; 2) separación de los activos improductivos, y 3) restablecimiento de la solvencia, con el fin de asegurar la viabilidad de los bancos, pero si no se quiere regresar pronto a otra crisis, dichas acciones deben complementarse con la búsqueda de una *rentabilidad sostenida*, originada en los propios banqueros y apoyada por las autoridades.

## **Saneamiento de los balances**

Principia por la acertada exigencia de la Superintendencia Bancaria, de no esconder la cuantía de los problemas. Hay que reconocer que contabilizar pérdidas no es una ciencia exacta. Tampoco lo es la valoración de los activos, pero constituye un esfuerzo indispensable para restablecer la confianza y poner la contabilidad de los bancos en un pie de igualdad.

## **Separación de los activos improductivos**

El gran volumen de bienes recibidos en pago hace necesario separarlos de los bancos.

El esquema original redactado en el decreto de la emergencia económica era el correcto.

El mejor ejemplo mundial de un buen esquema de movilización de activos es el de Suecia. Allí se crearon compañías con apoyo estatal (Securum y Retriva) y otras de carácter privado, similares a nuestras corporaciones financieras. En Suecia se tuvo especial cuidado de hacer la transferencia de los bienes de los bancos a las sociedades movilizadoras a precios de mercado, principio que era muy claro en los decretos originales de emergencia económica colombiana.

Los comentaristas le dan un gran valor a la práctica de poner al frente de las sociedades movilizadoras, a banqueros de inversión y administradores de inmobiliarias (no a banqueros comerciales ni a burócratas), remunerados

por comisiones de éxito y no por salarios fijos<sup>1</sup>. En Colombia, el IFI y Bancoldex serían los organismos apropiados para financiar a largo plazo, a las sociedades movilizadoras de activos.

El éxito sueco estuvo en la movilización de los activos y de las empresas y no en su parqueo en otro patrimonio.

### **Restablecimiento de la solvencia**

En épocas de crisis, los accionistas normalmente no pueden conseguir los recursos líquidos para recapitalizar los bancos. Esto tienen que hacerlo los accionistas con créditos estatales.

El mercado y en especial los inversionistas institucionales ayudarán en este proceso, cuando en lugar de recomendar un *flight to quality*, se presente un inteligente *flight to government*, por ser las entidades estatales las que cuentan con su garantía y continúan reconociendo un mayor interés por sus depósitos.

Con las tres medidas anteriores se alcanzará la viabilidad de los bancos, por lo cual parecería inoportuno introducir más complejidades. Sin embargo, hay que evitar el síndrome de la montaña rusa: crisis, salvamento, vulnerabilidad, crisis, salvamento.

### **Rentabilidad sostenida de los bancos**

El valor de un banco para sus accionistas es el valor presente de sus utilidades futuras. Las utilidades futuras dependen de los ingresos (de intermediación y «otros ingresos») y de los costos.

---

1. Ver *The Economist*, 28 de junio de 1997.

Si en Colombia se hiciera la proyección de un banco «privado» virtual (con o sin capital extranjero), con márgenes de intermediación *normales* (alrededor de 6%), sus ingresos de intermediación se reducirían en más de 30% y con los ingresos «no crediticios» históricos, no sería rentable<sup>2</sup>.

El atractivo de los altos márgenes que atrajo a Colombia los bancos españoles, parece que no se dio al tener que aplicar sus estándares de riesgo de crédito (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Márgenes porcentuales de intermediación**  
**1993-1996**

Colombia*	9,6	Indonesia	3,3
Venezuela	8,1	Malasia	3,0
Brasil	6,8	India	2,9
Chile	6,1	Hong Kong	2,2
México	5,1	Taiwan	2,0
Estados Unidos	3,7	Corea	2,1
Tailandia	3,7	Singapur	1,6
Estados Unidos		Alemania	1,2
Bancos grandes	1,7	Japón	1,1

\* 1994-1997.

**Fuente:** Morris Golstain y Philip Turner BIS *Economic Paper* N° 46 Oct. de 1996.

Es imperioso y urgente añadir el concepto de rentabilidad al de solvencia para diseñar las estructuras de la banca futura.

2. Algunas alternativas para aumentar la rentabilidad en la proyección del banco virtual serían: Reducir gravemente la liquidez (la liquidez cuesta) o remunerar aún más, por parte del Banco de la República, los encajes. La primera opción es extremadamente peligrosa y tampoco sería suficiente. La segunda, que sí aumentaría los ingresos y ayudaría a la estabilidad, tiene límites políticos para que la cuantía sea suficiente. Otra, obvia, es reducir los costos administrativos. Sobre esta ya se ha trabajado. Sin embargo, tampoco es suficiente.



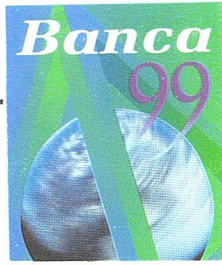
El indicador de rentabilidad (inflación más  $x\%$ ) es un buen indicador de alerta anticipada pues anticipa el deterioro de la solvencia.

Sin proyectar una rentabilidad sostenida será muy difícil que los actuales accionistas quieran recapitalizar sus bancos, ni que los inversionistas nacionales o extranjeros se sientan atraídos por las próximas privatizaciones. Si el diagnóstico resulta acertado, vendrá la tarea de buscar la rentabilidad sostenida de los bancos.

Finalmente, quisiéramos mencionar que se debe trabajar en los siguientes temas:

- Venta de servicios (banca, seguros, capitalizaciones, pensiones, finca raíz, agencias de viajes, etc.)
- Cobros por recaudos de servicios públicos
- Derivados
- Asesorías
- Consolidación de bancos en el sistema de pagos
- Participación accionaria en empresas
- Aplicación de instrumentos gerenciales, como EVA y ABC.

Su aplicación no será fácil, puesto que no es cuestión de decretar. Es un proceso que tiene que ser aceptado por la comunidad nacional, cuya cultura es hostil a los bancos. Será necesario iniciar cuanto antes la búsqueda de un consenso, para que se acepte un sector financiero privado y sano (rentable) y no convivir con uno populista (que no cobre sus servicios ni sus riesgos) y sea vulnerable y propenso a crisis recurrentes.



*Quinta  
sesión*

**CAUSAS DE LA RECESIÓN  
Y ESTRATEGIA DE REACTIVACIÓN**

---

**Miguel Urrutia Montoya\***  
*Gerente general del Banco de la República*

---

---

\* Licenciado (B.A.) de la Universidad de Harvard; posee un M.A. y un ph.D. de la Universidad de California, Berkeley, en economía.

En su larga experiencia profesional ha ocupado, entre otros, los cargos de director del CEDE, Bogotá; secretario general del Ministerio de Hacienda; asesor de la Junta Monetaria; subgerente técnico del Banco de la República; jefe del Departamento Nacional de Planeación; ministro de Minas y Energía; director ejecutivo de Fedesarrollo; vicerrector de estudios de desarrollo. Universidad de Naciones Unidas, Tokio, Japón; gerente del departamento de desarrollo económico y social del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. En 1991 fue nombrado director del Banco de la República. Desde 1993 es gerente general de esta entidad.

Las opiniones aquí contenidas son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a la junta del Banco de la República.

## Introducción

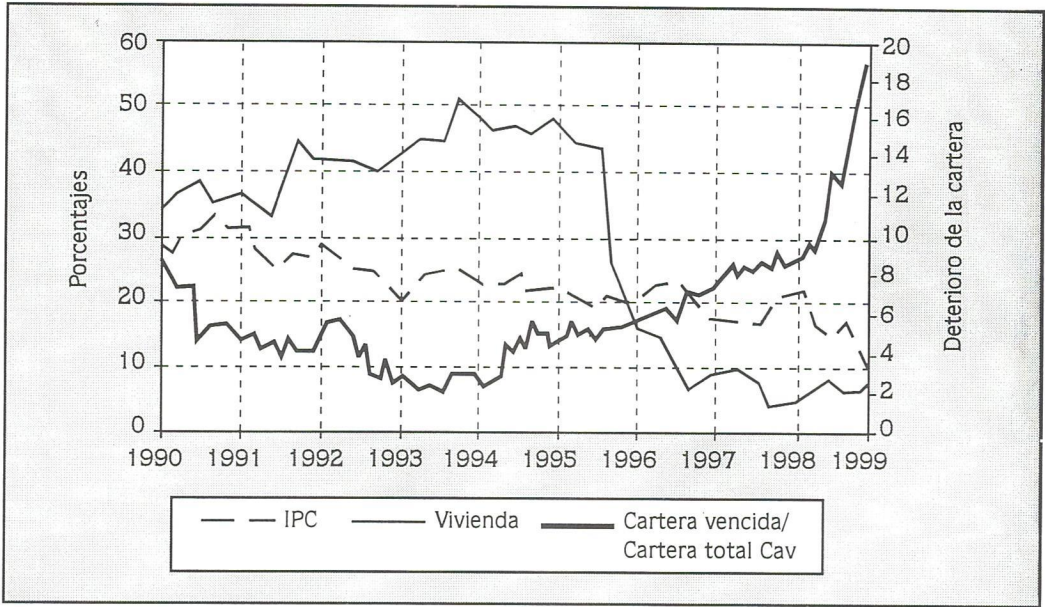
La actual recesión económica se gestó en 1993. En ese año hubo un crecimiento excesivo de la cartera del sistema financiero. Esta aumentó 24,4% en términos reales, y llevó a una burbuja especulativa en los precios de los activos. El precio de la vivienda creció 45,2%, mientras que el IPC creció 22,6%. El índice de precios de las acciones en la Bolsa de Bogotá creció 49,9% (gráfico 1).

Ese crecimiento en los precios de los activos no era sostenible, e inevitablemente llevaría a un deterioro de la cartera del sistema financiero al desinflarse el valor de las garantías de los préstamos. En el caso de la burbuja especulativa de la construcción, las corporaciones de ahorro aumentaron el riesgo de sus préstamos al incrementar exageradamente la tasa de interés a los clientes. Como estos veían grandes ganancias por valorización, aceptaban créditos con tasas de interés de corrección más 18% y 20%. La tasa de interés promedio aumentó de 35,5% en 1992 a 43,7% en 1996.

Se gestó, entonces, una larga recesión en el sector de la construcción de vivienda que deterioró la cartera hipotecaria rápidamente a partir de 1997.

Al tiempo que se gestaba una burbuja especulativa en los precios de los activos, el flujo de crédito externo hizo posible un aumento acelerado en las

**Gráfico 1**  
**Inflación IPC, vivienda y deterioro,**  
**cartera hipotecaria**



importaciones, lo cual generó un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El Banco de la República, consciente de esos desequilibrios, en su informe al Congreso de marzo de 1994 recomendaba una reducción en el gasto de la economía, un superávit fiscal de 2% del PIB, y un crecimiento del crédito del sector financiero al sector privado de 37,5%. Insistía en la «necesidad de vigilar y controlar fuentes de generación de gasto como el endeudamiento privado y público (externo e interno) y la evolución del gasto privado»<sup>1</sup>. El 15 de marzo de 1994, la junta directiva del banco tomó medidas para controlar el crecimiento del crédito, pero los topes de cartera no fueron efectivos. El sistema financiero no acogió las sugerencias de moderar el crecimiento en cartera, y la junta tuvo que elevar la tasa interbancaria en mayo.

1. Informe de la junta directiva al Congreso de la República, marzo de 1994, pág. 14.

En el informe de la junta al Congreso, de julio de 1994, se decía que «es evidente que la cartera está creciendo a tasas que permiten una financiación del sector productivo muy por encima del crecimiento esperado del producto».

Para lograr el aterrizaje suave de la economía, la programación financiera del banco, acordada con el gobierno, requería para 1995 un equilibrio fiscal y una continuación en la moderación del crecimiento en la cartera. Lo segundo se logró, como se observa en el gráfico 1. Lo primero no. El cuadro 1 muestra el nivel de déficit fiscal establecido en la programación financiera acordada por el banco y el gobierno, y registrada en los Informes al Congreso. Se observará que, infortunadamente, en casi todos los años el déficit fiscal ha resultado mayor a lo programado, generando un exceso de gasto en la economía.

**Cuadro 1**  
**Sector público no financiero**  
**(Déficit - superávit/PIB)<sup>1</sup>**

<b>Año</b>	<b>Proyectado<sup>2</sup></b>	<b>Observado</b>
1994	2,00	2,70
1995	0,70	-0,49
1996	-0,60	-1,02
1997	-1,10	-0,05
1998	-2,10	-3,19
1999	-2,60	
1999	-3,20 <sup>3</sup>	

1. Incluye privatizaciones.

2. Proyección presentada en Informes al Congreso en marzo.

3. Proyección hecha en junio.

**Fuente:** Informes de la JDBR al Congreso, DNP y Confis.

Este exceso de gasto en la economía llevó a un persistente e inquietante déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En los primeros años de la década, el déficit en cuenta corriente se podía justificar con el argumento

de que respondía a las inversiones en los nuevos campos petroleros, y que esas inversiones generarían las divisas en el futuro para pagar el endeudamiento externo que producía ese déficit en cuenta corriente. A partir de 1997, sin embargo, disminuyen las inversiones petroleras y subsiste el déficit en cuenta corriente.

## **Crisis internacional**

En el segundo semestre de 1997 se produce la crisis económica en Asia. La caída en las tasas de crecimiento de los tigres asiáticos tiene varios resultados que afectan de manera muy marcada a las economías emergentes. En primer lugar, aumenta el riesgo percibido por los inversionistas internacionales de invertir en países emergentes y el flujo de capital disminuye hacia ellos, y también hacia Colombia (gráfico 2).

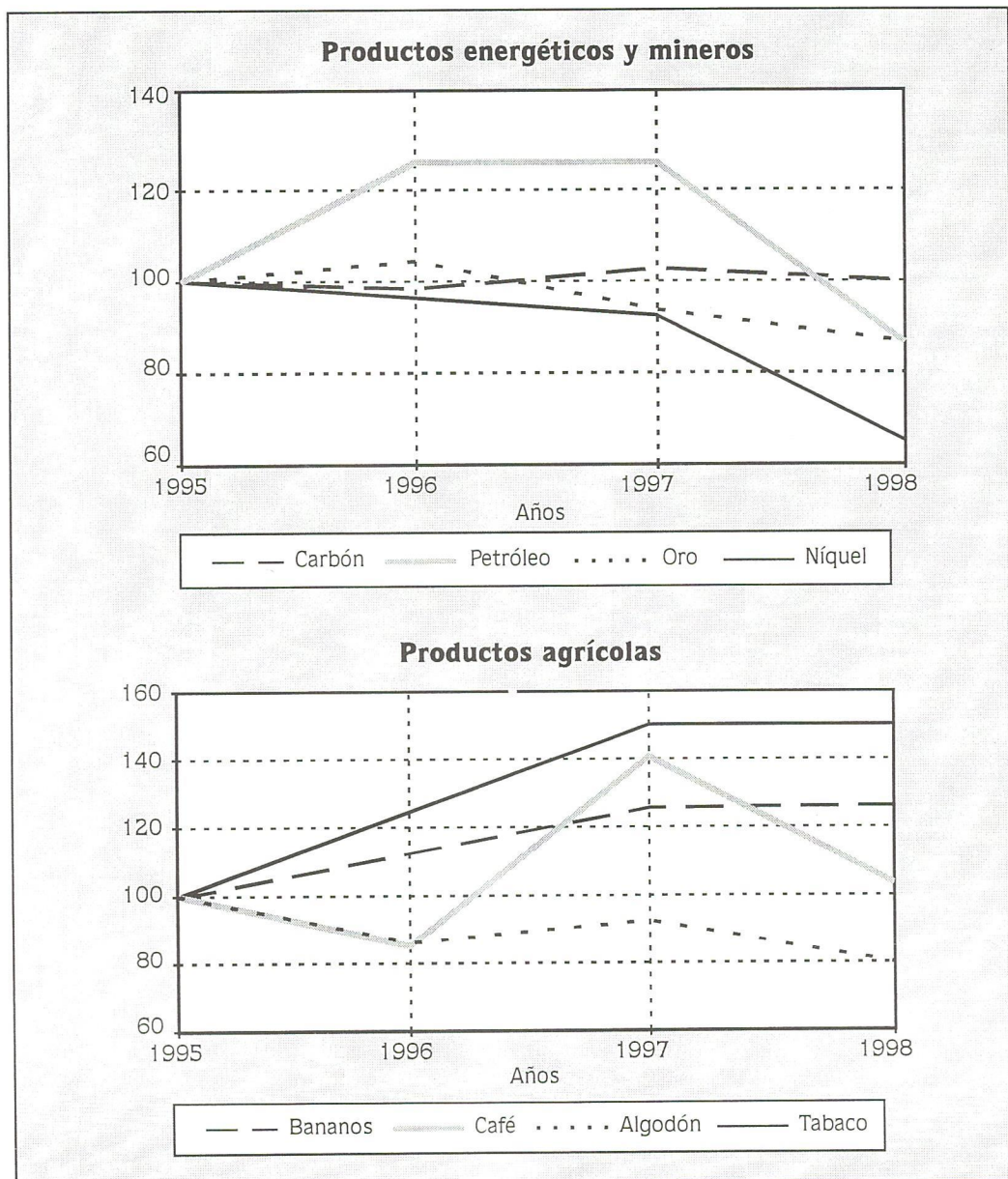
En segundo lugar, las menores tasas de crecimiento de los países asiáticos disminuyeron la demanda por productos primarios, y los precios de éstos cayeron a niveles muy bajos en términos históricos.

El alto nivel de nuestro déficit fiscal y déficit en cuenta corriente llevó a que los inversionistas externos vieran a la economía colombiana como riesgosa, y por eso hubo una reducción importante en los flujos de capital. Ante la menor oferta de divisas, la tasa de cambio se devaluó dentro de la banda cambiaria. La incertidumbre creció a medida que se acercaban las elecciones presidenciales.

En febrero de 1998 hubo una primera presión especulativa sobre las divisas, que el Banco de la República calmó con un aumento de tres puntos porcentuales en la tasa de interés de intervención. El segundo episodio especulativo fue una semana antes de la segunda vuelta para la elección presidencial. Obviamente, ese no era un momento para una crisis cambiaria, y el banco volvió a defender la banda. Unánimemente y con la participación activa del ministro de Hacienda, no se repuso la disminución de la liquidez generada por la pérdida de reservas y después de elecciones volvió la calma cambiaria.



**Gráfico 2**  
**Índices de precios de productos de exportación**  
*(1995 = 100)*



La experiencia internacional ha mostrado que una devaluación en un momento de ataque especulativo inevitablemente lleva a un sobreajuste cambiario con altas tasas de interés. Era obvio que una crisis cambiaria al final de un gobierno no era manejable. La experiencia mexicana estuvo muy presente en las deliberaciones de la junta.

Iniciado el empalme con el nuevo gobierno, la junta comenzó trabajos con el nuevo equipo económico para diseñar el programa macroeconómico. Se acordó que era necesario reducir el déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, y diseñar una política monetaria y cambiaria congruente con esos propósitos.

Días antes de presentar el programa macroeconómico, que incluía el ajuste fiscal, sobrevino la moratoria rusa que impactó fuertemente todos los mercados emergentes. Se produjo otro ataque cambiario, que nuevamente fue necesario controlar no reponiendo la liquidez perdida en la venta de divisas.

El paquete macroeconómico presentado el 2 de septiembre contempló una devaluación del 9% de la banda cambiaria, para absorber la caída en los precios de todos nuestros productos de exportación. Ese ajuste fue efectivo, y desde esa fecha hasta hoy la tasa representativa del mercado se ha movido cerca al centro de la banda cambiaria.

La junta consideró que una política diferente hubiera sido mucho más recesiva, pues se hubiera presentado una devaluación abrupta con altas tasas de interés. La devaluación habría puesto en peligro todas las empresas endeudadas en divisas, y se habría ahondado el deterioro del sector financiero. Las empresas endeudadas en dólares también eran los principales clientes del sistema financiero nacional.

En resumen, la crisis internacional redujo la demanda agregada a través de caídas en los precios de exportación, y generó aumentos en la tasa de interés, lo cual también redujo la demanda agregada. Esto, aunado a la continuación de la parálisis en la construcción, generó la recesión. La recesión y la desinflada de la burbuja especulativa de precios de la construcción pusieron en riesgo la solidez del sistema financiero.

## **Estrategia de reactivación**

En el mundo entero, la primera arma que se utiliza contra la recesión es la reducción en la tasa de interés. Esto aumenta la demanda agregada por varios canales; reactiva la inversión al volver muchos proyectos rentables a menores tasas de interés; aumenta el ingreso disponible de los deudores al reducir las cargas financieras, y amplía la demanda por vivienda, al reducir las cuotas de los préstamos hipotecarios, e incrementa el precio de los bonos y las acciones. La baja en la tasa de interés también reduce el déficit fiscal, por el descenso en los gastos por intereses de la deuda pública, y eso abre espacio para aumentos en gasto público.

Paralelamente a la reducción de intereses, el ideal es que la política fiscal contribuya a la reactivación de la demanda aumentando el gasto público en proyectos temporales que generen empleo. El déficit fiscal reactivador, sin embargo, no puede generar aumentos permanentes en el déficit fiscal. No se puede, entonces, financiar gastos permanentes de funcionamiento.

Infortunadamente, en 1998 y 1999 no ha existido campo para utilizar la política fiscal para la reactivación. Como los mercados internacionales perciben que Colombia tiene un nivel de déficit fiscal no sostenible, cualquier aumento en éste puede llevar a que los mercados internacionales dejen de absorber los bonos colombianos. Esto implicaría un descenso en el financiamiento externo que podría llevar a una crisis cambiaria, que ahondaría la recesión.

Es importante explicar porqué las crisis cambiarias generan recesión y desempleo. La crisis implica una reducción en la oferta de divisas, que hace imposible importar los insumos para utilizar la capacidad productiva instalada. Esto disminuye la producción y el empleo. La crisis cambiaria también produce una devaluación abrupta que puede quebrar a las empresas endeudadas en divisas y reduce la capacidad de gasto del gobierno, también endeudado en divisas. La devaluación abrupta reduce las importaciones de inmediato, pero no aumenta las exportaciones sino con rezago.

La devaluación no aumenta las exportaciones de café, ni de carbón, ni de petróleo, ni de níquel. Estas exportaciones están determinadas por la capa-

cidad productiva existente. Con el tiempo, una devaluación de la tasa de cambio real puede estimular la inversión en el sector exportador, pero esto sólo ocurriría en el mediano y largo plazos. En el corto plazo una devaluación abrupta sólo genera desempleo y recesión.

Por no haber solucionado sus problemas fiscales durante los últimos seis años, Colombia perdió la capacidad de utilizar la política fiscal para la reactivación.

Su única esperanza es hacer las reformas fiscales estructurales que convenzan a los mercados internacionales de que el problema fiscal está en vía de solución, y que se mantenga por lo tanto el crédito externo al país. Esas reformas fiscales estructurales se tienen que hacer en 1999.

El otro problema que le restó grados de libertad a la política económica para emprender una estrategia de reactivación fue el debilitamiento del sector financiero. La desinflada de la burbuja especulativa en la construcción deterioró el crédito hipotecario y las garantías en muchos préstamos. El sobreendeudamiento de los noventa también hizo a muchas empresas y consumidores, vulnerables al aumento en las tasas de interés en 1998. Finalmente, sin duda hubo problemas de supervisión bancaria que hicieron posible esconder algunas dificultades de las entidades financieras, que salieron a flote cuando la cartera comenzó a deteriorarse aceleradamente.

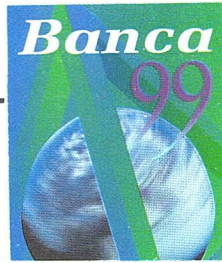
Estos problemas redujeron la capacidad de préstamo de los intermediarios financieros, lo cual ha llevado a una reducción sin precedentes en el crecimiento de la cartera. Será difícil promover la reactivación si por falta de capital los bancos no pueden prestar a las bajas tasas de interés. La capitalización del sistema financiero es, entonces, un prerrequisito para la reactivación de la economía.

De ahí la importancia que se le ha dado al programa de recapitalización de Fogafin y la urgencia de que las entidades financieras se acojan a él sin tardanza.

El aumento en el desempleo ha hecho patente las imperfecciones en el mercado laboral. Ha bajado el número de empleos que se crean por cada punto

de aumento en el PIB. Esto se debe al incremento excesivo de los costos no salariales del trabajo y a la falta de flexibilidad del mercado de trabajo. Si se desea reducir el desempleo, se tendrán que reducir los impuestos a la nómina, y flexibilizar las normas de contratación laboral. El sistema de pensiones también requiere ser fondeado de manera sana, ajustando los beneficios a los ya altos niveles de contribución vigentes en la actualidad.

La reactivación requiere continuar con el proceso de reformas, pero los aumentos en productividad y empleo serán más fáciles debido a la reducción de la inflación. Los menores niveles de inflación reducirán las tasas de interés, promoverán el ahorro, reducirán los incentivos a la inversión improductiva en tierra, y reducirán los costos de producción.



*Sexta  
sesión*

**UNA NUEVA BANCA HIPOTECARIA.  
TENDENCIAS MUNDIALES  
Y ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO**

---

**Hernando José Gómez\***  
*Presidente de Camacol*

---

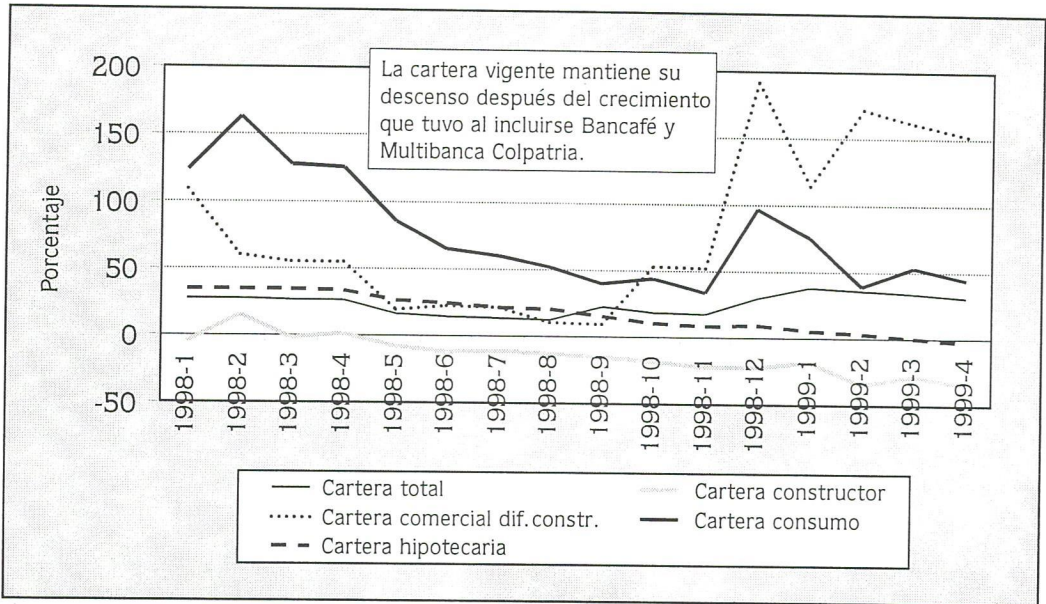
- 
- \* Economista de la Universidad de los Andes, Master of Arts de la Universidad de Yale y Master of Philosophy. Trabajó como economista-investigador de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Anif, y posteriormente ingresó al Banco de la República en donde fue miembro de la junta directiva, economista de la subgerencia de investigaciones económicas, director de la revista *Ensayos sobre política económica*, subdirector de estudios especiales, director asesor de la subgerencia ejecutiva internacional, asesor de la Junta Monetaria. Fue también asesor del gobierno para asuntos cafeteros y subdirector del Departamento Nacional de Planeación.
- Formó parte de la junta directiva del Banco Central Hipotecario, de la Fiduciaria Central y del consejo asesor de la Superintendencia Bancaria.
- Ha dictado cursos de teoría política monetaria, política económica colombiana y macroeconomía avanzada en la Universidad de los Andes.
- Ha escrito numerosas publicaciones y documentos sobre temas macroeconómicos y financieros.



**E**s indudable que la banca hipotecaria, como la conocimos, desapareció. Sus condiciones cambiaron drásticamente, y ya no disfruta los privilegios de antes; los monopolios sobre los depósitos a la vista, los depósitos remunerados a la vista, los encajes remunerados, etc. (que ya volvieron a instaurarse, pero que en el pasado eran sólo de las corporaciones) se eliminaron y eso cambió las reglas del juego. Vamos a tener que reinventar el negocio en buena parte, pero siendo muy conscientes de que al sistema vigente le tenemos que dar oxígeno para que vaya funcionando mientras se afianzan estos otros esquemas de titularizaciones, letras, mutuos hipotecarios, etc., porque, si bien en el país ya empieza a profundizarse un poco sobre el monto de los recursos de los inversionistas a largo plazo, como los fondos de pensiones, de cesantías, de pensiones voluntarias, indudablemente no son suficientes para sustituir rápidamente las necesidades de financiamiento del sector hipotecario.

El gráfico 1 muestra en cifras cómo ha caído la tasa de crecimiento de la cartera de las CAV. Aquí las CAV son todos los afiliados. Vemos que la cartera hipotecaria viene cayendo hasta alcanzar tasas de crecimiento negativas, después de obtener unos crecimientos muy acelerados. Observamos, también, unos crecimientos absurdos de cartera comercial, diferente de construcción. Simplemente es un problema de empate de las series con el Banco Cafetero y Multibanca Colpatria, que infortunadamente no las hicieron con una perspectiva de la situación anterior y posterior. De todas maneras, se aprecia con claridad que las carteras constructor e hipotecaria vienen disminuyendo en forma acelerada.

**Gráfico 1**  
**Crecimiento de la cartera vigente de las CAV**



**Fuente:** IcaV. A finales de 1998 entró la cartera de Bancafé y Multibanca Colpatría.

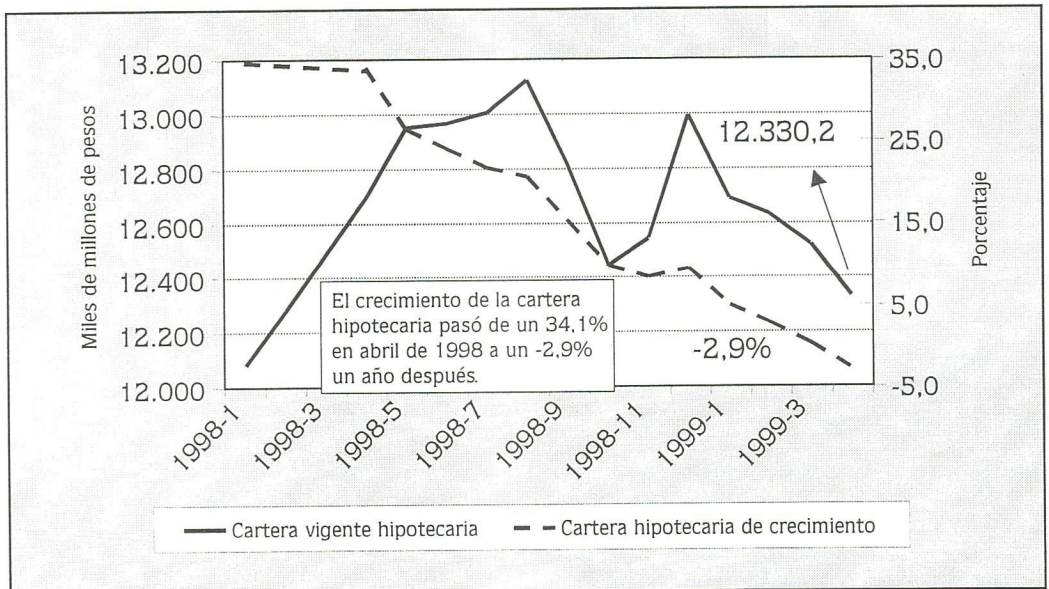
Todo el fenómeno del año pasado ha hecho que crezca dramáticamente la cartera improductiva, la cartera vencida. Evidentemente, la cartera vencida de las CAV no estaba tan mal hace un año, pero ha crecido muy rápido, en paralelo con la situación económica general, con el aumento del desempleo, etc. Sin embargo, en este momento –ya el doctor Castellanos, de Fogafin, presentó las importantísimas líneas de crédito que se le van a dar al sistema financiero–, pensamos que sin una banca fuerte, no hay sector real en este país que aguante, a pesar de que uno que otro afiliado diga que la plata debe ser solamente para el sector real. En eso no estamos totalmente de acuerdo, pero nos alegró mucho la presentación ayer de Juan Camilo Restrepo y de Sara Ordóñez, quienes ya se dan cuenta de que no solamente el sector financiero necesita la refinanciación sino todo el sector real, pues dentro de este sector hay muchísimas empresas viables, pero que en este momento, por problemas de cartera y de ventas están perdiendo liquidez y solvencia. Para los banqueros, no es la situación más agradable entrar a negociar daciones

en pago y empezar a tener pérdidas cuantiosas por quiebras generalizadas en el sector real.

Por eso resulta tan importante lo que está haciendo Fogafin para otorgar estas líneas de crédito de fortalecimiento patrimonial del sistema financiero, así como lo que se haga con igual entusiasmo e inteligencia, dentro del sector real.

El gráfico 2 muestra el valor y crecimiento de la cartera hipotecaria. Ya estamos en -2,9% y esto no es solamente un problema de caída en la demanda. Obviamente, hay una caída en la demanda, pero la caída en la oferta ha sido todavía más grande. La solución parece sencilla: hay que volver a hacer rentable el negocio hipotecario, que hoy no es atractivo para los inversionistas; si no lo hacemos otra vez atractivo, por más que todos sepamos la teoría del tema de las titularizaciones, del crédito a largo plazo, etc., esto no se va a

**Gráfico 2**  
**Valor y crecimiento de la cartera hipotecaria**



Fuente: Icaav.

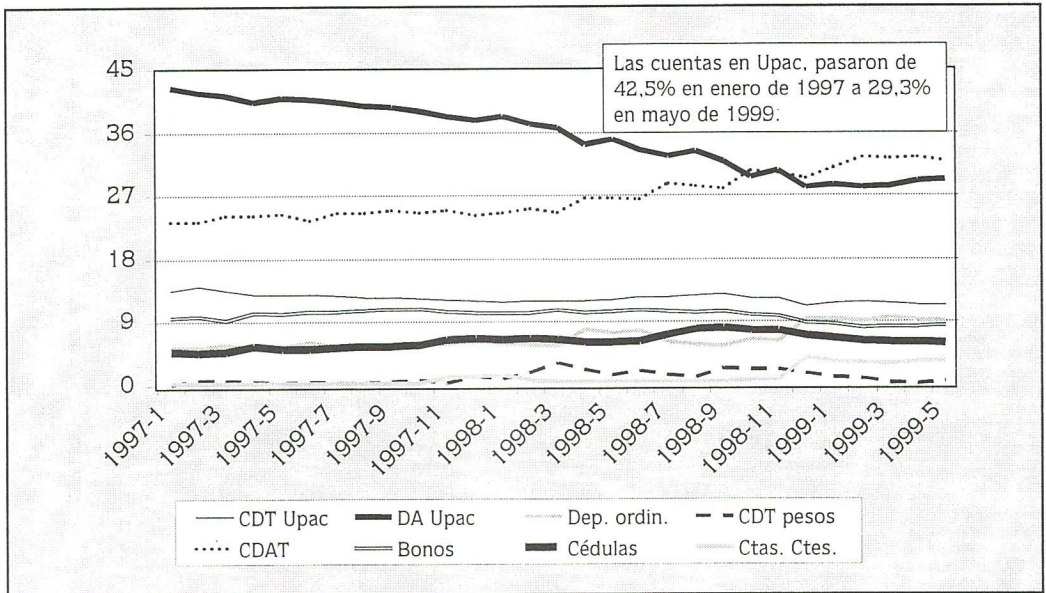
dar. Tenemos, entonces, que capitalizar estas entidades, empujarlas, sacarlas adelante, para que la banca en general, encuentre interesante otorgar crédito a largo plazo para el sector hipotecario.

¿Por qué el Upac ha perdido vigencia? Ya mencionamos la primera razón: el tema de los depósitos a la vista; la segunda es el acceso automático e ilimitado al crédito del banco central, pero recientemente las sentencias de la Corte Constitucional impidieron que la corrección monetaria reflejara los movimientos de la tasa de interés. Realmente fue un golpe grande, pero siendo un poco autocríticos, vemos que cuando se modificó la corrección en términos de la DTF y se presentó el cambio rápido en la composición del pasivo de las corporaciones, que fue cada vez más en DTF, faltó que los banqueros públicos o privados previeran que en el momento en que apareciera un aumento crítico en las tasas de interés, surgiría un problema muy serio: la incapacidad de las familias para pagar. Hubo incrementos del 40%, 50%, 60% de las cuotas hipotecarias en un año. Además de imprevisión en ese sentido, faltó inteligencia para proponer algunas alternativas a este problema.

Eso se refleja en el gráfico 3, donde se ve claramente cómo disminuyen los depósitos de ahorro en Upac, que eran hasta hace pocos años casi la mitad de las fuentes y en este momento ya son básicamente una tercera parte. Es claro, entonces, que se requieren cambios de fondo. El problema con la decisión de la Corte es indudable; simplemente, hay un riesgo muy grande en el momento en que aumenten las tasas de interés; por ejemplo, hoy sabemos que otra vez hay problemas en el frente cambiario, que hay una compra masiva en el techo de la banda. Todo eso absorbe liquidez y finalmente tiene que «pegarle» a la tasa de interés si se mantiene la decisión de defender el techo de la banda. En esas circunstancias, ¿qué les va a pasar a las entidades que tienen activos atados a una corrección que está en el IPC? Que probablemente se mantenga por debajo del 10%. Es un inconveniente muy grave, porque la Corte Constitucional en su sabiduría le arregló el problema del activo y no del pasivo; ojalá hubiera arreglado ambos lados del balance.

Creemos que se le acabó el tiempo al gobierno nacional. Todos pensábamos que las tasas de interés no iban a estar en peligro, por lo menos, hasta final

**Gráfico 3**  
**Distribución de las captaciones de ahorro de las CAV**



**Fuente:** Icaev.

de año, pero ya hemos visto en estos dos días que las cosas pueden cambiar. Ojalá no sea así, pero podría suceder y, entonces, necesitamos una decisión inmediata por parte del gobierno y del Banco de la República, para establecer el fondo de protección de tasa de interés que se requiere en este momento, a fin de evitar una parálisis absoluta en el crédito hipotecario, en el crédito al constructor y adicionalmente eludir un deterioro gravísimo en la situación financiera de las entidades hipotecarias, si se llegara a presentar un aumento inusitado de las tasas de interés.

Otro aspecto radica en que la Corte Constitucional también decidió estudiar si el problema de la capitalización de intereses era un tema que debía regular, porque eso iba contra los derechos fundamentales del hombre y del Estado social de derecho. Quienes hayan estudiado un poco de finanzas saben que en este momento, se está capitalizando el componente inflacionario de los intereses y que, de no hacerse así, simplemente se duplicarían las cuotas por

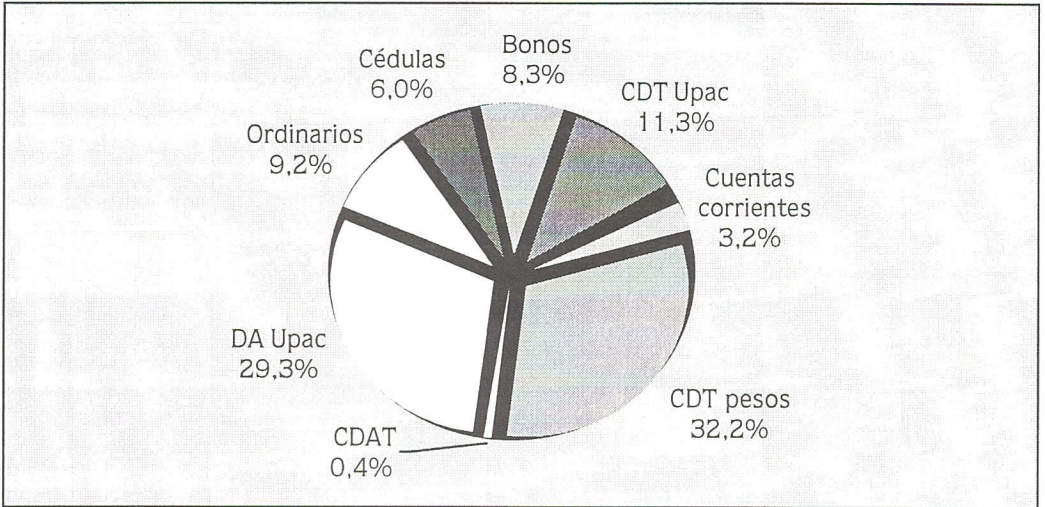
millón y por lo tanto, lo que estaría haciendo la Corte Constitucional sería exactamente lo contrario a lo que tiene que hacer, que es garantizar el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna. En este caso, haría que ningún tipo de política de interés social fuera viable en el contexto de una economía que todavía tiene una inflación significativa y que requiere, obviamente, la capitalización de intereses.

Todavía no entendemos por qué la Corte está metida en estos temas, pero ya que decidió hacerlo y dado que no hay a quién recurrir porque no existe otra instancia, entonces esperemos convencerla de que le quite estos factores de incertidumbre al crédito hipotecario, ya que tiene paralizadas las decisiones de crédito y, obviamente, el sector. Cuando yo entré a Camacol, y leía sobre la crisis mexicana y sobre la crisis de la construcción, cuando se habían quebrado 66% de los constructores, pensaba: «Esto no puede ser. Esto no es algo que vaya a ocurrir, tiene que ser algo demasiado grave para que ocurra». Entonces me decía un afiliado: «Nosotros estamos muy contentos con su oficio, con que sea el líder gremial, lo apreciamos mucho. El problema es que usted se va a quedar sin gremio por sustracción de materia». La verdad es esa. Si las cifras sobre la cartera vencida de los constructores señalan índices del 30%, es fácil imaginar cuál podrá ser la real.

Debemos atacar esos puntos ahora. Los temas de titularizaciones, etc., tienen ya una cabida importante en el país. Miremos, por ejemplo, en el gráfico 4, la última situación, el 27 de mayo. Los depósitos de ahorro Upac están en 29,3%, los CDT en pesos son el 32,2%, ya superior, los CDT Upac están en 11,3%, o sea lo que está en Upac, suma para los afiliados del Icav el 40%; el 60% ya está en DTF. Eso muestra la importancia y urgencia de adoptar este mecanismo de protección, que pueda ocurrir entre la corrección monetaria y la DTF.

En Colombia tenemos fuentes de inversión muy importantes que van a ayudar a desarrollar todo el esquema de titularizaciones y de mutuos, de cédulas. Será fundamental que la Superintendencia Bancaria tome las decisiones necesarias para que los fondos de pensiones y las aseguradoras y los fondos de cesantías, puedan invertir en este tipo de títulos de largo plazo, sin tener que estar satisfaciendo unas necesidades de rendimiento medido con criterio de corto plazo.

**Gráfico 4**  
**Distribución de las captaciones**  
**de ahorro de las CAV**  
*(mayo 27 de 1999)*

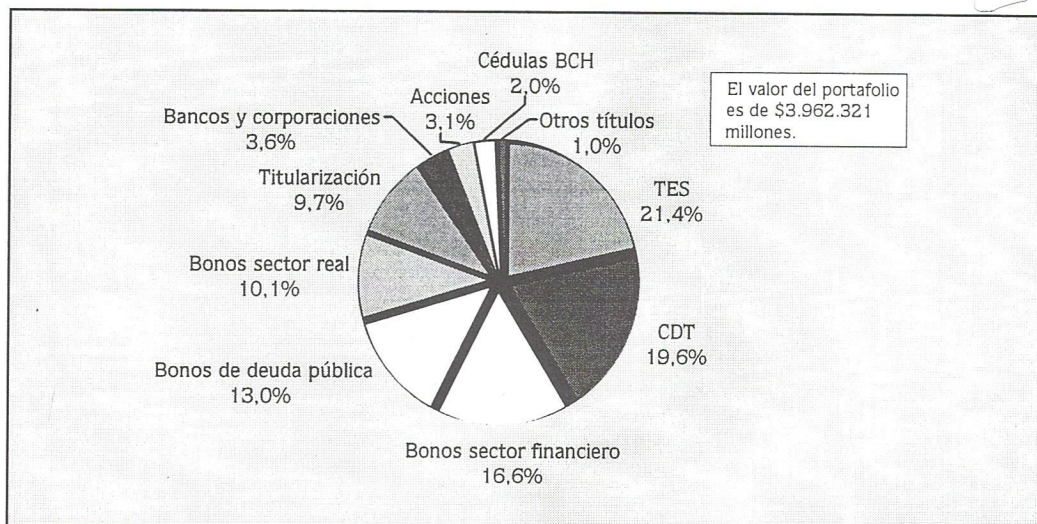


**Fuente:** IcaV.

Los fondos de pensiones obligatorias que tenemos (gráfico 5), ya llegaban a \$3,9 billones. De esos \$3,9 billones estaban en titularizaciones tan sólo \$9,7, no llegaban a los \$400 mil millones que hoy en día van a ser US\$200 millones.

También tenemos el tema de las pensiones voluntarias que ya suman una cantidad importante. Hablamos de \$600 mil millones. En titularizaciones hay sólo 4,6% y cuando vamos a los fondos de cesantías tenemos \$1.800 miles de millones y en titularizaciones tan sólo el 6%. Si se piensa en el inversionista de largo plazo, interesado en el rendimiento real de sus inversiones, podemos suponer que entre un 25% y un 33% de ese portafolio podría estar en este tipo de papeles a largo plazo, lo cual muestra que en el muy corto plazo, el potencial de inversiones en estos papeles al sector hipotecario podría ser de un billón, o billón y medio de pesos, lo cual le da un muy buen arranque y sería una fórmula interesante de obtener recursos para el sector de la construcción y la reactivación del empleo.

**Gráfico 5**  
**Portafolio de inversión de los fondos**  
**de pensiones obligatorias**  
*(abril 30 de 1999)*



**Fuente:** Asofondos.

Estas son algunas cifras de las tasas de crecimiento. En un comienzo las tasas son muy altas porque partimos de bases muy pequeñas, pero las tasas de crecimiento, aun los fondos de pensiones obligatorias, son del 82% anual. Según las cifras de Fedesarrollo, con inflación del 20%, estas tasas de crecimiento de los portafolios de los fondos de pensiones se iban a situar, para los próximos diez años, en algo así como 50% y 60% anuales promedio. Si eso se reduce en diez puntos, que sea 40% anual, a la décima, se deduce que estos portafolios de pensiones pueden multiplicarse en los próximos diez años de 20 a 30 veces. Es un potencial gigantesco y muy importante (cuadro 1).

El tema de las letras de créditos hipotecarios es también muy importante.

Destacamos algunos aspectos del proceso de calificación de las hipotecas: que sean de altísima calidad, que no haya sorpresas, que alcancen una califi-



**Cuadro 1**  
**Crecimiento anual del portafolio**  
**de los fondos de pensiones y cesantías**

	<b>Pensiones obligatorias (%)</b>	<b>Pensiones voluntarias (%)</b>	<b>Cesantías (%)</b>
Marzo de 1996	469,1	–	40,7
Junio de 1996	345,7	–	36,4
Septiembre de 1996	248,8	89,6	41,2
Diciembre de 1996	204,6	103,1	40,3
Marzo de 1997	171,2	109,5	34,7
Junio de 1997	149,8	149,0	34,6
Septiembre de 1997	132,6	135,2	31,7
Diciembre de 1997	118,1	92,0	34,9
Marzo de 1998	104,4	91,2	30,0
Junio de 1998	95,4	52,3	31,3
Septiembre de 1998	86,8	37,4	33,4
Diciembre de 1998	83,7	216,2	31,9
Marzo de 1999	82,0	220,6	29,2

**Fuente:** Asofondos. Las pensiones voluntarias incluyen solamente las que manejan los fondos de pensiones.

cación triple A en todos estos procesos. La primera emergencia dictada por el gobierno incluye la posibilidad de que Fogafin dé garantías sobre las titularizaciones. Este es un aspecto importante, que no se ha hecho, a pesar de que abarataría el proceso de titularización. Si bien la prioridad estaba en ese momento en el tema de las intervenciones, liquidaciones y créditos, etc., ojalá, aproveche estas facultades, más las que le dio la emergencia, para poner en práctica todo esto.

Otro tema en el que se debe insistir es que esas garantías del Fogafin se den a quienes estén dispuestos a seguir en el negocio, no a quienes se quieran salir de él; de lo contrario, no estaríamos reactivando el sector de la construcción ni el sector hipotecario.

Los administradores de fondos de pensiones quieren proteger sus inversiones, tener liquidez, por lo cual es importante que el gobierno impulse unos creadores de mercado, que garanticen que siempre va a haber movimiento en el mercado de valores de este tipo de títulos, para que dichos administradores estén dispuestos a invertir unos montos importantes en estos papeles.

Otra manera es vincular masivamente el ahorro a estos temas –como siempre se ha hecho en el mundo– es mediante unas exenciones de impuestos temporales a los rendimientos de estos tipos de papeles, y esa alternativa también la planteó el Icav. Eso se adelantó mucho en la pasada reforma tributaria; infortunadamente, alguien le dijo al ministro que eso le iba a costar al Estado \$700 mil millones, cifra que se habían inventado, y por eso lo echaron para atrás. Hay que retomar el tema. El ministro de Hacienda debería escuchar otra vez planteamientos y ponerle números al asunto. Incluso, si se pudiera usar parte de ese 70% de los bonos de guerra que aún no se ha suscrito en este tipo de inversiones, de forma alternativa podría ser un aspecto interesante para muchos inversionistas.

Es indudable que lo primero que hay que hacer es eliminar las incertidumbres que están causando las sentencias de la Corte Constitucional, de manera rápida y favorable con el tema de la capitalización. En segundo término, es muy importante que el gobierno, el Banco de la República y el Fogafin reglamenten el fondo de protección a las fluctuaciones de tasas de interés; eso es fundamental, porque si no, no habrá crédito suficiente ni siquiera para que arranque el esquema de la política de vivienda de interés social. Y, obviamente, por eso invitamos al gobierno nacional a que utilice a fondo las facultades que le entregaron, en coordinación con el sector financiero; nosotros, como Camacol, estamos listos a aportar nuestra experiencia en el negocio para que podamos restablecer un sistema de crédito que otorgue los recursos que requiere el sector real en las cuantías suficientes, para hacer exitoso el programa de vivienda de interés social y su nueva política, que es muy interesante, novedosa y buena. Creemos que va en beneficio de los usuarios, del sistema financiero y del sector constructor.

**Michael Bookstaber\***  
*Jefe de inversión de la Corporación  
Financiera Internacional*

---

---

\* El señor Bookstaber se vinculó al Grupo para Latinoamérica y el Caribe de la IFC, como oficial de inversiones en septiembre de 1998, después de ocho años de trabajo con Fannie Mae. Durante ese tiempo, trabajó principalmente en el área de *single family guaranties*, dedicado al campo de pronósticos y planeación, así como de desarrollo corporativo y de productos.

Se ha desempeñado como banquero de inversión en Alex, Brown & Sons en Baltimore, realizando negocios en el campo de titularización de hipotecas y activos para el sector tanto residencial como comercial. También tiene experiencia como consultor en portafolios de hipotecas, portafolios de servicios y valoración corporativa general, así como en gestión y valoración (M&A) de entidades bancarias y de ahorro. En su experiencia internacional se destaca su trabajo con el departamento de banca hipotecaria del Banco de Israel en Jerusalén. Obtuvo su título de BA en matemáticas en la Universidad de Yeshiva, un MS en investigación de operaciones en la Universidad de Nueva York, y es analista financiero certificado (CFA) desde 1992.

**E**n primer lugar, quisiera hablar de la importancia del crédito hipotecario, y de lo que significa para la comunidad bancaria. Después hablaré sobre la organización de los sistemas de créditos hipotecarios. Luego tocaré el tema de las condiciones básicas y los prerequisites para que la actividad del crédito hipotecario tenga éxito, y daré ejemplos de cómo se llevan a cabo estas actividades en otras partes del mundo. Haré énfasis en el aporte de la IFC (Corporación Financiera Internacional), y finalmente mi punto de vista sobre los beneficios que representa esta actividad para la industria bancaria.

Entonces, miremos las ventajas del crédito hipotecario, que es bueno para la banca, es bueno para la economía y es bueno por motivos sociales.

¿Por qué es bueno para la banca? Porque puede servir para tener una línea amplia y diversificada de productos; se pueden apalancar las relaciones con clientes existentes, y permite hacer venta cruzada de otros productos. El crédito hipotecario es un negocio sólido y estable. Las empresas comerciales salen del mercado igual que entran, mientras que siempre habrá gente en busca de vivienda. En Colombia y en otros países de la región, donde el mercado no se ha desarrollado plenamente, hay un gran potencial en este campo. Tenemos también que el crédito hipotecario es una fuente maravillosa de ingresos por concepto de comisiones.

Ahora bien: ¿por qué es bueno para la economía? Porque sus efectos estimulan muchos sectores de la economía. Las constructoras y los urbanizado-

res tienen así más acceso al crédito hipotecario, lo cual hace que aumente la disponibilidad de este tipo de créditos y, obviamente, mejora entonces la demanda de vivienda. Al poder trabajar las constructoras y los urbanizadores, aumenta la demanda de materiales de construcción. La creación de empleos es un resultado natural del aumento de la actividad económica. A medida que la gente compra vivienda, cada nuevo y orgulloso propietario se siente en la necesidad de amoblar su nuevo hogar. La industria textil, la industria de los muebles y los fabricantes de electrodomésticos, se benefician. Es bueno también para el gobierno, porque el propietario de una nueva vivienda comienza a pagar su impuesto predial y así aumentan los recaudos fiscales de la localidad, lo cual hace que todo el sistema funcione mejor. Y por último, se valoriza la vivienda, lo cual es bueno para los propietarios.

¿Y por qué es bueno por motivos sociales? Normalmente, en Estados Unidos y también en países emergentes, una casa es el símbolo más grande de riqueza que puede tener un consumidor. Mientras más gente pueda comprar vivienda, aumenta la sensación generalizada de orgullo y de bienestar, a la vez que mejora la calidad de vida de los ciudadanos. Genera mayor productividad y movilidad. Cuando uno sabe que puede vender su vivienda en cualquier momento para mudarse a otra región, por ejemplo, lo hace más libremente, porque además sabe que le quedará fácil comprar vivienda a donde quiera que vaya. Eso genera gran liquidez en el mercado. Como resultado, el crédito hipotecario se convierte en una gran fuente de estímulos para la economía.

Y entonces cabe preguntarse, si el crédito hipotecario tiene de hecho tantas ventajas, ¿qué debemos hacer para mejorarlo aún más? Pues en primer lugar, debemos organizarlo, establecer condiciones estándar para otorgar los créditos, convertir las hipotecas en *commodities* para que se puedan negociar fácilmente. El aumento de estas transacciones lleva a un aumento en el volumen de las hipotecas y el aumento de volumen lleva a que la disponibilidad de financiación a más largo plazo sea una realidad. Y por último, más adelante nos referiremos a la gran «T».

Hablemos en primer lugar del establecimiento de condiciones estándar para el otorgamiento de créditos hipotecarios. Es importante calificar la capaci-

dad de endeudamiento del prestatario, pues se necesita comprobar si podrá reembolsar el valor de la hipoteca que adquiere. A una persona que no tiene cómo cumplir con sus obligaciones contractuales, simplemente no se le otorgan créditos. También hay que hacer un avalúo del activo. Hay que asegurarse de que es suficiente para respaldar la deuda. Resulta importante, también, abrir un archivo adecuado para los documentos relacionados con el crédito, de tal manera que el archivo de un crédito originado por una entidad determinada sea igual al que abriría cualquier otra institución. También importa en este negocio estandarizar los productos hipotecarios. En Estados Unidos hay cientos de productos hipotecarios, pero sólo unos pocos estándar. Y estos se transan entre las entidades. Hay hipotecas a uno, dos, tres y cinco años, con tasa de interés variable, así como las hay con tasa fija y plazos de 15 y 30 años. Estos productos representan quizás el 90% del crédito hipotecario de Estados Unidos.

Es importante establecer normas estandarizadas para la prestación de los servicios relacionados con este mercado secundario de hipotecas. El servicio es clave. Porque si los pagos efectuados por el propietario de la vivienda no llegan sin tropiezos a manos del inversionista que adquiere las hipotecas, el sistema no funciona. Todo lo mencionado, incluido el establecimiento de normas para el servicio y la aplicación de las mismas, es indispensable para convertir las hipotecas en *commodities*. Como si fueran simples tomates.

Cuando se habla de la hipoteca en términos de *commodity*, no importa qué entidad la origina. Cualquier banco o corporación de ahorro y vivienda la puede originar. Lo importante es que los documentos sean todos iguales: los mismos documentos, iguales requisitos, la misma calidad de crédito. Al darse todas estas condiciones, las hipotecas pueden transarse como se transa cualquier otro bien. Esto aumenta la liquidez y le ayuda al sistema entero a alcanzar un altísimo nivel de liquidez con respecto a los préstamos hipotecarios. Y tampoco importa qué entidad se dedica a darles servicio a los créditos, siempre que esté debidamente calificada para ello.

En cualquier sistema bancario, una hipoteca «personalizada», es decir, diseñada a la medida del cliente, será siempre un producto altamente especializado y exclusivo, sobre todo en el caso de personas con mayor poder adqui-

sitivo. Muchas entidades bancarias tienen clientes muy adinerados a quienes atienden en forma altamente especializada para satisfacer sus necesidades. El hecho es que al crear un producto hipotecario especial, que no encaja dentro de ninguna de las categorías estándar, la entidad sabe que nunca lo podrá transar y que no le queda más remedio que conservarlo para siempre en su portafolio. Se pierde toda flexibilidad para transarlo y esto resulta en un aumento en el volumen de hipotecas transadas. Empieza a generarse la especialización. Algunas entidades preferirán originar, otras dar servicio y aun otras se dedicarán a actuar como *traders* (comisionistas).

Las entidades que optan por originar los títulos son normalmente aquellas que tienen redes altamente desarrolladas de sucursales y que no solamente desean sino que necesitan apalancar ese activo. Las que se concentran en el área del servicio son por lo general aquellas que no tienen una gran red de sucursales. Y de hecho, no la necesitan. Es más: ni siquiera se requiere un gran capital para ser originador ni para dar el servicio, aunque se manejen grandes volúmenes. El servicio es un negocio de economías de escala y uno se beneficia en la medida en que atiende más y más créditos. Y lo mismo podría decirse del comisionista.

Al darse toda esta especialización, los márgenes comienzan a disminuir y aumenta el volumen. Se genera más liquidez en el sistema, se reduce el costo de la vivienda y más gente puede comprar vivienda, lo cual incrementa considerablemente el volumen transado. Y a su vez, todo esto aumenta la disponibilidad de fondos para financiación a largo plazo. Una cosa lleva a la otra. Y se crea un equilibrio entre las hipotecas líquidas que hemos creado y la demanda de los inversionistas a largo plazo. Por lo tanto, podemos aumentar los plazos del crédito hipotecario. Los plazos más largos hacen que la vivienda esté más al alcance de los compradores, lo cual a su vez aumenta el tamaño del mercado del crédito hipotecario, en incrementos cada vez mayores. ¿Eso qué quiere decir?

Existe la llamada pirámide de «costeabilidad». La población de cualquier país está distribuida a través de una pirámide. Las personas con más capacidad adquisitiva se ubican en la parte superior y representan una fracción muy pequeña de la población. La gente con menos medios normalmente ocupa

una porción mucho mayor de la pirámide. Al aumentar los plazos o reducir las tasas de interés, se permite el ingreso de una mayor cantidad de personas al mercado.

Hagamos un cálculo sencillo. Pensemos en una hipoteca de US\$100.000 a 15 años y con una tasa de interés anual del 7% (en Colombia esto no sucede, pero este caso que veremos se da en Estados Unidos). En estas condiciones, la cuota mensual de la hipoteca es de aproximadamente US\$900. Si el plazo se aumenta a 30 años, lo más probable es que la cuota baje como a US\$630 mensuales, y mucha más gente puede pagar esa cuota.

La parte de la pirámide que representa a la gente que tiene con qué pagar su hipoteca crece gradualmente a medida que aumentan los plazos y, por supuesto, eso implica mayor volumen y mayor liquidez, y eventualmente una reducción en las tasas de interés.

Y ahora, la tan anunciada gran «T»: la «titularización». Este es el resultado natural de todo lo que hemos visto hasta ahora. El establecimiento de una Entidad Titularizadora de Hipotecas (SMME, por sus siglas en inglés); una SMME es una entidad que se crea con este propósito. Establece normas unificadas, las hace cumplir, y permite que se genere liquidez en el mercado. La SMME propicia que surja un mercado hipotecario para la comercialización e inversión en hipotecas. Y a la vez, una SMME es un emisor eficiente de títulos hipotecarios.

En Colombia se han presentado cuatro o cinco emisiones esporádicas de títulos con garantía hipotecaria por parte de unas dos entidades. La ventaja de crear una única entidad de esta naturaleza para atender toda la industria bancaria, es que puede recoger la totalidad de las hipotecas emitidas por los distintos originadores y titularizarlas. Como resultado, siempre estará en el mercado, expidiendo constantemente títulos hipotecarios. Esto es importante para los inversionistas, puesto que tienen la seguridad de que en cualquier momento pueden salir a comprar o a vender un título hipotecario.

Hablemos ahora de las condiciones básicas y de los prerrequisitos para establecer ese tipo de sistema. La titularización de hipotecas simplemente no se



puede dar si las tasas de interés no son relativamente bajas y estables. Se necesita una economía de libre mercado, puesto que quienes participen de este sistema necesitan tener garantizadas sus utilidades. Es muy importante garantizar la transparencia del sistema mediante una sólida base de informes financieros. También es indispensable que el sector financiero cuente con la solidez y la credibilidad necesarias, y que haya un conjunto de inversionistas finales a largo plazo. Y en Colombia se dan todas estas condiciones.

El gobierno también desempeña un papel primordial. El establecimiento de una entidad titularizadora de hipotecas constituye una muy buena política pública, pues facilita todas las cosas que hemos comentado, favorece a la economía en general, y produce enormes beneficios en materia de desarrollo social y también para el sector bancario. Este tipo de entidad tiene una misión pública pero debe crearse con capital privado y con ánimo de lucro. El papel del gobierno consiste en promover reformas tendientes a eliminar los obstáculos existentes para la creación de este mercado secundario de hipotecas. Además, el respaldo del gobierno le agrega credibilidad a la SMME.

En Estados Unidos, por ejemplo, Fannie Mae, una enorme entidad titularizadora de hipotecas, tiene una línea de crédito de cuatro millardos de dólares con el Tesoro Nacional. Ahora bien, no es un crédito muy grande en comparación con la actividad que adelanta, pero es suficiente para que el mercado sepa que en caso de una crisis, la entidad cuenta con el respaldo del gobierno. Y eso sería conveniente en el caso colombiano también. Es posible que nunca necesite recurrir ni a un peso de esa línea de crédito, pero ahí está.

Colombia es un caso excepcional en Latinoamérica, en materia de crédito hipotecario. Este país debe estar orgulloso porque el crédito hipotecario ha existido aquí durante 25 años, con buenas utilidades para el sector. También se ha tratado de establecer una entidad titularizadora de hipotecas. Todavía no ha cristalizado la idea, pero la IFC se compromete a continuar colaborando para que esta meta se logre. Intentaremos inspirar al gobierno con ideas para que pueda actuar donde se necesita. Y el motivo por el cual estoy yo aquí hoy es para tratar de instar a la comunidad bancaria a que participe también en la creación de una SMME.

Y ahora comentaremos algunos aspectos un poco más específicos. Al desarrollar este tipo de entidad, no se puede jugar con los consumidores como si fueran un balón de fútbol. La desregulación debe ser gradual y bien pensada, porque de lo contrario puede alterarse significativamente el mercado. Las reglas del juego deben ser claras, justas y confiables, y al desregular lo concerniente a los activos también se debe desregular lo correspondiente a los pasivos. Pero, insistimos, en forma gradual y bien pensada.

Un principio que merece énfasis, es que una entidad titularizadora de hipotecas debe dedicarse exclusivamente a la emisión eficiente de títulos bancarios con garantía hipotecaria. Y esa es la razón más importante por la cual se debe crear una entidad con ese único fin. El papel del gobierno es importante, y el papel del sector bancario es crítico.

Nosotros hemos estado dedicados a esta actividad en varios países del mundo. Las SMME existen en las economías emergentes, en Trinidad y Tobago, el Caribe Oriental, Malasia, Jordania, India y Bangladesh. La IFC ha participado en la creación de casi todas ellas, y todas operan hoy con mucho éxito. Sin embargo, algunas apenas están en proceso de formación, como las de Corea, Sri Lanka, Sudáfrica, Rusia, Argentina, Brasil y Perú.

Veamos cuál ha sido el aporte de la IFC. Como nuestra participación es a largo plazo, aportamos capital a largo plazo. Contamos con una calificación crediticia AAA. La IFC está dispuesta a hacer una inversión considerable de capital en esta nueva empresa titularizadora de hipotecas. Tenemos experiencia a nivel mundial, y nuestra participación ha sido bien recibida donde quiera que la hemos ofrecido, puesto que aportamos experiencia y conocimientos, además de la red de expertos técnicos que ponemos al servicio de nuestros socios. Muchos de estos expertos técnicos también están dispuestos a invertir en los proyectos en los que participan.

Y finalmente, echémosle una mirada a los beneficios que representa una SMME para el sector bancario. ¿Qué representa para ustedes? Al generar normas estándar de estricto cumplimiento, mejora considerablemente la calidad del crédito; aumenta la liquidez de los activos hipotecarios (la liquidez es de vital importancia para el sistema bancario); fomenta una mejor

gestión de activos y pasivos; abre nuevas fuentes de ingresos, como se verá más adelante, y fomenta la aplicación de nuevas tecnologías. Por último, una SMME siempre está en el mercado. Si los bancos tienen que vender hipotecas como parte de la gestión de sus balances, la SMME siempre está allí, dispuesta a comprarlas, a precio justo. Por lo menos nos ayuda a lograr una mejor gestión de activos y pasivos, lo cual es un beneficio para la actividad del crédito hipotecario, porque normalmente los activos hipotecarios son los de más largo plazo de todo el balance. Y cuando la gerencia comienza a concentrarse en equiparar la duración de sus activos y sus pasivos, la existencia de los activos hipotecarios es de gran ayuda. Con el mercado secundario de hipotecas, se obvia la necesidad de mantener un portafolio. Un banco puede decidir que sólo quiere dedicarse a ser originador; o solamente dedicarse a la parte de servicio; o a ser comisionista. No se necesita un portafolio para actuar en el mercado hipotecario. Se puede realizar cualquiera de esas actividades en forma exclusiva o combinada, y de todas maneras obtener utilidades.

Una mayor liquidez lleva a una mayor flexibilidad. A todo originador de hipotecas le conviene utilizar documentos estándar de crédito, con el fin de garantizarse a sí mismos suficiente flexibilidad. Si en cualquier momento tienen que vender sus hipotecas, pueden hacerlo. O si por el contrario, deben comprarlas, podrán hacerlo en forma ágil.

Una eventual emisión de CMO, *Collateralized Mortgage Obligations* (obligaciones hipotecarias con colateral) es un gran negocio. Simplifiquemos lo que en realidad es un tema complicado: una CMO no es más que una estructura de fideicomiso donde el originador o el tenedor de un *pool* de hipotecas deposita las hipotecas en un fideicomiso, reorganiza el flujo de caja y crea bonos con diferentes vencimientos. Entonces, si tenemos un *pool* de quince hipotecas podemos reorganizar el flujo de caja creando bonos con vencimientos a uno, dos, tres, cinco, diez y quince años y vender esos bonos a diferentes inversionistas. Los bancos son excelentes candidatos para invertir en los papeles a más corto plazo de los CMO. Porque les interesan las inversiones a corto plazo. A las compañías de seguros de vida y a los fondos de pensiones, por otra parte, les atrae mucho la inversión a más largo plazo. Y al dividir así los flujos de caja, se puede satisfacer al mismo tiempo una amplia gama de inversionistas.

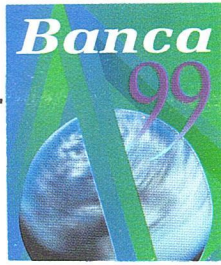
Ofrece nuevas fuentes de ingresos para la comunidad bancaria. ¿Cómo? Ya vimos que si la entidad se especializa en originar las hipotecas, se puede cobrar una comisión por originación, la cual cubre los costos de originación, más una utilidad. Y a mayor volumen, más utilidad. Como se mencionó, esto es especialmente bueno para bancos que tienen una red sólida de sucursales y quieren aprovechar ese sistema de distribución. Y no se requieren grandes capitales para hacerlo, puesto que no necesariamente hay que conservar las hipotecas. Pero también es posible dedicarse únicamente a darle servicio al sistema. Y para eso ni siquiera es indispensable ser banco. O puede uno ser un banco y simplemente montar una compañía de servicio que sea una subsidiaria, y que se dedique a darles servicio a los originadores. Existen diferentes maneras de manejar toda esta actividad. El servicio es un negocio sensacional. Pero es un negocio de economías de escala, lo que significa que hay ciertos costos fijos en los cuales se incurre al principio, y luego las utilidades aumentan a medida que crece el volumen. Estos dos grandes negocios no dependen de la intermediación, y en cambio sí les permiten a los bancos diversificar sus fuentes de ingreso.

Y, finalmente, la creación de una compañía dedicada al mercado secundario de hipotecas ayuda a introducir nuevas tecnologías que antes no existían en el sistema. Por ejemplo:

- *La titularización.* La titularización a gran escala y en forma constante, representa un gran beneficio para toda la economía.
- *Las garantías financieras.* Una vez establecida, una compañía de hipotecas secundarias debe poder garantizar los papeles que emite. Es decir, está dividiendo el riesgo, a precios específicos, como veremos más adelante. Es una comisión la que en realidad se cobra, igual que en el negocio de los seguros, y así se constituye en un centro de utilidades para la compañía del mercado secundario de hipotecas.
- *Gestión de activos y pasivos.* Permite que los bancos tomen conciencia de la necesidad de la gestión de activos y pasivos y les ofrece las herramientas para hacerlo.

- *Sistemas de fijación de precios para los diferentes riesgos crediticios, en relación con las garantías financieras.* Como lo mencionamos, se trata de separar los distintos riesgos inherentes al crédito hipotecario, y de asignarle un precio específico a cada tipo de riesgo.
- *Originación computarizada de créditos.* Como se mencionó en el anterior ejemplo, hay maneras de hacer que el proceso para el otorgamiento de créditos hipotecarios sea más eficiente, menos costoso y aún más rentable.
- *Calificación de créditos.* Actualmente se adelanta a gran escala en Estados Unidos. Todo préstamo que una entidad financiera compra ha sido previamente calificado mediante un sistema automático. Este ha demostrado ser un sistema altamente confiable, eficiente y rápido, que se le aplica no sólo al crédito hipotecario sino a otros tipos de préstamos de consumo. Y así, es posible aprobar un crédito en cuestión de quince minutos.
- *Y finalmente, la inteligencia artificial, que no es más que una extensión de todas las anteriores tecnologías.* A manera de ejemplo, utilizaremos el de la calificación de créditos. Los criterios que aplica y los juicios que se forma un ser humano al analizar un crédito para saber si es susceptible de ser aprobado o no, ahora se pueden programar, de tal manera que un software de computador puede hacer la misma labor automáticamente en un 80% de los casos, en forma mucho más eficiente.

Esperamos haber demostrado que una compañía titularizadora de hipotecas puede ser de crítica importancia para el desarrollo de la actividad hipotecaria y para el mejoramiento de la industria bancaria en Colombia.



*Séptima  
sesión*

**¿AVANZA COLOMBIA HACIA LA PAZ?**

**Jesús Antonio Bejarano\***  
*Presidente de la SAC*

---

- 
- \* Economista de la Universidad Nacional, con estudios en desarrollo económico en North Carolina University. Inició su actividad profesional en el Departamento Nacional de Planeación. Fue director técnico de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, asesor de la Consejería Presidencial para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación, y asesor de la Presidencia de la República. Entre 1990 y 1992 fue consejero presidencial para la paz y, posteriormente, embajador de Colombia en El Salvador y en Guatemala. Fue consultor de organismos nacionales e internacionales como Cepal, FAO, IICA, IFPRI, Banco Mundial y PNUD en varios países. Dentro de su experiencia académica y docente fue profesor titular de la Universidad Externado de Colombia, y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional. Autor de numerosos libros sobre temas agrarios y de historia económica.



**N**o quisiéramos volver sobre los aspectos que hemos venido señalando en los últimos años: el mapa del conflicto, la dinámica de la guerra, etc., porque entendemos que nos han invitado a poner en orden la multitud de signos, señales, aspectos contradictorios, positivos y negativos. Como no se sabe, de acuerdo con la opinión de la gente, qué es lo que está pasando en este país en materia de paz, la pregunta, aunque sea muy elemental, tiene mucho significado: ¿estamos avanzando en materia de paz? ¿Tenemos posibilidades de paz en Colombia?

La respuesta a esa pregunta lleva a pensar si realmente el proceso de paz es una oportunidad para construir el futuro. Y esa reflexión, obviamente, llega a la cuestión del vaso medio lleno o medio vacío.

Lo que ha ocurrido a lo largo de este gobierno puede tener una lectura positiva o negativa, pesimista u optimista, según el telón de fondo que se tenga para esa lectura; si se está agobiado por la angustia y la impaciencia por la construcción de la paz, entonces, cada suceso es desmoralizante y se piensa que la paz no avanza. Si se tiene un telón de fondo mucho más estructural, más comparativo respecto de lo que fue nuestro pasado en cuanto a las negociaciones, se puede compararlo con lo de hoy para saber si avanza o no. También es posible recoger las experiencias internacionales y contrastarlas con la nuestra, para conocer si va en la misma dirección. Eso nos da resultados completamente distintos.

Pensar con el afán de la paz para mañana nos lleva inevitablemente al pesimismo. Pero es evidente que hemos avanzado en los últimos diez meses, más que en los últimos 18 años. La situación que ha evolucionado en estos diez meses, tiene ya algunos elementos parecidos a lo que fueron los factores de éxito en Centroamérica, y nos invita a pensar positivamente. Por lo tanto, depende mucho de cómo se evalúa lo que ha venido pasando en materia de hechos de paz. Empecemos por ahí.

## **¿Cuáles son los hechos de paz?**

Tenemos una agenda, unas comisiones, una zona de distensión muy problemática, muy mal manejada, pero ahí está para dialogar.

Tenemos una agenda evidentemente transaccional, que por ahora no posee contenidos, pero cuyos términos han cambiado en relación con lo que ha sido el lenguaje de las Farc en los últimos 16 años, porque ya no hablamos, por ejemplo, de expropiación de los terratenientes sino de reforma agraria. El tema de una reforma agraria integral es algo que se oye en todas las reuniones de campesinos y no es ningún misterio; hablar de la expropiación de los terratenientes es otro tema.

Hablar de la construcción de una democracia popular, por ejemplo, no es lo mismo que reformar el Estado; hablar de autodefensas y no de paramilitares, es un avance de flexibilización del lenguaje, que nos puede permitir avanzar un poco más en lo que sería la búsqueda de unos términos comunes. Por lo tanto, al mirar los hechos de paz, creemos que allí hay algo, que es mucho más que lo que hemos hecho en los últimos 16 años.

Como negociadores del gobierno en Caracas, firmamos la otra agenda que se ha aprobado en los últimos 16 años y podemos decir que esta que se firmó en el Caguán, es infinitamente más precisa, más concreta, más desarrollada y más operativa que la que firmamos en Caracas. Cuando en Caracas avanzamos en esa negociación, nos propusimos un «acuerdo de verificación», pero no hablamos de una composición de esas comisiones, sino de unas comisiones de acompañamiento que tampoco definimos. Hoy hablamos de aspectos más

concretos, en términos de la composición y funciones de esas comisiones. ¿Es poco en relación con los afanes de la paz? Sí, porque quisiéramos que los acuerdos hubieran avanzado mucho más, pero comparemos eso con lo que ha ocurrido en los últimos 16 años y no queda ninguna duda de que hemos hecho un avance mucho más significativo de lo que hasta ahora hemos logrado.

Bien que mal, tenemos una metodología que naufragó en Caracas. Allí fueron varias personas a tratar de explicar los temas, su alcance y contenido. Eso es lo que hoy debe hacer una comisión temática y allí no existía; no se tenía el propósito de representación del país. En esas comisiones temáticas había un diálogo gobierno-guerrilla, sobre temas que más o menos son de la agenda, pero en lo básico, eran una señal clara de que las Farc están buscando canales operativos para no ideologizar la discusión, para no volverla un problema de valores y grandes principios, sino de elementos operativos.

Todo esto puede ser susceptible de una valoración distinta. Allí hay unos elementos sobre valoración del estado del proceso de paz, que es más o menos lo que se discute en la calle: que la guerrilla no tiene voluntad de paz, que el gobierno no tiene capacidad de manejo, en fin, que tenemos esperanzas. Otros piensan que lo que está en juego –y el gobierno lamentablemente alienta esas posibilidades–, es que estamos ganando tiempo para un plan B. Eso nos parece una tesis desastrosa en la dirección de la paz. Y existe otra lectura posible: que no vamos para ninguna parte.

Pero al mismo tiempo, se puede reflexionar qué tanto está funcionando. Se observa que todo el mundo quiere subirse a un bus que ya arrancó, y que los paramilitares sólo tratan de posicionarse frente a un proceso de paz que creen que arrancó. Otros consideran que el ELN, con los actos terroristas, está forzando un diálogo con el gobierno porque no quiere que lo deje el bus. Obviamente, la acritud con que la oposición liberal ataca al gobierno se debe a que no encuentra espacio para un proceso que, supone, arrancó. Si no fuera así, no tendría mucho sentido criticar un proceso en el que están buscando espacios; si no arrancó, eso no tiene mayor lógica.

De manera que se podría darle una lectura distinta. Los mismos agentes que están juzgando y valorando el proceso, encuentran que hay signos de avan-

ce. Nos sorprende –y debemos hacer aquí un reconocimiento–, el ánimo positivo que tiene el doctor Carlos Caballero, porque él está pensando en términos de que esto arrancó. Probablemente, hace tres meses ni siquiera nos habíamos dado cuenta que el proceso estaba avanzando. El efecto importante del proceso de paz está en que se ha firmado una agenda y eso nos da un punto de referencia para empezar a pensar positivamente.

Pero si se miran ya no estos signos de valoración, sino el mapa de los temas relevantes de acuerdo con cada uno de los actores, las conclusiones vuelven a ser negativas.

- Por ejemplo, pensemos que el modelo de negociación del gobierno, a juicio de la opinión, no da pie con bola. De ahí se concluye que la opinión pública percibe que el gobierno no sabe para dónde va y tiene la sensación de que el gobierno ha «conservatizado» el proceso, porque piensa que la paz es conservadora, que el espacio que hay es únicamente para los amigos del presidente, que eso se llama «pastranización», que solamente atiende a las Farc y no al ELN. Todo esto es muy del dominio de la opinión pública.
- El modelo de negociación de las Farc es peor todavía, porque quieren beligerancia, fortalecimiento del movimiento bolivariano, en fin.

En este modelo quisiéramos subrayar dos aspectos que consideramos importantes:

- El diagnóstico sobre la sociedad civil: aquí tenemos un problema por la conclusión que se saca al hacer un mapa de la manera como se están moviendo los diferentes protagonistas del proceso (gobierno, guerrilla, sociedad civil, comunidad internacional).

En primer lugar, quisiéramos hacer un juicio sobre la sociedad civil. El interrogante es ¿a esa gente que se ha abrogado el derecho de representarnos, quién la nombró? ¿Qué mandato recibió? ¿A través de quién, o quién produjo ese mandato? Hay unas ONG que se abrogan el derecho de representar a la sociedad civil, de hacer acuerdos con la guerrilla, etc., por eso el interro-

gante, no sabemos qué es eso. Aun si identificáramos a estos protagonistas frecuentes de la prensa, tratamos de señalar que lo que se está haciendo no tiene norte y fundamentalmente no tiene valores. Llama la atención e indigna que la sociedad civil representada en el Consejo Nacional de Paz, nombra representante para la mesa de temática, a la cual llega a proponer la supresión del secuestro, no a exigir, sino a proponer, cuando toda sociedad civil (la mexicana, la española, la irlandesa), exige la eliminación del secuestro, no propone.

Eso nos parece que es estar completamente perdidos. El ELN se lleva un avión de Avianca o unos feligreses de una iglesia, y empiezan las teorías explicativas: «Que no es culpa de ellos sino del gobierno, porque no los atendió». Quedamos indignados. ¿Cómo es que al explicar empiezan a justificar, sin trazar ninguna línea que permita que la sociedad civil asuma realmente el papel crítico que debe tener frente a los actores armados? Hacemos parte de ese grupo de colombianos que le pide a la sociedad civil que se mueva contra la violencia y no solamente a favor de la paz.

Frente a la sociedad civil, a la comunidad internacional, a la guerrilla, al gobierno, parecería que la única opción posible para que esto se resuelva es la presión internacional y de la sociedad civil. Volvemos a la conclusión primera con esa lectura: el gobierno no sabe para dónde va, la guerrilla no quiere la paz y los paramilitares tampoco; entonces, lo único que nos queda es lo que pueda hacer la comunidad internacional y lo que pueda, sin norte alguno, hacer la sociedad civil. De alguna manera esa es una conclusión correcta, es decir, independiente de la voluntad.

En la comunidad internacional vemos que hay unos cinco juegos al tiempo, porque como decía el ministro Lloreda, eso de Estados Unidos es mucha gente: están el Departamento de Estado, el presidente Clinton, la DEA, el FBI. Constituyen juegos completamente distintos. Lo que ocurra allí va a ser decisivo para el curso que tenga el proceso de paz. Puede ser que gane el apoyo directo que el presidente Clinton le está ofreciendo al gobierno colombiano en materia de paz; puede ser que la tesis de las fronteras en guerra y la conformación de una fuerza multilateral resulte gananciosa y entonces nos estamos metiendo en un lío; y puede ser también que la sociedad civil coja

rumbo, tome un norte, se vuelva propositiva y busque, como lo señaló Carlos Caballero, no aplaudir, sino llenar de contenidos la agenda, que por ahora está vacía, pues simplemente menciona unos enunciados.

Esos enunciados –como siempre– tienen dos lecturas: la lectura de izquierda y la del establecimiento. Esa es la clave del proceso de paz. Se puede hablar de justicia, pero como todos los economistas sabemos, hay dos maneras de verlo, hay dos maneras de llegar a ella.

Mirado así, en términos de ese balance de los protagonistas, leyéndolo también positivamente, podríamos llegar a unas conclusiones positivas. Expliquemos estos elementos que ayudan a entender la posibilidad de que el proceso culmine exitosamente. Estos son algunos puntos:

1. Porque la evaluación que se ha hecho de los conflictos armados entre 1940 y 1998, muestra que, indefectiblemente, la proporción de conflictos que terminan de manera negociada siempre ha contado con la presencia internacional y con la existencia de una tercera parte. Más de 50 conflictos terminaron exitosamente gracias a una fuerte presencia internacional, que en el caso colombiano está plenamente configurada.
2. Porque se observa que en Colombia, en los últimos meses, todo el mundo se está moviendo para posicionarse en términos de una solución, es decir, ya nadie está pensando si sí la paz o si no la paz, sino ¿cómo voy yo en el proceso de paz? Más o menos es el sentido en el que todo el mundo se está moviendo: los partidos, los empresarios, el consejo gremial, para evitar pagar costos, o para obtener de alguna forma un mejor lugar en ese proceso.
3. El inicio de esta construcción de consenso también es bastante viable y parece que una vez firmada la agenda, quienes de alguna forma estamos en el tema, hacemos todos los días una reunión para saber cómo nos movemos en el contenido de cada tema. Esto es muy importante porque, de alguna forma, también está basculando en las posibilidades de paz la disminución del papel de lo militar; hoy mucha gente cree que los actores militares no son decisivos para la construcción de la paz, cosa

que no ocurría hace un año, cuando la tesis del empate militar era la decisiva. Algo muy importante es que en los últimos cinco años, siempre discutimos procedimientos, pero hoy empezamos a discutir contenidos, aún ambiguamente, en una zona gris todavía muy difícil de interpretar, pero ya no discutimos si «Tirofijo» fue o no fue, sino cuál es el tipo de contenido que esperamos del proceso de paz.

Son muy importantes los dos últimos puntos: constituyen señales de apertura mutua, de espacios a la contraparte. No de otra manera se entiende, por ejemplo, el pronunciamiento de Reyes, en el sentido de no ponernos a discutir el carácter indefinido de la zona de distensión. Eso es decirle al presidente: «Le ayudamos para resolver esa crisis». La presencia del presidente Pastrana en la zona de distensión por segunda vez, ha sido entendida así como un enorme apoyo para buscar el consenso interno de las Farc a fin de avanzar en la firma de la agenda. Cuando cada una de las partes se ayuda, le ayuda al otro para construir consensos internos; estas son señales claras de que el proceso puede caminar.

Para los más pesimistas, quisiéramos hacer un último comentario sobre el lenguaje maximalista de las Farc:

Si alguna cosa se ha aprendido en Centroamérica, es que uno se sienta a una mesa de negociación con un objetivo y se para con otro, y que si el proceso de paz no es capaz de ofrecerle incentivos para un cambio de objetivos a la guerrilla (por ejemplo, quedarse con la mitad del poder, expropiar a la mitad de los colombianos, en fin), es que la negociación no es posible. Así de fácil.

Cuando se cambia el lenguaje maximalista por un lenguaje operativo, viable –si se quiere–, se producen señales de que efectivamente se busca un camino y ese es el signo más alentador que hasta ahora hemos tenido en el proceso de paz y se expresa claramente en los términos y en el lenguaje con que se configuró la agenda del Caguán.

**Dilia Estrada de Gómez**  
*Representante a la Cámara*

---



¿Avanza Colombia hacia la paz? Ese es el tema que nos ocupa en este momento. Nuestra presencia en esta convención bancaria, en nuestra condición de parlamentarios, parece verdaderamente exótica, pero hemos venido, en primer lugar, para corresponder a la gentil invitación que nos formulara el doctor Jorge Humberto Botero y, en segundo lugar, porque nos interesa mucho escuchar y enriquecernos con este tema prioritario en Colombia, relacionado con la recuperación de la economía y el sector financiero.

No estábamos programados para hablar, pero vamos a tratar de aproximarnos a lo que consideramos puede ser un aporte para el proceso de paz. Vamos a hablar de la paz, de esa guerrilla que naciera hace 40 años en Colombia con un proyecto político. Era la época en que estaban de moda los amantes del comunismo, del socialismo, del marxismo, y ese puñado de guerrilleros consideraron que debían empezar a buscar el poder a través de las armas. Los demócratas no podíamos compartir ese estilo político, no queríamos un país socialista donde se acabara con las libertades, con la propiedad privada; queríamos una sociedad igualitaria, pero dentro de un sistema democrático.

Esa guerrilla cuya ideología no compartíamos, era respetable en ese momento, porque verdaderamente tenía una convicción y un proyecto político, con el transcurso del tiempo creció y se fortaleció mucho cuando Cuba fue expulsada de la Organización de los Estados Americanos y Fidel Castro consideró que una de las mejores formas, tal vez, de vengarse de ese episodio, era

fortalecer las guerrillas en América Latina. Pero cuando el comunismo se derrumbó, cuando fracasó ese sistema político y la Unión Soviética se desintegró y cuando todas las guerrillas en América, que habían perdido esa fortaleza económica, se fueron deshaciendo, negociando y desapareciendo, nosotros, los colombianos, tuvimos también la vana ilusión de que había llegado para el país, ese feliz día de las negociaciones; pero no, en Colombia había surgido el elemento del narcotráfico y ya la insurgencia armada en Colombia tenía un factor de financiamiento y un factor de poder y fortalecimiento y por eso nosotros, infortunadamente, no pudimos acariciar esa tan anhelada paz que sí pudieron lograr los centroamericanos.

Pero coincidimos con el doctor Bejarano, en que hemos avanzado mucho en el proceso de paz, porque tenemos una insurgencia que se convenció de que tenía mucha capacidad perturbadora, pero que no tenía la capacidad para ganar la guerra y por eso aceptó esa invitación que en un momento de audacia les hiciera el presidente Pastrana para iniciar de verdad las negociaciones. Tan hemos avanzado, que por eso el ELN ha hecho esos secuestros del avión de Avianca y de los feligreses de Cali, porque –según algunos analistas– se sintió un poco al margen del proceso de paz, se dio cuenta de que el gobierno avanzaba muy rápidamente con las Farc y ellos quieren entrar, no se quieren dejar sacar. Igualmente, quienes fueron a encontrar a Piedad Córdoba, a Omar Yepes y sus amigos, recibieron también de Castaño la petición muy expresa para que a ellos los vincularan a ese proceso de paz, sin condiciones de ninguna naturaleza. Por eso, resulta un avance muy importante, el que ya toda la insurgencia armada en Colombia quiera meterse en el proceso de paz.

Sobre los siguientes cuatro puntos fundamentales queremos llamar la atención.

## **La cultura de la paz**

Hay que hacer en Colombia una campaña pedagógica para educar al pueblo colombiano en el proceso de paz, porque no está preparado, no sabe qué es una mesa de negociaciones ni cómo se conduce un proceso de paz. Debería

invitarse desde este escenario al ministro de Educación de Colombia, para que se inicie una campaña de culturización del pueblo en el tema de la paz, y aún más, también habría que iniciar un proceso de culturización de la guerrilla. En Colombia hemos tenido un proceso educativo con fallas estructurales muy graves; un sistema educativo que, lamentablemente, ha creado dos Colombias: la Colombia de los que nos hemos podido educar, de los que tenemos el privilegio, gracias a la educación, de gozar los medios de ingreso, de fortuna que tiene el país; pero no olvidemos la otra Colombia, la de los cinco millones de analfabetas, a quienes el sistema educativo no ha llegado y constituyen un lastre para el país, pues aunque se modifiquen los factores de la tierra, de la riqueza, del empleo, de la economía, mientras no logremos brindarles igualdad de oportunidades a todos los colombianos, será muy difícil tener un país con justicia social.

Yo diría que dentro de esos cinco millones están 95% de los guerrilleros, de gente que nació allá, que nació en la guerrilla, como el caso del Mono Jojoy, producto de la guerra, que nació allá, que no conoce la civilización, que nadie le ha enseñado los valores del respeto por la vida, por la moral. Hay que pedirle al gobierno que traiga personas del extranjero conocedoras de la paz, gente que ha trajinado con el tema de la paz y de la guerra para educar a esos guerrilleros en la paz, porque habrá que preguntar si esos 20.000 guerrilleros que tiene Colombia quieren la paz.

Alguien decía: ¿cómo vamos a pensar en la paz si todos los días decapitan gente y hay masacres? Claro, es muy grave. Si la insurgencia no quiere la paz, estamos perdidos, por lo tanto hay que educar a todo el mundo en Colombia en la cultura de la paz.

## **Cese al fuego**

Debería existir una mesa especial para el cese al fuego. Es asombroso pensar que un proceso de paz se pueda llevar en medio de la guerra y del fuego cruzado. El pueblo colombiano no lo entiende y el gobierno necesita mucho respaldo para adelantar este proceso de paz. A esa mesa especial tienen que concurrir todos los actores, los que disparan los fusiles. De la única manera

que conseguiremos un cese al fuego será cuando todos los que disparan se pongan de acuerdo en silenciar las armas. Sería muy importante que no se dejara a nadie por fuera, porque ese es otro problema. Por ejemplo, algunos proponen que las autodefensas no estén en el proceso de paz. Pienso que todos los actores armados deben estar sentados acordando ese cese al fuego.

## **Plan de paz**

El plan de paz propuesto por el presidente Pastrana en el Plan de Desarrollo requiere también una mesa muy importante, donde participen los campesinos desplazados por la violencia, que conocen la idiosincrasia y la problemática de sus pueblos; esas comunidades marginadas y desplazadas, víctimas de la guerra, quieren hablar sobre la sustitución de cultivos, sobre una reforma agraria, sobre todos esos temas que tienen que ver con los aspectos sociales y de desarrollo de sus regiones. Tienen que estar invitados a una mesa de negociaciones, pero no lo estamos haciendo.

Todos los días vemos desfilar hombres y mujeres hacia las ciudades, pero no los tenemos en cuenta en una mesa de negociación para adelantar el proyecto de transformación social, política y económica que ellos requieren.

## **No politizar la paz**

No hacer de la paz una bandera política, porque así no vamos a conseguir nada. Duele que se haya hundido la reforma política, no por política, sino porque tenía en su capítulo primero los instrumentos que se le otorgaban al gobierno para hacer la paz. Al presidente Pastrana se le confería un derecho de gracia y a nosotros, los parlamentarios, muy celosos de nuestra condición inherente de legisladores, nos dolía despojarnos de nuestra facultad legislativa, pero en aras de la paz se la queríamos entregar al gobierno, para que más tarde los colombianos o los insurgentes no dijeran que habíamos sido avaros en la contribución al proceso de paz. Naturalmente, el presidente conserva, por Constitución, la facultad de liderar el proceso de paz, pero si el gobierno pacta indultos, amnistías, cesación de penas, distribución de tie-

rras, reparto de curules, o participación democrática, esos episodios tendrán que ser condensados en leyes a través del Congreso de Colombia y esas leyes pueden demorar muchos años, porque en el Congreso se mueven muchos intereses; por lo tanto, haber hundido la reforma política en ese aspecto es demasiado grave porque fue retrasar el proceso de paz en Colombia.

Ya que estamos en este escenario, tirios y troyanos pidamos responsabilidad a todos los dirigentes de Colombia: a los liberales, a los conservadores, a los que aspiran a la presidencia de la república para que depongan sus intereses y le pongamos grandeza a Colombia; que hagamos primero la paz, que respaldemos al presidente de la república. Volvamos a pensar en Colombia por encima de todos nuestros intereses, para que podamos respaldar al gobierno, que necesita no sólo de una cultura de paz, sino el respaldo de la opinión pública. Es doloroso ver a los columnistas sacándose el clavo y entorpeciendo la paz en Colombia.

Por último, felicitamos a las mujeres que han enaltecido el sector financiero en Colombia, en un momento particularmente vergonzoso para las mujeres de Colombia, cuando ha cursado una ley donde dicen que hay obligatoriedad de darles el 30% de los puestos en Colombia. Nosotras no queremos eso, queremos llegar a los puestos como llegaron los hombres: por su inteligencia, su talento y su capacidad. A nosotras nos dieron la oportunidad de educarnos. Hemos demostrado que estamos en capacidad para competir hombro a hombro con los hombres y en este escenario de la paz las mujeres no queremos estar para desplazarlos a ellos, sino para trabajar mancomunadamente en la recuperación económica, social y moral de Colombia.

**Luis Guillermo Vélez**  
*Senador de la República*

---

¿Hay o no, avance de la paz en Colombia?

Considero que hay cuatro fórmulas para solucionar los conflictos internos:

- Por la fuerza de las armas.
- Por una solución política negociada a través del diálogo.
- Por la intervención internacional.
- Por el desarrollo socioeconómico.

De las cuatro fórmulas, la del desarrollo socioeconómico sería la panacea, pero implica muy largo plazo, por lo cual, descartando la de la fuerza de las armas, queda la negociación política con base en el diálogo y la intervención o mediación internacional.

Se observan dos avances importantes: primero, la diplomacia internacional que está llevando a cabo el presidente de la república, es fundamental, aun cuando en Colombia la critican y aprovechan a veces para ironizar. Es valiosa una diplomacia en ese sentido para que haya una capacidad de análisis exterior mucho más clara. Hoy nos damos cuenta de una cosa verdaderamente vergonzosa, con estupor vemos que la iglesia católica alemana, por ejemplo, subsidia a la guerrilla, porque considera que es una obra pía; eso demuestra el concepto tan errado que hay sobre Colombia en el mundo. De manera que es un avance haber logrado llevar esto al escenario internacional, para que allí se mire con más claridad y objetividad lo que va a pasar.

El segundo avance es la apertura del diálogo, sobre el cual el doctor Bejarano habló en forma muy clara, y lo comparó con lo que se había hecho en Venezuela; le dio, desde luego, unos puntos de ventaja, que compartimos.

Retrocesos. Dos: diálogo indefinido, que es igual a impunidad; el diálogo debe ser definido y, en consecuencia, la agenda debe ser concreta, porque la agenda abstracta es apenas una aproximación. En eso hemos retrocedido y de él somos culpables todos. Nos hemos tragado la idea y lo hemos oído a los comentaristas, al presidente de la república, a los congresistas norteamericanos; nos convencimos de la idea marxista-leninista de que la paz es un asunto eterno y que es una cosa de largo plazo y de otras generaciones. Eso es un error muy grave y es un error de estrategia muy delicado. Esto de la paz no empezó ayer, empezó en 1982; en 1984 hubo cese de hostilidades, y 16 años después repetimos como robots que esto es a largo plazo y que no lo vamos a ver y que es de cinco, de diez, de quince años; esa es una estrategia marxista-leninista que nos tragamos como comulgando con ruedas de molino. Eso es un receso, es un retraso, esto de la paz tiene que ser rápido, concreto y definido; si hay realmente condiciones para hacer la paz, hay que hacerla, con agendas concretas, con cronogramas completamente definidos y la negociación y la paz tienen que tener un horizonte, no es una cosa allá en lontananza.

Para terminar, quiero recalcar algo que he dicho en otras oportunidades y que tiene su marco de controversia: yo considero que la guerrilla colombiana está básicamente “banditizada”, porque el elemento coca que mencionara aquí doña Dilia, me parece que es fundamental y eso la saca de los estándares de la guerrilla centroamericana, de Cambodia y de lo que fue Vietnam. Naturalmente, la guerrilla se banditizó, hablo en términos generales y es muy difícil saber cuando se habla con un guerrillero, si se está frente a un idealista o a un bandido; eso enreda mucho las cosas, porque la guerrilla ha perdido la ética revolucionaria, pues la revolución también tiene ética, y el hecho de haber recurrido a los secuestros, como pasa en Colombia, que no tiene par ni en la historia ni en la geografía, ha llevado a que precisamente se cometan estos crímenes atroces y la guerrilla realmente no pueda calificarse clara y moralmente, como un movimiento de liberación nacional, porque recurrir a unos expedientes de delitos sumamente delicados como el secuestro.



Ahí conecto con lo internacional. Es importantísimo que esa diplomacia internacional exponga la conducta de la guerrilla para una de dos cosas: primero, para que no se le ofrezcan a la guerrilla generosamente contemplaciones que no merece, y segundo, para que la guerrilla realmente se ajuste a una ética revolucionaria y entonces sí estamos políticamente habilitados para hacer con ellos una negociación muy clara y, desde luego, como esperamos todos que concluya, con el establecimiento y fortalecimiento de la paz en Colombia.

**Rafael Amador**  
*Representante a la Cámara*

---

**S**i bien el tema central en esta mesa gira alrededor de la discusión sobre los avances o retrocesos de la paz, también cabe preguntarnos a estas alturas, qué tenemos que hacer los colombianos en el interregno en el cual vamos a conseguir ese proceso de paz. En buena parte, lo que hemos discutido en estos días y lo que hemos hecho en el Congreso dentro de la actual legislatura, es una demostración clara, en el sentido de que si bien el propósito último y fundamental del país es el lograr la paz, no podemos en ningún momento descuidar todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico, político y social de la nación, es decir, que debemos trabajar en el ámbito de la paz y en el ámbito al cual le ha correspondido vivir a esta sociedad, porque tenemos dos realidades, la de la guerra y la de la sociedad civil, y en ningún momento podemos bajar la guardia, pues tenemos que ir preparando y avanzando precisamente para construir el país que en las mejores condiciones permita el proceso de consolidación de la paz.

Por eso resultan de vital importancia el impulso y el respaldo que se le dio al tema de la paz en el Plan de Desarrollo, pero a la paz no como el producto final, sino como el proceso para construir una serie de mecanismos ágiles, que le van a permitir al país en forma eficiente e idónea en los sitios de mayor depresión, afectados por la violencia, llegar con recursos muy cuantiosos, porque la verdad es que buena parte de las razones de la generación de esta guerra, ha sido la falta de la presencia del Estado en muchas zonas; por lo tanto, se requiere construir ese plan de desarrollo para la paz y destinar recursos muy cuantiosos para este efecto. Infortunadamente, no se logró

completar el conjunto de herramientas necesarias, como eran las previstas en la reforma política, en la cual se le daba una mayor dinámica a este proceso y mejores instrumentos en materia presupuestal, fiscal, territorial; algunos calificaron estos poderes como demasiado exagerados para el presidente de la república, pero una situación de guerra exige una legislación para la guerra, en este caso una legislación para construir la paz, para poder dotar de los instrumentos necesarios en materia de infraestructura y en materia de inversión social, porque la causa principal, precisamente, ha sido la falta de presencia del Estado y el hecho de que buena parte de nuestra población ha permanecido aislada de los beneficios del desarrollo.

Sin embargo, el Congreso ha mostrado su compromiso con este propósito y aquí se ha hablado, e igualmente nosotros lo hemos hecho en el Congreso, sobre la necesidad de un acuerdo nacional para sacar el país adelante, pero así como se ha dado una inmensa prioridad al tema de la paz, se le debe dar también una gran prioridad al tema económico, porque no puede haber paz si no recuperamos nuestra economía. Aquí se hace necesario convocar a los sectores privado, sindical y legislativo, a las fuerzas políticas y a la sociedad civil, para un gran pacto social que permita que nuestra nación pueda superar esta crisis.

Es necesario avanzar en el sentido de la construcción de la paz, pero por el otro lado, entender que no nos podemos quedar quietos mientras se logra esa anhelada paz, puesto que la realidad de los acontecimientos nos lleva a una situación en que Colombia no será viable desde el punto de vista económico, y en ese sentido compartimos las tesis del doctor Caballero Argáez, porque se requiere precisamente mejorar ese entorno que está impidiendo la construcción de la paz.

En forma concreta, sobre los aspectos que aquí se han discutido, entramos a una interpretación dualista muy compleja, es decir, que todas las interpretaciones que se están dando por parte de los expertos, dan para justificarla o para negarla, para la guerra o para la paz, pero a pesar de ese dualismo, es evidente que se han logrado unos espacios como el hecho de que exista un territorio donde se dialogue, y se tengan hoy las posibilidades de construir una agenda temática para definir el país que queremos construir, en respuesta a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales.

También hay que reconocer que en cada uno de los pasos que se dieron en ese proceso, por ejemplo, el relacionado con el despeje, no hubo información suficiente, ni la claridad que se requería, ni unas reglas de juego claras, de lo cual tenemos que sacar una lección para que este nuevo proceso de negociación que se inicia, tenga unas reglas de juego muy claras, porque en un principio se nos dijo a los colombianos que el despeje era limitado, con unas características definidas. Igualmente, hubo interpretaciones sobre aspectos que pueden parecer coyunturales, pero que a la larga llevaron a contradicciones muy grandes, como en el caso del Batallón Cazadores o en el caso de los fiscales, y si bien en un principio el Estado colombiano dijo que no había llegado a esos acuerdos, posteriormente los aceptó. Eso plantea la necesidad de que las reglas del juego en esta nueva etapa deben ser transparentes y muy claras, que el proceso obviamente debe ser sigiloso y prudente, pero que debe dar la información necesaria para evitar contradicciones.

Así existen muchos temas en donde se han presentado contradicciones, por ejemplo, en el tratamiento desigual a los actores de la guerra, que en momentos coyunturales podrían dar razones para un comportamiento diferente, pero que en el conjunto de la estrategia, es obvio que se tengan que incorporar todos los actores de la guerra, tanto las Farc como el ELN y, obviamente, también los paramilitares, pero considerados en otra órbita, porque a ellos no pueden concedérseles las características y el reconocimiento político que podrían tener las llamadas fuerzas revolucionarias. Sin embargo, allí también hay una inconsistencia que la opinión pública no entiende. Esto genera la necesidad de reglas claras y transparentes, para evitar de contradicciones.

Otro aspecto fundamental tiene que ver con el consenso que debe existir en la sociedad civil. Ahora que vamos a plantearle a la guerrilla qué tipo de sociedad queremos, qué tipo de Estado, qué tipo de economía, qué tipo de modelo económico, no podemos seguir con la dispersión que presenta esa compleja y amplia sociedad civil, en la que cada uno habla más que del interés por Colombia, de su propio interés, y donde no hay consenso de interpretación, en el cual la guerrilla nos lleva una ventaja grandísima de 40 años de discusión sobre los mismos temas, mientras que cada uno de los protagonistas de la paz tiene su propio proyecto de Estado. Lo primero que debemos hacer

y a lo cual quiero convocar en esta importante reunión, es que la sociedad colombiana, nosotros, que formamos parte de ese Estado colombiano, nos pongamos de acuerdo en los aspectos mínimos de lo que tiene que hacer la sociedad colombiana, las características del Estado y de su economía; no podemos llegar en ese estado de dispersión, con un complejo de carácter democrático, que a la larga debilita nuestra capacidad negociadora, mientras que ellos tienen clarísimo el tipo de necesidad que nosotros queremos; yo realmente le veo muy poca claridad a esta sociedad. Ahora vamos a tener la ventaja de discutir estos temas; esta agenda, que a mi modo de ver implica simplemente eso, unos temas, sin nada definido, nada que comprometa; sin embargo, tiene que mover a la sociedad civil para demostrarle a la guerrilla que nosotros queremos un Estado democrático, participativo, que defendemos un desarrollo económico regido por todo lo que tiene que ver con la defensa de la libre empresa y que aceptamos el proceso de apertura económica, pero ese proceso no va a ser fácil, hay que comenzar en primer término a identificarnos nosotros mismos para ir haciendo esa formación a la guerrilla, para que en conjunto, definamos cuál es el tipo de sociedad.

Como lo decía en otra oportunidad el doctor Bejarano, ya aquí los colombianos no nos podemos hacer ilusiones de que a la guerrilla la vamos a poder incluir dentro de nuestro sistema y que le vamos a poder dar unos ministerios y que les vamos a dar unos carros y tampoco nos podemos equivocar con la guerrilla en el sentido de que lo que quiere es una balcanización; en eso estamos equivocados los colombianos, lo percibo cuando hablamos con los comandantes; ellos están interesados en la unidad nacional y eso tiene cierta lógica porque ellos poseen una mentalidad militarista. Entonces, en lo que nos tenemos que poner los colombianos de acuerdo, es en que vamos a construir una nueva sociedad, un nuevo poder, que va a ser muy costoso para todos nosotros.

**Gustavo Petro**  
*Representante a la Cámara*

---

Quiero tocar dos temas, no tanto sobre el análisis de lo que está pasando, de lo que fueron los temas de la paz y la guerra en Colombia, sino de lo que debería hacerse para revitalizar y reorientar los procesos de paz que tenemos.

Uno es el tema de la necesidad de construir en Colombia un diálogo civil. El segundo es la necesidad mucho más técnica y concreta de plantear un cese multilateral al fuego, para propiciar tanto el diálogo civil, como el diálogo armado.

¿Qué entiendo por diálogo civil? No es la participación de la llamada sociedad civil en las mesas del diálogo armado. Básicamente, la construcción de espacios para el diálogo entre los ciudadanos en Colombia y entre el Estado y los ciudadanos desarmados, o sea, la inmensa mayoría de la población colombiana, presente aquí y ausente. Voy también a ligar este tema al tema de los negocios, pues finalmente aquí se ha introducido el tema de la paz en un medio donde hemos hablado de negocios malos que se intentan rescatar mediante ayudas del Estado y que me gustaría ligar un poco con mi experiencia del día de ayer, con otro mundo de negocios a los cuales se le sugirió al Estado que intentara ayudar.

Ayer estuve en el Incora en la toma campesina en medio de la negociación entre el Estado y los campesinos sobre temas económicos particulares del mundo agrario, como las tasas de interés que se van a aplicar a los créditos



para producir alimentos, de dónde se van a sacar los dineros para comprar tierras para la reforma agraria, cuál va a ser el sistema de protección de la economía campesina y otros temas muy interesantes, como el fortalecimiento de la unidad de transgénicos, el organismo fitosanitario para proteger la producción agraria en Colombia, etc.

El Estado, representado allí por Planeación Nacional y diversos ministerios, más o menos a todo eso dijo que no; en términos de dinero incluso, sobre la solicitud de \$300.000 millones anuales para adelantar programas de reforma agraria, el gobierno dijo que no había plata. La sensación de los campesinos, obviamente, es de frustración, pero no quiero aquí analizar si son buenas las medidas de reforma agraria, como tampoco quiero examinar en el espacio de hoy, si son buenas las medidas tomadas por el gobierno en relación con la salvación del sistema financiero o la reactivación de la economía nacional.

Dos espacios de negocios diferentes, dos conductas del Estado diferentes, dos maneras de distribuir el dinero público, diferentes. ¿Qué van a producir las noticias de ayer y de hoy en la sociedad colombiana, como tantas otras? Mayores niveles de polarización, que son normales porque toda sociedad se mueve en conflictos; el problema es cómo se manejan esas polarizaciones. Indudablemente aquí y tocando este tema de los negocios, ligándolo con la teoría de Jesús Bejarano, de que una cosa es cómo entra uno a las negociaciones y otra cómo sale, en el mundo de los negocios hay dos formas de entender el tema de la paz de cara a los negocios. Algunos plantean que un proceso de paz debe restringir el mundo de los negocios particulares al máximo, llámese eso estatismo, socialismo, comunismo, etc., y otros tan radicales, pero al otro lado, dicen que un proceso de paz tiene que aumentar la rentabilidad de los actuales negocios.

Pienso que un proceso de paz va a transformar el mundo de los negocios. En relación con la experiencia personal que les acabo de contar, ayer y hoy, en dos recintos diferentes, deduzco que ambos tipos de negocios se van a transformar en un proceso de paz.

¿Qué falencias vemos entre el día de ayer y hoy? ¿Qué pasa entre esos sectores campesinos que salen frustrados y ustedes? Indudablemente, en la

sociedad colombiana y en ese caso concreto, tenemos unas barreras absolutas que impiden el diálogo entre los ciudadanos, llámense campesinos, accionistas, o altos funcionarios de la banca nacional. Durante mis intentos de tumbar a Samper, hablaba con el doctor Echavarría Olózaga sobre el «diálogo de los espejos». Sectores de la sociedad que se miran en un espejo y dialogan consigo mismos y no se rompen los espejos en la sociedad colombiana; eso produce polarización indudable y es la base de tensiones que si no se trabajan bien, se vuelven conflictos armados y violentos.

Hay un déficit de diálogo entre los ciudadanos en Colombia, pero también existe ese déficit entre los ciudadanos y el Estado; el ejemplo mejor sería el de ayer: ¿qué nos arrojan esos dos déficit? Nos arrojan unos mensajes difíciles de manejar en un proceso de paz. El más perverso de todos, el déficit de diálogo entre el Estado y sus ciudadanos. Cuando se desarrolla un diálogo armado al mismo tiempo, es un mensaje claro a las armas, a la violencia, y en esa situación estamos hoy, cuando se restringe la posibilidad del diálogo del Estado con los ciudadanos desarmados, y al mismo tiempo se desarrolla algún tipo de conversación con los armados. El mensaje para los ciudadanos desarmados es claro: la única forma de dialogar con el Estado y con el gobierno, finalmente, es a través de la vía de las armas; es un mensaje negativo en relación con un proceso de paz.

¿Cómo reconstituimos, cómo tapamos ese tipo de déficit que hoy tenemos? Planteo la idea de reconstruir el diálogo civil en Colombia, un diálogo civil incluso, no al lado, no en la mesa del diálogo armado, sino un diálogo civil en donde el diálogo armado se pueda circunscribir, que le dé legitimidad y democracia a la paz, a la construcción de un proceso de paz en Colombia. Si eso no se da, hay una experiencia en concreto, aun en el escenario más positivo en Colombia, la experiencia guatemalteca. Este es el intento de dos elites, una del establecimiento guatemalteco y otra de una guerrilla rara que hay allí, por reconstituir el Estado entre ellos y efectivamente se hacen unos procesos largos de negociaciones, se llegan a unos acuerdos, se logra lo que llamaríamos el proceso de desarme, de paz, de silenciamiento de las armas y el resultado final es que, primero, la mayor parte de la población, cuando tiene que legitimar los acuerdos de paz, no vota, y segundo, que la mayor parte de la minoría de la población que vota, lo hace en contra.

Es decir, un proceso de paz como el guatemalteco, absolutamente ilegítimo para la población guatemalteca, independientemente de sus contenidos, ¿qué es eso? Es un proceso de paz artificial; ¿hace la paz en Guatemala? No creo. Si nosotros no planteamos en Colombia la necesidad de un diálogo civil, del diálogo entre los ciudadanos variopintos y el diálogo entre los ciudadanos y el Estado, con el diálogo civil como una parte arquitectónica fundamental del proceso de paz, estamos repitiendo Guatemala, es decir, un proceso negociado entre elites, el estilo del frente nacional que propone Juan Manuel Santos, que nos puede conducir aun en el escenario más optimista, a un fracaso por ilegitimidad ciudadana.

El otro aspecto es el del cese multilateral del fuego. Voy a argumentar con una pregunta que me hicieron unos periodistas: ¿por qué el ejército está perdiendo? ¿Por qué tantas derrotas consecutivas del ejército colombiano en relación con la guerrilla? ¿Falta de plata, falta de técnica militar, falta de valentía? Ninguna de las tres cosas. El ejército colombiano es una expresión de los sentimientos de la sociedad colombiana y fundamento de la fuerza moral y democrática del Estado. El ejército colombiano está fallando porque falla el poder democrático del Estado. En esa medida, mientras no se solucione el primer asunto, si continúa el conflicto armado, vamos a continuar una escalada de derrotas militares del ejército colombiano.

Por tanto, y esta es mi conclusión final, me parece imprescindible hoy, que al lado de la posibilidad de construir un diálogo civil en Colombia, y de la debilidad democrática manifiesta del Estado en los actuales momentos de las negociaciones de paz, se pudiera, incluso por iniciativa del gobierno, promover la idea de un cese al fuego multilateral, que permita la continuación de diálogos de paz, sin que derrotas y victorias militares finalmente afecten la mesa de negociaciones o, lo que es peor, destruyan la mesa de negociaciones, como fueron las reglas de juego que colocó el gobierno desde el principio: dialogar en medio de la guerra, lo cual parece que se está convirtiendo, como el alacrán que se muerde la cola él mismo, en una estrategia y una táctica desacertada del gobierno, por otros asuntos que no tienen que ver con la estructura de las fuerzas militares, sino básicamente por un problema de debilidad democrática del Estado y de ausencia de diálogo civil en medio de este proceso de paz que esperamos, como todos, que termine bien.

**ECONOMÍA Y PAZ.**  
**REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS**  
**NACIONAL DE FIN DE SIGLO**

**Carlos Caballero Argáez\***  
*Consultor*

---

---

\* Ingeniero civil de la Universidad de los Andes. Master of Science de la Universidad de California y Master of Public Administration de la Universidad de Princeton.

Ha ocupado, entre otros, los siguientes cargos: técnico de coordinación presupuestal del Departamento Nacional de Planeación, secretario general de Fedesarrollo, gerente de Publicaciones Industriales Berol S.A., director de pregrado de la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de los Andes, investigador de Fedesarrollo y editor de *Coyuntura Económica*, vicepresidente técnico de la Asobancaria, gerente de Luis Soto & Cia. Ltda., director ejecutivo de Fedesarrollo, asesor de la Junta Monetaria, presidente de la Asobancaria, director de Proexpo, presidente de Bancoldex, presidente de la Bolsa de Bogotá.

Es también columnista en los diarios *El Tiempo* y *El País* y consultor del BID.

Pertenece al consejo directivo de la Universidad de los Andes, al consejo directivo de Fedesarrollo, al comité ejecutivo y financiero de la Fundación Santa Fe de Bogotá, a las juntas directivas de la Casa Editorial El Tiempo S.A., Cementos Boyacá S.A., Centro Colombo Americano, Cafesalud, Banco Davivienda, Fogafin, Consejo Corporativo Organización Corona. En la actualidad es asesor independiente.

**A**l terminar el siglo XX Colombia, su sociedad toda y su economía, enfrentan la mayor crisis de su historia. No es una crisis comparable a la de inicios del siglo, producto de una guerra interna que duró 1000 días, ni a la de los años treinta, signada por la depresión de la economía mundial, ni a la de mediados del siglo, dominada por el conflicto entre los partidos políticos y por las dificultades para manejar la economía. La Colombia del año 2000 no es la «pastoril» de la primera mitad del siglo XX ni, tampoco, la «moderna» que se prospectaba en los sesenta y los setenta. Es, sí, una Colombia urbana. Pero no una Colombia industrializada, ni agrícola, ni petrolera. Y es una Colombia que tiene dificultades para insertarse internacionalmente en un mundo en el cual, desde finales de los años ochenta, dejaron de existir las fronteras físicas, económicas e ideológicas. En un mundo globalizado.

La globalización tiene implicaciones tanto económicas –que son evidentes– como políticas, que cada día se hacen más patentes. El entorno de las empresas no es exclusivamente local sino mucho más amplio. Hay competencia en el mercado doméstico y, desde luego, en el internacional. Las reglas de juego para la producción, la financiación y el comercio tienden a uniformarse con las universales. De hecho, la competencia tiene lugar no únicamente entre las empresas sino entre sistemas productivos y condiciones para el desarrollo de las mismas. Así, no solamente las empresas tienen que estar en capacidad de competir en el campo internacional, sino todo lo que ellas requieren para funcionar, como tecnología, capital humano, capital financie-

ro e infraestructura física. En el área política, de otra parte, la globalización se extiende a campos como el derecho humanitario (un ejemplo reciente es el «caso Pinochet»), el combate contra el crimen internacional organizado (narcotráfico), la defensa de la democracia, la lucha contra la corrupción, el ataque al terrorismo y la preservación del medio ambiente.

El mundo cambió radicalmente en los últimos diez años, por lo cual los problemas de un país como Colombia no pueden analizarse en la actualidad con la óptica de hace treinta y cinco años cuando surgieron en el país los grupos guerrilleros, las Farc y el ELN<sup>1</sup>. Esto es importante. Hasta fines de los años ochenta el conflicto armado se desarrollaba en una economía cerrada y era, fundamentalmente, un problema de orden interno que se manejaba atendiendo a las restricciones políticas domésticas. Al finalizar el siglo la economía depende del exterior para su crecimiento y su estabilidad. Y los conflictos políticos se internacionalizan, por lo cual comprobamos, todos los días, que en su manejo participan organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros.

En ese mundo nuevo, sin fronteras, y en el cual la competencia internacional en la producción, la comercialización y la distribución de bienes y servicios es el nombre del juego, en Colombia persiste un fenómeno particular y de alguna manera único en América Latina. El de la «violencia», o mejor, «el de la gama de violencias que se superponen y se suceden continuamente»<sup>2</sup>. No hay una sola violencia de naturaleza «política» que gira en torno a las Farc y al ELN, con sus ingredientes de ideología y de control territorial, y a la contra-insurgencia de las llamadas autodefensas. Hay, también, «narcoviolencia» o la violencia que trae consigo la actividad del narcotráfico y, en términos más generales, la que generan las actividades ilegales, como el contrabando o las esmeraldas, de viejo cuño en Colombia. Y hay violencia «ordinaria», delin-

---

1. Luis Jorge Garay Salamanca. *La transición hacia la construcción de sociedad: reflexiones en torno a la crisis colombiana*, mimeo, marzo de 1999.

2. Hernando Gómez Buendía. «La hipótesis del almendrón», en *¿Para dónde va Colombia?*, Compilación y análisis de Hernando Gómez Buendía, Tercer Mundo Editores y Colciencias, febrero de 1999.

cuencia en todas sus formas y modalidades; desde la organizada hasta la intrafamiliar, pasando por la callejera y anónima, y por la pasional<sup>3</sup>.

Es en ese contexto, el de un país y una sociedad en crisis, sin una fisonomía definida que le permita su integración con los vecinos y con el resto del mundo, en un ambiente de globalización, y en presencia de un fenómeno de «violencias», en el que se busca la paz. Pero no sólo esto. En ese contexto, incluida una eventual solución al conflicto armado, los colombianos debemos diseñar la estrategia de desarrollo para el futuro. El plan a largo plazo. O mejor, como lo anota Luis Jorge Garay, «un programa de desarrollo que represente un proyecto nacional, buscado e implementado a través del tiempo e independientemente de los gobiernos de turno»<sup>4</sup>.

## **La economía: de la estabilidad al desequilibrio y a la crisis**

### **Se pierde la estabilidad tradicional**

La economía colombiana perdió en los años noventa la estabilidad que caracterizó su evolución a partir de 1967 y hasta finales de los años ochenta. Una estabilidad que tuvo como trasfondo el acuerdo político del Frente Nacional y cuyo costo económico y social fue el de mantener una inflación de entre 20 y 30% anual —en ningún caso una hiperinflación pero, de todas maneras una inflación inercial—. La consecuencia fue la indexación de la economía y, de cierta manera, de mantener el *statu-quo*. De acuerdo con Alberto Carrasquilla, las autoridades compraron «estabilidad» financiando la diversificación de la economía y buscando que los diferentes grupos o sectores no sufrieran por la conducción de la misma economía<sup>5</sup>.

---

3. Esta caracterización de la violencia también se encuentra en el artículo de Hernando Gómez Buendía. *Ibid.*

4. Luis Jorge Garay Salamanca. «Crisis y construcción de sociedad: apuntes sobre el caso de Colombia», *Ibid.*

5. Alberto Carrasquilla Barrera. *Estabilidad y gradualismo, ensayos sobre economía colombiana*, Tercer Mundo Editores, Banco de la República, febrero de 1999. Para Carrasquilla, las autorida-



La compra de «estabilidad» benefició a aquellos sectores de la producción y de la población que tenían una efectiva representación gremial. No sucedió lo mismo con quienes nunca recibieron los servicios del Estado, por encontrarse en regiones apartadas del país o por no tener capacidad de interlocución o de coacción con el Estado.

A pesar de haber conciliado la estabilidad macroeconómica con el crecimiento económico sostenido, la expansión de la economía fue insuficiente para incorporar de manera masiva a gran parte de la población, para alterar los patrones de distribución del ingreso y para reducir más drásticamente los niveles de pobreza. El crecimiento económico estuvo ligado a las bonanzas externas. Por eso mismo era evidente, a finales de los años ochenta, la necesidad de encontrar fuentes de demanda externa e interna distintas de las propias del ciclo cafetero (y del narcotráfico), si se quería acelerar el crecimiento. Estas fuentes podrían residir en las exportaciones industriales y, en general, en las no tradicionales y en la sustitución de importaciones, especialmente de bienes intermedios<sup>6</sup>. Allí surgió, en muy buena parte, la justificación del modelo de «apertura». El objetivo último de la nueva orientación de la política macroeconómica era elevar el ritmo de crecimiento de las economías y la productividad de los factores de producción mediante el estímulo a la actividad productiva del sector privado. El motor del crecimiento habrían de ser las exportaciones, para lo cual se buscaba incrementar la competitividad internacional de la producción colombiana. Las metas y los alcances del nuevo modelo económico, sin embargo, nunca se alcanzaron. Eso ha dado lugar a una nueva frustración de la sociedad y a un estado de confusión.

---

des compraron estabilidad con los recursos del impuesto inflacionario, «tal y como lo enseñan los libros de texto: financiando la diversificación. Esto es, promoviendo la ampliación de la base exportadora con tipos de cambio sustentados o préstamos subsidiados, apoyando con estos fondos a los sectores debilitados por diversos choques temporales, enfrentando los problemas derivados de las crisis en el sector bancario, apoyando la resolución de los conflictos originados en el sistema financiero, etc.». De ahí su conclusión de que la inflación colombiana es un problema fiscal, en el sentido de estar ligada a la recolección y a la distribución del impuesto inflacionario. Introducción, pág. xxiii.

6. Rudolf Hommes. «Colombia», comentario en Williamson John (Editor), *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1990.

## Los desequilibrios

Como es bien sabido, en 1990 se inició el proceso que los colombianos hemos conocido como la «apertura» y que, realmente, implicaba un cambio profundo en el modelo que se había seguido hasta ese momento y echaba por tierra el pacto implícito para el manejo de la economía que había imperado desde los años sesenta. La tendencia observada y sentida en la evolución de la economía a lo largo de la década fue hacia el desequilibrio y la desviación de la trayectoria deseable de crecimiento con estabilidad macroeconómica. En 1999 Colombia completará siete años consecutivos en los cuales habrá registrado un alto déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y cinco con un déficit alto en el sector público consolidado. A partir de 1996 el déficit externo se explica, fundamentalmente, por la explosión del gasto público.

El cambio en la orientación de la política económica coincidió con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, que ordenó la descentralización e impuso nuevas y numerosas cargas sociales al Estado. La descentralización implicaba no solamente la transferencia efectiva de poder decisorio sino, también, de recursos y responsabilidades del gobierno nacional a las entidades territoriales. El proceso de descentralización ha sido tremendamente complejo y ha dado lugar a duplicaciones de gasto, a múltiples ineficiencias y a corrupción. Lo más grave es que, a tiempo que aumentaron las transferencias, el gobierno central no rebajó el gasto en aquellos rubros que eran ahora competencia de los departamentos y municipios, con lo cual se generó una duplicidad del gasto en educación y salud, se deprimió la inversión central en proyectos estratégicos y prioritarios y explotó el déficit fiscal<sup>7</sup>.

Pero no fue sólo el efecto de la Constitución sobre el gasto público. Un Estado que debe luchar contra la subversión y contra el narcotráfico y en donde el respeto a la ley y a la propiedad no existen, forzosamente tiene que hacer esfuerzos de gasto a nivel del gobierno central, en las Fuerzas Armadas y en

---

7. Fedesarrollo estima que las transferencias crecieron cuatro puntos del PIB entre 1990 y 1998 (4,5% vs. 8,1% del PIB) y que los gastos de funcionamiento del gobierno central, principalmente nómina, se incrementaron de 3,2% del PIB en 1990, a 4,9% del mismo en 1998.

la administración de justicia. Es el tipo de gasto que se justifica plenamente y que debe estar en manos del Estado. El aumento de los presupuestos no redundó, sin embargo, en una mejora ni en un cambio en el estado de cosas. Por el contrario, hay evidencia de despilfarro y de ineficiencia. Del aumento del gasto público como proporción del PIB –de 24% en 1991 a 38% en 1998– al menos tres puntos porcentuales se deben a corrupción y a *rent-seeking* (del cual los grandes beneficiados han sido los sindicatos de trabajadores del sector público en los distintos sectores y entidades) mientras cuatro tienen su explicación en los mayores gastos a que dio lugar la Constitución de 1991.

La apertura, de un lado, y la nueva Constitución, de otro, coincidieron, a su vez, con un factor desestabilizador adicional: el hallazgo de los campos petroleros en el piedemonte llanero, que habría de traer un cambio en las expectativas, el relajamiento de las restricciones presupuestales (se percibió la desaparición de nuestro tradicional cuello de botella de la falta de divisas) y un pronunciado sentimiento de riqueza entre los colombianos. El impacto de las nuevas percepciones sobre el comportamiento de los agentes económicos fue poderoso y motivó incrementos del gasto privado y de endeudamiento. El fenómeno fue acompañado, infortunadamente, por un desplome en el ahorro privado, que pasó de representar 15 % del PIB en 1988, a 8,85% en 1994. Y dio lugar, igualmente, al aumento de los precios de los activos, la finca raíz y las acciones, lo cual, a su turno, reforzó las expectativas. De ahí el altísimo riesgo que corría la economía en 1996 y que no fue atendido por las autoridades oportunamente, mediante medidas de ajuste monetario y fiscal. Se dejó que la burbuja reventara abruptamente, y eso es lo que ha ocurrido desde mediados de 1998.

En último término, las exigencias de la nueva orientación de la economía se estrellaron contra el arraigado sentimiento estatista de los colombianos, contra el populismo y contra el hecho de que, súbitamente, nos habíamos convertido en un país petrolero, rico, en el cual no existían restricciones para el gasto y el endeudamiento. La mezcla probó ser fatal. Lo más grave es que la explosión del gasto público y el aumento del tamaño del Estado no podían tener lugar sin un dramático incremento en la tributación o, puesto de otra forma, sin que el sector privado y un grupo de trabajadores colombianos (aquellos

vinculados, precisamente, al sector privado y que perdieron sus empleos) incurrieran en costos económicos y sociales elevadísimos y nunca antes registrados. Sin obtenerse de ello ningún beneficio. Estudios recientes, que relacionan la trayectoria del gasto público con la del PIB, la del empleo y la de la distribución del ingreso, señalan, contundentemente, que a mayor gasto público menor crecimiento económico, mayor desempleo y mayor concentración del ingreso.

### **Aterrizaje forzoso: la crisis actual**

Las características de la coyuntura actual son bien conocidas. En los últimos doce meses la economía se contrajo, lo cual no sucedía, en forma tan acentuada, desde los años treinta (entre junio de 1982 y junio de 1983 hubo una recesión fuerte pero jamás de la proporción de la actual). El desempleo ha llegado al nivel más alto desde que se llevan estadísticas. La muy mala situación del sector productivo ha conducido, a su turno, a una coyuntura de crisis financiera. La economía se ajusta, dolorosamente, a una nueva dimensión, después de la euforia de mediados de los noventa. Este ajuste aún no ha concluido y mientras ello no suceda no será posible reiniciar el crecimiento. Todavía el endeudamiento de las empresas y de las familias es elevado, si se tienen en cuenta las perspectivas de flujos futuros de ingresos. Es difícil, por consiguiente, esperar que la economía y sus sectores productivos vuelvan a crecer a ritmos altos en el futuro cercano, parecidos a los característicos de los años setenta y ochenta.

La sociedad colombiana, y los colombianos todos, experimentamos en la actualidad un proceso de empobrecimiento. El ingreso per cápita se ha contraído, el desempleo se ha disparado, se ha destruido riqueza y, por consiguiente, hay unas pérdidas todavía no asimiladas en la economía. Las consecuencias sociales de este fenómeno no pueden ser más graves y preocupantes. Con mayor razón en un ambiente de violencia generalizada. Hay un aterrizaje forzoso a la realidad después de la euforia de mediados de la década en un entorno social sumamente frágil. Este aterrizaje, que afecta a las empresas, a las familias y a los individuos, tiene lugar sin que medie un nuevo pacto político, ni exista un consenso mínimo sobre las metas económicas y socia-

les para el desarrollo en el largo plazo de la economía colombiana. Si algo caracteriza la situación presente de Colombia es la lucha conflictiva entre los diferentes intereses privados y la ausencia del sentido de lo público y de la búsqueda conjunta del «bien común».

## **Las instituciones: ni funcionan ni son acatadas**

Tal vez el único punto alrededor del cual hay acuerdo en la sociedad colombiana es el del mal funcionamiento de las instituciones. Ese mal funcionamiento institucional ha conducido a que, progresivamente, vaya desapareciendo el imperio de la ley, el monopolio de la aplicación de la justicia, la preservación del orden político y social, y la integridad territorial. Para algunos, se trata de un «déficit de legitimidad» que tiene su manifestación más aguda en la violencia y en la realización de actividades ilegales, como el narcotráfico pero, también, el contrabando y otras muchas<sup>8</sup>. Para otros, Colombia se encuentra en «un avanzado estado de deslegitimación institucional y de creciente privatización de lo público, en medio de una guerra interna que enfrenta progresivamente y de manera diversa a todos los sectores de la población»<sup>9</sup>.

La carencia institucional atenta de manera grave no solamente contra la paz sino, también, contra la expansión de la economía colombiana. Las «instituciones» no son otra cosa que las normas formales e informales que crean certidumbre sobre el comportamiento de los individuos y, por consiguiente, son esenciales para su interacción pacífica y para la generación de confianza en las gentes y en las reglas de juego. Unas instituciones que funcionen

---

8. Hernando Gómez Buendía. «La hipótesis del almendrón», *op. cit.*

9. Luis Jorge Garay Salamanca. «Crisis y construcción de sociedad: apuntes sobre el caso de Colombia», *op. cit.* Para Garay, algunos frentes «de esa guerra generalizada son: la precaria convivencia ciudadana ante la pérdida del imperio de la ley y de la efectividad del Estado en la resolución de conflictos; la corrupción y la cultura mafiosa que transgreden y bloquean la lógica de las conductas capitalistas en un régimen de mercado; el conflicto armado con orígenes ideológicos, donde progresivamente ha venido ganando prevalencia la motivación económica como medio para expandir el poder territorial; y el negocio del narcotráfico (que aprovecha y se potencializa en una situación de guerra), con sus secuelas en todas las esferas de la sociedad a través de su poder de imposición por medios violentos y de corrupción». pág 244.

adecuadamente reducen los costos de transacción en la economía («el grado de fricción con el cual se llevan a cabo los intercambios económicos, políticos y sociales») y estimulan, de esta manera, la inversión y el crecimiento económico<sup>10</sup>. El buen funcionamiento de esas instituciones es condición necesaria para que una economía pueda insertarse en el mundo y participar de los beneficios de la globalización. El papel de la justicia es, simplemente, velar porque esas normas, que dan seguridad y certidumbre a la vida social, tengan cabal aplicación.

## **La economía y la negociación de la paz**

El entorno, tanto el económico como el institucional, no es el más propicio para una negociación con los grupos armados en búsqueda de la paz. La economía está en la peor crisis de su historia y requiere una profunda reestructuración para colocarla de nuevo en la senda del crecimiento. Las instituciones no funcionan, ni envían las señales correctas ni los incentivos adecuados a los colombianos del común<sup>11</sup>. Y, como si fuera poco, aparte de las eventuales razones ideológicas y políticas que puedan explicar el conflicto armado, un elemento que no debe pasarse por alto, y que hace mucho más complejo el problema, es el de la lucha por el usufructo del excedente que genera el narcotráfico, el cual llega a manos de las diferentes partes del conflicto: guerrilla, paramilitares, narcotraficantes o población civil<sup>12</sup>.

---

10. Hernando Gómez Buendía. «La hipótesis del almendrón», *op.cit.*

11. Este es un punto clave. Como lo anota Kalmanovitz, «estamos en una sociedad en donde los incentivos están en contra del trabajo honrado y de la responsabilidad individual. No existe una concepción del trabajo como realización del hombre. El trabajo no parece ser el que genera riqueza. Los políticos ganan más que los ingenieros y los narcotraficantes más que los industriales y los banqueros. Los sicarios más que los obreros. Tenemos un nuevo sistema de justicia que envía señales inapropiadas a la sociedad, incumpliendo con su función principal, que es la de no permitir la impunidad. El crimen paga y la honestidad resulta costosa. Los homicidios no son investigados y a los bienes mal habidos de los narcotraficantes y corruptos no se les puede extinguir el dominio». Salomón Kalmanovitz. *Un modelo económico para tiempos de paz*, mimeo, documento preparado para el foro El nuevo modelo económico, organizado por *El Tiempo* y *Portafolio* y celebrado en Bogotá el 7 de mayo de 1999.

12. Luis Jorge Garay Salamanca. «Crisis y construcción de sociedad: apuntes sobre el caso de Colombia», *op. cit.* pág. 245.

La conducción de la negociación con los grupos alzados en armas debe tener en cuenta el entorno de 1999, la globalización, la crisis económica, la debilidad institucional, el narcotráfico y la internacionalización de los conflictos. Por eso mismo, no sorprende el contenido de la agenda de negociación que se ha acordado y firmado entre el gobierno nacional y los representantes de las Farc<sup>13</sup>. De sus doce puntos, cinco tienen que ver con temas de interés tanto nacionales como internacionales (protección de los derechos humanos, explotación y conservación de los recursos naturales, reformas a la justicia, lucha contra la corrupción y el narcotráfico, acuerdos sobre el derecho internacional humanitario, relaciones internacionales); dos se refieren específicamente al problema económico (política agraria integral, estructura económica y social), tres a temas de estructura del Estado y procesos políticos (reforma política para ampliación de la democracia, reformas del Estado, Fuerzas Militares), y dos a principios y aspectos procedimentales (solución política negociada, formalización de los acuerdos).

Naturalmente, el tema económico terminará permeando toda la negociación porque ésta no se realizará en un vacío. Del resultado de la negociación dependerá el desarrollo de la economía en el largo plazo. Y de la superación de la crisis de corto plazo dependerá el éxito de la negociación. De ahí lo crucial de la negociación y la necesidad de que los negociadores de ambas partes tengan claramente en cuenta una «visión» del futuro.

## **Elementos de la visión para la nueva Colombia**

1. Tal vez sea pertinente iniciar por lo internacional. Así no se quisiera, el hecho es que Colombia va a permanecer conectada económica y políticamente con el mundo y que el crecimiento y la solución de los problemas sociales pasa por esa inserción. El motor del desarrollo y de la generación de empleo es la inversión privada orientada tanto a la competencia en el mercado nacional como en el internacional. La inversión privada,

---

13. *Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia*, mimeo, La Machaca, mayo 6 de 1999.

nacional y extranjera, dependerá de que las empresas tengan la posibilidad de actuar en el mercado global.

2. Este punto no puede pasarse por alto. Desde principios de los años noventa las principales empresas colombianas han hecho esfuerzos notables para adecuar su producción a los requerimientos de los mercados internacionales y se encuentran, en la actualidad, mucho mejor preparadas para exportar y para competir con las importaciones de lo que lo estaban hace diez años. Estos esfuerzos no pueden echarse por la borda porque se destruiría una parte importante de la riqueza nacional que se ha generado a lo largo de los años y, especialmente, en los últimos tiempos. La política estatal frente a la producción debe, por el contrario, encauzar, incentivar y orientar esos esfuerzos<sup>14</sup>. En este sentido se destaca el hecho de que la agenda de la negociación incluye en su punto número cinco, dos temas que tienen que ver con la inserción de Colombia en el mundo: la ampliación de los mercados internos y externos y el estímulo a la inversión extranjera que beneficie a la nación.
3. En cualquier escenario futuro, lo peor para la economía y para todos los colombianos –pobres y ricos, y de cualquier región del país– sería que se desatara un caos. La estabilidad macroeconómica es, por consiguiente, fundamental. ¿Qué quiere decir esto? Que no podemos continuar empobreciéndonos y que inestabilidad es sinónimo de caos por el aumento de la inflación y del desempleo y por la destrucción de la poca riqueza que con tanto esfuerzo ha acumulado el país a lo largo de su historia. De este postulado se desprenden dos premisas básicas. La primera, que el Estado no puede seguir creciendo impunemente, por lo cual es indispensable

---

14. En el foro de *El Tiempo* y *Portafolio* celebrado el 7 de mayo de 1999, el economista Jeffery Sachs hizo especial énfasis en este punto al preguntar cuáles van a ser los sectores estratégicos del país en el futuro, cuáles los productos y servicios de clase mundial que se van a producir en Colombia y cuáles los mercados a los que se quiere llegar. Para Sachs, todos los países exitosos se han formulado y han respondido estos interrogantes por lo cual empresarios, gobernantes, académicos y estudiantes deben buscar un objetivo común. Las acciones específicas que podrían emprenderse podrían ser las de estimular al sector exportador, vender productos de excelencia, incrementar el uso de la ciencia y la tecnología, promover el turismo, mejorar la infraestructura y conquistar nuevos mercados, entre otras. *Nuevo modelo económico*, informe especial del foro Nuevo modelo económico. *Portafolio*, miércoles 12 de mayo de 1999.



frenar rápidamente la tendencia estructural al déficit fiscal. La segunda, que así se reduzca el tamaño del Estado, el gasto debe orientarse efectiva y eficientemente a la solución de los problemas de los más pobres y de quienes han estado tradicionalmente abandonados en las regiones apartadas. Ambas cosas son posibles y, así no sea evidente a primera vista, son esenciales para el crecimiento de la economía y para la paz.

4. Es conveniente seguir con el tema del Estado. Un nuevo acuerdo nacional debería enfocarse a la búsqueda de un Estado fuerte en lo institucional y orientado efectivamente a la búsqueda del «bien común», pero pequeño en lo económico, de tal manera que se abra un amplio espacio para la operación del sector privado como principal responsable de la generación de empleo y de ingresos para los colombianos. Ese espacio no incluye exclusivamente –no podría ser así– a las empresas grandes sino a toda la iniciativa privada, en cualquier ciudad o región del país. Como ya se mencionó, la explosión del gasto público en la década de los noventa no sólo no condujo al crecimiento de la economía sino que elevó dramáticamente el desempleo y actuó en contra de la mejoría en la distribución del ingreso. La reforma del Estado es, tiene que ser, un elemento fundamental de la economía del siglo XXI y de la paz. Si algo es claro en la Colombia de hoy es que las finanzas públicas de la actualidad no son sostenibles hacia el futuro y que esa «insostenibilidad» se ha convertido en un factor de atraso social y empobrecimiento de la población.

El gobierno central bien puede reducir su tamaño con otro propósito clave, política y económicamente: reforzar las administraciones departamentales y municipales y lograr una verdadera y efectiva descentralización política y administrativa. Esta descentralización sólo puede tener éxito si no hay corrupción y si hay paz. Porque al quedar en manos de departamentos y municipios los recursos, y el manejo de buena parte del gasto público social, la tentación de «hacerse al botín» aumentaría y, con ella, la corrupción y la violencia. La negociación de la paz, por tanto, debería centrarse en buscar los mecanismos para evitar la corrupción a escala local porque sólo de esta manera el peso del ajuste del sector

público puede recaer sobre el gobierno central y ese ajuste es condición necesaria para que la economía pueda crecer<sup>15</sup>.

5. La preocupación por el déficit fiscal como concepto global ha relegado a un segundo plano la discusión sobre la composición del gasto público y sobre el impacto de una tributación errática y siempre en alza sobre la competitividad de las empresas colombianas. En las condiciones actuales, de necesidad de reducción del tamaño del Estado, del gasto público como agregado macroeconómico, y de la tributación, se vuelve crucial revisar cada renglón del presupuesto de gastos de la nación y de los institutos descentralizados para justificarlo. En otras palabras, deben analizarse los fundamentos microeconómicos de cada autorización de gasto con el fin de asegurarse de que llegue a donde se quiere que llegue y que cumpla su función social y económica<sup>16</sup>. Y, no menos importante, en cualquier escenario, el gasto público debe orientarse a lo productivo y financiarse con ahorro generado internamente.
6. La reforma del Estado tiene que partir de la premisa de que éste «debe recuperar su carácter esencial de ente representativo del interés colectivo, con legítimas funciones sociales en la búsqueda de la equidad, el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de sus asociados»<sup>17</sup>. En este sentido es fundamental «desprivatizar» ciertas entidades

---

15. De acuerdo con Kalmanovitz, «las transferencias deben apoyar efectivamente a la gente pobre de las regiones más atrasadas y no a sus políticos, como lo refleja el aumento de las dietas de concejales y diputados. Debe mostrarse claramente de dónde salen los recursos, a dónde van y si el recipiente está esforzándose igual que el contribuyente cuyo penoso tributo se transfiere». Salomón Kalmanovitz. «Un modelo económico para tiempos de paz», *op.cit.*

16. La excesiva preocupación por la cifra del déficit ha tenido consecuencias funestas. No solamente por el incremento de la tributación sino porque una vez el país se embarcó en la senda de un gasto cuyos fundamentos microeconómicos nunca se estudiaron con el cuidado requerido. «empezaron a florecer las enormes limitaciones que tuvieron programas políticos como la descentralización, la reforma de la salud y la seguridad social, las reformas (o aumentos de gasto) en justicia y seguridad ciudadana, etc.». Ver Alberto Carrasquilla Barrera, «Estabilidad y gradualismo. Ensayos sobre la economía colombiana», *op. cit.* Introducción, pág. xxviii.

17. Luis Jorge Garay Salamanca. «La transición hacia la construcción de sociedad, reflexiones en torno a la crisis colombiana», *op. cit.* pág. 19.

del orden nacional y lograr que su orientación y su manejo se enmarquen en la búsqueda del «bien común» y no en la defensa de los intereses de los sindicatos de empresas como Ecopetrol, Telecom o el ISS, y de sectores enteros como el Ministerio de Educación y el de Salud. La agenda de negociación incluye en el capítulo de «Reformas del Estado» el renglón «sectores estratégicos» bajo el cual se contempla, precisamente, la discusión sobre la propiedad y el manejo de empresas como Ecopetrol, Telecom y el ISS<sup>18</sup>. Aunque algunos podrían considerar «deseable» la privatización de estas empresas, un paso en la dirección correcta es limitar el poder de los sindicatos en la administración de las mismas, de tal manera que pueda asegurarse su viabilidad económica futura.

7. La periferia ha adquirido una importancia muy grande para la economía colombiana y cada vez la tendrá más. En primer lugar, por el peso económico de la minería y, en particular, del petróleo. Colombia no es un país petrolero pero es un país con petróleo y su buen desempeño futuro dependerá de que esos recursos puedan explorarse, explotarse y exportarse. En segundo lugar está todo el problema de los cultivos ilícitos y la necesidad de sustituirlos por otros productos que contribuyan al desarrollo y al empleo. La visión de futuro puede incluir, además de la siembra de cultivos de pancoger y de la ganadería, la de palma africana, caucho o bosques maderables y otros productos (¿por qué no?) para lo cual se podría estimular la organización de formas de producción solidarias o cooperativas o permitir la participación de los agentes económicos modernos que tienen la capacidad no sólo para producir sino, también, para comercializar esos productos. En tercer lugar, hay necesidad de cuidar las reservas ambientales. Por todo esto, la integración centro - periferia tiene, desde ya, una prioridad innegable a la cual deben orientarse tanto el gasto público, central y descentralizado, como los esfuerzos empresariales de la totalidad del sector privado colombiano.

---

18. Información de Nicanor Restrepo Santamaría, delegado presidencial en las conversaciones que dieron origen a la agenda para las negociaciones con las Farc.

## A manera de conclusiones

Así suene contraintuitivo y paradójico, la realidad de la crisis de finales del siglo en Colombia es que el sector privado, los empresarios y los trabajadores, resultaron ser los grandes perdedores en la evolución de la economía a lo largo de la década. Hay que diferenciar, sin embargo, dos períodos. Uno que comprende la primera mitad de la década, cuando la economía creció rápidamente jalada por la inversión y el consumo privados. Y otro referido a los segundos cinco años y dominado por la enorme explosión del sector público, realizada claramente a costa de las empresas privadas, de las familias y del empleo productivo. La situación de 1999, desconocida en Colombia, así lo muestra. Hay pérdidas en la economía en proceso de reconocerse, lo cual ha implicado, a su vez, la quiebra de muchas empresas y la presencia de una crisis financiera, cuya magnitud no puede desconocerse.

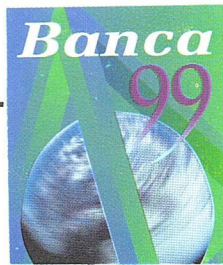
Los beneficiados económicamente de la explosión del gasto público fueron aquellos cuyos negocios giran alrededor del Estado. Los políticos, los sindicatos oficiales y sus clientelas. Los *rent - seekers* y los corruptos, que se apropiaron de una porción importante del gasto. El balance de poder se inclinó a favor de éstos y en contra de los creadores de riqueza y de la gran mayoría de las familias colombianas. De ahí la importancia de reducir el tamaño del Estado y de mejorar la eficiencia del gasto público. Sólo si esto se hace podrá la economía retomar una senda de crecimiento sano.

La desinstitucionalización actuó en favor de los violentos, de los grupos guerrilleros, del narcotráfico y de los corruptos. Un nuevo acuerdo nacional y las negociaciones de paz deberían tener como meta prioritaria la reinstitucionalización, con el fin de que los intereses colectivos primen sobre los particulares y de que el país todo pueda comprometerse con la realización de un nuevo «proyecto» nacional. La misma desinstitucionalización así como la ineficacia y falta de presencia del Estado en muchas regiones del país ha puesto en peligro la integridad territorial de la nación.

El ajuste de la economía y las negociaciones de paz ofrecen una oportunidad para convocar un acuerdo nacional y establecer las bases para el desarrollo futuro del país. Es positivo que ya exista una agenda convenida para las

negociaciones. La discusión de esta agenda debe enmarcarse, sin embargo, dentro de una visión de futuro alrededor de la cual se congreguen la mayoría de los colombianos. Los diversos estamentos nacionales, entonces, no pueden ni deben estar al margen de la negociación. El sector privado, por medio de sus distintos representantes, debería contribuir activamente a la negociación ofreciendo su concurso al gobierno y a los negociadores.

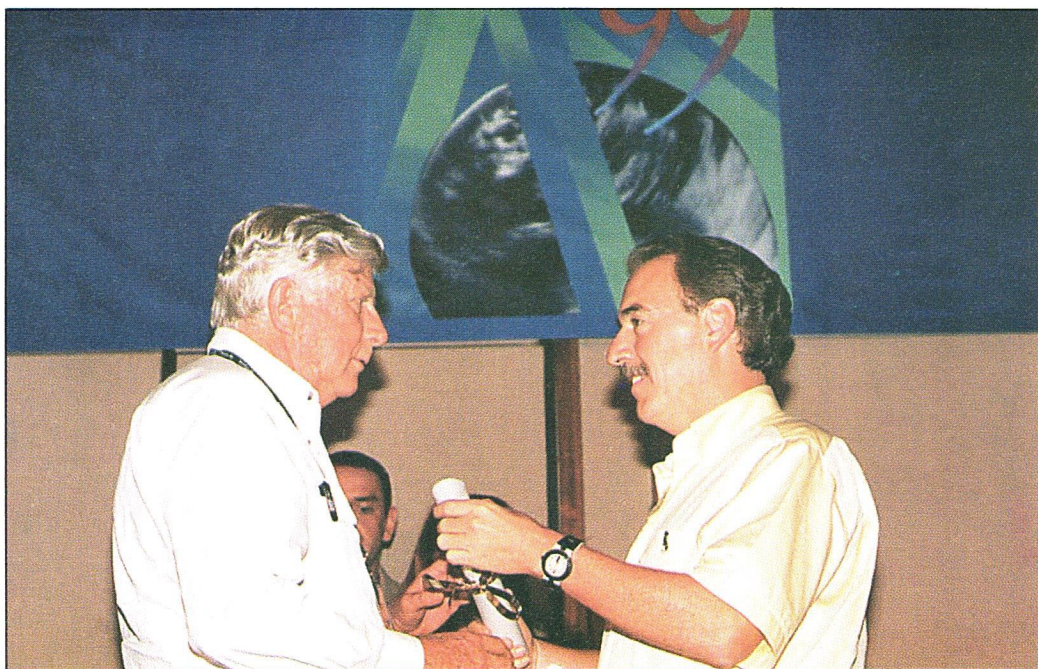
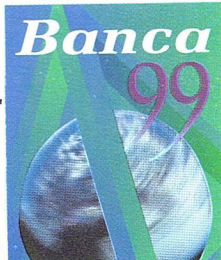
De no superarse rápidamente la crisis que ha experimentado la economía en los últimos dieciocho meses, con sus dolorosas consecuencias de tipo social, el desarreglo económico podría constituirse en un poderoso obstáculo para la búsqueda de la paz. Las dos prioridades nacionales son, en la actualidad, el manejo de la economía y el manejo de la paz. Hay que salvar la economía para poder salvar la paz.



## *Sesión de clausura*



El presidente de la república, Andrés Pastrana Arango, se dirige a los asistentes a Banca 99 para clausurar la última convención bancaria del siglo XX. Aparecen, entre otros, Víctor G. Ricardo, alto comisionado para la paz; Néstor Humberto Martínez, ministro del Interior; Fernando Araújo, ministro de Desarrollo; Miguel Raad, gobernador del departamento de Bolívar; Efraín Forero Fonseca, presidente de la junta directiva de la Asobancaria.



El presidente de la república, Andrés Pastrana Arango, impuso al doctor José Joaquín Casas Fajardo la medalla Asobancaria, en reconocimiento de su labor en el sector financiero. En la foto, el presidente hace entrega también de un diploma como parte de este homenaje.

**José Joaquín Casas Fajardo\***  
*Consejero de la junta directiva de la Asobancaria*

---

---

\* Doctor en jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, con estudios en la London School of Economics.

Inició su carrera en el sector financiero como gerente de la Asobancaria y luego del Banco de Bogotá, de donde pasó a ocupar la presidencia del Banco Anglo Colombiano.

Fue miembro de las juntas directivas del Banco de la República y de la Asobancaria, y presidente de esta última.

Desde 1992 es consejero de la junta directiva de la Asociación Bancaria y preside la junta directiva del Banco Unión Colombiano.



**M**e honra inmensamente recibir la medalla de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras. La interpreto como un homenaje al banquero; al banquero colombiano, del cual soy veterano exponente.

Esta distinción se otorgó anteriormente a Alfredo Miani y a Javier Gómez, esclarecidos paradigmas de la profesión bancaria, y *post mortem* a Francisco José Ortega, gran economista y banquero central, en cuyo nombre la recibió su dignísima esposa, doña Beatriz López de Ortega; pertenecer a tan ilustre pléyade de servidores del país y de las instituciones financieras me enaltece y emociona. Debo agradecer también vivamente a la Asociación el haberme invitado a asistir a su junta directiva con el muy honorífico título de consejero, por lo cual estuve vinculado a ella desde 1981, sin interrupción.

Después de casi medio siglo de dedicación al sector financiero, seguiré pensando en él hasta el final de mis días. Espero que a la banca privada, afectada hoy por la recesión económica y los decires, le soplen pronto vientos mejores; que, por ejemplo, la contribución ideada, y decretada de emergencia para capitalizarla, convertida en impuesto por la Corte Constitucional para que no la favorezca, no se prolongue; que la banca oficial, engrandecida por diferentes causas, encuentre su destino. En fin, que los bancos en estado de merecer consigan el pretendiente con quien puedan contraer fusión o que, a pesar de las predicciones, puedan sobrevivir en su estado núbil, se capitalicen y prosperen.

**Jorge Humberto Botero\***  
*Presidente de la Asobancaria*

---

---

\* Abogado de la Universidad de Antioquia, estudió ciencias políticas en la Universidad de West Virginia. Dentro de su actividad laboral ha desempeñado, entre otros cargos, los de subgerente administrativo del Banco Popular, en Medellín; director jurídico de Cine Colombia, vicepresidente jurídico de la Asociación Nacional de Industriales (Andi), secretario jurídico de la Presidencia de la República; presidente del Banco Cafetero, conjuer de la Corte Suprema de Justicia, presidente de Asofondos. Desde 1998 es el presidente de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria.

Ha sido miembro de juntas directivas de entidades públicas y privadas y es autor de numerosas publicaciones sobre temas jurídicos y económicos.

**S**e ha dicho, con razón, «que nada más práctico que una buena teoría». De allí la importancia de este ejercicio anual de reflexión colectiva sobre temas de trascendencia nacional.

Los sectores más pobres de la sociedad demandan servicios financieros: administración de pagos, custodia y remuneración de fondos, crédito. Si el sistema financiero no los suministra, la gente los obtendrá de proveedores que operan en condiciones de informalidad, opacidad y, naturalmente, a precios muy elevados. Nuestro país requiere avanzar con pasos de gigante en pro del incremento de la oferta de servicios financieros para los vastos segmentos de la población que carecen de ellos, tarea que resulta aún más apremiante luego de la contracción del sistema financiero cooperativo, ocurrida en los últimos años. El panel «Microcrédito y desarrollo social» nos deja profundas enseñanzas y un reto gigantesco a gobierno, reguladores y sector privado en general.

La banca, como cualquier otra actividad empresarial, es un negocio; de que sus accionistas obtengan una remuneración suficiente dependen su estabilidad y crecimiento. Pero también es un servicio público: los traumatismos que ella padezca tienen repercusiones sociales profundas en materia de crecimiento económico, empleo y distribución del ingreso. Expuesta como está al riesgo sistémico o de contagio, la prevención y solución de crisis financieras hacen parte de la agenda política en todos los países del mundo. La volatilidad de los flujos financieros internacionales y la

creciente interdependencia de las economías nacionales han aumentado los riesgos sobre el sistema bancario. Colombia no es el único país que ha padecido trastornos en este campo. El conocimiento de experiencias como las de España y México, discutidas ayer, nos resulta útil para reafirmar la corrección de las políticas en curso o, eventualmente, introducirles los ajustes que sean necesarios.

El sistema de financiamiento hipotecario adoptado entre nosotros a comienzos de los años setenta hizo factible un flujo masivo de recursos hacia el financiamiento de vivienda, que se compara ventajosamente con el de otras latitudes. La apertura realizada a comienzos de la década con el fin de incrementar el ahorro financiero y garantizar, en beneficio de los usuarios, una mayor competencia, hizo ostensible un grave factor de fragilidad: el financiamiento de hipotecas a quince años con recursos cuyo plazo promedio no supera los 90 días. La deflación de la propiedad raíz, el aumento del desempleo y un crecimiento exagerado de la tasa de interés real pusieron en jaque al sistema upac. La situación se ha complicado aún más como consecuencia de decisiones judiciales equivocadas y una atmósfera política adversa. Dos grandes tareas tenemos por delante: la primera, estabilizar el sistema actual, pues no puede perderse de vista que está financiado con los ahorros de millones de colombianos; la segunda, inventar un nuevo sistema que opere en forma paralela con el existente hoy y lo vaya sustituyendo gradualmente. Tengo el convencimiento de que las sólidas exposiciones que hemos escuchado en esta convención nos serán a todos de gran utilidad.

Como es usual, los altos funcionarios del Estado responsables del área económica han defendido la política que siguen y expuesto los lineamientos de sus futuras acciones; lo han hecho con patriotismo y buen juicio. Sus presentaciones enriquecen la agenda común que desarrollaremos en los próximos meses.

El ministro de Hacienda ha resumido con claridad la difícil situación por la que han atravesado tanto la economía mundial como la economía colombiana recientemente. Ha enumerado los diversos factores que tienen sumida a esta última en la peor crisis de la segunda mitad de este siglo, y también ha

mostrado cómo esa situación afectó al sistema financiero y puso en riesgo el funcionamiento del sistema de pagos de la economía.

Es compleja la coyuntura y el ambiente de los negocios es de escepticismo respecto a su evolución positiva en el corto plazo. El mensaje del ministro deja ver la gran preocupación del gobierno sobre las dimensiones que está adquiriendo la recesión y sobre el imperativo de encontrar una salida rápida, que trate de poner la economía nuevamente en la senda del crecimiento y minimice el impacto social de los desequilibrios económicos.

Este auditorio ha tenido la fortuna de conocer de primera mano las decisiones que el gobierno y la autoridad monetaria han adoptado con el fin de conjurar la crisis económica y alejar el riesgo de desestabilización del sistema de pagos. No tengo duda de que estas decisiones son atinadas y deben contribuir de manera significativa a encontrar la senda del crecimiento. Es de gran trascendencia el establecimiento de líneas de crédito de capitalización de empresas y de reestructuración de pasivos del sector real, así como el cambio en las reglas de provisiones y causación de intereses sobre estos créditos; de igual manera es crucial la flexibilización del esquema de capitalización de la banca a través del Fogafin y el respaldo del Banco de la República para la emisión de bonos por un monto de \$3 billones, recurso éste que se utilizará para capitalizar la banca estatal.

Para el desarrollo adecuado de estas normas es necesario adoptar disposiciones que permitan agilidad y trato igualitario entre los acreedores. Entre ellas tienen especial relevancia las relativas a que los acuerdos adoptados por la mayoría de los acreedores produzcan plenos efectos respecto de todos ellos y a que la participación del fisco y de las entidades parafiscales se produzca en igualdad de condiciones con los otros acreedores.

Además de las medidas que pueda adoptar el gobierno nacional en ejercicio de las facultades conferidas en la Ley del Plan, me permito formular una cordial invitación para que adoptemos reglas de juego que tengan por finalidad agilizar estos procedimientos.

Si bien estas medidas en su conjunto han de modificar el escepticismo reinante y abren luces de esperanza sobre el futuro cercano, debe tenerse en cuenta que el crédito hipotecario no podrá despegar mientras la Corte Constitucional no defina la exequibilidad de la capitalización de intereses y no se establezca un seguro de tasa de interés.

En economías inflacionarias es absolutamente indispensable utilizar el mecanismo de capitalización de intereses en los sistemas de financiación de vivienda, pues permite a los deudores pagar cuotas más bajas en los primeros años. Se facilita así el acceso a vivienda a personas que de otra manera no tendrían la posibilidad de adquirirla. De allí la necesidad del pronunciamiento mencionado.

Por otra parte, la vinculación de los créditos a la variación del índice de precios al consumidor como consecuencia de pronunciamientos judiciales ha generado riesgos de tasa, por cuanto las entidades financieras captan sus recursos a precios de mercado. Para evitar que este hecho pueda afectar en un momento dado al sistema, el gobierno nacional debe expedir prontamente las normas que establezcan y reglamenten dicho seguro.

Debo expresar que compartimos las recomendaciones del gerente general del Banco de la República en cuanto a la apremiante necesidad de reducir los impuestos a la nómina y flexibilizar la contratación laboral como parte de la estrategia para reactivar el empleo. En realidad, la tasa de desempleo del 19,5% que hoy registra la economía –la más alta de la década– probablemente superará la cota del 20% en los próximos meses. Y aun si esas reformas llegaran a realizarse, no habrá una reducción sustancial del índice de desempleo en un corto plazo. Ello por cuanto éste no obedece, exclusivamente, a la fase depresiva del ciclo económico, ni al desajuste transitorio o “friccional” entre la oferta y la demanda de trabajo. Hay causas más profundas que tienen que ver con el incremento sustantivo de la participación de la mujer en el mercado y las graves falencias en la capacitación laboral, factores que exigirán más tiempo para restablecer el equilibrio en el mercado laboral. Quiero destacar también el llamado del gerente del banco emisor en pro del saneamiento de las finanzas de la seguridad social en materia pensional. Las decisiones que deben adoptarse no admiten discusión desde el punto de vista técnico. Es menester comenzar a crear provisiones para atender el

enorme pasivo pensional de las entidades territoriales, cuya más reciente cuantificación lo coloca en vecindades de un tercio del PIB. Hay que eliminar los privilegios injustificados de que gozan ciertos sectores de la administración pública nacional. Es necesario, por último, acelerar la sustitución de la técnica financiera del reparto, insostenible a la larga por razones demográficas, por el sistema de capitalización en el cual operan los fondos de pensiones. Todo esto preservando mecanismos de protección para los trabajadores más pobres, que no logren acumular el ahorro suficiente durante su vida laboral para financiar una pensión decorosa.

La reforma pensional que el gobierno debe llevar a consideración del Congreso en la próxima legislatura no tendría el efecto de reducir, en el corto plazo, los desequilibrios fiscales de la nación y de las entidades territoriales. Pero es indispensable como una pieza fundamental de los ajustes estructurales que la economía exige para recuperar su senda de crecimiento.

## **Situación actual del sistema financiero**

Cuánto deseáramos que el tema de hoy fuera la continua tendencia al fortalecimiento patrimonial, anunciar a los cuatro vientos que el vigor y el empuje del sector financiero siguen contribuyendo a la creación de riqueza, como ocurrió en los últimos diez o doce años.

Sin embargo, la historia es bien distinta. El sistema financiero enfrenta una difícil situación, comparable tan sólo con la que viviera a mediados de la década pasada: acumulación de crecientes pérdidas, aumento de los activos improductivos, menor solvencia y disminución de los principales indicadores de rentabilidad.

Es importante destacar, porque tiene incidencia en la explicación de las causas de la situación, que el deterioro del sistema es generalizado. Es cierto que las pérdidas están concentradas en la banca estatal, pero también que, en la actualidad, aproximadamente dos terceras partes de la banca reportan pérdidas, y que aun en las entidades que tienen utilidades, éstas caen de manera acelerada.

En este contexto es demostrativo el desempeño de un banco «virtual óptimo» creado con los estados financieros de cuatro bancos a abril de 1994: el más rentable, el de mejor calidad de cartera, el más solvente y el más eficiente. Esos estados financieros son consolidados a partir de ese momento, de acuerdo con los resultados reales de dichas entidades. Las variaciones en las cifras no pueden ser más elocuentes:

La rentabilidad del activo disminuye de 1,16 en abril de 1994 a -0,19 en abril de este año. La calidad de cartera pasa de 4,06 a 9,10 en las mismas fechas indicadas. El margen de solvencia se reduce de 17,90 en 1994 a 12,70 en 1999.

### **Causas del deterioro del sistema financiero**

En forma general, el deterioro de un sistema financiero puede deberse a factores endógenos o exógenos; el hecho de que la mayor parte de las entidades financieras muestre deterioro de sus indicadores es una señal de que la actual experiencia colombiana obedece a factores exógenos al sector.

La explicación que el Banco de la República ha dado al deterioro del sector ha sido ampliamente aceptada tanto por analistas como por legos. Esta interpretación se amolda a lo que en la literatura se conoce como enfoque del ciclo económico. Ella indica que en los períodos de auge la cartera crece aceleradamente y que los banqueros desmejoran sus estándares de riesgo no sólo como mecanismo para enfrentar la competencia sino para maximizar sus ganancias. Al terminar el período de auge se registra la creciente pérdida de calidad de los activos porque se evidencia la incapacidad de pago de muchos de los proyectos que no fueron debidamente evaluados en el momento de otorgar el crédito. Según el banco central, el origen de la situación actual está en el auge de crédito de 1992-1994.

Sin embargo, para que la hipótesis del banco sea completa hay que señalar las fuentes que dieron lugar al *boom* de crédito; es fácil mostrar que la principal fuente no fue otra que el propio Banco de la República.



En efecto, en 1991 el banco emisor puso en práctica una política de expansión monetaria sin precedentes. Los medios de pago llegaron a tasas de crecimiento del 50% y, en consonancia con ello, la cartera de créditos lo hizo a tasas similares.

Por aquella época, varios analistas –entre ellos la Asobancaria– llamaron la atención sobre los riesgos a que se estaba exponiendo el sector financiero al canalizar el desaforado incremento de los agregados monetarios hacia la cartera de créditos. La autoridad monetaria también se percató del riesgo de esa política, que había llevado a un acelerado crecimiento de la demanda agregada del sector privado, más aún cuando fue acompañada por una política expansiva de gasto público.

La junta directiva del banco decidió, a comienzos de 1994, dar un viraje a su política, cambiándola por una de restricción monetaria y altas tasas de interés, con el objetivo de frenar la dinámica de la demanda agregada y encauzarla nuevamente a ritmos compatibles con el crecimiento de la economía. Ya era evidente que el crecimiento del gasto público había adquirido una inercia muy fuerte que imponía restricciones al manejo de la política monetaria. Las tasas de interés reales de captación subieron hasta el 12%, el crédito se empezó a frenar y sus efectos sobre la calidad de los activos se comenzaron a sentir.

En su momento, la dirección del emisor afirmó que esa política salvó al país de una crisis financiera.

Si aceptamos los argumentos del banco y a esto añadimos que la duración promedio de los créditos en Colombia –diferentes de los hipotecarios– debe estar entre dos y tres años, se debilita la explicación de una situación crítica del sector financiero en 1998 y 1999, originada en los créditos otorgados en el auge de crédito de 1992-1994. Lo más razonable es que para el comienzo del deterioro sólo estuvieran vigentes los créditos de más largo plazo (cuatro o cinco años).

Los efectos de la política de contracción de 1994-1996 se hicieron sentir no sólo en el sector financiero sino en los demás sectores de la actividad econó-

mica; el PIB creció a tasas muy bajas en 1996 y 1997. Sin embargo, tanto esos sectores como el sector financiero mostraban sólidos síntomas de recuperación en el último trimestre de 1997 y ello permitió creer que en 1998 la economía retornaría a tasas de crecimiento superiores al 4% anual. La crisis financiera internacional y las políticas adoptadas por las autoridades económicas para defenderse de ella alejaron esa esperanza.

Como alternativa al enfoque del ciclo económico que plantea el Banco de la República, nos parece más adecuado el enfoque monetario, considerado por algunos tratadistas. Según este último, el determinante básico de las crisis es la variabilidad del crecimiento de la oferta de dinero.

Frente a la turbulencia de los mercados financieros internacionales, la junta del banco optó por el paquete de medidas tradicionalmente utilizado para defender la moneda de un ataque especulativo; esto es, aumento de las tasas de interés, reducción del crecimiento de los agregados monetarios e intervenciones del banco en el mercado cambiario vendiendo reservas internacionales. Estas políticas son efectivas en casos de ataques aislados, pero no lo son cuando existe un fenómeno de contagio entre las economías.

El estrangulamiento de la liquidez, la restricción a los repos con el Banco de la República y la salida de capitales llevaron las tasas de interés a niveles nunca vistos en la economía colombiana.

La junta directiva del banco central se vio enfrentada a un dilema: por una parte, apretar más la liquidez de la economía para mantener elevadas las tasas de interés y gastar más reservas internacionales en defensa de la tasa de cambio, a costa de un creciente riesgo de desestabilización del sector financiero; por otra, frenar el aumento de las tasas de interés y tratar de reducir los agudos trastornos de liquidez que se habían generado en las entidades financieras, aumentando el riesgo de que parte de esa mayor liquidez sirviera de munición para renovar los ataques contra la banda cambiaria. Es clara la coincidencia entre este panorama y el enfoque monetario mencionados atrás. Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que no hay sistema financiero en el mundo que pueda salir indemne de un choque de liquidez y

de tasas de interés como el que sintieron los sistemas financieros de las economías emergentes en 1998. Basta dar una mirada al estado de postración o de crisis en que se encuentran hoy los sistemas financieros de las economías que sintieron los coletazos de la crisis asiática.

¿Significa lo anterior que el Banco de la República es el culpable del debilitamiento del sector financiero? No. Simplemente podemos afirmar que el enfoque monetario aporta mejores elementos para comprender el origen del deterioro, sin que ello signifique la ausencia de otros elementos. El choque monetario no desestima la existencia simultánea de problemas de evaluación de riesgo por parte de algunas entidades financieras.

## **Rehabilitación del sistema financiero**

Al margen de las causas determinantes del deterioro patrimonial del sistema financiero, la solución no puede ser otra que la recapitalización de la banca. Esta afirmación no admite disputas: los problemas de capital con nada distinto de capital se resuelven. La estrategia adoptada por el gobierno, y recogida en la resolución 4 del Fogafin, está inspirada en este enunciado; por eso reiteramos nuestro respaldo, acompañado de una aclaración que juzgamos importante.

Como requisito previo al desembolso de los créditos de capitalización, el establecimiento de crédito que habrá de recibirlos está obligado a efectuar el provisionamiento y ulterior castigo de un conjunto de activos. Aun cuando esta conducta no es mandatoria para las instituciones cuyos accionistas no acudan a la facilidad ofrecida por el Fogafin, podría llegar a entenderse que sus estados financieros no reflejan la realidad, así ellos satisfagan la totalidad de las exigencias previstas en la normativa contable.

Resultaría verdaderamente paradójico que las instituciones que por no padecer problemas de quebranto patrimonial no acudan al Fogafin, puedan ser vistas en los mercados domésticos e internacionales con algún recelo, y no menos preocupante nos parece que se genere una percepción errónea sobre la calidad de las normas contables y la supervisión bancaria. Hay aquí un problema conceptual con repercusiones prácticas que pueden ser importan-

tes, lo cual exige la atención de las autoridades. Debe quedar absolutamente claro que la resolución del Fogafin no pretende modificar las reglas de valoración y provisionamiento de los activos de las entidades financieras y que, por tanto, apenas constituye una condicionalidad para tener acceso a créditos de naturaleza voluntaria.

Se trata, por otra parte, de realizar los ajustes que resulten útiles para que el esquema de recapitalización de la banca privada planteada por el gobierno tenga mayor y más rápida acogida por la comunidad financiera. Que así ocurra es importante tanto desde el punto de vista de saneamiento de la banca como de reactivación del crédito.

Esta mañana el director del Fogafin hizo anuncios importantes que tenemos que aplaudir. Me refiero a la posibilidad de que ese organismo financie el aporte de capital que los accionistas deben fondear con recursos distintos de los de la línea ordinaria de mediano plazo creada por la resolución 4; al mecanismo contable que permitiría que la reducción nominal del patrimonio de la institución recapitalizada ocurra como consecuencia de una desvalorización directa de las acciones que no implica su tránsito previo por la cuenta de resultado, y a la medida destinada a incrementar la parte financiable por el Fogafin en el caso de corporaciones de ahorro y vivienda.

Hace algunas semanas la Asobancaria formuló algunas recomendaciones, inspiradas en el criterio de propiciar una intensa demanda por los recursos del Fogafin. Considero pertinente insistir en dos de esas propuestas. La primera consiste en que el Estado extienda a favor de los usuarios de la línea una especie de garantía de carácter macroeconómico, de modo tal que si las variables de esa naturaleza que inciden en el desempeño de la institución tienen un comportamiento adverso, puedan modificarse las condiciones para el servicio de los créditos. La segunda apunta a que se abra la posibilidad de programas de saneamiento y capitalización, que sin dejar de ser integrales, sean ejecutables por tramos. Algunos banqueros nos han expresado interés por esta última opción.

Este mismo propósito de saneamiento y capitalización gradual puede lograrse por una vía diferente de la línea abierta por el Fogafin. Aludo a la posibilidad

de que este organismo establezca un programa de compra de activos improductivos, con pacto de readquisición obligatorio por parte de los establecimientos de crédito a mediano plazo. Operaciones de este tipo, que pueden estar acompañadas de compromisos de capitalización, tienen la virtud de restituir capital por la vía de reversión de provisiones. Mientras dure el programa, la administración de los activos cedidos al Fogafin continuaría a cargo de la institución que los vende, la cual sólo tendría que recomprar aquellos que no se hayan recuperado o normalizado al final del mismo.

Quiero hacer dos propuestas más en la misma dirección.

La tasa de interés para los préstamos que otorgue el Fogafin se ha definido con referencia a los costos de mercado. En condiciones de normalidad, esa es la mecánica obvia y razonable, pero en las circunstancias de incertidumbre macroeconómica y sectorial reinantes podría pensarse en una tasa de interés variable, definida en función del desempeño de los márgenes operacionales de los establecimientos receptores de la capitalización. De este modo, el costo para los accionistas se incrementaría si las cosas marchan bien, lo cual los induciría a efectuar prepagos y a sustituir endeudamiento. Sin embargo, les facilitaría la atención de sus obligaciones financieras si el desempeño es inferior al esperado, lo que reduce el riesgo de falencia y, por tanto, la posibilidad de que el Fogafin termine como propietario de la institución capitalizada con sus recursos.

La otra propuesta consiste en que el gobierno nacional defina que las provisiones que los establecimientos de crédito deban hacer para que sus accionistas puedan acudir a la línea del Fogafin constituyan expensas razonables que pueden deducirse de la renta. Esta disposición es indispensable para armonizar la realidad contable con la carga tributaria.

## **Solución a los factores de deterioro institucional**

La inversión productiva es una planta que sólo puede germinar y crecer en muy singulares condiciones. Sin claridad y estabilidad en las reglas del juego

los inversionistas se retraen, con consecuencias muy nocivas para el crecimiento económico y la generación de empleo. La judicialización de la política y los avatares de un proceso de paz incipiente tienen incidencia negativa en el clima de inversión vigente en Colombia.

Nuestro país fue uno de los primeros en adoptar un sistema de control constitucional de las leyes expedidas por el Congreso y de los decretos de jerarquía legal aprobados por el gobierno. Entre 1910 y 1991 esa función fue satisfecha, con eficacia y prudencia sin iguales, por la Corte Suprema de Justicia. La situación cambió radicalmente con la expedición de la Carta de 1991. La Corte Constitucional, integrada sin duda por magistrados honestos y bien intencionados, ha decidido que su cometido principal consiste en lograr que reinen entre nosotros los valores de justicia, libertad, igualdad, solidaridad, y todos los demás que pueden incluirse dentro de la noción «Estado social de derecho».

Acontece, sin embargo, que los valores son indeterminados; vale decir, que no pueden deducirse utilizando principios de razón. A la pregunta ¿qué es lo justo?, caben multitud de respuestas. No hay, pues, un óptimo de justicia sino múltiples y conflictivas visiones. Precisamente, la política consiste en definir lo que para una determinada sociedad, en un cierto momento de su evolución, se considera justo. Los consensos correspondientes se ventilan en la arena política y suelen plasmarse en las leyes que promulga el Congreso, órgano propio de la representación popular. De este modo, lo justo se convierte en legal.

En numerosos fallos la Corte Constitucional, fundamentada exclusivamente en las concepciones de lo justo que profesan sus miembros —es decir, en consideraciones de orden político—, ha sustituido las determinaciones que han adoptado el Congreso y el propio gobierno por las suyas. Esta reiterada conducta deteriora la democracia y confunde las competencias de los poderes del Estado. En ningún país serio las controversias políticas se resuelven mediante inapelables sentencias judiciales.

Resulta censurable también que la Corte Constitucional haya tomado la decisión de atribuirse la potestad de definir el contenido de las medidas de emer-

gencia económica que la Constitución asigna al presidente de la república, y que haya decidido ejercer el control político de las mismas, función propia y exclusiva del Congreso. Los salvamentos de voto firmados por los magistrados que se han apartado de estas determinaciones comparten nuestra crítica.

Por último, queremos reiterar nuestra preocupación por la indiferencia de la Corte Constitucional ante las consecuencias económicas de sus fallos. El deterioro financiero de los sistemas contributivos de salud y de la educación privada, por ejemplo, en buena parte obedece a señales equivocadas de la Corte. Si el derecho fundamental a la salud exige el suministro de prestaciones médicas excluidas del plan libremente adquirido, o si el pago de las matrículas no es indispensable para tener derecho a la educación, ciertamente no es factible que esos servicios los presten particulares. Esto no tendría importancia si el Estado pudiera subsidiarnos a todos salud y educación, o si hacerlo no significara redistribuciones regresivas del ingreso.

Colombia requiere, pues, un esquema distinto de control constitucional, que ponga término a la judicialización de la política, restablezca el equilibrio entre los poderes públicos y genere estabilidad en las reglas de juego.

¿Estamos más cerca de la paz que hace un año?

Vale la pena registrar los aspectos positivos:

- En cumplimiento de las promesas formuladas por el presidente durante la campaña, se implementó una zona de distensión. Las reglas de juego no han sido claras, lo cual ha permitido abusos de las Farc contra las autoridades civiles y la población. No puede negarse, sin embargo, que el mantenimiento del área despejada ha facilitado los diálogos y permitido la construcción paulatina de confianza recíproca entre la subversión y el gobierno.
- Luego de dilatadas conversaciones preliminares, se acordó una agenda formal para las negociaciones de paz. Las Farc y el gobierno nacional ya designaron sus voceros, y las conversaciones pertinentes deberán comenzar en los primeros días de julio.

- El carácter abstracto de muchos temas de la agenda probablemente oculta diferencias de criterio difíciles de salvar en el curso de la negociación. No obstante, debe reconocerse que el movimiento guerrillero ha moderado su discurso tradicional. Aporto algunos ejemplos: refiriéndose a la política agraria, la agenda menciona «la redistribución de la tierra improductiva», lo cual está lejos de concordar con el agrarismo tradicional de corte socialista. También se aparta de este estereotipo cuando se habla de “estímulos a la producción a través de la pequeña, mediana y gran empresa privada», o a la «... inversión extranjera que beneficia a la nación».
- La agenda contempla que los acuerdos que se logren en la mesa de negociaciones se legitimen mediante instrumentos democráticos.
- Se ha pactado expresamente la participación en el proceso de paz de la comunidad internacional a través de mecanismos de acompañamiento o facilitación. Teniendo en cuenta la experiencia de otros países que han realizado procesos de paz exitosos, este compromiso tiene singular valor.
- Entendemos que se ha estipulado el nombramiento de una comisión de verificación sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la guerrilla en la zona de distensión. Al parecer, esta tarea se encomendaría a personalidades extranjeras, cuya designación tendría lugar en los próximos días. Es evidente la importancia de que así acontezca. En la actualidad, ninguna autoridad está en condiciones de controlar la conducta de la guerrilla en una dilatada porción del territorio nacional.
- Por último, interesa destacar el compromiso del Estado y sus impugnadores armados de preservar la unidad nacional, tanto como la manifestación de que «en la medida en que se avance en la negociación se producirán hechos de paz».

Mas, del otro lado, el panorama es desolador. Todos los grupos armados al margen de la ley, insurgentes y contrainsurgentes, han aumentado su poder. El Estado colombiano cada día se parece más a un mediador entre bandos hostiles y se desfigura progresivamente su función como árbitro supremo de los conflictos y garante de la paz pública.



Este adverso curso de los acontecimientos a nadie puede sorprender. Carl Schmitt, importante teórico alemán de los años treinta, señaló con toda claridad: «El poder político está obligado a encontrar la fuerza y el valor de utilizar sus armas. Si no lo hace, otro poder, otra organización, lo hará en su lugar. Entonces éste se habrá convertido en poder político, es decir, en Estado».

La generalizada y creciente percepción pública de la debilidad del Estado ha erosionado, como lo muestran claramente las encuestas, el respaldo popular a la política de paz. Consecuencia de esta misma falta de respaldo es la negativa del Congreso a otorgarle al presidente las amplísimas facultades que éste recientemente solicitara. Todo esto es malo y grave. Como lo enseña la experiencia, no es factible un proceso de paz sin un sólido consenso social y un fuerte liderazgo del presidente.

A nuestro modo de ver, estas actitudes obedecen a la fatiga del país frente a la rotunda asimetría del proceso. La generosidad, los actos de buena voluntad, la tolerancia y la paciencia han corrido, casi exclusivamente, por cuenta del gobierno. La teoría según la cual la paz se negocia en medio del conflicto, que el país aceptó sin mayores discrepancias al comienzo del gobierno, se encuentra agotada.

En nuestro sentir, no es posible lograr respaldo al proceso de paz sin que los alzados en armas demuestren de manera rotunda su voluntad de paz.

La nación, acongojada por la proliferación de secuestros infames, no acepta más ambigüedades por parte de la guerrilla. La liberación inmediata e incondicional de todos los secuestrados vendría a constituir la señal inequívoca que todos reclamamos. Esa conducta le daría nuevo aliento al proceso de negociación en curso con las Farc y haría factible que el gobierno iniciara diálogos con el Ejército de Liberación Nacional.

Señor presidente Pastrana:

Su presencia en este certamen constituye un alto honor para la comunidad financiera y demuestra su solidaridad con un importante sector de la econo-

mía nacional que viene padeciendo severas tribulaciones. En su discurso de posesión dijo usted: "Sin pan, no hay paz" . Esto significa que si la economía no está en orden, la reconciliación que anhelamos no es factible.

Usted mismo y personas cercanas a sus afectos han padecido el horror de la privación de la libertad y otros brutales actos de violencia. La honda impresión que esos eventos debieron causarle tal vez ayudan a explicar su tesonera batalla en pro de la paz. Pero más allá de esa sensibilidad derivada del dolor personal, el país lo percibe como un mandatario comprometido con un futuro mejor para todos los colombianos. Un futuro en el que los padres no sepulten más a sus hijos, sino que sean éstos, como lo manda la naturaleza, quienes cierren los ojos de sus padres al término de una vida productiva. Ese sueño, que es el suyo, es también el nuestro.

**Andrés Pastrana Arango**  
*Presidente de la república de Colombia*

---

**E**s para mí un honor dirigirme hoy a ustedes, señores afiliados a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. Desde sus comienzos, la Asobancaria ha liderado numerosas acciones en beneficio del sector y de la comunidad, y sus opiniones y análisis son reconocidos por su calidad, rigor y objetividad. Pero no sólo ha ejercido la representación del sector. Además se ha dedicado a prestar servicios especializados al sistema financiero y a otros sectores de la economía y ha promovido iniciativas tan importantes como la lucha contra el lavado de activos por vía de la autorregulación o la creación del Defensor del Cliente Financiero, que coloca a la banca colombiana a la vanguardia en Latinoamérica.

Estoy seguro que la Asociación continuará haciendo aportes muy valiosos al análisis y formulación de las políticas económica y financiera, sobre todo ahora que el país busca recuperar la senda del crecimiento económico. Al asumir la Presidencia encontré a Colombia y a todos los colombianos enfrascados en una gran batalla contra un feroz enemigo común que avanzaba con rapidez. En todas las ciudades, en los pequeños pueblos de nuestros departamentos, en los campos colombianos está presente. Cada día encuentro familias que han sido víctimas de este enemigo.

Los jóvenes y los más pobres han sido atacados sin piedad. Esta es una guerra en la que todos estamos involucrados. Ningún colombiano puede ser indiferente ante sus secuelas. El gobierno no puede ser el único que lo enfrente. Este es el momento en el que todos los colombianos debemos unir-

nos para dar una lucha sin cuartel para arrinconarlo. Hoy, ante ustedes como representantes de los más importantes empresarios del país, quiero convocarlos a que conformemos un frente común que nos permita derrotarlo. Nuestro enemigo es el desempleo.

Como todos ustedes bien lo saben, mi gobierno está comprometido con la construcción de la Colombia en la que el empleo permita el bienestar de todos los colombianos. Pero esa Colombia sólo será posible si logramos que los trabajadores, los empresarios, los jóvenes, cada ciudadano, todos los estamentos, cualquier grupo o minoría, todos y cada uno participemos activamente y comprendamos nuestra responsabilidad en el proceso, tomando las riendas que les corresponde. Este es el camino para tener un país con una economía que crezca con solidez y en forma sostenida, basada en un sector productivo fuerte, dinámico y capaz de competir en los mercados internacionales; un país con una economía moderna y flexible que sea capaz de generar empleo estable y bien remunerado para sus ciudadanos; un país con un sector público transparente y eficiente, libre de corrupción y dedicado a apoyar a sus gobernados; un país con un sistema financiero moderno y competitivo que canalice los recursos hacia los mejores proyectos de inversión; un país integrado al resto del mundo, con una infraestructura moderna y una mano de obra competitiva; un país seguro, con unas instituciones sólidas y una normatividad estable; en fin, un país en el que la prosperidad económica respalde la democracia y le permita a cada compatriota vivir mejor.

No podemos ahora, cuando los momentos más difíciles están comenzando a quedar atrás, ceder al pesimismo y dejar que nos apodere la incertidumbre y el desespero. Hemos invertido mucho tiempo y esfuerzo sembrando pacientemente las semillas de la recuperación para echar por la borda todo el trabajo sin haber recogido aún sus frutos. Pero para llegar a la cosecha necesitamos el esfuerzo y compromiso de todas las partes de Colombia entera, de todos nosotros.

Son muchas las razones que nos permiten mirar el futuro con optimismo y estar seguros de que muy pronto estaremos transitando nuevamente la senda del crecimiento y el empleo. Tengo muy claro hacia dónde debemos orien-

tar nuestros esfuerzos; sé cuál es el camino correcto y tengo la confianza de que estamos transitándolo cada vez con mayor vigor. Sin embargo, sé también que todo esfuerzo que mi gobierno está adelantando en materia económica requiere de la participación activa de toda la sociedad. En momentos cruciales como este, los países necesitan despejar el horizonte y dejar a un lado sus diferencias internas; necesitan alcanzar consensos que les permitan trazarse su propio destino; y necesitan, ante todo, congregarse los esfuerzos de todos para poder caminar unidos hacia adelante. Así lo estamos haciendo con la paz y así debemos hacerlo con la economía. Debemos emprender una gran cruzada en la que unamos las voluntades, el conocimiento y la experiencia de todos en torno a la recuperación económica y el empleo.

Quiero aprovechar este importante foro para convocarlos y por intermedio de ustedes a toda Colombia, a poner en marcha en los próximos 15 días una gran alianza para el empleo, la recuperación económica y la productividad. Un propósito que concentre nuestros esfuerzos, los de ustedes y los de toda Colombia alrededor de tres grandes temas.

Primero y ante todo, el empleo.

Son muchos los puntos en los que podemos ponernos de acuerdo para la generación de empleo en Colombia.

El país es tierra fértil para recibir iniciativas de todos los colombianos –sindicatos, pequeñas, medianas y grandes industrias, agricultores y comerciantes, agrupaciones políticas, universidades, etc.– que puedan aportar nuevas ideas concretas al respecto y que estén dispuestos a ponerse al servicio de ese gran propósito nacional. En segundo lugar, la reactivación de la economía. Si bien es cierto que estamos viviendo probablemente el año más difícil desde la crisis de los años treinta, también lo es que entre todos, podemos salir adelante mucho más rápido si acordamos fórmulas de consenso y compromiso. En tercer lugar, las finanzas públicas nacionales. Hemos trabajado con mucho ímpetu para mejorarlas y no cejaremos en nuestro esfuerzo.

Sin embargo, en el marco de este gran acuerdo es indispensable para nosotros recibir iniciativas constructivas que nos ayuden a acelerar el fuerte ajust-

te fiscal que estamos realizando. No podemos olvidar que mejorar las finanzas públicas implica también perfeccionar la descentralización. Y no para echarla atrás, sino para hacerla cada día mejor y con ello evitar que haya derroches en departamentos y municipios, de tal manera que cada peso que se transfiera le llegue a la gente para la que estaba destinado. Para desarrollar este gran pacto, quiero invitar desde hoy a las centrales obreras, a representantes del consejo gremial, a representantes de las pequeñas y medianas industrias, a la academia, a los centros de investigación económica, a los partidos y movimientos políticos y a las fuerzas independientes representadas en el Congreso, al sector agropecuario, a los campesinos y a representantes de los gobernadores y alcaldes.

También participarán en esta comisión los ministros y consejeros de despacho de acuerdo con las diversas materias que vaya tratando la Comisión, así como el jefe del Departamento Nacional de Planeación, quien hará la Secretaría Técnica. No podemos olvidar que cuando Colombia une voluntades y consensos siempre ha superado los escollos por difíciles que estos sean. No me cabe la menor duda que así será en esta ocasión, y que la comisión será ideal para ello. Estamos dedicando todo nuestro tiempo y esfuerzo hacia las acciones que nos van a permitir salir adelante.

No vamos a dar bandazos como cerrar la economía o desbordar el gasto público. Vamos a seguir actuando con cautela pero con determinación. Es precisamente ahora, cuando aparentemente el camino se torna más difícil, que debemos tener mayor tranquilidad y decisión para no desviarnos de la ruta trazada.

Vamos a seguir avanzando con fortaleza y decisión y con la ayuda de todos los colombianos. Nuestro compromiso es con la generación de empleo; nuestro compromiso es con el cambio, no con el pasado. Pero esta alianza no parte de cero. Desde el pasado 7 de agosto iniciamos el recorrido de la senda en busca de la generación de empleo y el bienestar de los colombianos. Cuando asumí el mandato que me entregaron el año pasado los colombianos, lo hice con la convicción y la claridad que la mayor urgencia era darle un viraje a la política económica. Era necesario ajustar la economía y orientarla con orden hacia la estabilidad, la reactivación y la generación de empleo.

Sabíamos que era un camino largo y lleno de obstáculos, pero así se lo hicimos saber al país. Advertimos que la casa estaba agrietada y a punto de derrumbarse, y que la única manera de recuperarla era terminando la fiesta y comenzando los trabajos de reparación a la mayor brevedad posible.

Advertimos también que su avanzado estado de deterioro suponía unos trabajos muy profundos, y que estos tomarían tiempo antes de que pudiéramos verla nuevamente en condiciones habitables. Por eso lo primero que hicimos, aun antes de comenzar formalmente a gobernar, fue anunciar un programa de ajuste fiscal estricto pero realista; un programa que rescatara nuestra credibilidad internacional, sin la cual no habiéramos recuperado y consolidado el financiamiento externo que con tanta urgencia necesitábamos.

Recortamos y reorientamos el gasto improductivo dirigiendo todos nuestros esfuerzos a disminuir el déficit fiscal que entonces ya bordeaba el 5,5 % del PIB. Así mismo, y ante la gravedad de otros desequilibrios paralelos, tuvimos que tomar medidas rápida y oportunamente en los frentes cambiario y financiero para hacer más efectiva nuestra ofensiva de ajuste. En especial, reconocimos con rapidez la gravedad de la situación por la que atravesaban las instituciones financieras debido al excesivo e irresponsable endeudamiento que permitieron durante la primera mitad de la década –en su mayoría para financiar gastos improductivos– y a la perversa combinación de altas tasas de interés y caída en el ingreso de los deudores. No de otra manera se dio el hecho de que, a finales del año pasado, algunos bancos y corporaciones de ahorro y vivienda tuvieran indicadores de cartera vencida que bordeaban el 30%.

Encontramos también al sector cooperativo en un estado calamitoso, ya que además de los problemas que afectaban a las entidades financieras en general, había que sumarle malos manejos y casos de irregularidades administrativas. Solamente el año pasado tuvieron que liquidarse 27 de sus entidades, con cerca de \$670 mil millones de activos, afectando a miles de ahorradores del sector solidario. Lo mismo sucedía con los deudores hipotecarios de las corporaciones de ahorro y vivienda, quienes afectados por el crecimiento de sus deudas y el creciente desempleo, en muchos casos perdieron los inmuebles adquiridos con tanto trabajo y vieron imposible cumplir con sus obligaciones



financieras. Éramos conscientes de que el deterioro acelerado del sector podría llevarnos a una crisis de incalculables y funestas consecuencias para el crecimiento. Bastaba recordar nuestra propia experiencia a principios de los años ochenta –que nos costó más de seis puntos del PIB y cuatro años de recuperación–, o en la experiencia reciente de países como Venezuela y México, que por no actuar a tiempo dejaron estallar crisis financieras que les costaron cerca de 20% del PIB.

Por ello declaré inmediatamente el estado de emergencia económica y social que nos permitiera tomar las medidas necesarias para la recuperación del sector. Había que recuperar la confianza del público en el sistema financiero y proteger los ahorros de millones de colombianos. Introdujimos entonces alivios para que a más de 800 mil deudores hipotecarios se les redujeran las cuotas de sus créditos de vivienda, dimos amplios recursos y fortalecimos las labores de supervisión y vigilancia para el sector cooperativo, anunciamos acciones concretas para el fortalecimiento del sistema, y creamos la contribución especial del 2 por 1.000 para financiar la operación de estos programas.

Los resultados no se hicieron esperar. Confirmaron nuestro diagnóstico y reafirmaron que habíamos escogido la ruta adecuada: la tranquilidad cambiaría se abrió paso, evitamos nuevos sobresaltos y abrimos el espacio para que bajaran las tasas de interés como lo han hecho hasta ahora, en más del 45%. A esto debe sumarse la reducción de la inflación, la cual, por primera vez en muchas décadas, registra niveles de un dígito. Esta es la primera columna de la recuperación económica. En una región que atraviesa momentos tan difíciles, Colombia es vista nuevamente como un país cuya economía se maneja con seriedad, y que ha tenido la firmeza y la responsabilidad de tomar las medidas necesarias, y que a pesar de los obstáculos no pierde el norte y camina con paso firme el sendero de la recuperación.

Sin embargo, como todos bien lo sabemos, el ajuste no trae mágicamente la reactivación. Para empezar a subir no es suficiente con detener la caída; ello requiere de acciones nuevas y complementarias para que el espacio que ha generado el ajuste se transforme en movimiento. Es así como en esta primera mitad del año hemos dirigido todos nuestros esfuerzos hacia la recupera-

ción. Ha sido esta una tarea difícil y no ha estado libre de contingencias. El terremoto del Eje Cafetero, por ejemplo, ha generado presiones de gasto superiores a 1% del PIB, redujo los recaudos tributarios y, en consecuencia, ha dificultado el programa de ajuste fiscal. El país reclama en estos momentos la mayor efectividad posible de la política económica. Es por ello que en este campo nuestra acción se basa en cinco grandes frentes. En el sector de la construcción, nos hemos concentrado en rescatar la credibilidad del público en la compra de vivienda y en implementar una política basada en subsidios transparentes dirigidos a las personas de más escasos recursos. Este año contamos con más de \$100 mil millones.

Hoy me complace registrar que ya se han abierto más de 20 mil nuevas cuentas de ahorro programado que les permitirán a estos ahorradores acceder a los subsidios de vivienda. En el sector de agua potable y alcantarillado creamos un esquema financiero apuntalado en los aportes del presupuesto nacional e importantes recursos municipales, para acelerar así la iniciación de grandes proyectos.

Con el nuevo entorno de tasas de interés y el decidido apoyo que está dando el Gobierno Nacional, hemos iniciado obras y estaremos desarrollando inversiones superiores a un billón de dólares en los próximos tres años. La construcción de vías y, en especial, las concesiones viales, son el tercer eje al que estamos orientando la labor del gobierno. Hemos puesto en marcha desde el Ministerio de Transporte un ambicioso plan de obras liderado por el sector privado. Los proyectos ya en ejecución superan los mil millones de dólares y los que se adjudicarán en el transcurso del año alcanzan una cifra similar adicional. De la misma manera, hemos liderado la reconstrucción del Eje Cafetero, para rehacer las viviendas y toda la infraestructura física y humana perdida en el terremoto. Estamos destinando más de un billón de dólares a esta tarea en la cual ya iniciamos las labores y avanzamos al mejor ritmo posible.

Para reactivar la agricultura, entre otras medidas, hemos creado los Fondos Departamentales de Reactivación y Fomento Agropecuario. Estos operarán de acuerdo con las condiciones de cada región y van a dedicarse a comprar cartera morosa a más de 120 mil agricultores, siempre y cuando estos en-

treguen una parte de sus tierras a los pequeños campesinos y les presten asistencia técnica y agrícola. Mediante este instrumento vamos a garantizar que simultáneamente tengan acceso a la tierra los pequeños campesinos que más lo necesitan, y que los agricultores puedan pagar en condiciones más favorables las deudas que hoy no pueden atender. La semana pasada, en el Consejo de Ministros aprobamos \$100 mil millones para que inicien labores inmediatamente, y estamos gestionando recursos adicionales con el Banco Interamericano de Desarrollo, que ya nos manifestó su interés y deseo de apoyarnos.

De otra parte, en la pasada reforma tributaria introdujimos rebajas de impuestos para las empresas que generen nuevos empleos y bajamos el IVA, cumpliendo así con lo que nos habíamos comprometido. Todas estas acciones están orientadas a que en el muy corto plazo la economía se dinamice, aceleremos la reactivación y generemos empleo. No obstante, y a pesar de que tienen un papel indispensable en la recuperación de la demanda, ellas por sí solas no van a ser suficientes para lograr la reactivación económica que nos hemos propuesto. El motor de la reactivación se encuentra aquí, en el corazón del sistema financiero: acelerar la marcha de la economía sólo será posible si se restablece el flujo de crédito. Si los bancos no prestan y las familias y las empresas no tienen acceso a recursos frescos, será imposible reactivar la demanda, estimular la producción y generar empleo.

Esto, desde luego, no depende únicamente de nosotros. El gobierno puede colaborarles para que nuevamente estén en condiciones de prestar, pero son ustedes los que deben garantizar el crédito suficiente a tasas adecuadas. Es por ello que diseñamos una línea de capitalización con más de \$2,4 billones para que todas las entidades puedan sanear sus balances y fortalecerse patrimonialmente. Estas líneas de préstamo van a permitirles que reduzcan los márgenes y que nuevamente abran las compuertas del crédito. Sin embargo, nuestra ayuda está condicionada a los esfuerzos de capitalización que ustedes hagan. Y así lo han entendido ustedes. Han reconocido las ventajas de este programa y se han dado cuenta que es la mejor manera de fortalecer sus entidades y contribuir a la recuperación. Ya cuatro instituciones se han acogido formalmente y esperamos que la vinculación de otras nueve se concrete en las próximas semanas.

Soy consciente de que este programa de saneamiento debe ir acompañado de un esfuerzo similar por parte de la banca pública. Hemos destinado cerca de \$3 billones para este propósito, incluyendo los \$800 mil millones de la capitalización del BCH, con lo cual queda asegurada la solidez del sistema financiero en su conjunto. Adicionalmente, hoy puedo presentarle al país el Banco Agrario de Colombia. Este es el nuevo vehículo para que nuestros campesinos puedan acceder nuevamente al crédito. Es un banco moderno, sólido, alejado de las ciudades y cerca del campo, y que tiene la tecnología necesaria para prestar un servicio eficiente. A partir del próximo lunes el banco ofrecerá nuevos créditos por \$1,4 billones que podrán dirigirse solamente a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. Han llegado a su fin los tiempos en que el crédito agrícola financiaba proyectos en las ciudades o proyectos de «cuello blanco». Quiero resaltar que con el concurso del Congreso, el gobierno promovió la organización de una comisión de la verdad para que se establezcan los autores y las responsabilidades de la crisis de la banca pública.

Antes de seis meses la comisión nos presentará su informe, con el propósito de iniciar contra los responsables las acciones de restablecimiento del daño patrimonial que le causaron a la sociedad por su desgreño o su mala fe. Me comprometo a que no quedará en la impunidad este asalto al bolsillo de los colombianos.

¿Qué hace falta entonces? Si queremos que los recursos lleguen a las empresas y a las personas que más los necesitan, no basta con que haya oferta de crédito. Necesitamos que quienes van a ser los destinatarios de esos créditos estén en condiciones de solicitarlos y pagarlos. En otras palabras, no podemos actuar sólo sobre la oferta, debemos también posibilitar y estimular la demanda. Estoy comprometido personalmente en el liderazgo de esta tarea. He ordenado a mi equipo económico que –en coordinación con el Banco de la República– estructure una línea de crédito a través del IFI y Bancoldex para dirigirla a la reestructuración de las deudas del sector real.

El objetivo de estos recursos es muy preciso: deben dirigirse a frenar el cierre de empresas, a facilitar el acceso al crédito de aquellas que se encuentran en dificultades, y a normalizar y recuperar sus actividades de produc-

ción. Esta es pieza fundamental en el engranaje del programa de reactivación, y nos va a permitir empezar a cosechar los frutos del paciente trabajo realizado en estos diez meses. Más importante y, quizás pieza clave y última, será derrotar el pesimismo, sobre todo ahora, cuando los momentos más difíciles empiezan a quedar atrás. En reciente visita al país, Lech Walesa –interpretando un pasaje bíblico– contaba cómo Moisés llevó a su pueblo durante 40 años por el desierto para permitir que muriera la generación que se acordaba de la esclavitud en Egipto y con ello poder contar con gente fresca no viciada por el pasado. Pues bien, a nosotros nos sucede lo contrario. Debido a que durante muchísimos años no tuvimos graves crisis, vemos la presente como si fuera una catástrofe y no como lo que es: una crisis superable y de la cual ya comenzamos a salir. Antes de que finalice este año vamos a tener un sistema financiero estructuralmente saneado y un sector real en condiciones de acceder al crédito y de restablecer y expandir sus operaciones.

Mi gobierno, el gobierno del cambio, ha decidido llamar las cosas por su nombre. Hemos enfrentado los problemas con todos los costos políticos que ello implicaba. Para usar un término propio al sector, hemos girado contra nuestra cuenta de popularidad. Mi compromiso ha sido el cambio. Para eso me eligieron los colombianos. Para liderar un cambio profundo y fundamental que rompiera los esquemas tradicionales de poder y reconociera la gravedad de nuestra situación, proponiendo y ejecutando soluciones de verdad, por dolorosas que sean para la imagen del presidente. He presentado algunas de ellas en el día de hoy. Espero la participación amplia, decidida y generosa de los colombianos. Necesitamos del tesón y del espíritu emprendedor de todos ustedes, que han demostrado que las dificultades deben asumirse como retos y que los retos se convierten en oportunidades.

El gobierno no descansará ni un solo instante en su lucha contra el desempleo.

La alianza que hoy les propongo será una pieza clave para el futuro de nuestra economía. Estoy seguro que juntos saldremos adelante. Los invito hoy a que asumamos este reto y a que construyamos entre todos el bienestar para los colombianos.

Este libro se terminó de imprimir  
en Tricolor Editores Ltda.,  
en mayo de 2000  
Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia