

50

AÑOS DE ECONOMIA:

De la crisis del Treinta
a la del Ochenta.

CARLOS
CABALLERO
ARGAEZ

Un ensayo sobre el proceso económico entre
1936 y 1986, la evolución del sistema financiero
y medio siglo de vida de La Asociación Bancaria.

Contenido

Presentación	7
Agradecimientos	9
Capítulo I	
De la crisis del treinta a la del ochenta	11
Capítulo II	
La economía colombiana en 1936: entre la gran depresión y la segunda guerra mundial	23
Capítulo III	
Crisis cafetera, guerra mundial y desarrollo económico	43
Capítulo IV	
Los años cincuenta: Vicisitudes políticas y económicas	63
Capítulo V	
El Frente Nacional: 1958-1974	93
Capítulo VI	
La gran bonanza y sus repercusiones internas 1974-1980	131
Capítulo VII	
Crisis y ajuste de la economía colombiana	155
Anexo estadístico	
Principales indicadores de la evolución de la economía y del sistema financiero 1929-1985	231

Presentación

Con enorme complacencia presentamos la obra "*Cincuenta Años de Economía Colombiana*" escrita por el doctor Carlos Caballero Argáez, bajo los auspicios de la Asociación Bancaria de Colombia.

Quiso nuestra entidad, con motivo del cincuentenario de su fundación, cumplido el 3 de noviembre de 1986, contribuir, a través de esta publicación, en la difusión de los hechos más destacados de la vida económica del país y del sector financiero y la forma como se ha orientado su manejo y desenvolvimiento en el último medio siglo.

Logró el doctor Carlos Caballero seleccionar, con fortuna, los acontecimientos importantes y escribir acerca de ellos, como él mismo lo señala, en cien días, término que resulta explicable, solo cuando se conoce su brillante trayectoria de investigador y asiduo estudioso del tema económico, unido ello a una notable capacidad como escritor, de pluma fácil y amena.

A lo largo de estas páginas se podrán apreciar con claridad los profundos cambios que ha experimentado el proceso productivo del país, los serios obstáculos que para nuestro desarrollo se encuentran de manera recurrente en el sector externo, básicamente condicionado hasta la época presente por el comportamiento del precio del café en los mercados internacionales.

En la conducción de la política económica, uno de los distintivos más sobresalientes ha sido la preocupación constante por mantener un adecuado equilibrio en el proceso de nuestro crecimiento, teniendo suma cautela en el control de la inflación y en los niveles de endeudamiento externo, sin descuidar tampoco el comportamiento de las finanzas públicas, todo lo cual muestra como resultado una política más ajustada a la ortodoxia y que finalmente nos ha permitido un proceso de crecimiento sujeto a cambios menos bruscos y a una menor vulnerabilidad sobre las cambiantes

condiciones de la economía internacional, como lo estamos viendo ahora con el explosivo problema de la deuda externa, que enfrenta la mayoría de los países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, el doctor Carlos Caballero Argáez, anota con toda razón, que el reto para los años que restan del presente siglo será para Colombia mucho más difícil de lo que fue en los pasados cincuenta años, porque a pesar de los esfuerzos realizados los problemas de carácter económico son ahora más complejos y al lado de ellos se suman graves factores de perturbación como son la guerrilla y el narcotráfico.

La agradable lectura de este libro también permite apreciar lo que ha sido la evolución del sistema financiero y su creciente participación dentro de la economía, de manera particular en los últimos quince años, destacando como lo expresa Caballero Argáez, la imposibilidad de tener una economía fuerte sin un sector financiero sano.

Las notas bibliográficas que aparecen después de cada capítulo y las series estadísticas que se presentan en la parte final de la obra constituyen una valiosísima fuente de información y representan un aporte muy importante en el enriquecimiento de la investigación económica.

Por último, debo mencionar la descripción que se hace sobre la historia de la Asociación Bancaria durante su medio siglo de vida y registrar con profunda satisfacción que al cabo de este tiempo, después de pasar el sistema financiero por la reciente crisis, la más seria y grave que ha soportado, la Asociación agrupa nuevamente a la mayoría de las instituciones financieras del país, consolidando así su presencia en el escenario nacional y manteniendo vivos e inalterables los objetivos que le trazaron sus ilustres fundadores, sustentados en definitiva en un compromiso irrenunciable con los propios intereses del país.



Guillermo Nuñez Vergara

Agradecimientos

La idea de escribir este libro surgió de varias conversaciones que sostuvimos con Guillermo Núñez Vergara, a mediados de 1986. Su alcance se previó inicialmente más limitado del que a la postre habría de tener, porque, en la medida en la cual ambos nos fuimos compenetrando con el tema, nos pusimos tácitamente de acuerdo en ampliarlo. A Guillermo Núñez debo agradecer, entonces, su comprensión, su apoyo y sus comentarios. Pero muchas otras personas hicieron posible que en el breve término de cien días se escribieran estas páginas. Entre ellas debo mencionar conversaciones agradabilísimas con Alfredo Miani —el decano de los banqueros colombianos— y con Antonio Alvarez Restrepo —testigo de excepción de los acontecimientos económicos de buena parte de este siglo—. Con Eduardo Soto Pombo tuvimos una larga y amena charla, lo mismo que con Fernando Vélez Bermúdez. Ambos me suministraron documentos cruciales para entender la reforma financiera de 1951. Un trabajo reciente de un grupo de investigadores de FEDESARROLLO, encabezados por José Antonio Ocampo, que se cita continuamente a lo largo del texto, sirvió de brújula en mi recorrido de cincuenta años de historia. A su vez, la ayuda de Mauricio Avella Gómez, también investigador de FEDESARROLLO en estos meses, fue definitiva en mi orientación además de que, gracias a él, fue posible construir las estadísticas del sector financiero entre 1929 y 1985 que se incluyen en el Anexo. Juan Carlos Echeverry colaboró conmigo en la recolección de información económica y en su organización. Marcela Ocampo Duque, Asistente de la Presidencia de la Asociación, escarbó en los archivos los datos sobre la Asociación y ayudó en la revisión de los textos. Y Julieta de Ibáñez y Josefina Rodríguez, silenciosa y eficazmente tuvieron a su cargo la tarea mecanográfica.

CARLOS CABALLERO ARGAEZ
Diciembre 1986

Capítulo I

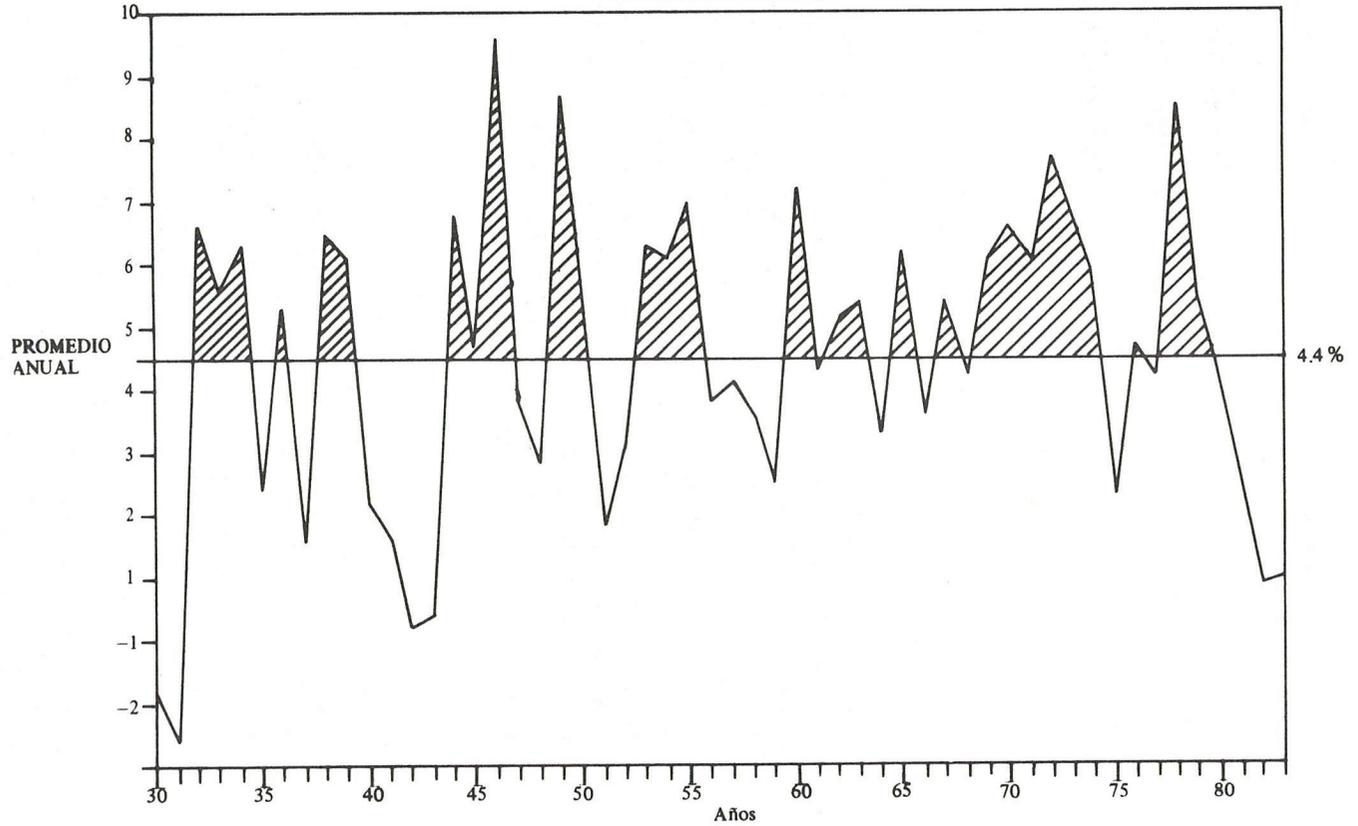
De la crisis del treinta a la del ochenta

Los cincuenta años de historia económica de Colombia a los cuales se refiere este libro —que coinciden con medio siglo de vida de la Asociación Bancaria— se enmarcan entre el final de la gran depresión de los años treinta y el de la crisis de la primera mitad de los años ochentas. A lo largo de estas cinco décadas la economía colombiana sufrió un cambio estructural de grandes dimensiones que fué imponiendo, con intensidad creciente, desafíos cada vez más complejos y difíciles de enfrentar para los responsables de conducirla. Desafíos que no solamente tenían su origen en procesos sociales y económicos propios del devenir del país sino, también, en los vaivenes a los cuales el resto del mundo, la economía internacional, ha sujetado a una economía dependiente y vulnerable como la de Colombia.

Entre 1936 y 1986 el Producto Interno Bruto de Colombia se habría multiplicado por unas nueve veces, registrando una tasa promedio de crecimiento anual de 4.4%. En este mismo período la población se habría triplicado, experimentando un incremento promedio anual del 2.5%. El crecimiento poblacional fué, sin embargo, mucho más acelerado en los años cincuentas y sesentas cuando se produjo un descenso importante en la tasa de mortalidad que no se vió acompañado por una reducción simultánea en la de fecundidad. En los setentas se detectaría una caída en la tasa de fecundidad; había tenido lugar una de las más veloces “transiciones demográficas” que recuerden los especialistas en analizar los fenómenos poblacionales. El resultado de todos estos cambios fué el de un avance significativo, en los cincuenta años considerados, en la producción por habitante; un crecimiento económico rápido.

GRAFICA No. 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO
Crecimiento Porcentual

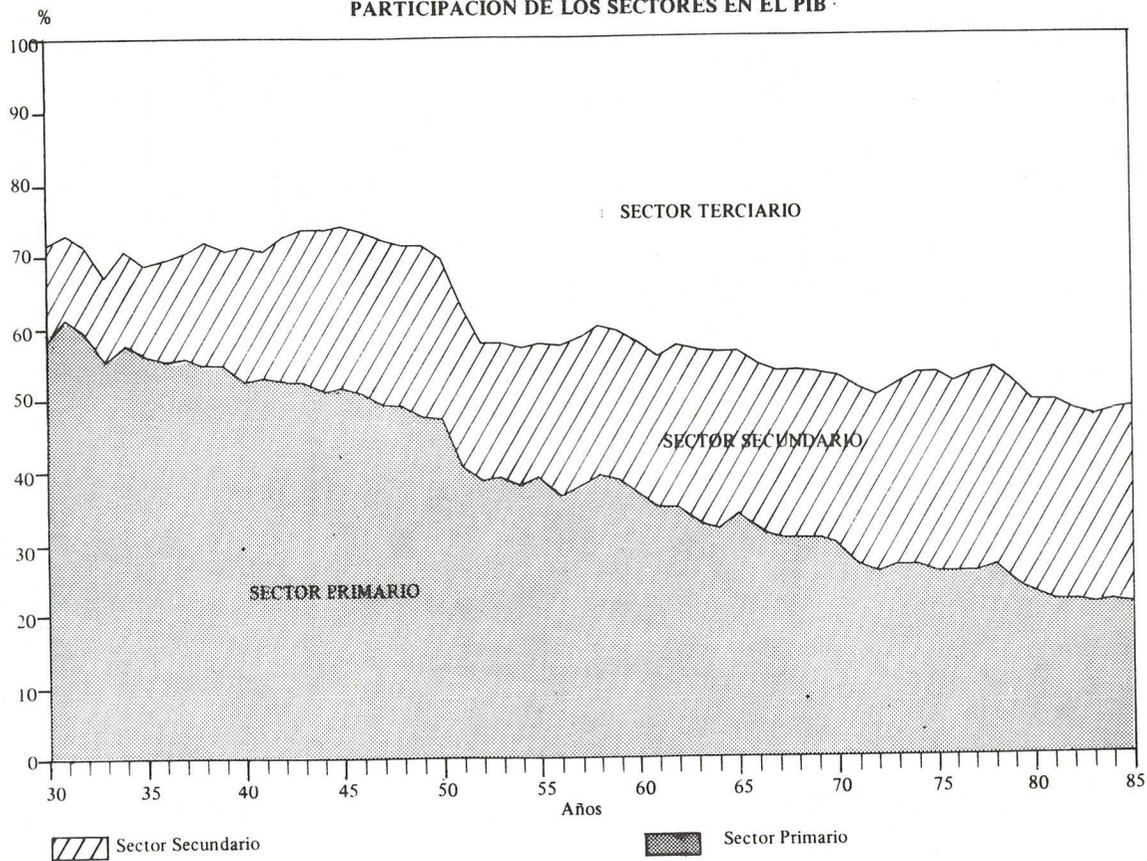


Con todo y el aumento sostenido en los índices de producción per capita, la evolución colombiana parece haber sido “apenas similar a la del conjunto de América Latina y de los países en vías de desarrollo e inferior al que experimentaron las economías más avanzadas durante el mismo lapso”¹. De ahí que la brecha entre Colombia y las economías industrializadas en vez de disminuir en el curso de estos cincuenta años se hubiera, más bien, ampliado. A nivel doméstico el crecimiento en la producción por habitante no implicó necesariamente una mejoría en el bienestar de toda la población por lo cual, a fines de la década anterior, se consideraba que el nivel de concentración del ingreso se mantenía prácticamente idéntico al de los años treinta, aun cuando parecía “que la distribución del ingreso había empeorado entre 1934-36 y 1951 para después mejorar hasta 1964, y mantenerse más o menos constante hasta 1973”². Es posible, de otra parte, que la distribución del ingreso hubiera mejorado a finales de la década del setenta como resultado de la gran bonanza externa vivida por el país entre 1975 y 1980 para deteriorarse después, aunque solo ligeramente, en la primera mitad de los años ochentas cuando se modificaron drásticamente las condiciones económicas. Y se atravesó por una dura crisis en todos los frentes³.

El cambio en la estructura de la producción en estos cincuenta años fue verdaderamente notable. En 1936 más del 55% del PIB lo generaba la producción del sector primario, fundamentalmente la agricultura. En 1986 ese porcentaje sería apenas superior al 20%. En contraste, el sector terciario había pasado de constituir un 30% del PIB en 1936, a representar más de la mitad del mismo en 1986, impulsado por el crecimiento de un conjunto de actividades: el transporte, las comunicaciones, los servicios públicos modernos, el gobierno y el sector financiero. La participación de la industria manufacturera dentro del PIB experimentaría, a su turno, un incremento veloz entre 1936 y principios de los años sesentas para después avanzar lentamente hasta fines de los setentas y entrar en retroceso en la primera mitad de la década en curso. El sector secundario —la industria más la construcción— doblaría su participación en el PIB entre 1936 y 1986. Todo este proceso de cambio económico tuvo lugar a tiempo con la enorme movilización de la población hacia las cabeceras municipales, en donde habitaba un 70% de ella en 1985 frente al 30% que lo hacía en 1938. Se modificó,

GRAFICA No. 2

PARTICIPACION DE LOS SECTORES EN EL PIB



también, obviamente, la estructura del empleo, ubicándose en 1978 más del 40% de las ocupaciones en el sector de los servicios cuando cuarenta años antes un poco más del 60% se generaba en el campo.

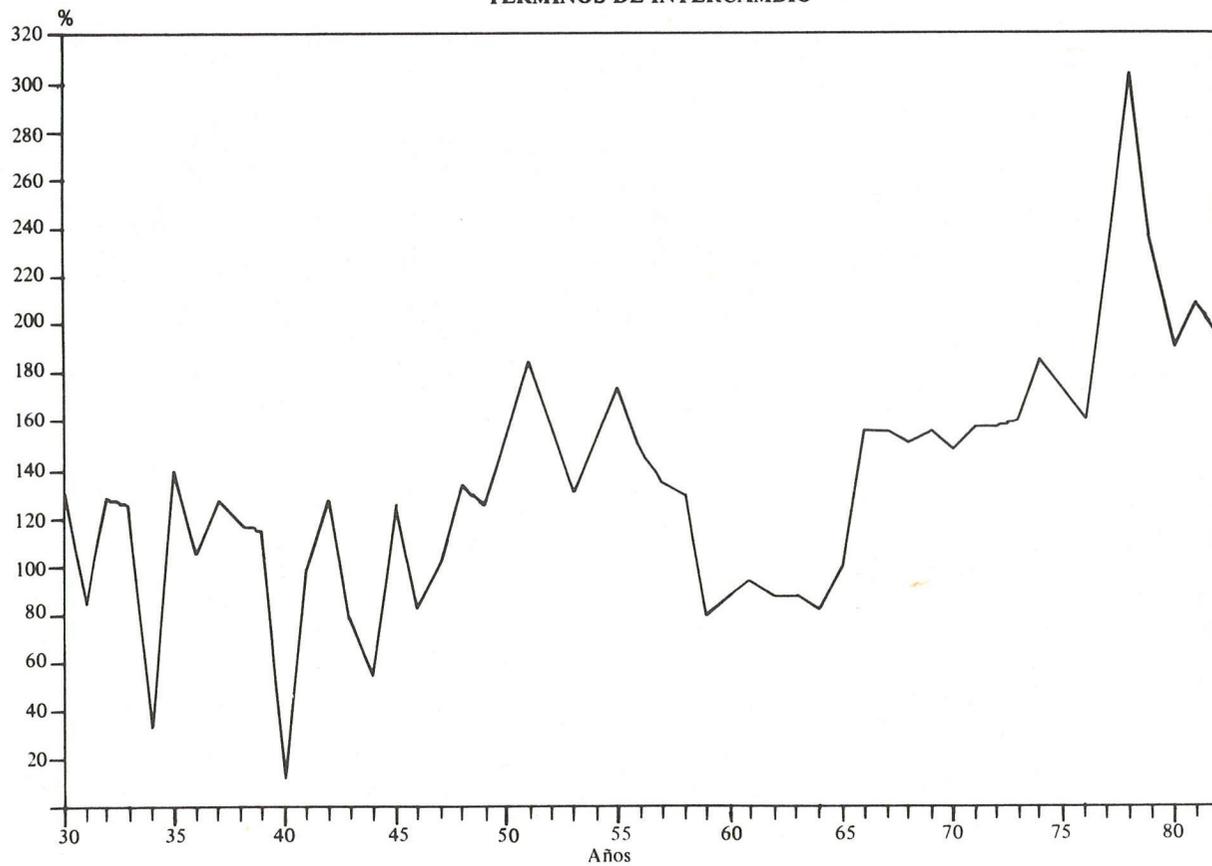
Como se comenta en los sucesivos capítulos de este libro, la migración de las gentes hacia las ciudades dificultó considerablemente el manejo económico ante la necesidad simultánea de proveer vivienda y servicios públicos y sociales de toda índole a la creciente población urbana; de diseñar estrategias de desarrollo que contemplaran la generación masiva de empleos, especialmente a partir del momento en el cual se hace visible el problema del desempleo abierto a fines de la década del sesenta; y de satisfacer la demanda de alimentos de esa gran masa de habitantes de pueblos y ciudades.

No solamente los cambios internos y su impacto sobre el sistema político impondrían cada vez mayores dificultades a quienes tuvieron la responsabilidad de conducir la economía. La dependencia externa también ha constituido a todo lo largo de estos cincuenta años una poderosa barrera al desarrollo económico y social. Es sorprendente constatar cómo, apenas superada la crisis de principios de los años treinta, la violenta caída de los precios internacionales del café, primero, y la guerra mundial, después, volverían rápidamente a debilitar el dinamismo de la economía y cómo, el comportamiento del sector externo, determinado fundamentalmente por la evolución del precio del café, ha moldeado en forma continua la suerte del país y el manejo de corto y largo plazo de la economía.

Así las cosas, los gobiernos se han visto obligados en todos estos años a buscar un delicado equilibrio entre la presión social y la necesidad de mejorar todos los días las condiciones de vida de una población creciente y cambiante y las limitaciones impuestas por la dependencia externa. Todo ello dentro de cauces democráticos de expresión y de gobierno. La combinación de las presiones, de las restricciones, y del balance de las fuerzas políticas ha definido en cada coyuntura las acciones gubernamentales. El resultado de este proceso continuo de búsqueda de un equilibrio, se consigna en las páginas de este libro.

GRAFICA No. 3

TERMINOS DE INTERCAMBIO

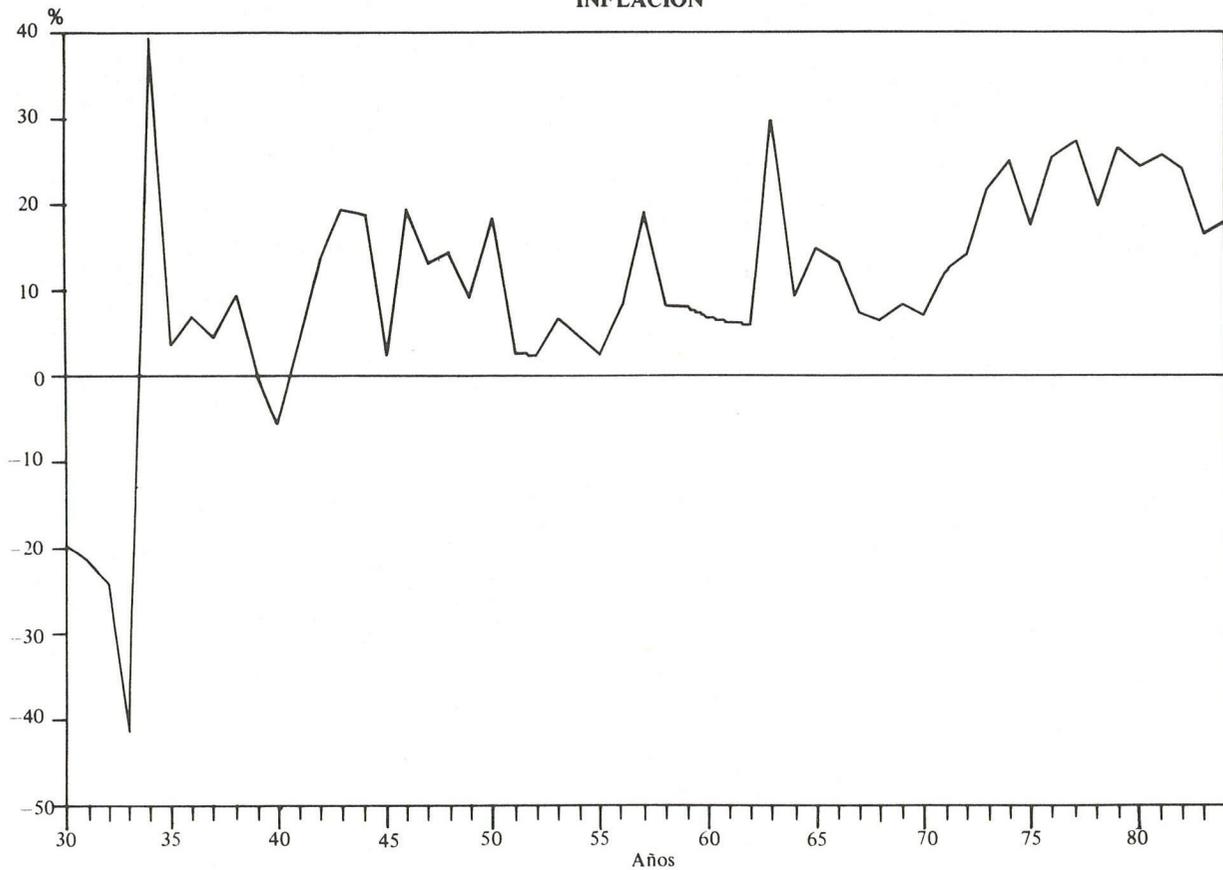


Bien podía decirse —aunque los juicios últimos deben correr a cargo de los lectores— que, a pesar de las oscilaciones que ha experimentado la economía colombiana, sus dirigentes han encontrado el equilibrio que afanosamente han perseguido. Albert Hirschman ha escrito que la estabilidad política colombiana, y el que se hubiera mantenido un “pluralismo limitado”, puede atribuirse a que algunos elementos de la clase dirigente asumieron el papel empresarial —de defensa del crecimiento económico— y otros la función de reformadores. La combinación de ambas escuelas permitía el avance social dentro de la cautela en el manejo económico⁴. En lo económico, además, casi que desde principios del siglo XX, después del desastre de la guerra de los Mil Días, se generó entre las clases dirigentes un gran temor a la inflación desbordada que dio lugar, a su turno, a que fuera formándose un consenso alrededor de la necesidad de mantener bajo control la inflación y de evitar rápidos deterioros en el salario real de los trabajadores. Así, en la medida en la cual la estabilidad ha creado el margen, se han estimulado alternativamente el crecimiento y la distribución. Pero, paradójicamente, en épocas de auge externo, que de por sí deberían haber facilitado el crecimiento económico, ha tendido a perderse la estabilidad por lo cual se ha hecho difícil aprovechar las oportunidades que las mismas bonanzas generan. Alrededor de estas complicaciones se ha diseñado en los últimos cincuenta años la política económica, dentro de un modelo que se conoce a nivel continental como el del pragmatismo, el del temor a los extremos, el de la aversión al riesgo.

El mejor ejemplo de esta tradición pragmática se encuentra en el tipo de políticas que se adoptan en los momentos en los cuales por una u otra razón se pierde la estabilidad económica o política. Así ocurrió, por ejemplo, en 1935 cuando un presidente intervencionista adoptó con la colaboración de su partido una reforma tributaria que tenía como propósito no solamente el de hacer más equitativa la tributación y equilibrar las finanzas del Estado sino —léase bien— estabilizar los precios y la tasa de cambio. No se trataba de consideraciones políticas o técnicas; en 1934 la inflación había bordeado un 40%. Parecería que desde ese momento se marca una de las características del manejo económico en Colombia: responsabilidad —ortodoxia o conservatismo, si así se quiere llamar— en la conducción monetaria y fiscal. La huella se hace indeleble después

GRAFICA No. 4

INFLACION



del “bogotazo” del 9 de abril de 1948; no en vano la inflación se había elevado peligrosamente al concluir la Segunda Guerra Mundial en 1945.

La búsqueda de la estabilidad y la intervención en el sector externo para suavizar los ciclos del café y los choques de la economía internacional vienen determinando desde principios de los años treinta la configuración de todo el aparato de intervención del Estado para orientar el proceso económico de corto y largo plazo. En esa conformación todos los gobernantes, sin excepción, han tenido que ver. Pero la historia reciente va señalando la enorme contribución de Carlos Lleras Restrepo en la construcción del Estado moderno por cuanto su aporte vino *in-crescendo* desde 1938 cuando ocupó por primera vez el Ministerio de Hacienda, y el país sufrió su primera gran crisis cafetera, hasta 1967 cuando el deterioro externo había llegado a su nivel más angustiante y, en la Presidencia de la República, hizo frente a la situación diseñando el Estatuto **Cambiario**, o Decreto-Ley 444 de 1967, que estabilizó las reglas de juego para la relación del país con el exterior y permitió que, gradual y cuidadosamente, fueran superándose las dificultades y aprovechándose las oportunidades de crecimiento económico que generaba el dinamismo de la economía mundial. Y no sólo esto; la reforma constitucional de 1968 incorporó en la Carta instrumentos fundamentales para una conducción ordenada y con sentido de largo plazo de la economía.

La política económica y la conformación del Estado intervencionista de nuestros días, sin embargo, no fue patrimonio ni de un solo hombre ni de un solo partido. Por el contrario. Ninguna de las situaciones críticas vividas por la economía en cincuenta años —ni su manejo— puede atribuirse a una sola colectividad política; es más, todas ellas se han superado gracias al apoyo de conservadores y de liberales. Ese apoyo, en cierta forma, que ha sido la base del consenso para evitar desbordamientos sociales, dió lugar al experimento del Frente Nacional el cual, a su vez, tecnificó el análisis y el diseño de la política económica, despojándolo de consideraciones de tipo partidista y centrándolo en la búsqueda del desarrollo económico y del bienestar social.

El período de cincuenta años entre una y otra crisis sufrió en sus últimos diez años, dos fases muy especiales. La primera, entre 1975

y 1980, de auge económico espectacular en razón de una bonanza externa sin antecedente y, la segunda, entre 1980 y 1985, de distorsionada externa, deterioro interno, crisis financiera y ajuste en todos los frentes. Fueron diez años convulsionados, sobresaltados, que pusieron a prueba la capacidad de reacción de las autoridades y la de todo ese instrumental que fue incorporándose en la estructura de intervención del Estado.

Estos últimos diez años han colocado al país y a sus autoridades bajo una triste realidad: la de que no se han resuelto sus dilemas fundamentales. Porque, de un lado, a pesar de los progresos sociales, subsisten la miseria y el desempleo. Y porque, de otro, con todo y los esfuerzos de cincuenta años en el manejo de la economía, no ha sido posible suavizar el impacto de los ciclos externos, reducir la dependencia y evitar que la restricción que viene de afuera domine sobre las presiones que provienen del interior. Ello hace que al finalizar 1986 el desafío que enfrenta el país sea aún mayor que el de los años pasados. El ambiente y la perspectiva internacionales son oscuros por la presencia de elementos nuevos y desconocidos hasta hace unos pocos años. Como la pérdida del liderazgo económico de Estados Unidos en Occidente y el surgimiento de nuevas potencias, o, para no ir muy lejos, el fenómeno de la crisis de la deuda externa latinoamericana que no solamente no da muestras de atenuarse sino que amenaza, todos los días, con recrudecerse. La evolución de la crisis de la deuda determinará, además, quiérase o no, el futuro inmediato de países como Colombia. A nivel doméstico, a los problemas de desempleo y de la mala distribución del ingreso se suman, ahora, los de la subversión y el narcotráfico.

La incertidumbre sobre el futuro es grande e inquietante y las posibilidades de seguir haciéndole frente con un grado mínimo de éxito son menos claras que las que podrían existir en el pasado. Esto último, no por el pesimismo propio de los colombianos sino porque ciertas fortalezas que tradicionalmente caracterizaron la economía del país también se perdieron en los tiempos recientes. Ya Colombia no es un país con un bajo endeudamiento externo, con una industria manufacturera pujante y un sistema financiero sólido y estable, por ejemplo. Y no es evidente al finalizar 1986 que el consenso y la presencia de los partidos tradicionales mantengan su vigor como

elementos indispensables para el manejo de la economía y, más preocupante aún, para la conducción de la Nación.

En las circunstancias que probablemente rodearán el fin del siglo XX la búsqueda del equilibrio será, entonces, una tarea aún más difícil de lo que se narra en estas páginas con respecto a lo que fue en los últimos cincuenta años. A la par con el recuento de los avatares de la economía va también delineándose como fue la evolución de un sistema financiero y cual la contribución de la Asociación Bancaria a la marcha de la economía y de sus instituciones financieras. La lección de la historia es que la suerte de ambas está estrechamente relacionada: sin una economía sana no hay un sistema financiero fuerte y sin un sistema financiero sano no puede existir una economía fuerte.

NOTAS

1. Ocampo, José Antonio; Bernal, Joaquín; Avella, Mauricio y Errázuriz María, *La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1985)*, mimeo, FEDESARROLLO, agosto de 1986.
2. Urrutia Montoya, Miguel, "50 años de Crecimiento Económico", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Volumen VIII, N^o 3, octubre de 1978, pp. 63 y 64.
3. Ocampo, José Antonio y Lora, Eduardo, "Política Macroeconómica, y Distribución del Ingreso en Colombia: 1980-1990", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Volumen XVI, N^o 3, octubre de 1986.
4. Hirscham, Alberto O., "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants", en Collier David (Editor) *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979.

Capítulo II

La economía colombiana en 1936: entre la gran depresión y la segunda guerra mundial

A finales de 1936, cuando los banqueros colombianos se reunieron y decidieron fundar la Asociación Bancaria, la economía del país se encontraba en franco proceso de recuperación. Atrás quedaba la 'gran crisis'. La industria se expandía a un ritmo extremadamente dinámico. El sistema bancario se reorganizaba, liderado por las acciones del Banco de la República y del Banco Central Hipotecario. El Estado se reformaba y la economía volvía a su senda de crecimiento. Es más, la crisis dejaba ya secuelas trascendentales en materia política y, muy especialmente, en conceptos, instituciones y acciones gubernamentales. Era, de cierta manera, el nacimiento de un nuevo país.

El alumbramiento de la economía moderna en la segunda mitad de los años treinta no tuvo lugar en un vacío o sobre las ruinas dejadas por la crisis de 1928. Desde principios del siglo venían gestándose las condiciones para una transformación económica y social de fondo en el país. La industria, por ejemplo, había comenzado a surgir —lentamente, es cierto— desde la primera década del siglo, como resultado de un propósito de gobierno y de la expansión del cultivo y de las exportaciones de café. En los veinte un esfuerzo considerable se desplegó para unir geográficamente las distintas regiones del país; para integrar un mercado nacional. Además de que una serie de leyes aprobadas en 1923 habían modificado el precario andamiaje institucional que existía para la conducción de los negocios bancarios y de las finanzas públicas, bajo la inspiración del profesor Edwin Kemmerer.

La crisis, entonces, encontró un país que avanzaba y cambiaba con velocidad. Las primeras cuentas nacionales señalan que entre 1925 y 1928 el producto interno bruto habría crecido a un ritmo anual de 8.6%. En forma paralela la estructura social sufría alteraciones, se quebraba la organización para la producción agrícola y emergían “el proletariado, el sindicalismo y el socialismo”¹. Al reflejarse en Colombia, bruscamente, los primeros síntomas de la crisis en el segundo semestre de 1928 el tránsito hacia la modernización estaba en plena marcha: la economía y las fuerzas sociales efervescían y el país se había abierto al mundo exterior. Y al desaparecer la crisis, en 1.932, después de cuatro años de recesión con deflación, el escenario colombiano era diferente, como lo eran, naturalmente, las circunstancias internacionales. El terreno estaba así abonado para que se diera un gran salto en la organización institucional del Estado, para incorporar al proceso económico y político nuevos grupos de la sociedad, y para consolidar los progresos de los años previos al colapso de 1929.

Crisis y Recuperación Económica

La gran crisis de fines de los años veinte de este siglo llegó a Colombia en un momento en el cual la economía del país experimentaba una de las más importantes bonanzas externas del siglo XX. En efecto, el valor de las exportaciones colombianas prácticamente se duplicó entre 1924 y 1928 por la expansión de las ventas de café y de petróleo —en razón de mayores volúmenes y de altos precios—, por una muy favorable relación de precios de intercambio y porque el país atrajo capitales en cuantías desconocidas hasta entonces. Además de que en este período se recibieron los US\$25 millones de la indemnización por la pérdida del Departamento de Panamá.

De su parte, las importaciones de bienes en los cuatro años en referencia se incrementaron, en términos reales, en un 160%, como resultado del acelerado crecimiento de la producción de bienes y servicios en el país y de una demanda interna elevada que se satisfacía en buena parte con importaciones. Detrás del avance de la producción se encontraban el auge exportador y una política fiscal expansionista, “cimentada en los mayores tributos generados por el

comercio exterior y en el endeudamiento público externo que el país vivía por primera vez en escala apreciable desde las guerras de independencia”².

Una manifestación inicial de la crisis fué el corte inmediato del crédito externo en la segunda mitad de 1928. A ella siguió la caída del precio del café en los cuatro últimos meses de 1928 y, especialmente, desde 1929 hasta 1934 cuando tendió a estabilizarse antes de deteriorarse a fines de 1937 y descolgarse en 1940. Pero es la interrupción del flujo de recursos de créditos externos el elemento que explica en mayor grado la presencia de un fenómeno depresivo en Colombia al finalizar la segunda década del siglo. Así lo reconocen con claridad los estudiosos de este período de la historia económica del país. Alfonso Patiño Roselli, por ejemplo, quien en su libro sobre lo que se denominó en su época “La Prosperidad al Debe” transcribe documentos del Banco de la República que dan testimonio fehaciente de la influencia decisiva de la disminución del crédito sobre el curso de los negocios y la situación económica del país³.

El año de 1929 terminó en medio de indicadores económicos angustiantes. En crisis. Los precios del café habían descendido de 24.65 a 16.59 centavos de dólar la libra a lo largo del año y los de café pergamino en el interior de \$45 a \$21 la carga. Los bonos colombianos del 6% en Nueva York cayeron en su cotización de 89 a 65.5 y fue imposible obtener nuevos préstamos externos, o colocar nuevos bonos, ante el colapso de la Bolsa de Nueva York de octubre de 1929. A su turno, la caída de las reservas internacionales, de 16% entre 1928 y 1929, daba lugar a una severa contracción monetaria y fiscal. Los billetes del Banco de la República se redujeron, en 1929, en 30%, la oferta monetaria en 27% y el crédito al sector privado en 7%. El gobierno, por su parte, se vio frente a la ya mencionada interrupción de los flujos de capital, a la reducción de los impuestos originados en el sector externo y a los mayores pagos por la deuda externa contratada en los años inmediatamente anteriores. Las consecuencias de toda esta evolución no se hicieron esperar: paralización de las obras públicas, licenciamiento de trabajadores, baja en los jornales y descenso en los precios. La crisis, pues, se extendía por todas partes. Desde el mundo exterior hasta la

economía cafetera, las finanzas públicas, la actividad productiva y el sistema financiero.

Además del impacto de la depresión interna sobre los bancos comerciales y los bancos hipotecarios que operaban en las distintas regiones del país, la suspensión del crédito externo tuvo un efecto profundo sobre las entidades financieras. Porque en la estructura de los balances de estas instituciones el endeudamiento externo había doblado, en 1928, el valor total de las captaciones internas. La exposición del conjunto de los bancos al riesgo no podía ser más elevada; sus fuentes de financiación dependían del crédito externo y sus activos se encontraban colocados, en buena parte —entre 30 y 40%— a largo plazo, sin que existiera completa seguridad de que efectivamente hubieran llegado a impulsar las actividades agrícolas y la construcción, como se había pretendido. Sin crédito, y en medio de la deflación, los bancos hipotecarios tenían ante sí la encrucijada de unos activos congelados y unas obligaciones por cumplir con sus acreedores del exterior. Fenómeno que en 1931 llevaría a la brusca reducción de los cupos otorgados por los corresponsales internacionales a los bancos comerciales y a una disminución prolongada de la financiación externa a los establecimientos bancarios del país como que el crédito internacional no volvió a representar porcentaje significativo en los pasivo bancarios hasta fines de los años sesenta⁴.

Entre 1929 y 1931 la política seguida por las autoridades se caracterizó por la más pura ortodoxia. Dentro de las reglas del patrón oro la prioridad se colocó en la defensa del nivel de las reservas en oro para poder, de esta manera, preservar la libertad cambiaria y la convertibilidad del peso. Para ello resultaba ineludible mantener el equilibrio presupuestal y evitar la expansión monetaria. Por lo mismo, el Banco de la República actuó desde principios de 1929 y elevó sucesivamente la tasa de descuento haciendo menos atractivo el crédito. A partir de 1930, sin embargo, comenzaron a escucharse voces —lideradas en un comienzo por el ex-ministro Jesús María Marulanda— en el sentido de modificar las políticas, rebajando las tasas de interés, reduciendo el encaje legal, e incrementando la financiación del Banco de la República al gobierno. Estas presiones fueron resistidas por la Administración Olaya Herrera hasta fines de 1931. Así, las únicas medidas

adoptadas con anterioridad a este último año se concentraron en el frente arancelario, con miras a proteger la agricultura y la industria nacional. La política monetaria fue neutral, e incluso contraccionista, a pesar de una pequeña expansión al gobierno aprobada tras la Segunda Misión Kemmerer de 1930. Con todo, la contracción fue bien manejada —dentro de los principios ortodoxos— por lo cual “el público no perdió nunca su confianza en el banco central o en el sistema financiero, y no se presentaron quiebras bancarias”⁵.

En 1931 vino el cambio en la política, apresurado por la suspensión de la convertibilidad de la libra esterlina el 4 de septiembre de 1931. Inmediatamente, con “perfección británica”, el Congreso discutió y aprobó una ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo, sancionada el 24 de septiembre, al amparo de la cual se manejó la crisis. Se estableció el control de cambios, se suspendió la convertibilidad del peso, se prohibió la importación de un amplio número de productos y se elevaron las tarifas de aduana. Y el primero de octubre quedaba el Ministro de Hacienda autorizado para que, de acuerdo con la Junta Directiva del Banco de la República, se abriera al Gobierno en el Emisor un crédito de cinco millones. Estos préstamos aumentaron rápidamente a través del adelanto de los ingresos del monopolio de la sal, cuya administración pasó desde ese entonces a manos del Banco de la República.

La política de crédito privado jugó un papel crucial en esta nueva etapa. En 1931 y 1932 se fundaron tres entidades, la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario (BCH) y la Corporación Colombiana de Crédito. Este trípode institucional, junto con el Banco Agrícola Hipotecario que se había fundado en 1925, sirvió para expandir el crédito al sector productivo, de un lado, y para apoyar el saneamiento de la cartera bancaria, de otro. A tiempo con la moratoria de la deuda externa desde 1932 estas acciones facilitaron, definitivamente, la recuperación del sistema financiero.

La actividad de las instituciones oficiales de crédito se enmarcó dentro de medidas de política económica orientadas claramente a rescatar el sistema financiero. En vista de que el redescuento de recursos en el Banco de la República no fue suficiente para dinamizar nuevamente la tarea de los bancos privados ante la magnitud de la caída de los depósitos —como no lo fue la limita-

ción en las tasas de interés— se optó por ampliar los términos de todos los préstamos y por permitir a los deudores el pago de la mitad de sus obligaciones con cédulas hipotecarias y con bonos gubernamentales depreciados, reduciéndose en aproximadamente un 20% el valor de sus deudas. Con todo, la acumulación de obligaciones incobrables llevó al castigo de la cartera y a la reducción neta de capital y de las reservas de las principales entidades bancarias: a mediados de 1932 los bancos de Bogotá y de Colombia debieron castigar sus capitales y reservas en un 40%. En última instancia el Banco Central Hipotecario vendría en auxilio de los bancos adquiriendo la cartera comprometida.

A su turno, en adición a la moratoria declarada sobre las cédulas hipotecarias colocadas en el exterior, fue necesario actuar para que la banca hipotecaria se deshiciera de activos congelados mediante la rebaja de las deudas en un 40%, medida que había sido solicitada insistentemente por la Federación Nacional de Cafeteros (creada en 1927) y que condujo a la liquidación de la mayoría de los bancos hipotecarios privados, cuya cartera fue comprada por el Banco Agrícola Hipotecario. Como el 80% de los activos hipotecarios se concentró en la cartera de largo plazo financiada con recursos externos, los problemas de acceso al mercado internacional de capitales, la deflación, y las medidas de apoyo a los deudores, impedían que la banca hipotecaria privada, que se había iniciado en los años veintes, pudiera continuar operando en el país. En su reemplazo quedaba el Banco Central Hipotecario.

La política económica de emergencia logró la recuperación de la actividad productiva y elevar el ritmo de crecimiento de la economía entre 1932 y 1934; la oferta monetaria volvió a aumentar y los precios dejaron de caer. La reanimación de la demanda fue de esta manera rápida entre 1931 y 1934, registrándose un incremento del Producto Interno Bruto del 6.2%. La expansión económica fue más dinámica, naturalmente, en los sectores que se habían visto más afectados por la crisis, como la construcción y la producción de algunas manufacturas.

En 1934 la perspectiva económica era de una índole completamente diferente a la de tres años antes. Se transitaba de la “anormalidad” del manejo de una crisis de la profundidad de la que acababa de

sufrir el país, a lo que el Presidente López Pumarejo denominaría la “normalidad política y fiscal”. El énfasis de la política se modificaba, también, por la elevación de la inflación a causa de la reactivación cafetera y de la devaluación del peso en 10 centavos de septiembre de 1933 (que llevaría la tasa de cambio a \$1.57 por dólar). Con una inflación cercana al 40% —que el país no había vivido desde el cambio de siglo pero que recordaba con terror— se regresó a una conducción conservadora de la moneda y de las finanzas públicas en 1935 manteniendo, eso sí, la organización institucional y el repertorio de instrumentos diseñado a lo largo de la crisis. Pero ésta, la gran depresión, era ya asunto del pasado.

Intervencionismo y Reformismo

La evolución de los años veinte y el cambio económico que se produjo en el mundo —y en Colombia— a raíz de la crisis, habrían forzosamente de generar una nueva visión de la función del Estado como regulador de los procesos sociales. De ahí que fuera en la década de los treinta cuando el país modificó la estructura de la intervención del Estado para facilitar su adaptación a un nuevo orden económico, político y social⁶. Se plasmó, de esta manera, una concepción del Estado que ha perdurado prácticamente intacta hasta nuestros días puesto que el debate nacional sobre “liberación de la economía” vs. “economía controlada” viene apenas de la década del setenta y porque los principios generales que inspiraron los cambios institucionales de 1936 se mantienen incólumes.

Los mecanismos de intervención adoptados en los años treinta cubrieron un extenso radio de acción. Desde el que podría denominarse “regulación macroeconómica” (política monetaria, crediticia, fiscal, cafetera y cambiaria) hasta la incorporación de las nuevas concepciones en las normas constitucionales, pasando por las reformas en la tributación, en la legislación agraria y en las relaciones obrero patronales. Los instrumentos de manejo macroeconómico constituyeron una respuesta a los cambios en las situaciones económicas de momento cuando las autoridades se vieron forzadas a actuar. Como ocurrió en el caso del control de cambios, o de los créditos del Banco de la República al Gobierno, o

de la creación de nuevas instituciones de crédito durante la crisis. O como sucedería más tarde, al agudizarse la caída de los precios del café a fines de 1937 y principios de 1938, o al sentirse el impacto sobre la economía colombiana durante la Segunda Guerra Mundial. Las reformas sociales y económicas, a su turno, tuvieron su origen en una ideología política y en la incapacidad en que se encontraba el Estado para resolver los conflictos sociales que salieron a flote con el avance económico y la influencia externa sobre el país a partir de la tercera década del siglo XX. La reforma constitucional creaba un marco jurídico amplio que permitía al Estado irradiar su intervención y llevar a cabo una revolución⁷.

La nueva realidad de los años treinta es la razón de la transformación de la manera de pensar sobre la economía para que conceptos como 'intervencionismo', 'reforma', 'economía controlada' y 'responsabilidad social' se abrieran camino en la discusión colombiana. Y, algo importante, para que se moldearan las características muy especiales de las actuaciones del Estado en lo económico en este país y, particularmente, "la conjunción de una activa intervención en el sector externo y en el mercado crediticio combinada con un gran conservatismo en el manejo monetario y fiscal"⁸. Un ejemplo claro de este modelo de intervención lo constituyó la reforma tributaria de 1935 al buscar una composición en los ingresos públicos más equitativa y, simultáneamente, un responsable manejo financiero del Gobierno que contribuyera a la estabilización de los precios y de la tasa de cambio. Esta reforma, concretada en la Ley 78 de 1935, introdujo un par de modificaciones básicas: en primer lugar, aumentó la progresividad del tributo, fijando una tasa máxima del 17%; en segundo, creó los impuestos complementarios de patrimonio y exceso de utilidades. Su impacto sobre la estructura tributaria del país fué enorme al incrementarse el peso de los impuestos directos, de tal forma que el tributo sobre la renta pasó de representar el 3% de los ingresos fiscales en 1925-29 al 25% en los años de la guerra y que el gravamen de aduanas dejó de ser el determinante de la suerte de los ingresos del Gobierno Nacional. Curiosamente quienes la diseñaron no fueron otros que dos "aristócratas de la democracia", dos banqueros convencidos de la necesidad de dotar al Estado de ingresos para que cumpliera la función social que le correspondía: el Presidente Alfonso López Pumarejo y su Ministro de Hacienda Jorge Soto del Corral⁹.

El Desarrollo Industrial en los Años Treinta

Uno de los aspectos sobresalientes de la crisis tuvo que ver con el hecho de que, a pesar de ella, el Producto Interno Bruto solamente se contrajo en 2.4% entre 1929 y 1931 y ya para 1932 registraba un nivel superior al de 1929. Este comportamiento de la producción estuvo asociado con el desempeño de las exportaciones de café y de oro, y con el proceso de sustitución de importaciones de alimentos y bienes manufacturados.

A partir de 1932 la estructura de la producción de bienes y servicios del país empieza a modificarse muy rápidamente. Como puede comprobarse en la Gráfica N^o 2 del capítulo anterior, la contribución del sector primario al PIB desciende de cerca de 58% a 51% entre 1933 y 1943 mientras la del secundario, la industria, se eleva de 13% a 22%. Adicionalmente, las estadísticas señalan que el ahorro bruto como proporción del producto se incrementó de 18% a 26% en el curso de los mismos diez años.

Las causas para que la industria colombiana hubiera registrado el más rápido crecimiento dentro de la de América Latina han sido ampliamente discutidas en la literatura económica, encontrándose que en dicho desempeño influyeron no uno sino varios factores. En general, se ha atribuido importancia decisiva al reforzamiento de la protección y a las condiciones muy favorables que generó la política económica ejecutada en estos años. Sin embargo, el desarrollo industrial se habría visto estimulado por una demanda creciente cuya raíz estaba en los patrones de consumo novedosos a que daba lugar el proceso de urbanización. Ocampo y Montenegro han mostrado, por ejemplo, que la demanda de muchos bienes industriales aumentó más rápidamente entre 1929 y 1945 que el ingreso por habitante y que, con excepción de los textiles de algodón, cuyo desarrollo constituyó un caso claro de sustitución de importaciones, "el motor fundamental del crecimiento industrial durante la década del treinta fué la expansión de la demanda"¹⁰.

En lo que se refiere a la influencia del sector externo en la aceleración del crecimiento industrial es del mayor interés el análisis histórico más reciente según el cual el efecto de un conjunto de medidas de política arancelaria, de control de cambios y de tasa de

cambio, habría sido crucial en el proceso industrial no por haber dado pie a un incremento en los precios de los productos nacionales, o a fenómenos de desabastecimiento, sino por haber elevado los precios de los artículos extranjeros y permitido que los producidos en el país entraran a dominar el mercado interno. En los casos de azúcar, el cemento y los textiles de rayón, las reformas arancelarias de 1931 aumentaron el precio de los bienes competitivos con la producción doméstica; en el de los tejidos de algodón la devaluación de 1933-35 habría cumplido este propósito en vez del arancel; y, en el caso de la cerveza, la evolución del manejo del sector externo no parece haber sido relevante para explicar el crecimiento de la producción en vista de las características de esta industria¹¹.

Por último, los indicadores de abastecimiento de crédito demuestran que la participación de la cartera bancaria sobre el Producto Interno Bruto cayó de manera notable entre 1929 y 1934 para recuperarse muy lentamente en la segunda mitad de la década sin llegar a alcanzar, a su término, el nivel que registraba en 1929. Mientras tanto, el financiamiento de las empresas a través de su conversión en sociedades anónimas, y de la emisión y transacción de acciones, adquirió importancia lo cual facilitó la canalización del ahorro hacia la inversión y el desplazamiento de capitales de una actividad a otra. En ese proceso empezaba a jugar un papel la Bolsa de Bogotá, que se había fundado en noviembre 1928¹².

El Sistema Financiero en 1936

A la altura de 1936 el sistema financiero colombiano había también completado un importante proceso de integración nacional el cual, a su vez, condujo a la absorción de una serie de bancos regionales por parte de entidades como el Banco de Colombia y el Banco de Bogotá. De su lado las instituciones surgidas de la primera Misión Kemmerer, bajo el marco provisto por la Ley 45 de 1923, y cuyo liderazgo, orientación y vigilancia eran ejercidos por el Banco de la República y por la Superintendencia Bancaria, no solamente habían resistido el embate de la crisis sino salido fortalecidas de ella y su acción se había complementado con la fundación de nuevas entidades, entre las cuales sobresalía el Banco Central Hipotecario.

En 1936 operaban, entonces, las siguientes instituciones bancarias:¹³

— **El Banco de la República**, cuya creación fuera autorizada por las leyes 30 de 1922 y 25 de 1923 como “banco de emisión, giro, depósito y descuento” y cuya constitución, como sociedad anónima privada, se había perfeccionado el 20 de julio de 1923. Simultáneamente con su fundación se había procedido a la firma de un contrato administrativo de concesión de servicio público entre el Gobierno Nacional y la nueva institución, mediante el cual el primero delegó en la segunda la facultad de emitir billetes de banco.

— **El Banco Central Hipotecario**, creado por el Decreto 1021 del 11 de junio de 1932 con el objeto de “hacer operaciones hipotecarias de amortización gradual a plazos no mayores de diez años pero que en los primeros tres de su funcionamiento se dedicaría exclusivamente a préstamos destinados al arreglo de deudas comerciales o hipotecarias contraídas a favor de los bancos comerciales accionistas suyos o de los bancos hipotecarios”. El capital del Banco Central Hipotecario fué suscrito en un 50% por el Banco de la República y en un 50% por los bancos comerciales.

— **El Banco Agrícola Hipotecario** que, como se vió anteriormente, se había fundado en 1925 al ser autorizada su creación por la Ley 68 de 1924 con el fin de otorgar crédito hipotecario en el sector agropecuario, inicialmente, y que posteriormente había sido autorizado, por la Ley 49 de 1927, para hacerlo en el sector de la vivienda. Esta institución se financió en sus primeros años de vida mediante la colocación de cédulas en el mercado de Nueva York. En 1945 quedó integrado con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

— **La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero**, creada por la ley 57 de 1931 y organizada por el Decreto 1998 del 10 de noviembre de 1931 como entidad jurídica independiente con el fin de extender préstamos a los agricultores, y en especial a los pequeños agricultores de café, con prenda agraria, con aportes de capital del Gobierno Nacional y de la Federación Nacional de Cafeteros. En octubre de 1931 se había puesto en marcha la Caja Colombiana de Ahorros.

— **El Banco de Bogotá**, fundado en 1870 y que había absorbido en 1925 el “Banco del Huila” [fundado en 1919], en 1927 el “Banco

Social del Tolima” [fundado en 1917] y en 1928 el “Banco de Pamplona” [fundado en 1882], el “Nuevo Banco de Boyacá” [fundado en 1903] y el “Banco de Santander” [fundado en 1914], el “Banco Central” de Bogotá, el “Banco Republicano” de Medellín y el “Banco de Pereira”.

— **El Banco de Colombia**, fundado en 1847 y que había incorporado en 1924 el Banco Dugand de Barranquilla [fundado en 1905], en 1928 el “Banco del Ruiz” [fundado en Manizales en 1916, absorbiendo el Banco de Caldas que se había organizado un año antes], y, también en 1928, el “Banco Hipotecario del Pacífico” [fundado en Cali en 1919].

— **El Banco Alemán Antioqueño**, organizado en Medellín en 1912 con un capital suscrito por alemanes en un 75% y por colombianos en un 15% y que a, raíz de las medidas sobre control y administración de bienes extranjeros se transformaría, en 1942, en el Banco Comercial Antioqueño, continuando con su sede en Medellín.

— **El Banco de Oriente**, de Rionegro, Antioqueño, fundado en 1883 y que fue incorporado al Banco Comercial Antioqueño en 1964.

— **El Banco del Estado** que se había fundado en 1884 en Popayán.

— **El Banco de Salamina**, fundado en 1897 y que sería incorporado al Banco Cafetero en 1959.

— **El Banco Comercial de Barranquilla**, fundado en 1904, que funcionó hasta 1967 cuando entró en liquidación; el Banco de la Costa compró algunos de sus activos y, a la vez, se hizo cargo de pagar algunos de sus pasivos.

— **El Banco de San Gil**, fundado en San Gil en el año de 1906 y que se incorporaría al Banco Comercial Antioqueño en 1945.

— **El Banco de Bolívar**, fundado en Cartagena en 1907 e incorporado al Banco de Bogotá en 1939.

— **El Banco Hipotecario de Colombia**, constituido en 1910 al amparo de la Ley 24 de 1905 que había autorizado al Gobierno

Nacional para celebrar contratos con bancos comerciales para el establecimiento de secciones hipotecarias. Desde 1935 este banco operaba exclusivamente como establecimiento comercial al haber cedido su cartera al Banco Agrícola Hipotecario. En 1944 cambió su nombre por el de Banco de los Andes y en 1968 se fusionó con el Banco de Bogotá.

— **El Banco Hipotecario de Bogotá**, fundado en 1925 y que se liquidaría en 1945 traspasando todos sus activos a la Compañía de Inversiones Bogotá.

— **La Caja de Ahorros del Círculo de Obreros**, fundada en Bogotá en 1911, y que desde 1973 se conoce como Caja Social de Ahorros.

— **El Banco Nacional de Sabanas**, fundado en Sincelejo en 1920 y que se fusionó con el Banco Comercial Antioqueño en 1944.

Adicionalmente, con posterioridad a 1923 se habían establecido en Colombia las siguientes sucursales de bancos extranjeros:

— **El Banco de Londres y South America Ltd.**, establecido en 1923 pero que funcionaba desde 1920 como el “Banco de Londres y Río de la Plata Ltda.” En 1958 pasó a ser el Banco de Londres y Montreal Ltd., volviendo en 1973 a su antigua razón social de Banco de Londres y South America Ltd. En 1975 se convirtió en el Banco Anglo Colombiano.

— **El Banco Francés e Italiano para la América del Sur**, establecido como sucursal en 1924, pero que desde 1920 operaba con el nombre de “Banco Francés e Italiano de Colombia”. En 1975 se convirtió en el Banco Sudameris Colombia.

— **The Royal Bank of Canada**, que había iniciado labores en 1925 y comprado, en ese año, los activos, haciéndose cargo de los pasivos, del “Banco Mercantil Hipotecario de Colombia”, entidad que fue fundada en Bogotá en 1918. En 1975 se convirtió en Banco Royal Colombiano.

— **The First National City Bank of New York**, establecido en 1929, y que se convertiría en 1975 en el Banco Internacional de Colombia.

En total se trataba del Banco de la República, como banco central, de dos bancos hipotecarios, de la Caja de Crédito Agrario y la Caja Colombiana de Ahorros, de once bancos comerciales, de cuatro sucursales de bancos extranjeros y de la Caja de Ahorros del Círculo de Obreros.

A su turno, la información de los balances de los bancos comerciales señala que su patrimonio (capital y reservas) se elevaba a \$60.8 millones y sus activos totales a \$227.6 millones con un endeudamiento con terceros del orden del 74% (ver anexo Indicadores del Sector Financiero). En la estructura de los pasivos de los bancos, los depósitos a la vista representaban un 31.5%, los depósitos de ahorro un 6.6%, los depósitos a término un 6.9% y la financiación externa un 3.4%. De otra parte, la cartera apenas superaba el patrimonio, y el efectivo como proporción de los activos totales —relación que podría aproximarse al porcentaje de encaje— se acercaba al 12%. Como se comentó atrás la cuantía del crédito provisto por los bancos guardaba un vínculo con el tamaño de la economía inferior al que se había registrado a fines de los años veinte, en buena parte como consecuencia de la crisis y de la actitud de extrema cautela que asumieron los bancos privados a todo lo largo de los años treinta. En contraste, la cartera de las instituciones financieras oficiales, Caja de Crédito Agrario y Banco Central Hipotecario especialmente, se encontraba en ascenso y llegaría a representar, en su conjunto, un 50% de la total de los bancos entre 1930 y 1945.

La Fundación de la Asociación Bancaria de Colombia

El 3 de noviembre de 1936, en reunión efectuada en el salón de la Junta Directiva del Banco de la República, se acordó fundar la Asociación Bancaria de Colombia. La iniciativa fue promovida por don Julio E. Lleras, primer gerente del Banco Central Hipotecario, y por don Julio Caro, gerente del Banco de la República. En la fundación de la Asociación, según se desprende del Acta N^o 1 de la Asamblea General, participaron, además de los señores Lleras y Caro, Liberio López de Mesa, subgerente del Banco de Bogotá; Roberto Michelsen, gerente general del Banco de Colombia; Jorge Obando Lombana, gerente del Banco Hipotecario de Colombia;



Julio Caro

F.T. Dever, gerente del Royal Bank of Canada; Giovanni Serventi, gerente del Banco Francés e Italiano; G.A. Young, Gerente del Banco de Londres y América del Sud; F. D. Smith, gerente del National City Bank; Karl A. Stadlander, gerente del Banco Alemán Antioqueño; Alfredo García Cadena, gerente del Banco Agrícola Hipotecario; Julio Pardo Dávila, gerente del Banco Hipotecario de Bogotá; y, Rafael Parga, gerente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. Don Julio E. Lleras fue designado como Presidente de la Asociación y Don Julio Caro como Presidente Honorario de la misma.

La fundación de la Asociación Bancaria de Colombia coincide con la iniciación de una nueva etapa del desarrollo del país y forma parte del reordenamiento económico e institucional a que dió lugar la gran crisis¹⁴. Para los bancos y los banqueros quedaba en la



Julio Lleras

memoria la oscuridad de la depresión. Parte de esta memoria la constituía el relajamiento de las prácticas bancarias en la euforia de los años veinte cuando proliferaron “préstamos de favor” no suficientemente respaldados. La nueva institución serviría a los bancos como en otras partes del mundo para fijar las reglas, usos y costumbres bancarias aplicables en aquellos casos no explícitamente contemplados en la ley, y para defender los intereses de la industria bancaria en Colombia¹⁵. En último término se buscaba la actuación en conjunto de las entidades bancarias, públicas y privadas a fin de protegerse entre ellas y de establecer un enlace permanente y estable con las autoridades gubernamentales.

La fundación de la Asociación Bancaria formalizó, aún más, el contacto entre un nuevo sistema bancario, dentro del cual em-

pezaba a sobresalir por su importancia la banca oficial especializada, y el gobierno, en un momento en que se modificaba el manejo de la economía y el Estado asumía un papel intervencionista desconocido hasta entonces. Era, de cierta manera, el reconocimiento de que la convivencia entre el Estado fuerte y la actividad bancaria mixta —pública y privada— requería comunicación en ambas direcciones. La función de arbitrar, de enlazar la relación entre el Estado y la banca privada, corrió en una primera época por cuenta del Banco Central Hipotecario y de su gerente, Don Julio E. Lleras, quien presidía las reuniones de la Asociación con la autoridad moral que le imprimía la independencia de su oficio frente al de los banqueros comerciales privados. Don Julio E. Lleras había trabajado en el Banco de Colombia en sus primeros años de vida profesional y su reputación era grande cuando fue llamado a servir de Auditor del Banco de la República en la etapa inicial de la vida de esta institución. Posteriormente habría de tener una importante participación en la organización de la Caja de Crédito Agrario y en la creación del Banco Central Hipotecario, entidad de la cual fue el primer gerente, posición que ocuparía hasta su muerte. De Don Julio E. Lleras ha dicho su sobrino, el ex-presidente Carlos Lleras Restrepo, que “fue el principal actor de la resurrección del crédito hipotecario en Colombia” y que, “la manera como él introdujo al mercado la cédula hipotecaria y supo rodearla de confianza fue realmente una verdadera y prolongada hazaña financiera porque no hay que olvidar lo que había acontecido a los bancos Agrícola Hipotecario e Hipotecarios de Bogotá y de Colombia”¹⁶.

NOTAS

1. Dato tomado de Ocampo José Antonio y Montenegro Santiago, *Crisis Mundial, Protección e Industrialización — Ensayos de Historia Económica Colombiana*. Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1984. Cita de Tirado Mejía Alvaro (compilador), *Estado y Economía — 50 años de la Reforma del 36*, Contraloría General de la República, Bogotá, Agosto de 1986, p. 22.
2. Ocampo José Antonio y Montenegro Santiago, *Crisis Mundial e Industrialización — Ensayos de Historia Económica Colombiana*, op. cit. p. 55. El cuadro Nº 1, de la página 54, presenta una aproximación a la balanza de pagos del país que en el quinquenio 1925-29 había sido positiva en US\$181.5 lo cual permitió financiar el 28% de las importaciones y una pequeña acumulación de reservas internacionales.
3. Patiño Roselli Alfonso, *La Prosperidad al Debe y la Gran Crisis 1925-35*, Banco de la República, 1981. Por considerarlo de interés y actualidad vale la pena transcribir un párrafo del Informe Anual del Gerente del Banco de la República, del 20 de julio de 1929, incluido en este libro: "Sea como fuere, la brusca y casi total suspensión de los empréstitos externos, cuando el país se había acostumbrado por varios años a las continuas entradas de capital, había de producir, y produjo, hondos trastornos en la economía nacional, que están todavía sintiéndose. El descenso de las reservas de oro del Banco de emisión, que tenía que traer el alza de la tasa de descuento; la concentración del medio circulante; la paralización del comercio y de la industria, por la disminución de las ventas; la baja general de todos los valores bursátiles; el estancamiento de las operaciones en la propiedad raíz, son manifestaciones de la situación producida por aquella causa, y revelan un estado de depresión en todos los negocios, que si delicado no puede considerarse todavía crítico, desde que las fuerzas económicas del país se hallan intactas y laborando, y el resultado de los trabajos e inversiones hechos en el desarrollo de las vías de comunicación, si no todo lo importante que pudo haber sido, si es bastante para hacerse sentir favorablemente en la intensificación de la actividad industrial y comercial de la nación..."
4. Datos suministrados por Mauricio Avella, investigador de Fedesarrollo en temas de la historia del sistema financiero colombiano.
5. Patiño Roselli transcribe en su libro la carta del exministro Marulanda a EL ESPECTADOR, del 21 de marzo de 1930, y la califica de "documento atinadísimo que señala claramente medidas esenciales de una terapéutica

- eficaz contra la crisis que no habían sido contempladas por el gobierno, ni por los candidatos presidenciales, ni por el movimiento patriótico". Patiño Roselli Alfonso, *La Prosperidad al Debe y la Gran Crisis 1925-35*, op. cit. pp. 303, 304 y 306. La cita sobre el manejo de la crisis en la fase ortodoxa es de Ocampo José Antonio y Montenegro Santiago, *Crisis Mundial e Industrialización — Ensayos de Historia Económica Colombiana*, op. cit. p. 30.
6. Aunque sobre los esquemas intervencionistas incorporados en la legislación y en las costumbres en 1936 hay una profusa literatura, vale citar un ensayo reciente de José Antonio Ocampo, *La Crisis del Capitalismo Mundial y su Impacto sobre la Economía Colombia (1929-1945)*, mimeo, FEDESARROLLO, 1986, así como los artículos de Enrique Caballero Escobar, "La Revolución Tributaria de 1935" y de Jorge Padilla, "Se le oye pensar" recogidas en Noguera Mendoza Aníbal, *Aproximación a Alfonso López*, Tomo I, Banco de la República, Subgerencia Cultural, Bogotá, Agosto de 1986.
 7. No está de más recordar que el objetivo de "La Revolución en Marcha" de Alfonso López Pumarejo era "el de efectuar por medios pacíficos y constitucionales todo lo que haría una revolución por medios violentos", Zuleta Angel Eduardo, *El Presidente López*, Editorial Albón, Medellín, 1966, p. 80
 8. Ocampo José Antonio, *La Crisis del Capitalismo Mundial y su Impacto sobre la Economía Colombiana (1929-1945)*, op. cit. p. 23.
 9. *Ibid.*, p. 24 y Caballero Escobar Enrique, "La Revolución Tributaria de 1935", en Noguera Mendoza Aníbal, *Aproximación a Alfonso López*, Tomo I, op. cit. p. 312.
 10. Ocampo José Antonio y Montenegro Santiago, *Crisis Mundial e Industrialización — Ensayos de Historia Económica Colombiana*, op. cit. p. 47.
 11. *Ibid.*, pp. 118-123.
 12. Rodríguez Oscar, *Efectos de la Gran Depresión sobre la Industria Colombiana*, Ediciones el Tigre de Papel, Medellín, 1973.
 13. La información que se consigna en esta parte está tomada fundamentalmente de Mz-Recaman Jaime, *Historia Jurídica del Banco de la República*, Banco de la República, 1980, Patiño Roselli Alfonso, *La Prosperidad al Debe y la Gran Crisis 1925-1935*, op. cit., *La Industria Bancaria*, Instituto Colombiano de Banca, Asociación Bancaria de Colombia, 1951, gentilmente suministrado al autor por el doctor Eduardo Soto Pombo, y De la Espriella Ossio Alfonso, *El Secreto Bancario — Historia de la Banca en Colombia*, Editorial Temis Ltda., 1979.
 14. Es interesante anotar que al finalizar 1936 la situación económica del país era satisfactoria. Así lo entendían, además, los banqueros, a juzgar por el informe presentado por las directivas del Banco de Bogotá a sus accionistas, correspon-

diente al segundo semestre de 1936 en donde se destaca la recuperación de la confianza del público, la mejora de los precios del café, el impulso de las fábricas, el aumento en la producción de oro, y la elevación de la inflación, y se concluye que “esta sensación de confianza y de tranquilidad que empieza a notarse en el público se debe, sin duda, a la suposición de que el Gobierno ha trazado ya en firme sus ideas fundamentales de política en materias económicas y sociales y que está, por tanto, en el interés del mismo dejar que estas líneas se desenvuelvan, sin lugar a nuevos ensayos”. Eslava Flechas Carlos, *El Banco de Bogotá, 114 años en la Historia de Colombia*, Bogotá, abril de 1984.

15. En el libro *La Industria Bancaria* se describen las siguientes funciones de la institución: “fijar las reglas, usos y costumbres bancarias, que se aplicarán cuando la ley no disponga otra cosa; adoptar una política tendiente a establecer el mutuo apoyo y la colaboración necesarias para la defensa de los intereses bancarios; llevar al conocimiento de los bancos asociados todo hecho de que llegue a tener noticia y que pueda afectar los intereses generales de la banca; prestar a los bancos asociados servicios de asesoría; de consulta y de arbitramento; presentar y defender ante los poderes públicos y ante el país las conveniencias y aspiraciones del gremio e industria bancaria; prestar su colaboración a los poderes públicos para el estudio y la expedición de las reformas que tiendan al mejoramiento de la legislación bancaria y comercial del país”. op. cit. p. 7.
16. Lleras Restrepo Carlos, *Crónica de mi Propia Vida*, Tomo II, Stamato Editores, pp. 47 a 49, Bogotá, Junio de 1983.

Capítulo III

Crisis cafetera, guerra mundial y desarrollo económico

Los años que siguieron a la fundación de la Asociación Bancaria se caracterizarían, de nuevo, por las fluctuaciones en el sector externo de la economía. El precio externo del café, relativamente estable a partir de 1934, se debilitaría progresivamente hasta caer en 1940 a su nivel más bajo en veinte años. Más adelante se presentarían las dificultades para importar que trajo consigo el conflicto bélico, con su consecuente efecto sobre la actividad productiva y sobre las finanzas públicas. Después, al concluir la guerra, a pesar de la mejora en los términos de intercambio, el incremento notable de las importaciones llevaría, otra vez, a un déficit en la balanza comercial, especialmente alto en 1947, y que subsistía al término de la década del cuarenta¹.

A lo largo de estos años continuó conformándose un Estado con herramientas a su disposición tanto para impulsar el desarrollo económico como para hacer frente a situaciones transitorias de dificultad cambiaria, monetaria o fiscal. La concepción del desarrollo fue penetrando el pensamiento de los dirigentes, con fuerza creciente a partir de la Administración Santos, y moldeando el aparato de intervención del Estado de manera tal que al iniciarse los años cincuentas se ejecutaría una reforma financiera con el propósito de adecuar la financiación del sector productivo a las necesidades de la economía. La década del cuarenta es, por tanto, prolífica en la creación de instituciones y en el diseño de nuevos instrumentos para poner en marcha la aplicación de una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, opción ésta que se visualizaba como la única viable para reducir la dependencia externa.

La evolución de las ideas sobre el desarrollo en Colombia hizo parte de un proceso a nivel de toda la América Latina que se formularía, en términos de economía política, bajo lo que se conoce, hoy en día, como el “modelo de la CEPAL”, en razón del importante trabajo llevado a cabo desde fines de los cuarenta por la Comisión Económica para la América Latina, CEPAL, que tuvo como su principal inspirador a Raúl Prebisch. El máximo exponente colombiano de esta concepción sería, a su vez, Carlos Lleras Restrepo, Ministro de Hacienda en dos oportunidades durante la Administración Santos y a quien puede atribuirse una gran parte de la conformación actual del Estado colombiano.

La Crisis Cafetera de 1940 y su manejo

En 1940 el precio internacional del café descendió a su cotización más baja en veinte años. Si se considera que los términos de intercambio cafeteros representaron en 1940 un 37% de lo que habían sido en 1925-29, se comprende el nivel dramáticamente bajo al cual llegaron los precios del café en este año.

Al terminar la década del treinta la economía colombiana enfrentaba una nueva crisis en su sector externo. Esta vez a causa de la caída de precio de su principal producto de exportación, algo que no había sucedido con la misma intensidad durante la gran depresión. A su vez, el origen de este comportamiento del precio externo se encontraba en la enorme sobreproducción de los años veinte y que obligaría desde finales de ese decenio, a una activa intervención del gobierno de este país en el mercado. Sin embargo, las acciones de Brasil no fueron suficientes para defender los precios por lo cual sus autoridades cafeteras tuvieron que recurrir a la destrucción física de parte de los inventarios acumulados desde 1931 y, posteriormente, a intentar el logro de un convenio con Colombia que permitiera controlar la oferta exportable del grano. A pesar de ello es solamente hasta octubre de 1936 cuando se acuerda, en Bogotá, una política cafetera conjunta entre Brasil y Colombia con el fin de mantener unas cotizaciones internacionales mínimas y un diferencial de precios estable entre las variedades de café exportadas por los dos países².

En realidad, la Federación de Cafeteros había comenzado a intervenir en el mercado interno de café desde finales de 1929 cuando decidió organizar, por su propia cuenta pero con la cooperación del Banco de la República, y como medida de emergencia, almacenes generales de depósito para guardar café, aún antes de que el gobierno reglamentara la Ley 20 de 1921 que autorizó el establecimiento de este tipo de entidades como auxiliares de crédito para cumplir funciones complementarias a las de los bancos³. Pero, en la primera mitad de la década del treinta la actividad de los almacenes fue limitada, por lo cual la intervención en gran escala únicamente se iniciaría a finales de 1936 y principios de 1937. Pronto, sin embargo, la acción de intervenir para acumular existencias y defender tanto el precio externo como el interno se estrellaría contra serios problemas financieros por la incapacidad de las instituciones colombianas para financiar a la Federación Nacional de Cafeteros y por la reducción del diferencial de precios entre los cafés de Colombia y de Brasil.

Aunque la política de que la Federación de Cafeteros interviniera en el mercado no terminó definitivamente en 1937, la de mantener un frente común con Brasil si se rompió y, este país, después de siete años de sostener el mercado cafetero dejó de hacerlo a fines del año. Vino después una "guerra de precios" cuyos efectos no fueron del todo desfavorables para Colombia que logró mantener su participación en el mercado de los Estados Unidos y penetrar en el mercado alemán. Lo primero, en razón de la preferencia de los consumidores, y lo segundo a causa de las favorables consecuencias del acuerdo bilateral de pagos firmado entre Colombia y Alemania en 1934. Así entonces, el incremento en las cantidades exportadas evitó una caída del poder de compra de las exportaciones cafeteras en la segunda mitad de los años treinta pero no permitió que el café contribuyera a la recuperación de la posición externa de la economía colombiana.

La Segunda Guerra Mundial vendría, sin embargo, a asestar un duro golpe a la capacidad de pagos internacionales del país. El problema de la superproducción se agudizó; los precios disminuyeron aún más y, como se comentó atrás, los términos de intercambio cafeteros cayeron a su punto más bajo. Esto con todo y que

Colombia era el productor cafetero menos dependiente del mercado alemán.

La agudización de la crisis cafetera condujo a la Administración Santos a adoptar un conjunto de medidas para impedir que una nueva situación deflacionaria se transmitiera a toda la economía; algunas buscaban nuevos mercados para el café colombiano y otras mejorar la renta de los cafeteros en el interior, como fue el caso de la 'prima' o sobreprecio que se pagó temporalmente por el café a los productores del grano. Pero, tal vez, la acción más de fondo para defender la economía colombiana y, por consiguiente, a los cafeteros, fue la firma del Convenio Internacional de Cuotas Cafeteras, o Acuerdo Interamericano del Café, en Washington en noviembre de 1940, que estableció un sistema de cuotas para los países exportadores y que tenía como garantía para su correcto funcionamiento el hecho de que el principal consumidor, los Estados Unidos, constituyera parte integral del convenio. La recuperación de los precios conduciría a sucesivas ampliaciones de las cuotas hasta obtenerse su estabilización en junio de 1941. Posteriormente, a fines del año, al entrar Estados Unidos a combatir en la guerra se fijó un precio máximo para la compra del café, de US\$15.9 centavos por libra, que se mantuvo sin cambios hasta la terminación de las hostilidades bélicas en 1945⁴.

Para organizar la participación de Colombia en el Acuerdo Interamericano del Café, el Gobierno Nacional creó en noviembre de 1940 el Fondo Nacional del Café y le concedió tres tipos de recursos financieros para que pudiera desarrollar su tarea de regulación de los precios internos y de absorción oportuna de excedentes de café: una emisión de bonos del mismo Fondo por \$10 millones; un impuesto a los giros sobre el exterior efectuados a través del Banco de la República o las entidades autorizadas para ello, equivalente a \$0.05 por cada dólar; y un impuesto sobre el producto de las exportaciones cafeteras de \$1.00 por cada dólar proveniente de la venta externa del grano, cuando el precio superara un precio mínimo básico. El Gobierno confió el manejo del Fondo a la Federación Nacional de Cafeteros de tal forma que esta entidad quedó encargada de intervenir en el mercado interno, de hacer operaciones de crédito para atender las compras, y de vender

el café previa autorización, en ciertos casos, de los Ministerios de Hacienda y de Economía Nacional.

Al concluir la guerra el precio externo nominal del café registraba un nivel similar al de 1930 y, como quiera que el aumento de los precios coincidió con el de las cantidades exportadas, el poder de compra de ventas externas del país superaba, por primera vez, los niveles de los años veinte. Adicionalmente, Colombia había comenzado a reducir sus inventarios de café desde 1943. Esta circunstancia, sumada al hecho de que el Fondo Nacional del Café contó con los ingresos del impuesto cafetero hasta febrero de 1944, daría lugar a que el Fondo acumulara un patrimonio importante durante estos años, convirtiéndose en uno de los más poderosos entes gubernamentales en términos de su capacidad financiera lo que le permitiría extender su radio de acción mediante la inversión directa o el incremento de sus aportes de capital a empresas como Navenal, la Flota Mercante o la Caja de Crédito Agrario.

El Impacto de la Guerra Mundial sobre la Economía Colombiana

La agudización de la crisis cafetera en 1940 se transmitiría a toda la economía colombiana que, como se vió en el capítulo anterior, se encontraba en proceso de recuperación —con algunos altibajos de corta duración— desde 1936. De ahí que, después de crecer el Producto Interno Bruto a un ritmo promedio de 4.7% anual entre 1937 y 1939, la actividad económica se desaceleró notablemente en los cuatro años siguientes registrando, apenas, un crecimiento anual promedio de 1.1%. De manera similar la inflación que, con excepción de 1938, se había ubicado alrededor del 5% por año entre 1935 y 1940, fué negativa en 1940 y se aceleró en 1942 y 1943 debido a la expansión de reservas en estos años y a las deficiencias de abastecimiento causadas por la guerra. Las importaciones, que venían en aumento desde la segunda mitad de los años treinta se incrementaron, todavía más, al iniciarse la guerra ante las expectativas de escasez que se generaron, por lo cual tuvieron

que ser controladas estrictamente. Pero, después de 1941 caerían drásticamente, llegando el coeficiente de importaciones —PIB a uno de los niveles más bajos de los últimos cincuenta años en 1942. En síntesis, la economía experimentó el impacto de un muy fuerte choque externo en vista de lo cual las autoridades de la época se vieron obligadas a poner en práctica lo que hoy en día se conocería como un programa de ajuste.

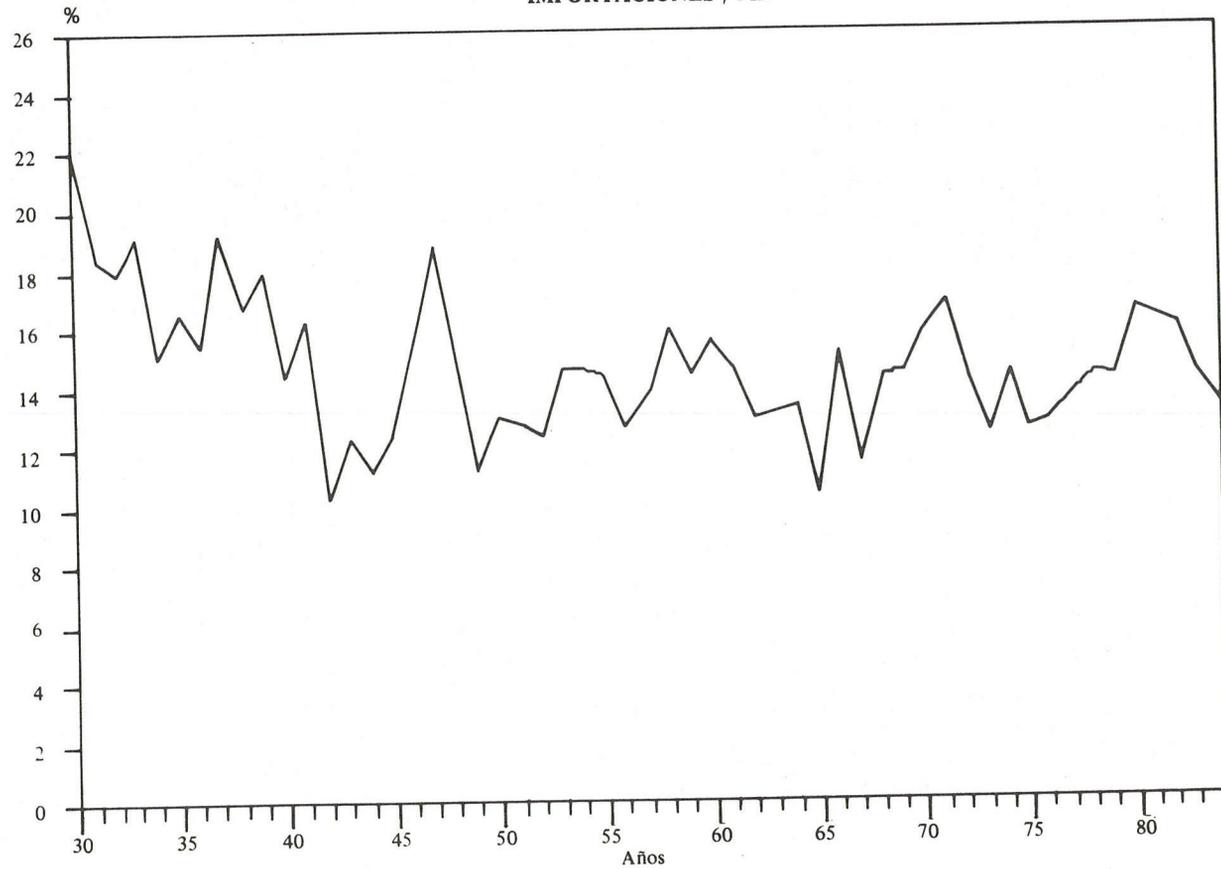
La crisis cafetera y la guerra mundial dieron lugar a un conjunto de acciones gubernamentales que comprendieron en lo fundamental: nuevas modalidades de intervención en el comercio exterior del país; la contratación de crédito externo por parte del Banco de la República cuyo producto se destinaría, a su vez, a financiar al Gobierno Nacional para que éste pudiera continuar ejecutando proyectos de inversión pública e iniciara la promoción de industrias; el control del gasto público y especialmente de las transferencias del presupuesto nacional a los municipios; el fortalecimiento de los ingresos de los mismos municipios mediante la creación del Fondo de Fomento Municipal y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y la creación de nuevos impuestos⁵.

En cuanto se refiere al manejo del sector externo el gobierno optó, desde noviembre de 1937, por la utilización de un nuevo mecanismo: el del control directo de las importaciones, que contempló dos listas de bienes y la prioridad a aquella en la cual se incluyeron los productos que se consideraban esenciales. Además, se estableció un depósito previo a las importaciones como alternativa para elevar, temporalmente, su costo. A comienzos de 1938 se hicieron más estrictos los controles y se prohibieron, transitoriamente, la mayor parte de las importaciones de textiles. En 1940 los bienes de importación se clasificaron en cuatro grupos y se impusieron recargos cambiarios diferenciales que llegaban hasta \$0.20 por dólar. De esta manera las autoridades prefirieron crear nuevas herramientas para hacer frente al déficit de la balanza de pagos en vez de recaer exclusivamente sobre el arancel y la tasa de cambio. Debe anotarse que el uso de todo este instrumental se ha mantenido hasta nuestros días, probando su bondad en el manejo de situaciones de restricción de divisas internacionales.

Uno de los campos en los cuales la Administración del Presidente Eduardo Santos (1938-42) llevó a cabo una tarea especialmente

GRAFICA No. 5

IMPORTACIONES / PIB



activa fue en el del crédito público. Por dos razones básicas. Una, a la cual se hará referencia más adelante, era la necesidad que se tenía de obtener recursos externos para impulsar el desarrollo económico del país. Otra fue la de hacer frente a la caída de ingresos ordinarios del Gobierno causada por el abrupto descenso de las importaciones. De ahí la prioridad que otorgó este gobierno a la regularización de la situación de la deuda pública; a poner fin a la moratoria que desde 1935 venía afectando el crédito interno y externo de Colombia, y a introducir mayor orden y mejores sistemas en el manejo del crédito público. Consecuentemente, entre 1940 y 1942 se lograron acuerdos definitivos con los acreedores de la deuda denominada en dólares a cargo de la Nación, por concepto de los empréstitos de 1927, 1928 y 1929, que no fueron cosa distinta a una reestructuración de las condiciones de pago de una deuda que no se había honrado. Además se obtuvo, en 1940, un préstamo por la suma de US\$10.0 millones con el Export-Import Bank de los Estados Unidos, que fue contratado por el Banco de la República y que sirvió para que éste concediera, a su vez, un préstamo a la Nación por el equivalente a US\$17.5 millones (con respaldo en la Concesión Salinas), de los cuales US\$7.0 millones se destinaron a incrementar el capital de la Caja Agraria. Más tarde, en julio de 1941 se celebraría un nuevo contrato de crédito, esta vez entre la República de Colombia y el Export-Import Bank, por US\$12 millones, que se destinaría a un plan de carreteras, al aporte de capital en el Instituto de Fomento Industrial (IFI), a obras de irrigación y desecación, y a las labores de fomento agrícola de la Zona Bananera.

Los ingresos ordinarios de la Nación sufrieron una reducción considerable por la caída en los ingresos del impuesto de aduanas a causa de la crisis cafetera, de la escasez de divisas, de las restricciones de cambio exterior, del control de exportaciones en Estados Unidos durante la guerra, y de las dificultades de transporte marítimo originadas, también, en la guerra. Esta coyuntura conduciría a la creación de nuevos impuestos por parte del Gobierno haciendo uso de facultades extraordinarias cedidas por el Congreso. Dentro de éstos sobresalió la introducción de un gravamen sobre las ventas de algunos productos industriales (tejidos, cemento, azúcar y cerveza) aplicable únicamente a nivel industrial y un recargo del 20% en el impuesto de exceso de utilidades. Adicionalmente, en 1942

se modificaron, para hacerlos más ágiles, los trámites para la liquidación y el cobro de los impuestos directos y se adoptaron medidas relacionadas con el impuesto de renta, entre ellas una primera forma de doble tributación. Más adelante, durante el primer año de la segunda Administración López Pumarejo, en una atmósfera de recesión, crisis fiscal e inflación, se revirtieron algunas de las modificaciones en el sistema tributario del Gobierno de Santos pero se puso en marcha un Plan Fiscal más ambicioso, al considerar que “los recursos no alcanzaban a llenar el vacío creciente que dejaban los descensos en algunas rentas y que era necesario adoptar providencias más radicales para hacer frente a la situación”. El plan incluyó una elevación del 35% en las tarifas del impuesto sobre la renta, el ahorro obligatorio en “Bonos de Defensa Económica Nacional”, y la inversión por parte de los exportadores colombianos y de los inversionistas extranjeros de una porción de las divisas que vendían al Banco de la República⁶.

Los años críticos para la economía colombiana durante la Segunda Guerra Mundial fueron 1942 y 1943. A partir del año siguiente mejoró la oferta de insumos importados, comenzó la reactivación de la economía y se desaceleró la acumulación de reservas. Por ello, en 1944 se corrigieron muchas de las medidas tributarias de emergencia aunque se consolidó el incremento del 35% en las tarifas del impuesto de renta y se inició el desmonte de aquellas de control monetario que habían tenido que promulgarse. En 1945 se regresaría, además, al control de las importaciones; la preocupación no era ya la acumulación de reservas sino, por el contrario, la posibilidad de su rápido descenso⁷.

No podría concluirse esta sección sin hacerse mención al hecho de que al romper Colombia relaciones con Alemania e Italia el 18 de diciembre de 1941 —unos días antes se había hecho lo propio con Japón— el Presidente Santos consideró indispensable adoptar medidas con respecto al control y la administración de los bienes de los extranjeros por lo cual se colocó bajo el sistema de fideicomiso a empresas alemanas, italianas o de capital mixto, establecidas de tiempo atrás en Colombia. Este fue el caso de dos instituciones bancarias, el Banco Alemán-Antioqueño y la sucursal del Banco Francés e Italiano para la América del Sur. El primero se colocó en fideicomiso en la Caja Agraria pero en marzo de 1942 se colombia-

nizó y cambió su nombre por el de Banco Comercial Antioqueño, siendo nombrado gerente general el doctor Gonzalo Restrepo Jaramillo y revisor Don Vicente Uribe Rendón quien fuera posteriormente, y por muchos años, presidente de esta importante institución⁸.

La segunda quedó al cuidado de una junta directiva colombiana —de la cual hicieron parte ciudadanos como Estéban Jaramillo, César García Álvarez, Camilo De Brigard Silva y Miguel Santamaría Caro— que la operó hasta el fin de la guerra cuando los accionistas extranjeros volvieron a tener el control de las acciones. Es interesante que, a pesar de haber recobrado los extranjeros el manejo de la sucursal, ellos mismos juzgaron conveniente mantener una junta directiva con participación de eminentes colombianos desde esa época hasta que se produjo su transformación en entidades bancarias nacionales con capital mixto a raíz de la Ley 55 de 1975 de “colombianización” de las sucursales de bancos internacionales en el país⁹.

Evolución financiera y control monetario

La década del cuarenta atestiguó un avance importante en la actividad del sector bancario colombiano al adquirir significación dentro de los pasivos de los bancos las cuentas corrientes y recuperar el ahorro financiero la participación que tenía, dentro del PIB, en 1930. De esta forma los depósitos en cuenta corriente, que representaban un 37% de los pasivos en 1940, pasarían a constituir un 55% en 1950. A su vez, la cartera bancaria, que había permanecido prácticamente estancada entre 1936 y 1942, adquirió un nuevo impulso en la segunda mitad de los años cuarenta llegando a representar un 49% de los activos totales de los bancos en 1950. Estos fenómenos eran una manifestación del cambio en las actitudes de las personas con el crecimiento económico y del progreso del sector industrial que venía presentándose continuamente desde los años veinte.

Las cifras que describen el comportamiento del sistema bancario entre 1940 y 1950, incluidas en el informe de la primera misión internacional que analizó la economía colombiana, señalan que en

el curso de estos diez años los bancos estuvieron en plena capacidad para expandir el crédito, a tiempo que mantuvieron cómodos niveles de exceso de encaje. No hubo problema para que los bancos incrementaran su base de capital y captaran más depósitos; en efecto, el patrimonio bancario aumentó en términos constantes, elevándose a un valor máximo en 1947. A través de la década el comercio obtuvo cerca de la mitad de los créditos concedidos; el crédito industrial se mantuvo relativamente estable hasta 1945 pero se incrementó en forma notoria posteriormente, alcanzando el 20% de la cartera en 1949, un porcentaje superior al de los créditos para ganadería y agricultura. Por último, los préstamos para la construcción extendidos por los bancos aumentaron después de la guerra pero fueron bajos en relación con el crédito hipotecario suministrado por otras fuentes, en especial por el Banco Central Hipotecario¹⁰.

Además de la evolución natural de la intermediación financiera, la oferta monetaria se expandió a ritmos altos en la primera mitad de los años cuarenta debido al notable incremento de las reservas internacionales cuyo saldo se multiplicó por siete veces entre 1940 y 1945 al pasar de US\$25 millones a US\$177 millones. Por este motivo la preocupación de las autoridades pasó a ser, en 1942 y 1943, la del control monetario a fin de evitar un desbordamiento de la inflación, la cual se elevaría en 1944 al 20%, el más alto desde 1934. Dentro de esta óptica, la segunda Administración López Pumarejo sometió al Congreso en febrero de 1943 un proyecto de ley que se denominó "Plan Económico" y que buscaba dotar al Ejecutivo de los instrumentos necesarios "para tomar medidas más radicales contra el crecimiento desmesurado del medio circulante"¹¹. Este plan, que se plasmó en la Ley 7a. de 1943, contempló intervenciones del Gobierno para controlar los precios, para el control de las entradas de divisas al Banco de la República y para el control monetario. En este último frente se dispuso el alza del encaje de los bancos y la congelación forzosa de parte de los fondos de empresas y particulares.

De esta manera, 1943 marcó el inicio en Colombia de la actuación del Gobierno en el manejo monetario a través de instrumentos diferentes al del movimiento de la tasa de redescuento del Banco de la República. El Decreto 1148 del 10 de junio, modificado y

adicionado posteriormente por el 1304 del 3 de julio, determinó elevar en un 100%, pero de manera gradual, el encaje sobre las distintas clases de exigibilidades de bancos y cajas de ahorro, así: 40% antes del 30 de junio, 30% antes del 30 de septiembre y 30% antes del 31 de diciembre de 1943. Se facultaba también al Ministerio de Hacienda “para aplazar prudencialmente la fecha de los dos últimos aumentos decretados de acuerdo con las condiciones del mercado monetario”. A su turno, las sumas correspondientes a estas elevaciones de encaje debían invertirse en certificados de oro, en dólares de los Estados Unidos de América o en moneda legal, expedidos por el Banco de la República y con un interés del 3% anual. A las empresas y a los particulares se les obligó, igualmente, a inmovilizar en estos papeles, y por el término de dos años, una parte de sus utilidades líquidas, pero a un interés del 4% anual que cancelaría el Fondo del Café. A los importadores se les obligó, por su parte, a invertir en los mismos documentos “una suma equivalente al diez por ciento del valor de los giros que hagan al exterior en pago de sus importaciones” con lo cual tuvo origen el depósito previo al giro de la importación con miras a controlar la expansión de la oferta monetaria y no a reducir la demanda de importaciones. Por último, con el fin de “evitar la llegada al país de capitales extranjeros destinados a la especulación, el Decreto 1148 estableció que la importación de nuevos capitales requería autorización expresa de la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones, de acuerdo con la reglamentación que dicha Oficina adopte con la previa aprobación del Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta la necesidad o conveniencia económica de dichos capitales”. La regulación de los flujos de capital de corto plazo por parte de las autoridades quedaría así incorporada dentro del arsenal de instrumentos de la política monetaria que ha subsistido hasta el presente¹².

Al finalizar 1946 se suspendió la afluencia de divisas al país y cambió el signo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En 1947 y 1948 las reservas internacionales descendieron llegando, en el último de estos años, a un nivel inferior al que habían alcanzado en 1943. A finales de la década vendría el inicio de un ciclo de elevación de los precios de café (1946-1955) que conduciría a una mejora en los términos de intercambio y en la posición de la balanza de pagos. La caída en las reservas de 1947 y 1948 fue, sin embargo, más que

compensada por el aumento en el crédito del Banco de la República al Gobierno, a los bancos oficiales y a los bancos comerciales. De esta forma, el nivel de los medios de pago se incrementó en 27% entre 1946 y 1949 mientras que los precios se elevaron en cerca del 50%. De acuerdo con el informe de la Misión del Banco Mundial de 1949, el auge de las importaciones y el nivel sin precedentes de las inversiones locales había provocado, nuevamente, una expansión adicional del crédito comercial entre 1946 y 1949. Esta situación, unida “al crecimiento de los gastos del gobierno, los déficit y la concesión de préstamos a las instituciones públicas de crédito, contribuyeron, todavía más, al cuadro inflacionista”¹³.

Así las cosas, al finalizar la década, con repunte de los precios del café y una actividad productiva en expansión —especialmente a nivel de la industria y de la agricultura mecanizada— se registraba la preocupación por el fenómeno inflacionario, afirmándose que podría constituir, “durante varios años, un serio problema”¹⁴.

Estado y desarrollo económico

Los años de la guerra coincidieron, en Colombia, con un período importante de promoción del desarrollo económico desde el Estado, bien a través de la creación de instituciones que pudieran otorgar crédito a largo plazo para la vivienda, la agricultura o la industria, bien mediante la adopción de unas primeras normas de planeación sectorial y la conformación de algunos comités para planes indicativos en la industria.

En 1939 se fundó el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se le señaló como función el otorgamiento de préstamos hipotecarios con plazo hasta de 30 años para la construcción de vivienda rural; posteriormente, en 1942, se amplió el radio de acción del mismo instituto al disponerse la creación de una “Sección de Vivienda Popular Urbana”. De otro lado, ya se ha mencionado cómo, con base en los recursos del crédito externo obtenido con el Export-Import Bank, en 1940 se efectuó una importante inyección de capital a la Caja de Crédito Agrario y se creó una sección destinada a otorgar crédito agrícola a mediano y largo plazo. A la Caja,

además, se incorporó en 1940 el Fondo Nacional de Ganadería que se había creado un año antes con el propósito de estimular la cría y el levante de ganado. Por último, y muy importante, el Decreto 1157 de 1940 autorizó la organización del Instituto de Fomento Industrial, IFI, con el fin de “promover la fundación de empresas que se dediquen a la explotación de industrias básicas y de transformación de materias primas nacionales, que la iniciativa y el capital particular no hayan podido por sí solas desarrollar satisfactoriamente”¹⁵.

La organización de estas nuevas entidades estatales se complementó con la promulgación de normas que buscaban la obtención de recursos de largo plazo para facilitarles así el cumplimiento de su especializada tarea. Dentro de éstos los más importantes fueron los bonos a seis años que se autorizó emitir a la Caja de Crédito Agrario y a la sección industrial del Banco Central Hipotecario (Decreto 1156 de 1940). Estos bonos podían ser adquiridos por las cajas de ahorro y por los bancos comerciales y redescontados por el Banco de la República a la misma Caja de Crédito Agrario, a los bancos hipotecarios, y a los bancos comerciales, cuando para su vencimiento no faltara un plazo mayor de diez y ocho meses; adicionalmente, los préstamos que otorgaran los bancos comerciales con garantía de estos papeles serían redescontables en el Banco de la República. De esta forma, se introducía una primera modificación al esquema de operación de la banca comercial introducido en 1923 a fin de estimular las inversiones en agricultura e industria, “pero con bien estudiadas precauciones para evitar indefinidos ensanches del medio circulante que vinieran a provocar un movimiento inflacionario”¹⁶.

En el caso del IFI, el aporte de capital del Gobierno Nacional se realizó con recursos del crédito externo obtenido con el Export-Import Bank de los Estados Unidos. La creación del IFI se enmarcó, además, dentro de la idea de realizar un Plan de Fomento Manufacturero (Decreto 1157 de 1947) que procuraría asegurar la producción de los artículos alimenticios y materias primas industriales necesarios para el sostenimiento y el desarrollo interno de las actividades industriales en el país y, simultáneamente, “la exportación de géneros comerciales en proporciones que permitan un satisfactorio incremento de nuestra capacidad de compra en el extranjero”¹⁷.

Este plan señaló una serie de industrias básicas cuyo desarrollo recibiría atención prioritaria por parte del nuevo instituto y llevó a cabo un primer intento de zonificar las distintas regiones del país para efectos del aprovechamiento de su potencial agrícola o industrial. Paralelamente determinó eximir por cinco años del impuesto de patrimonio a empresas que se establecieran en los subsectores contemplados en el plan, con ventajas mayores para aquellas que se montaran en regiones todavía no incorporadas a la economía nacional.

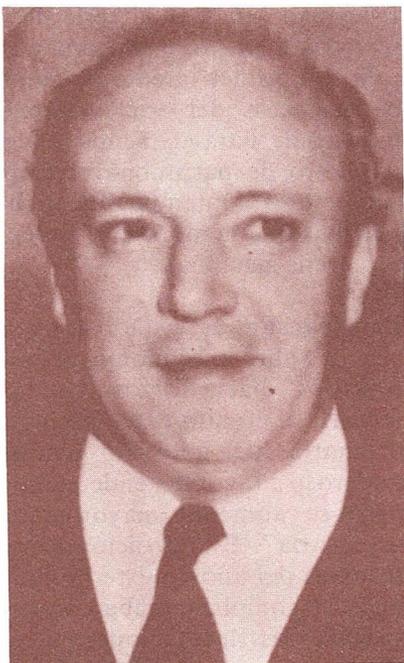
La expansión del Estado con el objeto de “producir determinados efectos sobre la economía del país y sobre el curso de los negocios privados” hacía forzoso, en opinión de su principal inspirador, recurrir al crédito externo en razón de la estrechez de los ingresos ordinarios del gobierno central. Había entonces un argumento poderoso a favor del endeudamiento externo: “se aumenta la deuda pero se aumenta mayormente la base económica llamada a soportarla”. Esta posición con respecto a la necesidad de utilizar recursos del ahorro externo para promover el crecimiento económico se complementaba con la de obtener créditos externos para suavizar las fluctuaciones en los ingresos corrientes del gobierno como consecuencia de la dependencia del fisco en el comportamiento del sector externo. Se veía, así, que incrementos transitorios en los ingresos conducían a elevar el gasto público a niveles imposibles de mantener y que no podían reajustarse con brusquedad “cuando el péndulo toma la dirección opuesta... precisamente en momentos en que el mantenimiento del equilibrio económico indica una política diferente”¹⁸.

Organización y evolución de la Asociación Bancaria

Los años cuarenta son para la Asociación Bancaria de organización de sus actividades por lo cual se llevan a cabo varias reformas en sus estatutos y se comienzan a crear departamentos especializados, como el de seguridad bancaria, que buscaba prevenir e investigar delitos y fraudes en que resultaban afectados los bancos. Se empieza, también, a elaborar un proyecto para crear una sección sobre información de crédito para servicio de los afiliados.



Roberto Urdaneta



Luis Angel Arango

En 1946 falleció Don Julio E. Lleras quien por diez años había sido Presidente de la Asociación. En su reemplazo fue nombrado el doctor Luis Angel Arango, a la sazón subgerente del Banco de la República. El doctor Arango actuaría como Presidente de la Asociación por diez meses al cabo de los cuales renunció en vista de su designación como gerente general del Banco de la República al fallecer Don Julio Caro. Para sucederlo en la Asociación Bancaria se nombró a Don Ernesto Michelsen Mantilla quien, coincidentalmente, había reemplazado a Don Julio E. Lleras en la gerencia del Banco Central Hipotecario. Se mantenía así la tradición de designar a un banquero no-comercial, si así puede llamársele, en la coordinación de las actividades de la banca comercial.

A su turno, durante la mayor parte de la década (1943-1948) actuó como Director-Secretario de la Asociación el ex-ministro Roberto



Eduardo Soto

Urdaneta Arbeláez quien unos años más tarde habría de ocupar la Presidencia de la República. Con anterioridad a Urdaneta había sido secretario de la Asociación el doctor Juan de Dios Carranquilla. En 1948, al retirarse Urdaneta, desempeñaría las funciones de Director-Secretario, equivalentes hoy en día a las de Presidente de la Asociación, el doctor Eduardo Soto Pombo.

Hay que mencionar, por último, que en 1945 se había fundado en Medellín el Banco Industrial Colombiano, en 1949, en Bogotá, el Banco del Comercio, y en 1950, también en Bogotá, el Banco Popular de Bogotá.

NOTAS

1. *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*, Informe de una Misión dirigida por Lauchin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco de la República, Bogotá, 1951.
2. Durante la primera mitad de los años treinta se discutió internamente en Colombia sobre la conveniencia o inconveniencia de un acuerdo entre Brasil y Colombia para defender los precios. De hecho, un primer intento de acuerdo se buscó en Sao Paulo en 1931. En el país hubo dos corrientes claras frente a la bondad de un acuerdo: una, liderada por Mariano Ospina Pérez, quien como gerente de la Federación se oponía por considerar que cualquier pacto podía frenar el desarrollo de la caficultura en Colombia y, otra, cuya cabeza visible era Alfonso López Pumarejo, quien apoyaba la idea por razones económicas y de política internacional (respaldo del Brasil a Colombia en su disputa territorial con Perú). Ver Ocampo José Antonio y Montenegro Santiago, *Crisis Mundial, Protección e Industrialización - Ensayos de Historia Económica Colombiana*, *op. cit.*, pp. 21 a 26, y Lleras Restrepo Carlos, *Crónica de mi Propia Vida*, Tomo II, *op. cit.*, p. 70. De acuerdo con el expresidente Lleras, en 1938 los hechos parecían darle "razón a las tesis que había sostenido el doctor Ospina Pérez y éste aprovechaba toda oportunidad que se le presentara para sostenerlo así y atacar las que él atribuía a López Pumarejo con alguna razón".
3. Mediante el Decreto del 11 de junio de 1932, que dictó normas sobre almacenes de depósito, se autorizó a los bancos de la República y Agrícola Hipotecario, a la Caja Agraria, a la Caja Colombiana de Ahorros y a la Corporación Colombiana de Crédito para suscribir acciones de estas entidades. Patiño Roselli Alfonso, *La Prosperidad al Debe y la Gran Crisis 1925-35*, *op. cit.*, p. 462.
4. Lleras Restrepo Carlos, *Política Cafetera 1937-78*, Bogotá, 1979, y Ocampo José Antonio, *La Crisis del Capitalismo Mundial y su impacto sobre la Economía Colombiana (1929-45)*, *op. cit.*
5. Lleras Restrepo Carlos, *Memoria de Hacienda 1942 - El Crédito Público Rentas y Gastos Públicos*, Imprenta del Banco de la República, Bogotá, 1942 y Ocampo José Antonio, *Ibíd.*
6. Araujo Alfonso, *Memoria de Hacienda 1943*, Imprenta del Banco de la República, 1943. Es interesante citar la justificación del Ministro Araujo para el Plan Fiscal: "Dos caminos se abrían al Ejecutivo en esta emergencia: acomodar los

gastos públicos al reducido producto de las rentas o apelar a nuevos recursos para saldar el déficit. El primero comportaba muy serios quebrantos para la Administración Pública y graves repercusiones sobre la economía general del país, así que se optó por el segundo que fue sugerido al Congreso en el proyecto de ley presentado en las sesiones ordinarias del año pasado conocido con el nombre de 'Plan Fiscal' ”.

7. Ocampo José Antonio, *La Crisis del Capitalismo Mundial y su impacto sobre la Economía Colombiana (1929-45)*, op. cit.
8. De la Espriella Ossio Alfonso, *El Secreto Bancario - Historia de la Banca en Colombia*, op. cit., p. 46.
9. Lleras Restrepo Carlos, *Crónica de mi propia vida*, Tomo IV, Stamato Editores, Bogotá, junio de 1983. En un libro reciente se describen las actuaciones del Gobierno con respecto al manejo de más de 2.500 propiedades de alemanes, 1.500 propiedades italianas y algunas japonesas durante la guerra, dedicándose un capítulo al mecanismo de fideicomiso y otro a la forma en la cual se radicó en Suiza, un país neutral, la propiedad del Banco Francés e Italiano. Ver Galvis Silvia y Donadio Alberto, *Colombia Nazi 1939-45*, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1986. La información sobre los miembros de la Junta Directiva de la sucursal del Banco Francés e Italiano fue suministrada por el doctor Alfredo Miani.
10. *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*, op. cit. Es interesante el comentario de que el incremento de los créditos comerciales durante la guerra “contribuyó enormemente a la especulación en valores de capital” y de que buena parte de los mismos “fue a sostener la especulación en artículos importados”, p. 347.
11. Araujo Alfonso, Memoria de Hacienda 1943, op. cit., p. 20.
12. *Ibid.*, pp. 27, 28 y 29.
13. *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*, op. cit., p. 331.
14. *Ibid.*, p. 329.
15. Lleras Restrepo Carlos, “La Obra Económica y Fiscal del Liberalismo”, *El Liberalismo en el Gobierno, sus Realizaciones*, Tomo II, Bogotá, 1946.
16. Lleras Restrepo Carlos, *Crónica de mi propia vida*, Tomo III, p. 28. Es de interés citar el comentario de Carlos Lleras sobre estas medidas: “Conforme a la política que nos habíamos fijado, mientras aplicábamos las más rigurosas normas de economía en los gastos públicos, fomentábamos la agricultura y la industria por todos los medios de que podía disponerse. No debo olvidar que la idea de los bonos industriales había sido ya puesta en práctica, aunque dentro de regulaciones más estrictas por Julio Eduardo Lleras en el Banco Cen-

tral Hipotecario, en el Decreto 2096 de 1937 sobre esta materia. Ahora venían los bonos agrarios a complementar los nuevos recursos asignados a la Caja y los que prudentemente podían demandarse al redescuento”.

17. *Ibid.*, p. 29.

18. Citas tomadas de Lleras Restrepo Carlos, *Memoria de Hacienda 1942 - El Crédito Público - Rentas y Gastos Públicos*, *op. cit.*, pp. 7 a 13. Lleras Restrepo consideraba, claramente, que el uso del crédito público era necesario “no solamente para imprimir un mayor ritmo de actividad al país sino para mantener el que se conquista en cada etapa y para impedir que la historia de la vida nacional se convierta en una crónica de avances incompletos y de periódicas retiradas”.

Capítulo IV

Los años cincuenta: Vicisitudes políticas y económicas

Los años cincuenta fueron enormemente difíciles para la economía y para la sociedad colombianas. La primera experimentó rápidos cambios, tanto en el corto plazo como en sus tendencias más profundas, cuyo manejo exigió grandes dosis de creatividad, trabajo y capacidad de asimilación de parte de quienes tuvieron sobre sus hombros la responsabilidad de conducirla. La segunda atravesó momentos oscuros de violencia partidista, sufrió la pérdida de la estabilidad institucional y recuperó la confianza en su destino al lograrse el acuerdo del Frente Nacional. Detrás de las vicisitudes de una y otra tenía lugar una transformación de la mayor trascendencia.

El crecimiento económico durante este período fue insuficiente y desequilibrado pero se vio acompañado de un cambio estructural importante. El sector agropecuario, que en la segunda mitad de los cuarentas constituía un 40% de la economía, redujo esta contribución a cerca de un 34%, disminución que tuvo lugar simultáneamente con el surgimiento y la consolidación de nuevas actividades productivas. En especial de la industria pero también del transporte, las comunicaciones y los servicios públicos modernos. A esta evolución no fué ajeno al sector financiero; una primera medida de su participación dentro del PIB indicaba en 1950 que las actividades financieras constituían el 1.9% de éste y diez años más tarde el 2.4%. De su parte, el ahorro financiero también se haría mayor a lo largo de esta década.

Todos estos cambios se reflejaron en los movimientos espaciales de la población por el sustancial incremento de la migración del campo hacia las ciudades de tal manera que en 1964 un 52% de la población del país habitaba en cabeceras municipales. Como se transmitieron, también, a la estructura del empleo, dentro de la cual la ocupación en los sectores secundario y terciario pasaría a tener un mayor peso relativo al constituir un 51.2% de la total. Así, entonces, al concluir la década del cincuenta la preocupación por el problema urbano se había involucrado a la agenda de los temas prioritarios del país, en vista de la magnitud de los desplazamientos poblacionales hacia las ciudades y de la incapacidad de éstas para albergar y proveer de servicios a sus nuevos habitantes. A la vez, pocos años más tarde la generación de empleo entraría a formar parte del problema urbano por cuanto una proporción cada vez más elevada de gentes no encontraba oficio remunerado¹.

La estrategia de desarrollo que venía poniéndose en marcha desde los años treinta, basada en la sustitución de importaciones, se reforzó con las medidas de reforma financiera de 1951. La reforma apuntaló el ambiente especialmente propicio para el avance de la producción agrícola e industrial de la primera parte de los años cincuenta, en razón de la disponibilidad de divisas; de la demanda creciente de bienes y servicios que trajo consigo una bonanza cafetera de corta duración; y de las acciones de protección y estímulo a la inversión adoptadas por el Gobierno, que no excluyeron la acción del mismo Estado en la promoción de nuevos proyectos industriales, ni su participación directa en la producción de derivados del petróleo a través de la creación de ECOPETROL.

El optimismo en lo económico de principios de los años cincuenta —que contrastaba con la angustia de la violencia política— fue perdiéndose a lo largo de la década en vista del manejo muy traumático de la política económica desde el momento en el cual cayeron los precios del café en 1955. Estas vicisitudes incidirían en el cambio político de 1957, cuando se desploma la dictadura del General Rojas Pinilla y es reemplazada por una Junta Militar de Gobierno. De ahí en adelante el orden de los factores se invertiría; no sería más la economía la que influiría sobre el comportamiento político sino éste último sobre la economía para hacer menos dura y

agobiante la realidad de los problemas del desarrollo del país en la etapa inicial del Frente Nacional.

La reforma financiera de 1951

“Los cambios que se introdujeron en la legislación financiera en 1951 constituyeron una *verdadera revolución*; las normas Kemmerianas impedían al Banco de la República y a los bancos comerciales extender el crédito que requería la producción. Simultáneamente, se otorgó al Banco Central una capacidad de manejo monetario y una flexibilidad que no tenía”. Este fue el comentario del Ministro de Hacienda al cual correspondió poner la reforma financiera de 1951 en vigencia, Antonio Alvarez Restrepo, al interrogársele recientemente sobre este episodio de la historia económica de Colombia².

En realidad, la idea de estimular el avance de los sectores productivos —la agricultura y la industria en particular— fue adquiriendo fuerza a lo largo de la década del cuarenta en la medida en la cual se cuestionaban algunos principios de la legislación bancaria de 1923. Ya se vio, además, que no sólo fue asunto de discusión teórica sino que la nueva concepción comenzó a llevarse a la práctica a través del diseño de mecanismos novedosos de financiación a mediano plazo y de la creación de instituciones oficiales cuya función era, precisamente, la del fomento económico. Al despuntar los años cincuenta se daban las condiciones propicias para un cambio en la legislación; existía un consenso a nivel de los dirigentes sobre la necesidad de “dispensar el crédito para crear la riqueza antes que para transformarla o simplemente desplazarla”³.

El espíritu de comienzos de la postguerra era en los países latinoamericanos el de acelerar y consolidar el desarrollo económico con base en la estrategia de sustitución de importaciones, en la inversión directa del Estado en proyectos industriales, en el proteccionismo y en la canalización de mayores recursos de crédito para la producción. En Colombia se habían avanzado pasos en todas estas direcciones pero era insuficiente lo realizado en materia de crédito para apoyar las actividades del sector privado. De ahí que al finalizar los años cuarenta tuviera lugar en el país

una controversia acerca de la función del Banco de la República como autoridad monetaria y como entidad reguladora y orientadora del crédito en la economía. A ella no fue ajena la discusión sobre el papel de los banqueros y dirigentes privados en el diseño de la política monetaria y crediticia. Una primera consecuencia de esta agitación de ideas en torno al tema de la moneda y el crédito lo constituyó la presentación al Congreso Nacional de diversos proyectos de ley de reforma del crédito bancario, a partir de 1947, que no llegaron a ser aprobados⁴.

Los sucesos del 9 de abril de 1948 servirían de detonante para iniciar en firme el proceso de reforma. El Decreto 1407 del 30 de abril redujo al 25% el encaje legal mínimo de los billetes en circulación; concedió a la Junta Directiva del Banco de la República facultades para dictar normas sobre encaje de los bancos; y autorizó el aumento, con el visto bueno del Ministro de Hacienda, de los cupos para préstamos y descuentos a los bancos afiliados al Banco de la República con el fin de contribuir a la restauración del orden económico. Estas autorizaciones se utilizaron de inmediato, procediendo el Banco de la República a invertir recursos en cédulas del Banco Central Hipotecario, con veinte años de plazo, para que éste último pudiera otorgar créditos a los damnificados del 9 de abril que habían sufrido pérdida de sus negocios. Asimismo el Banco de la República redescontó préstamos de los bancos comerciales al comercio en los cuales el Estado cancelaba los intereses durante el período de gracia. Las circunstancias, pues, rompían la vieja tradición de ortodoxia de la banca central⁵.

En 1949 vino a Colombia la primera misión enviada por el Banco Mundial a país alguno en América Latina, por solicitud del Presidente Ospina Pérez, siendo su director el profesor Lauchin Currie, un destacado economista que había sido asesor del Presidente Roosevelt en los años treinta. Casi simultáneamente se encontrarían en el país dos expertos funcionarios de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, los señores Gerard Alter y David Grove. Ambos grupos de trabajo presentaron sendos informes que cuestionaron los principios que habían inspirado la organización institucional del sistema financiero en Colombia desde 1923 y propusieron modificar las disposiciones legales vigentes, al igual que las prácticas crediticias de los bancos comer-

ciales. Aunque para la Misión del Banco Mundial la preocupación de Kemmerer por la liquidez de los bancos era comprensible, si se tenía en cuenta la historia del crédito bancario antes de 1923, la solidez del sistema bancario no dependía, en última instancia, “del plazo de vencimiento de los activos de un banco, sino de la solidez de la economía en general” por lo cual, “en una economía sana y en estado de expansión, tener documentos a plazos mayores, es absolutamente compatible con una sólida estructura de los activos bancarios”⁶. Para el señor Grove, de otro lado, las normas de 1923 no habían diferenciado adecuadamente entre el Banco de la República y los bancos comerciales, razón por la cual el primero no había podido operar agresivamente realizando préstamos o inversiones que tuvieran un impacto favorable sobre la composición de la inversión total en el país o sobre el nivel y la orientación de la actividad económica. Era necesario, entonces, efectuar una revisión básica de la legislación sobre el Banco de la República y, posteriormente, actualizar las normas sobre bancos comerciales e hipotecarios⁷.

También en 1949 se publicó en la Revista del Banco de la República un artículo del señor Carlos Villaveces, subgerente del Banco de Colombia y miembro de la Junta Directiva del Banco de la República, en el cual se sugerían cambios en la legislación con el propósito de que las autoridades estuvieran en capacidad de “amortiguar los efectos de los ciclos económicos mediante una política anticíclica”. La aplicación de esta política estaría a cargo del Banco de la República y en opinión de Villaveces debería comprender: el establecimiento de encajes flexibles; la utilización de operaciones de mercado abierto para aumentar o disminuir la cantidad de moneda en circulación; el uso de las tasas de interés para estimular o desalentar las nuevas inversiones; la asignación del crédito “por medio de disposiciones concernientes a los redescuentos, cuotas de cartera, plazos de las obligaciones y tasas de interés diferenciales”; el estímulo o la contracción de la demanda a través de la política fiscal; y, eventualmente, y como medida transitoria, la regulación del comercio exterior por medio del control de las importaciones o de los cambios internacionales. Villaveces, además, consideraba que el gobierno debía tener una adecuada participación en la Junta Directiva del Banco de la República de tal forma que en ella el gobierno, de un lado, y las

fuerzas económicas, de otro, tomaran “de común acuerdo las medidas adecuadas”⁸. De ahí que el influyente banquero se mostrara de acuerdo con el proyecto de ley sobre orientación de crédito que había presentado a consideración del Congreso el Ministro Jaramillo Ocampo⁹.

A pesar de que el proyecto de ley de reforma del crédito bancario no fue aprobado, a principios de 1950 se expidió el Decreto 384, precursor del crédito de fomento. Este oficializó la protección del Banco de la República para aquellos créditos destinados a financiar la producción, a plazo mayor de un año, en caso de que el banco comercial que los realizaba llegare a enfrentar problemas de liquidez. En agosto del mismo año, otro decreto, el 1760, permitió la conversión por parte de los bancos comerciales de los pasivos de corto plazo a cargo de las empresas industriales, en obligaciones de largo plazo, y al Banco de la República descontar los respectivos pagarés¹⁰. Se abrió así la puerta para entrar de lleno a la modificación de las normas financieras.

La oportunidad para el cambio en la legislación se presentó en 1951 al conformarse, en enero de este año, una comisión de la Junta Directiva del Banco de la República para estudiar un nuevo contrato entre la entidad y el Gobierno, en vista de que en julio de 1953 vencía el que se encontraba vigente que, como se mencionó en un capítulo anterior, había cedido al Banco la facultad de emisión. Esa comisión, de la cual fue designado presidente Don Manuel Mejía, gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, tuvo como punto de partida el Informe Grove y el artículo del señor Villaveces y, como aspectos fundamentales de su trabajo, el análisis de las facultades que debería tener la Junta Directiva —lo cual dependería del alcance jurídico que tuviera la delegación de funciones por parte del Congreso Nacional al Banco Central— y el de la composición de la misma Junta Directiva¹¹.

El primer resultado de las tareas de esta Comisión de Reforma Bancaria fue el Decreto-Legislativo 756 de 1951 del 5 de abril. A este siguió, el 2 de octubre, el 2057, que prorrogó el contrato entre el Gobierno y el Banco de la República hasta 1973 y modificó la composición de su Junta Directiva. Estos dos decretos-legislativos configuran lo que hoy en día se conoce como la Reforma Financiera de 1951.

El Decreto 756 de 1951, vigente hasta la creación de la Junta Monetaria en 1963, incorporó en la legislación la extensión del radio de acción del Banco de la República que venían solicitando los expertos y los dirigentes públicos y privados. La Junta Directiva del Banco de la República quedó autorizada para, entre otras muchas funciones, abrir cupos de crédito para el “descuento de operaciones destinadas a determinadas actividades económicas, de acuerdo con las necesidades del desarrollo agrícola, industrial y comercial del país”. Se le otorgó, igualmente, la capacidad para obrar selectivamente en cuanto a montos y condiciones de tasa de interés de estos créditos, “según la importancia económica de la respectiva operación y su finalidad”. Además, y muy interesante, la Junta podía ahora fijar y variar el encaje de bancos y cajas de ahorro “a fin de hacer efectiva la política monetaria y de crédito que se estimare más oportuna” y señalar encajes “hasta del 100% sobre aumentos futuros de depósitos exigibles o a término”¹².

Una disposición adicional del Decreto 756 de 1951 merece comentario: la autorización otorgada al Banco de la República para elevar el cupo de crédito a favor del Gobierno Nacional hasta una cantidad no mayor al 8% “del valor de las rentas que se recauden en el año inmediatamente anterior”. Este cupo solamente podía utilizarse para “cubrir deficiencias estacionarias o transitorias de Tesorería, y mantener la regularidad en los pagos que se deriven del ejercicio del Presupuesto Ordinario, sin que pueda abrirse con base en él ningún crédito adicional o extraordinario nuevo”¹³. Esta norma, con ligeras variaciones, ha sobrevivido hasta nuestros días.

Por su parte, el Decreto 2057 de 1951 autorizó al Gobierno para celebrar un nuevo contrato con el Banco de la República que prorrogó por veinte años más, a partir del 20 de julio de 1953, el término de duración del Banco y el ejercicio, en su favor, del derecho exclusivo de emisión de billetes. El Decreto mantuvo una Junta Directiva de nueve miembros, pero aclaró su composición estableciendo que en ella participarían el Ministro de Hacienda, dos directores designados por el Gobierno, tres directores elegidos por los bancos, un director propuesto por las sociedades de agricultores del país y por las asociaciones de ganaderos y escogido por el gobierno, un director propuesto por las Cámaras de Comercio, que

también sería escogido por el gobierno, y el gerente de la Federación de Cafeteros¹⁴.

En síntesis, la reforma financiera de 1951 representó un compromiso entre la banca rígida y ortodoxa del año veintitres y la banca estatal dedicada exclusivamente a financiar el crecimiento económico. La reforma reconoció los cambios que se habían operado en casi treinta años en las teorías y en las prácticas financieras y adecuó la legislación a esos cambios sin alterar, en lo más fundamental, la esencia de las instituciones colombianas. Se iba así dibujando el camino del compromiso, de la negociación, de la transacción entre extremos, que se convertiría en característica del manejo económico colombiano en los años siguientes.

Auge y Caída de los Precios del Café

Al abrirse la década del cincuenta el ciclo de precios del café se encontraba en una fase de ascenso que venía desde 1941. Los precios externos se triplicaron entre 1945 y 1950 superando el nivel de \$0.50 por libra, tendencia que se mantendría durante los cuatro primeros años de la nueva década hasta alcanzar \$0.80 por libra en 1954. A partir de este año se inició una fase de caída de precios que se prolongaría hasta fines de los años sesenta. Esta evolución respondía al comportamiento general de los precios de los productos básicos, que se elevaron durante la guerra de Korea y descendieron después en forma sostenida hasta fines de la década del sesenta para iniciar, posteriormente una etapa de recuperación¹⁵.

La trayectoria de la economía colombiana continuó estrechamente vinculada durante los años cincuenta a lo que ocurría a nivel internacional. Así lo reconoció, en su momento, el Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1960, o “Plan Decenal”, en su repaso de la evolución colombiana entre 1950 y 1959. Se juzgaba que los precios del café habían jugado un doble papel: mientras en la primera parte de la década tuvieron un efecto expansivo sobre la situación económica interna y sobre la capacidad para importar, durante la segunda “representaron, sin duda, el principal factor limitante del desarrollo económico, en razón a que, al no alcanzar

el mayor volumen de las exportaciones a compensar las pérdidas causadas por la baja de los precios, se redujo la capacidad importadora del país¹⁶.

Durante la década del cincuenta el país comenzó a perder participación en la producción exportable mundial de café. Después de haber alcanzado un 20% durante los años cuarenta, en la primera mitad de los cincuenta se bajó a 17% y, en la segunda, a un poco más de 13%. Este desempeño, compatible con el comportamiento de la producción interna —que creció muy lentamente— contrastaba con el de los años treinta cuando el crecimiento continuo de las cantidades exportadas de café permitió mantener un sector exportador relativamente dinámico. Hay que recordar que a lo largo de los años cincuenta el mercado no estuvo regulado por un pacto internacional al cual estuviera vinculado Estados Unidos (país en el cual el consumo de café había descendido notablemente), lo que hizo difícil controlar la oferta exportable a partir de 1955 cuando se inició un nuevo ciclo de sobreproducción mundial del grano a pesar de la intervención de la Federación de Cafeteros en las compras internas. En estas circunstancias, fué gracias al esfuerzo de ventas de la Federación de Cafeteros en los mercados europeos que se logró evitar una rebaja más acentuada de las exportaciones de café colombiano¹⁷.

La evolución cafetera condicionó grandemente el manejo de la política económica y el comportamiento de la actividad productiva global y de los precios internos a lo largo de los cincuentas y de buena parte de los años sesenta. La participación de las exportaciones de café dentro de las totales se incrementó en cerca de siete puntos en el período 1950-54 con respecto a la registrada en la segunda mitad de la década del cuarenta, que había sido del 72%, pero descendió ligeramente entre 1955 y 1960. La estrecha dependencia del café conduciría a las autoridades a iniciar, a finales del decenio, un esfuerzo de promoción de exportaciones. Dentro de éste jugaron papel importante el manejo cambiario, por haberse permitido la venta de las divisas provenientes de exportaciones distintas de café en un mercado 'libre', y los incentivos tributarios a través del "Plan Vallejo" en 1959, que exceptuaba de derechos de aduana las importaciones destinadas a la producción de bienes de exportación, y de la creación, en la reforma tributaria de 1960, de un descuento especial aplicable a la actividad exportadora.

Crecimiento Económico y Desarrollo Sectorial: Insuficiente y Desequilibrado

La fluctuación del precio externo del café dió origen a un crecimiento desigual de la economía durante la década del cincuenta. En su primer quinquenio la tasa media de expansión del PIB fue de 5.0% mientras en el segundo sería de 3.7%. En promedio el crecimiento anual del PIB en los diez años fue de 4.3% y el incremento en el producto per-cápita fue de sólo un 1.0%, con todo y la satisfactoria evolución del conjunto de la actividad económica. Cabe recordar que el aumento de la población fue particularmente acelerado en los años cincuenta y sesentas cuando el país experimentó una primera 'transición demográfica' ya que el descenso en la mortalidad no se dió simultáneamente con el de la fecundidad por lo cual el crecimiento de la población registró un ritmo del 3% anual.

La industrialización, que se había convertido en el elemento central de la estrategia de desarrollo económico latinoamericano, encontró en la primera parte de la década del cincuenta condiciones propicias para su profundización en Colombia en razón del auge del precio externo del café y de la disponibilidad de reservas internacionales. Además, en 1951 se puso en práctica una reforma arancelaria que elevó los niveles de protección, introdujo un sistema mixto de aranceles específicos y ad-valorem, y adoptó una nomenclatura arancelaria moderna. Tal vez más importante fue el hecho de que la favorable coyuntura externa encontró proyectos industriales en los cuales podían realizarse inversiones y, cómo se comentó en detalle atrás, un ambiente gubernamental y económico que favorecía la inversión: demanda creciente, proteccionismo, interés del Estado de invertir directamente en el sector industrial, y mayor canalización de recursos de crédito por parte del sistema financiero para apoyar la actividad productiva. No es de extrañar, por consiguiente, que la producción de la industria manufacturera entre 1952 y 1955 hubiera promediado un crecimiento del 7.5% por año, ni que hubieran surgido empresas nuevas en los sectores de la siderurgia, los productos químicos, las fibras textiles sintéticas, las hilazas textiles, etc. y se hubieran expandido otras como las de llantas, las refinerías de petróleo, y la industria de papeles y cartones¹⁸.

El desempeño del sector agrícola durante el período 1947/49 - 1956/58 fue especialmente pobre, registrando una tasa anual promedio de 2.5% que resultó inferior a la de crecimiento de la población. Los cálculos del "Plan Decenal" señalan, de esta manera, que al finalizar los años cincuenta la producción agrícola por habitante no alcanzaba los niveles del trienio 1947-49. Desde esa época se pondría de presente la gran dificultad del sector productor de alimentos para responder a los incrementos de la demanda interna y, por tanto, el potencial inflacionario de la agricultura colombiana. Sin embargo, durante los años cincuenta y sesenta tuvo lugar una transformación de importancia dentro del sector agrícola como fue el incremento muy notable de la producción de los cultivos comerciales modernos (arroz, algodón, sorgo, soya, cebada, caña de azúcar y ajonjolí); en efecto, estos productos aumentaron su participación en el valor bruto de la producción de los 18 cultivos más importantes del 12.2% en 1950-54 al 22.6% en 1960-64. La agricultura tradicional, base de la oferta de alimentos, empezaba así a quedar relegada, haciéndose visible el fenómeno de "dualismo agrícola" que se ha descrito como "la característica principal de la agricultura colombiana durante la post-guerra"¹⁹. De ahí, también, la preocupación del "Plan Decenal" sobre el efecto negativo que podía tener el bajo dinamismo de la agricultura sobre el desarrollo de la economía en su conjunto y, en particular, en la expansión del sector industrial. Esta inquietud llevaba a los planificadores de la época a recomendar "la aplicación de programas encaminados a solucionar simultáneamente problemas sociales y económicos, inclusive a través de una reforma agraria integral", con el propósito de dar una solución completa al problema del atraso de la agricultura²⁰.

Las fluctuaciones del sector externo de los años cincuenta también incidieron en la evolución de actividades como la construcción y los servicios públicos en vista de las oscilaciones de la demanda interna y de la necesidad que se tuvo, a partir de 1956, de restringir el gasto público como consecuencia de la destorcida de los precios del café. El desarrollo, pues, de los llamados sectores urbanos entró en receso desde mediados de los cincuenta, en especial la construcción pública y privada, cuando simultáneamente empezaba a generarse un fenómeno masivo de migración rural - urbana. Finalmente, la minería, representada fundamentalmente en la producción petro-

lera, observó un ritmo alto de crecimiento a finales de la década; las exportaciones de petróleo, a su vez, contribuyeron en un 12% al valor de las exportaciones totales en este período. Pero, ya desde esa época se planteaban interrogantes serios sobre la perspectiva del petróleo como renglón de generación de divisas ante los cambios en la estructura del comercio mundial del producto, por el descubrimiento de yacimientos en el medio oriente de producción a costos muy bajos, y por el aumento en la demanda interna de combustibles que originaba el crecimiento de la economía²¹.

Las Vicisitudes de la Política Económica

El fin de los años cuarenta se vió marcado por nuevas dificultades en lo económico y, sobre todo, por los gravísimos acontecimientos de abril de 1948 que tuvieron una profunda repercusión en el manejo de algunos aspectos de la economía colombiana. Un punto de confluencia entre lo económico y lo político era la preocupación inflacionaria, en vista de la aceleración del ritmo de crecimiento de los precios a partir de 1946. Por ello, a una fase de expansión que tuvo lugar inmediatamente después de la guerra, y que dió lugar a un déficit externo considerable y a la elevación de los precios, siguió una política de ajuste en 1948 que incluyó la oficialización de un mercado de cambio libre para los capitales y las divisas provenientes de las exportaciones menores, en junio, y una devaluación, la segunda en veinticinco años, que aprobó el Congreso Nacional mediante la Ley 90 del 16 de diciembre de 1948 y que elevó el tipo de cambio de \$1.75 a \$1.95 por dólar²². En 1949 se presentó una nueva expansión de la economía y la inflación subió en 1950 al 20%. Así las cosas, la nueva década encontraba al gobierno y al país en un ambiente de absoluta austeridad.

Como ya se comentó, entre 1950 y 1954 la economía experimentó un período de bonanza externa que se tradujo en una elevación de las exportaciones de bienes y de servicios a US\$763 millones en este último año —1.7 veces más que en 1950— y de las importaciones a una cifra similar, US\$744 millones. A este comportamiento de las importaciones no fue ajeno el manejo de la política económica el cual buscó, fundamentalmente, ajustar la economía a las nuevas

condiciones externas que operaban sobre el sector real; es decir, ampliando las posibilidades de inversión y de producción. Así, en 1951 se relajó el control de las importaciones, transfiriéndose un buen número de bienes de la lista de prohibida importación o de licencia previa, a la lista de libre importación, y en 1954 se eliminó la lista de prohibida importación. Además, a pesar de la devaluación de 1951 —la única de la cual puede decirse que no se llevó a cabo en una situación de deterioro de la balanza de pagos—, que aumentó el costo de un dólar de \$1.95 a \$2.50, la sobrevaluación del peso que tuvo lugar entre ese año y 1957 estimuló las importaciones²³.

Naturalmente toda la bonanza no se fue en importaciones. Las reservas internacionales más que se doblaron entre los años considerados, alcanzando un nivel de US\$270 millones, equivalentes a más de cuatro meses de importaciones, con lo cual se regresaba a una situación de relativa holgura externa*. Vale mencionar que a lo largo de estos años fue posible mantener bajo control la inflación, al ubicarse su ritmo promedio anual entre 1951 y 1955 por debajo del 5.0%, a pesar del importante crecimiento de la base monetaria y de los medios de pago. En algunos períodos específicos, sin embargo, los precios se elevaron considerablemente; ello ocurrió entre junio de 1953 y junio de 1954 en razón de la acumulación de reservas por lo cual se actuó en el frente monetario, subiéndose los encajes y limitándose la cantidad de pesos en poder de los exportadores de café. El sector público contribuyó al satisfactorio resultado de la política económica al mantenerse, hasta 1955, un superávit presupuestal —con todo y la expansión del gasto público— como consecuencia de la elevación de los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior y de la reforma tributaria de 1953 mediante la cual el gobierno militar gravó las rentas de capital en cabeza de los socios accionistas y no solamente de las sociedades, creando así el mecanismo de la “doble tributación”.

* En el Anexo con la serie de los indicadores macroeconómicos se presenta una columna con el cálculo, año por año, del número de meses de importaciones que podrían comprarse con reservas internacionales disponibles al final de cada año. Como se puede observar, este indicador subió a 4.38 en 1954 y no habría de alcanzar un nivel parecido sino hasta principios de los años setenta. Las cifras más altas entre 1929 y 1985 se obtienen a fines de los años setenta (bonanza externa y endeudamiento) y durante los años de la guerra (imposibilidad para importar).

La situación cambió drásticamente desde 1955 al caer el precio externo del café. Fue necesario, por tanto, revertir las medidas de política económica que se habían adoptado en la primera mitad de los años cincuenta, especialmente las referentes al manejo de las importaciones. Por veinte días en febrero de 1955 se cerró el otorgamiento de licencias y, algunos meses más tarde, se montó todo un complejo y poderoso mecanismo para controlar las importaciones: se aumentó diferencialmente el impuesto de timbre, se volvieron a establecer categorías de bienes para efecto de la aprobación de licencias, y se regresó a los depósitos previos. En mayo de 1955, ante el agravamiento de la situación cafetera a causa de los cambios de política cambiaria de Brasil, la posición de reservas de Colombia se hizo más precaria por lo cual las autoridades abrieron la posibilidad de un dólar libre para las importaciones menos esenciales, para los servicios y para las exportaciones menores. Gradualmente, además, fueron trasladándose mercancías a la categoría de menos esenciales (y alto impuesto de timbre) y el mercado libre de divisas. En fin, con tal de no mover la tasa de cambio se recurrió a una cantidad enorme de esquemas especiales que buscaban evitar la salida de divisas lo que, de hecho, era devaluar de una manera disfrazada. Sin embargo, al finalizar 1956 era evidente que la tasa oficial de \$2.50 era insostenible y que el enredado aparato de control de las importaciones, mediante el cual se había intentado sustituir la devaluación, era inmanejable²⁴.

La atención de la política económica a partir de 1955 se centró completamente en la defensa de la balanza de pagos. De esta forma, en adición al manejo cambiario y del comercio exterior que se ha descrito, el Gobierno del General Rojas Pinilla se vio obligado a suspender su programa de inversiones públicas. Pero la desaceleración del gasto no fue suficiente para hacer frente al desajuste de la situación financiera del Gobierno en estos años por lo que hubo de recurrirse al crédito del Banco de la República para financiarlo. Ello explica el gran crecimiento de la oferta monetaria entre junio de 1956 y junio de 1957 (27.5% vs 18.1% en el mismo período del año anterior). La combinación de circunstancias negativas en la economía —receso en la producción, desajuste externo y fiscal, desbordamiento monetario, y elevación de la inflación— tuvo, sin duda, influencia en los sucesos políticos de mediados de 1957 que dieron

lugar a la caída del General Rojas y a su reemplazo por una Junta Militar de Gobierno.

La Junta Militar adoptó un programa de completa austeridad. Su primera actuación en lo económico la constituyó la promulgación de una reforma cambiaria que se puso en vigencia por medio del Decreto 107 del 17 de junio de 1957. El nuevo esquema contempló la coexistencia de dos mercados de cambio fluctuantes, uno de 'certificados' y otro de 'capitales'; el establecimiento de una lista de licencia previa y otra de prohibida importación; la creación de un Fondo de Regulación Cambiaria; y la cancelación de la deuda comercial pendiente. A fines de junio el precio del mercado de certificados era \$4.85 y el de capitales de \$5.90; se había realizado "la devaluación más fuerte de la historia colombiana"²⁵. Simultáneamente el programa de estabilización hizo uso de los depósitos previos a las importaciones que se elevaron al 100% en vista de la incapacidad para controlar la expansión de crédito con destino al gobierno, al sistema bancario y a la Federación Nacional de Cafeteros²⁶. Todas estas medidas surtieron su efecto. Las importaciones descendieron en el período 1957-59 a un nivel inferior, en términos reales, al que se había registrado entre 1950 y 1952 por lo que se regresaría al final de la década a una posición de superávit en la balanza comercial. El crecimiento en el índice de precios también se rebajó, colocándose por debajo del 10% entre 1958 y 1962. El costo de la política económica se dió por el lado de la producción cuya expansión se redujo a un ritmo inferior al de la tasa de aumento de la población, a tiempo que la tasa de formación de capital se recortó a la mitad de la obtenida entre 1955 y 1956. Como se observa, todo el énfasis del nuevo proceso de ajuste recayó sobre la actividad productiva por no existir en la práctica margen para el endeudamiento externo, a pesar del apoyo del Fondo Monetario Internacional, del Export-Import Bank y de la banca comercial americana²⁷.

No debe sorprender que la década del cincuenta concluyera en un ambiente de pesimismo sobre las perspectivas de corto plazo de la economía que, por fortuna, se veía matizado por el optimismo que generaba el esquema político que había entrado a regir desde el 7 de agosto de 1958, después de su ratificación en las urnas mediante el plebiscito de diciembre de 1957.

Los bancos oficiales y la evolución del sistema bancario

La década del cincuenta vió nacer tres instituciones bancarias oficiales orientadas a la promoción de sectores específicos de la producción.

En 1950 el Gobierno Nacional autorizó al Municipio de Bogotá para organizar un 'banco prendario', como lo había definido y reglamentado la ley desde 1931 con el fin de proteger de la usura a las clases sociales de ingresos más bajos. En 1951 una ley, la 7a. de este año, permitió que esta institución se convirtiera en un banco comercial y desarrollara, por ende, todo el conjunto de las operaciones bancarias; la ley limitó, eso sí, las cuantías y las condiciones de los préstamos del nuevo banco a fin de que favoreciera, efectivamente, a pequeños industriales y personas de reducidos ingresos. Nació, así el Banco Popular.

A finales de 1953 se fundó, en desarrollo del Decreto 2314 de ese año, el Banco Cafetero, con capacidad para llevar a cabo todas las actividades propias de la industria bancaria, con énfasis en la financiación de la producción, recolección, transporte y exportación de café y otros productos agrícolas, siendo su único accionista el Fondo Nacional del Café. Dos años más tarde se organizó el Banco Ganadero —denominado inicialmente Banco Ganadero Popular— también con autorización para prestar todos los servicios de un banco comercial pero encaminándolo, preferencialmente, según sus estatutos, al renglón de crédito ganadero "con el objeto de incrementar el fomento y el desarrollo de la industria pecuaria". La creación del Banco Ganadero fue impulsada por el Gobierno obligándose la suscripción forzosa de acciones por parte de los particulares envueltos en actividades pecuarias y participando el Estado en su capital.

Con el surgimiento de tres bancos oficiales en los años cincuenta, adquirió relevancia la acción directa del Estado en la actividad financiera con miras a complementar la tarea de la banca privada y se reforzó, desde ese momento, el perfil de un sistema bancario mixto —privado y oficial—. Esta evolución, que llevó a que para 1963 casi un 30% del total de los activos financieros estuvieran en poder de instituciones financieras oficiales, no ha dejado desde esa

época de inquietar a los banqueros privados quienes han señalado, repetidamente, el tratamiento inequitativo que el gobierno confiere a los bancos privados en relación con el de los oficiales²⁸.

Pero los indicadores sobre el desenvolvimiento del conjunto del sistema bancario muestran que la década del cincuenta fue de crecimiento y consolidación de sus actividades. La cartera de los bancos con respecto al PIB alcanzó en estos diez años las participaciones más elevadas de los últimos cincuenta años acercándose al 18% en 1955 y 1956. En términos constantes, de otro lado, el patrimonio de la totalidad de las entidades bancarias se multiplicó por dos veces y media entre 1950 y 1960 y era, en este último año, similar al de 1983 y superior al de 1984. Adicionalmente, el proceso de intermediación financiera continuó su curso, tal como lo muestra el aumento de la cartera dentro del total de los activos de los bancos, a pesar de su repliegue en la segunda parte de la década. Todo lo cual dice de la importancia que fueron tomando los bancos durante este decenio y de su contribución a la expansión de la producción en el país.

Las estadísticas de estos años permiten comprobar, igualmente, que los propósitos de la política financiera adoptada a partir de 1950 se tradujeron en un incremento en los préstamos a la agricultura y a la industria. Mientras en 1953 un 7% de los créditos del sistema bancario se destinaba a la actividad agrícola (incluyendo la cafetera), en 1964 esta cifra se acercaba al 13%. Los préstamos al sector industrial, por su parte, ganaron terreno, desplazando en importancia, en 1963, a los canalizados al comercio²⁹. Es más, a tiempo que en 1951 la cartera de corto plazo de los bancos comerciales privados constituía un 90% de la total, en 1964 representaba un 74% de la misma. Las medidas de los cincuentas, en especial el Decreto 384 de 1950 y la ley 26 de 1959, que habían, el uno, facilitado el crédito hasta por cinco años y su redescuento en el Banco de la República, y obligado, la otra, a los bancos a destinar el 15% de sus depósitos a la vista y a término al fomento de la agricultura y la ganadería, modificaron efectivamente el esquema de la operación bancaria en el país.

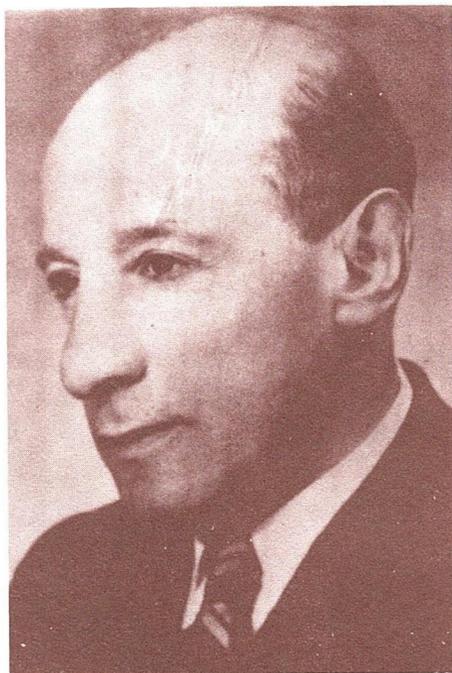
La Creación de las Corporaciones Financieras

El énfasis que desde fines de los años cuarentas venía otorgándose a la canalización de ahorro para la inversión en proyectos industriales se plasmó, a partir de 1957, en la iniciativa de crear un intermediario financiero especializado en el otorgamiento del crédito de inversión a largo plazo. La idea nació aparentemente a raíz de la visita a Colombia de una nueva misión del Banco Mundial en 1952. Pero fue solamente hasta 1957 que el gobierno autorizó, por la vía del Decreto-Ley 336, la organización de sociedades denominadas 'corporaciones financieras', con el objeto de encauzar el capital nacional y el extranjero a la financiación de la producción, en particular la destinada a la exportación³⁰. A pesar de esta autorización, y de su posterior reglamentación en 1958, las corporaciones no se crearon sino cuando el gobierno expidió el Decreto 2369 de 1960 que definió con claridad sus objetivos, sus funciones y el alcance de su actividad. El mismo decreto permitió a los bancos comerciales y a las compañías de seguros para adquirir y conservar acciones de las corporaciones, y al Banco de la República para redescantar sus obligaciones.

En 1959 se crearon dos corporaciones: la Corporación Financiera de Desarrollo Industrial, en Bogotá —que más tarde se denominaría Corporación Financiera Colombiana— y la Corporación Financiera Nacional, en Medellín. Posteriormente, en 1961 se fundaron otras dos: la de Caldas y la del Valle. Y en 1963 se organizó la Corporación Financiera del Norte, en Barranquilla. Al finalizar ese año, de otra parte, los activos de las corporaciones financieras constituían un 4.6% de los activos totales de las instituciones financieras colombianas.

La Asociación Bancaria: Actuaciones en varios frentes

En 1961, al cumplir la Asociación Bancaria veinticinco años de fundada, se celebró en Bogotá la Primera Convención Nacional Bancaria. Era Presidente Ejecutivo de la institución el doctor Jorge Restrepo Hoyos quien sucedió al doctor Ignacio Copete Lizarralde. Este cargo había sido creado en la reforma de estatutos de 1960 a



Ernesto Michelsen

partir de la cual la representación legal de la entidad está en cabeza del Presidente Ejecutivo.

Don Ernesto Michelsen, ocupó la Presidencia de la Asociación Bancaria entre 1947 y 1960 o sea, a todo lo largo de la década del cincuenta. En 1956 presentó renuncia del cargo en razón de su retiro de la gerencia del Banco Central Hipotecario, pero la Asamblea General de la Asociación enmendó los estatutos de la entidad abriendo la posibilidad de que su presidente hubiera desempeñado los cargos de gerente general o subgerente de un establecimiento bancario que formara o hubiera formado parte de la Asociación. Desde 1960 hasta su fallecimiento a principios de 1965 se desempeñó como consejero de la entidad. El doctor Copete, a su vez, reemplazó a Don Ernesto Michelsen en la Presidencia pero su esta-



Jorge Restrepo Hoyos

día en esta posición fué muy breve por haber sido llamado a desempeñar un cargo en el exterior.

El Informe de Labores presentado por el Presidente de la Asociación a la Primera Convención Bancaria consignó las varias actividades llevadas a cabo por la institución en los cincuentas³¹. Entre ellas se menciona la participación de la Asociación en la redacción del Decreto 756 de 1951 —parte sustancial de la reforma financiera de 1951— la creación de un Departamento Técnico-Económico y el hecho de que la idea de destinar un porcentaje de las exigibilidades a la vista en préstamos para el fomento de la agricultura y de la ganadería —que se convirtió en la Ley 26 de 1959— hubiera surgido de la Asociación.



Ignacio Copete

La contribución de la banca comercial a la modernización agrícola del país se vió reforzada a principios de los años sesenta cuando, por iniciativa de los empresarios agrícolas, José Mejía Salazar y Ricardo Rodríguez, la Asociación Bancaria propuso al Banco de la República un plan especial de crédito agropecuario que se realizaría a través de los principales bancos del país y se financiaría con depósitos colocados en dichas entidades por el Banco de la República en función del capital pagado, la reserva legal y la cartera de cada una de ellas. El Banco de la República dió su visto bueno a esta iniciativa en agosto de 1961 y en la Asociación Bancaria se organizó un departamento técnico que se llamó 'Agrocrédito' que ha servido, desde ese momento y hasta nuestros días, para supervisar la correcta utilización de los recursos de crédito de fomento agropecuario. Agrocrédito tuvo hasta 1974 una Junta Adminis-

tradadora de la cual formaron parte, además de los promotores de la idea, empresarios y hombres públicos de las calidades de Joaquín Vallejo, Rodrigo Llorente, Alberto Isaza, Hernán Melguizo y Pedro Bernal.

Pero tal vez la actuación de los bancos en los años cincuentas se recuerde más claramente por su activa participación en los acontecimientos de mayo de 1957 que dieron lugar a que el General Gustavo Rojas Pinilla dejara la Presidencia de la República. En efecto, el 7 de mayo los principales bancos privados del país (Andes, Colombia, Bogotá, Comercial Antioqueño, del Comercio, e Industrial Colombiano) cerraron sus puertas al público después de que un par de días antes el ejército hubiera disparado contra dos estudiantes en Bogotá. Paralelamente con la interrupción de sus servicios los gerentes de estos establecimientos se dirigieron por escrito al Superintendente Bancario haciéndole saber que recurrían a esta medida como una forma “para señalar al Gobierno nuestro deseo de que el país regrese a la plenitud de su vida democrática y republicana”³². Esta comunicación dió lugar a una retaliación de parte de la Superintendencia que llegó al extremo de autorizar la toma de posesión y haberes del Banco de Bogotá, y del mismo gobierno que prohibió, por decreto, el cobro de intereses sobre los préstamos y las obligaciones vigentes. La tensión entre bancos y gobierno alcanzaba de esta manera un máximo nivel en la víspera de la caída de la dictadura y, sin duda, contribuía a que este evento se produjera. Al retornarse a la normalidad, la Asamblea de la Asociación, reunida el 22 de mayo, aprobó una resolución para ser enviada a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República en la cual se solicitaba nombrar como gerente del Banco “a una persona que por su prestigio nacional e internacional, su conocimiento de los problemas bancarios y del país y su trayectoria, lo hagan merecedor de desempeñar tan importante cargo”. En la misma sesión de la Asamblea se sancionó al Banco Popular, miembro de la Asociación, por haber colaborado en la adopción de medidas contra los bancos privados nacionales³³.

No puede dejarse de mencionar, tampoco, que el primer paro laboral bancario tuvo lugar en junio de 1959 organizado por la Asociación de Empleados Bancarios, ACEB, que se había fundado al finalizar 1958. Cuando el movimiento llegaba al climax el

gobierno expidió el Decreto 1953 mediante el cual declaraba como “servicio público” el correspondiente a la industria bancaria. En la solución del conflicto intervino por iniciativa de la Asociación Bancaria y en calidad de arbitro designado por ambas partes, el señor Presidente de la República, Alberto Lleras Camargo, quien en su fallo reconoció la existencia de un “desequilibrio peligroso” en el nivel de los sueldos de los empleados bancarios y destacó la importancia del salario dentro de su remuneración³⁴. Un año después, en septiembre de 1960, tendría lugar un segundo paro que se prolongó por diez días y cuya bandera era la representación de los sindicatos de los bancos en la administración de los respectivos establecimientos. También en esta oportunidad se llegaría hasta el fallo de tribunales de arbitramento.

Además de los bancos que la habían fundado en 1936 y que todavía subsisten de una u otra forma, al término de los años cincuenta estaban también afiliados a la Asociación Bancaria: El Banco Comercial de Barranquilla, el Banco del Comercio, el Banco Industrial Colombiano, el Banco Popular, el Banco del Estado, el Banco Prendario Nacional —que se había fundado en 1955 e incorporado el Banco Prendario Municipal de Barranquilla el cual, a su vez, se había organizado en 1950—, el Banco Ganadero, y el Banque Nationale pour Le Commerce et L’Industrie —que se había establecido en Colombia en 1954 y que en agosto de 1966 cambiaría su razón social por Banque National de París, en 1973 por Banco Francés Colombiano y en 1978 se convertiría en el Banco Mercantil. El Banco de la República era miembro honorario de la Asociación.

Es de interés anotar que en 1958 se afiliaron a la Asociación, en el mismo día, tres almacenes generales de depósito: Los Almacenes Generales de Depósito Mercantil S.A. (subsidiarios del Banco de Colombia y conocidos hoy como “Almacenar”), Los Almacenes Generales de Depósito Santa Fé S.A. (subsidiarios del Banco de Bogotá y conocidos hoy como “Almaviva”) y los Almacenes Generales de Depósitos Gran Colombia S.A. (subsidiarios del Banco Comercial Antioqueño y conocidos hoy como “Almagran”). En enero de 1959 harían su ingreso los Almacenes Generales de Depósito del Comercio S.A. (“Almadelco”), subsidiarios en ese momento del Banco del Comercio.

Por último, a raíz del retiro en 1956 del doctor Eduardo Soto Pombo de la posición de Director de la Asociación, asumió esta posición el doctor Rafael Merchán Restrepo, quien venía actuando como secretario y quien ocupaba la gerencia (cargo que había sustituido al de Director en la reforma estatutaria de 1960) al cumplir la entidad veinticinco años en 1961.

Notas

1. Ocampo José Antonio, Bernal Joaquín, Avella Mauricio, Errázuriz María, *La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1985)*, mimeo, Fedesarrollo, op. cit.
2. Conversación con el ex-ministro Antonio Alvarez Restrepo, septiembre 18 de 1986, Bogotá.
3. Jaramillo Ocampo Hernán, "Exposición de Motivos al Proyecto de Ley sobre Orientación del Crédito Bancario, presentado al Congreso de Colombia. *Revista del Banco de la República*, Bogotá, diciembre de 1949. Un primer proyecto de ley fue presentado por la Administración Ospina Pérez en 1947. y apoyado por los ministros de hacienda Francisco de Paula Pérez y José María Bernal. Este dió paso a uno segundo, que recogía lo fundamental del primero, que fue el sometido al Congreso por el Ministro Jaramillo Ocampo en 1949.
4. Jaime Mz-Recamán en su libro de historia jurídica del Banco de la República comenta que "el Congreso de 1947 trató de expedir una ley sobre el Banco de la República que fue objeto de críticas por la forma unilateral como estaban concebidas las enmiendas a la organización del Banco en ella planteadas pero la situación política no permitió que el proyecto pasara". Mz-Recaman Jaime. *Historia Jurídica del Banco de la República*, op. cit. p. 26. A su turno, en un trabajo con Mauricio Abella se menciona el proyecto de ley "sobre reforma bancaria" presentado al Congreso por Jorge Eliécer Gaitán en 1947 que cambiaba la noción del banco central como "Banco de los Banqueros" por la de "Banco de la Nación Colombiana", o sea que el Banco de la República sería un órgano estatal concebido para el desarrollo económico "de la Nación" y dotado de instrumentos, no sólo de control cuantitativo sino de dirección general de la política bancaria. Avella Mauricio y Caballero Carlos, "La Economía Política de la Reforma Financiera", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. XIII N° 4, Diciembre 1983.
5. Gómez Arrubla Fabio, *Historia del Banco de la República 60 años*, Talleres Gráficos del Banco de la República, 1983, pp. 118 y 119.
6. *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*, op. cit. p. 338. La sección sobre "Política Monetaria y Crediticia" de este informe concluía afirmando que las restricciones impuestas por la legislación de 1923 había "ido más allá de lo necesario al tratar de asegurar la liquidez bancaria" y que, como resultado de dichas restricciones, "surgió una completa separación entre el sistema bancario y la formación de capital" por lo cual el sistema bancario no estaba en posición para "contribuir plenamente a la formación de capital".

7. Grove David, *Deficiencias en la Estructura de la Banca Central Colombiana*, copia mecanográfica de mayo de 1950 suministrada gentilmente por el doctor Fernando Vélez Bermúdez, Asesor Jurídico de la Presidencia del Banco de Bogotá. Para Grove, “el record del Banco de la República en la determinación y ejecución de una política monetaria positiva, acorde con las necesidades de un país vigoroso como Colombia, ha sido desalentador... Ha existido falta de perspectiva en las relaciones de las responsabilidades del Banco hacia otros bancos, el Gobierno y el público... El Pensamiento de los expertos sobre los problemas monetarios ha cambiado tremendamente, en los últimos veinte años, y muy pocos de estos desarrollos se reflejan en la legislación o en la política monetaria del Banco de la República”. Adicionalmente, para Grove, “si un país cree, como lo acepta la mayoría de los países en la actualidad, que una política monetaria realmente dinámica y eficaz es esencial para el mantenimiento del pleno empleo y un desarrollo económico equilibrado, entonces las responsabilidades y los poderes discrecionales del Banco Central deben extenderse en grado tal que hagan difícil justificar la propiedad y el control privado de la institución”.
8. Villaveces Carlos, “Política Anticíclica”, estudio preparado para la Segunda Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano celebrada en Santiago de Chile en 1949. *Revista del Banco de la República*, diciembre de 1949, pp. 1265 a 1269.
9. Proyecto de Ley sobre Orientación del Crédito Bancario, *Revista del Banco de la República*, diciembre de 1949, p. 1269 y 1271. El proyecto establecía, en lo fundamental, un encaje bancario entre 5 y 50% y la discrecionalidad de la Junta del Banco de la República para fijar el encaje así como los montos y las diferentes tasas de interés de los cupos para préstamos, descuentos y redescuentos de las entidades afiliadas al Banco teniendo en cuenta para ello tanto la política de crédito aconsejable por razones macroeconómicas como la importancia de los sectores a los cuales se orientara finalmente el crédito.
10. Gómez Arrubla Fabio, *Historia del Banco de la República 60 Años*, op. cit. p. 121.
11. Mz-Recamán Jaime, *Historia Jurídica del Banco de la República*, op. cit. En este libro se reproducen todas las actas de la comisión que se menciona en el texto y tiene, por ello, un enorme valor para los historiadores económicos. De especial interés resulta el acta de la reunión del 26 de enero de 1951 que transcribe un proyecto de decreto que se había elaborado por insinuación del señor Ministro de Hacienda en el cual se creaba una ‘Junta Monetaria’ dentro del Banco de la República compuesta por el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco de la República y un miembro nombrado por la Junta Directiva del Banco para un período de dos años que tendría “la responsabilidad principal de la iniciativa de las medidas económicas y financieras para la regulación monetaria, crediticia y cambiaria”. Se aceptaba, en ese momento, la sugerencia contenida en el Informe Grove. Sin embargo, el siguiente proyecto de decreto que estudió la comisión no contenía esta disposición.

12. Decreto Número 756 de 1951 (Abril 5), transcrito en Mz-Recamán Jaime, *Ibid*, pp. 61 a 65.
13. Artículo 4, Decreto número 756 de 1951 (abril 5), *Ibid*.
14. Decreto 2057 de 1951 (octubre 2), transcrito en Mz-Recamán Jaime, *Ibid*, pp. 66 a 69. Es interesante anotar que, en su sesión del 9 de enero de 1951, la comisión de reforma bancaria estudió el Informe Grove en lo referente a la Junta Directiva del Banco de la República. A pesar de que el señor Grove recordaba que toda reorganización importante de los bancos centrales en los últimos veinte años había reducido o eliminado el control privado y fortalecido la responsabilidad del gobierno, matizaba este comentario afirmando que bien podría suceder que, en las circunstancias colombianas, fuera "más conveniente un banco central controlado privadamente con poderes y objetivos muy modestos". En cuanto a la composición de la Junta, sugería incluir, además del Ministro de Hacienda, cinco hombres de negocios que conocieran los problemas de los distintos sectores económicos nombrados por el Presidente de la República y sin la representación de sus intereses particulares. En cuanto a los banqueros, consideraba que "probablemente se ganaría más al permitir que los bancos tengan sus propios representantes que al excluirlos" por lo que sugería incluir dos miembros escogidos por los bancos.
15. Caballero Carlos y Perry Guillermo, "Ajustes del sector externo ante los ciclos de precios del café", en Ocampo José Antonio (Editor), *La Política Económica de la Encrucijada*, Banco de la República y CEDE Universidad de los Andes, Bogotá, 1984.
16. Consejo Nacional de Política Económica y Planeación *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, Primera parte, Bogotá, 1962, p. 17.
17. De acuerdo con el trabajo reciente de FEDESARROLLO ya citado, "la penetración del mercado europeo por parte de la Federación fue esencial para evitar que la tendencia del consumo norteamericano terminara por restringir las exportaciones colombianas del grano". Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1985)*, op. cit. p. 123.
18. Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, Primera parte, op. cit. y Ocampo, Bernal, Avella y Errázuriz, *Ibid*. Estos últimos incluyen en su trabajo un cuadro, el N° 7.6, en el cual se muestra que mientras en 1945 los bienes de sustitución tardía (papel, productos químicos, derivados del petróleo, metales básicos, productos metálicos, maquinaria eléctrica y no-eléctrica, material de transporte y manufacturas diversas) participaban con un 10.3% del valor agregado, industrial, en 1958 lo hacían con el 25.8% y en 1974 con el 42.2%. Lo que señala la importancia del proceso de sustitución de importaciones entre 1945 y 1958.

19. Bejarano Jesús Antonio, *Economía y Poder — La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*, SAC y Fondo Editorial CEREC 1985 p. 244.
20. Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, op. cit. p. 15.
21. Ibid.
22. El 9 de junio de 1948 se expidieron dos decretos de tipo impositivo y cambiario. El 1952 aumentó el impuesto de giros sobre el exterior y autorizó el pago de una prima de diez puntos para las divisas provenientes de algunas exportaciones y el 1949 creó el “certificado de cambio”, que se obtenía a cambio de divisas y permitía a los exportadores obtener una cotización más alta por sus dólares. A su vez, la Ley 90 de 1948 hizo posible que los certificados se utilizaran para hacer pagos al exterior por algunos conceptos. En el primer semestre de 1949 se negociaron los certificados de cambio en la Bolsa de Bogotá con cotizaciones que fluctuaron entre \$2.50 y \$3.50 por dólar. El diferencial entre la tasa oficial y la libre hacía pensar, en ese momento, que se modificaría la “paridad de nuestra unidad monetaria”. Ver Gómez Arrubla Fabio, *Historia del Banco de la República - 60 Años*, op. cit., p. 99.
23. La historia de la devaluación de marzo de 1951 realizada para corregir la sobrevaluación que todavía tenía el peso y rebajar el control sobre las importaciones, ha sido relatada por su artífice, el profesor Lauchlin Currie, quien considera que su éxito y sus efectos positivos (no hubo repercusión desfavorable sobre los precios, se liberó el comercio exterior, y aumentaron las reservas) “se debieron en parte a la buena suerte y en parte a su afortunada oportunidad en el tiempo”. Ver Currie Lauchlin, *Evaluación de la Asesoría Económica a los países en desarrollo - El caso colombiano*, Fondo Editorial CEPEC, 1984, pp. 134-137. Esta devaluación se efectuó mediante el Decreto 637 de 1951 e incorporó dos tasas oficiales de cambio al lado del dólar libre. El tipo de cambio de \$1.95 continuó siendo el oficial para la compra del 75% de los reintegros cafeteros; el otro 25% se compraría a \$2.50. Las divisas originadas en las demás fuentes, distintas del café, las compraría el banco a \$2.50 y las vendería a \$2.51. El dólar libre se aceptaría para el arreglo de compromisos atrasados con firmas extranjeras. Ver Gómez Arrubla Fabio, *Historia del Banco de la República - 60 años*, op. cit., p. 141.
24. Wiesner Eduardo, “Devaluación y Mecanismo de Ajuste en Colombia”, en Wiesner Eduardo (editor), *Política Económica Externa de Colombia 1978*, Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá junio 1978. Wiesner, basado en el comentario del Gerente del Banco de la República en su informe anual (julio 1956 a junio de 1957), afirma que la devaluación disfrazada probablemente llegaba al 100% en febrero de 1957, “a juzgar por la opción que en ese mes dio el Banco de la República a los importadores para pagar parte de su deuda externa en dólares oficiales vendidos a \$4.95. Unos meses más tarde tendría lugar la devaluación oficial”.

25. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1985)*, op. cit., p. 30. En este trabajo se afirma que pese a la erosión que la tasa de cambio real experimentó con la inflación posterior, la devaluación de 1957 "tuvo en efecto real que perduró hasta 1967".
26. Díaz Alejandro Carlos, *Foreing Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, National Bureau of Economic Research, New York, 1976.
27. En la Memoria de Hacienda de 1960 del Ministro Agudelo Villa se presenta la balanza de pagos de Colombia para 1958 y 1959 junto con la evolución de las reservas internacionales brutas y netas. Puede comprobarse que las reservas netas eran negativas en cerca de US\$125 millones en diciembre de 1957 y positivas en US\$36 millones en diciembre de 1959. Hernando Agudelo Villa, *Memoria de Hacienda 1960*, Tomo Principal, Imprenta Nacional, Diciembre de 1960, pp. 124 a 128.
28. Los datos sobre la fundación de estos bancos y su creciente importancia fueron tomados de Villamarín Gutiérrez Hernán, *Evolución del Derecho Bancario*, 1972, Contraloría General de la República, y Franco Holguín Jorge, *Evolución de las Instituciones Financieras en Colombia*. CEMLA, México, 1966. A su turno, un comentario común con respecto a los privilegios de la Banca oficial es el contenido en el Informe de Labores del Banco de Bogotá correspondiente al año de 1971 en el cual se afirma: "una vez más, en el año de 1971 la banca oficial creció en depósitos, colocaciones y capitalización, a un ritmo significativamente mayor que el de la banca privada, debido a una situación de privilegio que se origina, en gran punto en que la primera goza de una alta proporción de los depósitos del Estado, está exenta de impuestos y no tiene que repartir utilidades". - Ver Banco de Bogotá, *Informe Diciembre 31-71*, Bogotá, marzo de 1972.
29. Franco Holguín Jorge, op. cit., p. 154.
30. *Ibid.*, p. 162.
31. Asociación Bancaria, *Memoria de la Primera Convención Nacional Bancaria*, noviembre 30 - diciembre 1º de 1961.
32. Asociación Bancaria, *Boletín Informativo 1957*, N^{os} 74 y 75, p. 33.
33. Acta N^o 301 de la Asamblea General de la Asociación Bancaria, mayo 22 de 1957. A su vez, el Informe de Labores del Banco de Bogotá, correspondiente al primer semestre de 1957 se refiere así a los hechos: "No podemos dejar pasar sin registrar en este informe las patrióticas jornadas que culminaron el 10 de mayo último y que no tienen precedentes en lo que ellas representan como ejemplo de la determinación de un pueblo por recobrar su libertad. Correspondió al Banco de Bogotá el honor de ser blanco señalado en la lucha, y,

cuando la historia reseñe estos episodios, el nombre de nuestra institución y el comportamiento de su personal, sin distinción de categorías, quedará indisolublemente ligado a ellas". Ver Eslava Flechas Carlos, *El Banco de Bogotá, 114 años en la Historia de Colombia, op. cit.*, p. 287.

34. "Decisión Arbitral del Señor Presidente de la República en el Problema Laboral Bancario", Asociación Bancaria, *Boletines Informativos N^o 100 y 101*, 1959, p. 26.

Capítulo V

El Frente Nacional: 1958-1974

Al quebrantamiento del orden constitucional que trajo consigo la Dictadura Militar siguió el período de dieciseis años que se conoció como el Frente Nacional: una innovación del sistema político colombiano para poner fin al conflicto violento entre los partidos y mejorar el entorno y la capacidad gubernamental para enfrentar tanto las limitantes de tipo estructural como los delicados problemas de manejo económico que frenaban el desarrollo del país. Como tal, el sistema de coalición removía del debate político un conjunto de elementos de la política de desarrollo y permitía una ejecución más técnica de las estrategias económicas seguidas por el gobierno. Era, de cierta manera, el reconocimiento de parte de los partidos tradicionales de su incapacidad para competir por el poder de una manera civilizada y, a través de esta competencia, resolver las agobiantes condiciones sociales y económicas que vivía la Nación¹.

El énfasis de los cuatro gobiernos del Frente Nacional se colocó, fundamentalmente, en el crecimiento de la economía, en la recuperación de la estabilidad, y en la reforma social. El programa de la coalición incluyó entonces, explícitamente, la restauración de la economía, el diseño y la ejecución de planes “serios” de desarrollo, la recuperación del acceso al crédito externo, el uso eficiente de los recursos del ahorro, y la provisión a todos los colombianos de unas condiciones mínimas de educación, salud, vivienda y acceso a la propiedad y a los servicios públicos. Las acciones de corte reformista en lo agrario, lo urbano y lo laboral quedaban así

incorporadas dentro del catálogo de medidas del Frente Nacional. Como lo harían el incremento del gasto público y una extensión del Estado que hiciera posible irradiar su actividad a los distintos estratos de la sociedad y a las regiones apartadas del país.

La intervención del Estado en la economía, contemplada en la Constitución Nacional desde 1936, se reforzó con la Reforma Constitucional de 1968 que ratificó la vigencia de la libertad de empresa pero amplió sus facultades de intervención. En el artículo 32 de la Constitución quedó consignado que la dirección general de la economía estaría a cargo del Estado para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios conforme a la cual el desarrollo económico y social tuviera como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integral de la comunidad y de las clases proletarias en particular. Por mandato de la ley, además, el Estado intervendría en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía, a fin de lograr un desarrollo más integral.

Dos otros aspectos, entre los muchos de la Reforma de 1968, fueron de sin igual trascendencia. En primer lugar, se separó dentro del concepto de orden público, el político y el económico, creándose la declaratoria de la emergencia económica por un período máximo de noventa días al año. Al amparo de esta nueva figura era ahora posible al Ejecutivo legislar en situaciones críticas, de carácter excepcional, ocasionadas en la economía por factores de orden externo y doméstico, siempre que sus decisiones se refirieran estrictamente al tratamiento de los motivos citados en la declaratoria de anomalía, en vez de recurrir a las facultades del Estado de Sitio que se juzgaron más propias para coyunturas relacionadas con perturbaciones de la seguridad interna. El Congreso conservó, sin embargo, la facultad de modificar o derogar los decretos legislativos expedidos bajo el régimen de excepción. En segundo lugar, la Reforma concentró un mayor poder decisorio en manos del Ejecutivo, adoptando el principio de que la iniciativa del gasto público correspondía, de modo privativo, al gobierno, dentro del ejercicio de la función administrativa propia de la rama ejecutiva, y agilizando el manejo de los instrumentos de intervención del gobierno. Se ampliaron, de esta manera, las funciones ejecutivas,

que pasaron a considerarse como “funciones gubernamentales” por cuanto no se trataba únicamente de ejecutar sino, también, de formular las políticas y los programas a través de la planeación. Y se hizo mayor la ingerencia del Presidente de la República en las entidades que tuvieran que ver con el ahorro y el crédito en la economía (ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución), en el crédito público, en la organización y reforma de los aspectos relativos al comercio exterior y en la administración de los institutos descentralizados².

El inicio del primer período presidencial bajo el régimen de coalición fue prácticamente simultáneo con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, aumentando el flujo de recursos de crédito hacia el país. A su vez, el programa del Frente Nacional contemplaba vigorizar las gestiones para conseguir un acuerdo internacional de larga duración que regulara el mercado cafetero mundial, propósito que se vio favorecido por el cambio en la política norteamericana que trajo consigo la Alianza para el Progreso y que llevó al Gobierno de Estados Unidos a apoyar la firma de un Acuerdo Internacional del Café en 1962. Este adoptó un sistema de cuotas y contó con la participación de nuevos países consumidores y productores, los europeos de un lado, y los asiáticos y africanos, de otro, y estableció que a su expiración, en 1968, sería sucedido por uno nuevo. A fines de los años sesenta y comienzos de los setenta el panorama económico mundial era diametralmente opuesto al característico de diez o quince años antes; el comercio se había expandido y los flujos financieros empezaban a adquirir un dinamismo sin precedentes. Las condiciones externas fueron, entonces, progresivamente más favorables para el desarrollo de la economía nacional a lo largo de todo el período del Frente Nacional facilitando, especialmente a partir de 1967, el manejo de los asuntos internos.

Con unos objetivos políticos claros, un programa de corte reformista, y nuevos instrumentos de intervención del Estado, los años del Frente Nacional fueron fecundos en acciones de gobierno. Dentro de las realizaciones importantes, aunque incompletas, la Ley 135 de 1961 dio nueva vida a la Reforma Agraria; la reforma, y el fortalecimiento de las instituciones estatales encargadas de la agricultura, constituyeron los pilares de la intervención del gobierno

para promover la distribución de la propiedad rural y el incremento de la producción. En el frente industrial, el estrangulamiento externo de la primera mitad del Frente Nacional justificó reforzar la estrategia de sustitución de importaciones; las acciones del IFI se ampliaron y las reformas arancelarias de 1959 y 1964 acentuaron la tendencia proteccionista. La reforma tributaria de 1960 creó, además, un buen número de exenciones para estimular el desarrollo de industrias básicas. Los mecanismos de tipo crediticio para orientar recursos financieros hacia la industria fueron además perfeccionándose con la creación de las corporaciones financieras y de la Junta Monetaria la cual, a su turno, fue obligando a los intermediarios financieros a dedicar parte de sus recursos a financiar fondos de fomento en el Banco de la República y a complementar la acción de estos últimos en la irrigación de crédito hacia sectores y actividades consideradas como prioritarias por los planes de desarrollo gubernamentales. A fines de la década del sesenta la meta de promover exportaciones entraría a formar parte de los programas económicos, organizándose PROEXPO (El Fondo de Promoción de Exportaciones) y modificándose la orientación de la política económica para hacer más equilibrada la estrategia de industrialización.

En el campo social los gobiernos del Frente Nacional fueron activos, muy especialmente en la educación y la salud. El Plebiscito de 1957 que incorporó dentro de la Constitución el pacto entre los dos partidos tradicionales estableció por primera vez que al menos el 10% del presupuesto nacional debería dedicarse al financiamiento de la educación primaria. En el campo de la salud se amplió la cobertura del Instituto de Seguros Sociales —que se había organizado a fines de la década del cuarenta—, se creó el Fondo Nacional Hospitalario y se adoptó una política de protección a la niñez que condujo a la creación del Instituto de Bienestar Familiar. La medida más importante con relación al sector social fue, sin embargo, la creación del “situado fiscal” en la Reforma Constitucional de 1968. La Ley 46 de 1971, que dio vida a esta norma, estableció que a partir de 1973 al menos un 13% de los ingresos ordinarios de la Nación (15% desde 1975) serían transferidos a los gobiernos seccionales para el financiamiento de la educación primaria y la salud y, simultáneamente, se introdujo una nueva organización institucional, centrada en torno a los Fondos Edu-

cativos Regionales “FER”, y a los Servicios Seccionales de Salud³. Las actividades del gobierno no fueron menos importantes en vivienda, iniciándose en el primer período presidencial del Frente Nacional un programa masivo de vivienda popular, y en la provisión de servicios públicos urbanos. Las iniciativas de reforma urbana, planeadas desde la administración Lleras Camargo nunca llegaron a tener éxito. En cambio se creó, primero, el Fondo Nacional del Ahorro para canalizar el ahorro de los funcionarios públicos hacia la construcción de vivienda para ellos mismos y, más tarde, en 1972, el sistema de ahorro y vivienda en valor constante para allegar grandes volúmenes de ahorro privado y encauzarlos a la construcción de vivienda.

En fin, si algo puede afirmarse del Frente Nacional es que durante su vigencia se refinaron los mecanismos de intervención estatal en el campo económico y social y que tuvo lugar un crecimiento significativo en el tamaño del sector público, no solamente en términos absolutos sino en relación con la actividad económica global⁴. Esta evolución se manifestó, también, en los ingresos tributarios que crecieron con rapidez entre 1966 y 1970 para ubicarse, en este último año, en 11.0% del PIB, “la cifra más alta alcanzada hasta hoy”. Así las cosas, el Frente Nacional dejó como herencia el marco jurídico dentro del cual se desarrolla hoy en día la actividad económica y la organización gubernamental vigente. A su término emergían nuevas preocupaciones sociales, económicas, políticas y de orden público. Pero, en buena parte se había cumplido el propósito de sus inspiradores; había cedido la confrontación partidista y el país avanzaba hacia nuevas etapas en su desarrollo.

La era de la planeación

El Frente Nacional fue la respuesta de los líderes políticos colombianos al conjunto de circunstancias que caracterizaban la situación del país en 1957 al ser derrocada la dictadura militar del General Rojas Pinilla. Una de estas circunstancias era la imperiosa necesidad de buscar un consenso a nivel de los partidos políticos a fin de imprimir un manejo profesional y técnico a la política económica que permitiera hacer frente a la complejísima coyuntura de

estrangulamiento externo que vivía el país y promover el crecimiento y el desarrollo global de la economía. Se trataba, pues, de anteponer a consideraciones de tipo electoral o partidista aquellas relacionadas con el bienestar de toda la sociedad.

La puesta en marcha del Frente Nacional coincidió en el tiempo con la del programa de la Alianza para el Progreso de la Administración del Presidente Kennedy en los Estados Unidos, concertado en el Acuerdo de Punta del Este de 1961 con los países de América Latina. Entre ambas iniciativas, la del Frente Nacional y la de la Alianza para el Progreso, tuvo lugar la revolución cubana de 1959 por lo cual ambas son simultáneamente acciones compensadoras de la influencia de Cuba sobre Colombia —en nuestro caso específico— y sobre el continente —en el de la Alianza.

Las condiciones políticas domésticas y la actitud de Estados Unidos eran propicias para impulsar el proceso de planeación económica. En Colombia, como ya se vio, la idea de la planeación del desarrollo había tenido su primera manifestación práctica en el trabajo de la misión enviada por el Banco Mundial en 1949. A raíz del documento respectivo se creó un Comité de Desarrollo Económico y el Consejo Nacional de Planificación, conformado por importantes hombres de empresa colombianos que contaban con asesoría de técnicos extranjeros, para analizarlo y recomendar al Gobierno la ejecución de medidas específicas. Desde ese momento, además, se inició una relación estrecha con el Banco Mundial, entidad que manifestó su interés en prestar asistencia técnica o financiera al país. Más adelante, en 1958, otra misión extranjera, dirigida por el Sacerdote Le Bret, realizó un estudio sobre el estado del desarrollo colombiano, a solicitud del mismo Consejo Nacional de Planeación, que tenía por objeto contribuir a las labores de este organismo⁵.

Pero fue definitivamente en los albores del Frente Nacional cuando la planeación adquirió entidad plena en Colombia. En 1958 se reorganizó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y se creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (Ley 19 de 1958) que elaboró el Plan General de Desarrollo Económico y Social (1960-1970) con colaboración de técnicos de la CEPAL y de la ONU. Esta plan fue revisado por el

Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y presentado a la opinión nacional por el Presidente Alberto Lleras Camargo el 20 de diciembre de 1961⁶. El plan realizaba un diagnóstico del desarrollo colombiano entre 1950 y 1960 y se fijaba como meta obtener un crecimiento del Producto Interno Bruto del 5.6% entre 1960 y 1970 para lo cual se recomendaba atacar los problemas del comercio exterior y estimular el fomento de los sectores productivos, sin descuidar el énfasis en el desarrollo social. Fue sometido a consideración de un Comité Especial en cumplimiento de los acuerdos de Punta del Este, y del Banco Mundial para que este organismo sirviera de aliado del país en la consecución de la ayuda financiera externa. Ambas evaluaciones aprobaron su contenido en general pero “consideraban sus proyecciones excesivamente optimistas (en cuanto a exportaciones y ahorro interno, especialmente) de modo que recomendaron mayores esfuerzos de ayuda externa y de elevación del nivel impositivo y sugirieron revisar algunas recomendaciones, principalmente las relacionadas con la financiación y distribución del gasto público”⁷.

Casi simultáneamente con la presentación del Plan General de Desarrollo Económico y Social se publicó el informe denominado “Operación Colombia” del Profesor Lauchin Currie que partía del supuesto que la política oficial de desarrollo estaba “bien intencionada pero mal diseñada para cumplir sus propósitos”. En esencia, entonces, la Operación Colombia proponía “una aceleración consciente y deliberada de algunas fuerzas y tendencias naturales que han contribuido al rápido desarrollo económico de los países más avanzados —industrialización y urbanización por medio de la tecnificación de la agricultura— para evitar que se perpetuara una estructura colonial de producción agropecuaria”⁸.

Durante la Administración del Presidente Guillermo León Valencia se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, consolidándose institucionalmente el proceso de planeación puesto que el nuevo organismo incorporaba, en buena parte, el gabinete ministerial, y a él quedaba adscrito el Departamento de Planeación como secretaría técnica. Sin embargo, el Plan General —que suponía un período de diez años para su ejecución por lo cual se le conoció como “Plan Decenal”—, no logró convertirse en un catálogo de prioridades para el desarrollo que guiara el manejo de la

política económica. Dió lugar, sí, a la preparación de proyectos específicos de inversión para lograr el apoyo de los bancos internacionales en su realización. Como dió lugar, también, a la creación del Grupo de Consulta para Colombia, patrocinado y coordinado por el Banco Mundial⁹.

La Reforma Constitucional de 1968, que amplió la capacidad de intervención del Estado, otorgó a la planeación la función de orientar la forma en la cual el mismo Estado dirigía la economía. La planificación, y los organismos de planeación del Estado, adquirieron, por consiguiente, un papel preponderante en el país; a través de ellos se aspiraba al logro del pleno empleo de sus recursos productivos, del mejoramiento social y del desarrollo integral. En consecuencia, la Administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, que había reorganizado el Departamento de Planeación a los pocos meses de iniciada, presentó al Congreso Nacional en diciembre de 1969 un proyecto de ley de Plan de Desarrollo Económico y Social (Planes y Programas de Desarrollo 1969-72) que señalaba los proyectos y programas de desarrollo que el gobierno debería llevar a cabo hasta 1972. El nuevo plan ofrecía indicaciones al sector privado sobre las políticas gubernamentales e incentivos para la producción a los empresarios privados "con el propósito de que la actividad de los sectores privados armonice estrechamente con los objetivos fundamentales de expansión económica y de cambio social trazados por el gobierno"¹⁰.

Así, el plan de 1969 consistía de un catálogo de políticas sectoriales y de un programa de inversiones públicas muy detallado que se enmarcaba dentro de un análisis macroeconómico y unas proyecciones alternativas de evolución de la economía en el período de 1970-72. Incluía, también, las líneas generales de una política de desarrollo regional y urbano, y una política de empleo que se sobreponía a las políticas sectoriales¹¹.

En 1970 se revisó el Plan de Desarrollo presentado al Congreso a fines de 1969 con el fin de incorporarle las recomendaciones formuladas por una misión contratada en las postrimerías de la Administración Lleras Restrepo con la Organización Internacional del Trabajo, OIT, ante el crecimiento que había registrado el desempleo en el país. El Gobierno de Misael Pastrana Borrero lo presentó

al Congreso pero tampoco recibió su aprobación y conversión en Ley, por cuanto el Congreso nunca conformó la Comisión del Plan para que discutiera los proyectos de ley del plan puestos a su consideración por el Gobierno. De hecho, casi 20 años después de la Reforma Constitucional de 1968 ningún plan de desarrollo ha sido analizado por el Congreso como lo establece la Ley por lo cual estos planes han constituido más un marco para la política económica y social de los gobiernos de turno, y una guía para sus actuaciones, más que un plan en estricto sentido. Pero, sin duda, los planes han contribuido a racionalizar los proyectos y programas de inversión pública habiendo en algunos sectores —como el de energía eléctrica— introducido la idea de una programación a mediano o largo plazo de proyectos específicos. En cambio, poco se avanzó en el diseño de mecanismos de planeación indicativa con excepción de la creación, a mediados de los años sesenta, de comités sectoriales de desarrollo dependientes de los Ministerios de Desarrollo y de Agricultura cuyas actividades han sido apenas, y ocasionalmente, de concertación de algunas políticas sectoriales¹².

La Administración Pastrana Borrero preparó un nuevo plan de desarrollo en 1971 en el cual se modificaba el énfasis de los dos inmediatamente anteriores y se acogían, más bien, los postulados fundamentales de la “Operación Colombia” del Profesor Currie, otorgándose el papel de sectores “líderes” para el estímulo de la actividad económica y la generación masiva de empleos a la construcción de vivienda y a las exportaciones. Una tercera prioridad era la del aumento de la productividad agraria con una mejor distribución de la propiedad rural. Finalmente, la cuarta prioridad era la de alterar el perfil de distribución del ingreso nacional en favor de las clases menos favorecidas. En conjunto, se trataba de “Cuatro Estrategias” —denominación que se dió al Plan para acelerar el crecimiento económico y mejorar los niveles de vida de los más pobres¹³. Como resultado de su aplicación se creó el sistema de ahorro y vivienda en valor constante —mejor conocido como sistema UPAC— y se produjo una notable expansión en la construcción de vivienda. Igualmente, en este período se dió un importante avance de las exportaciones diferentes del café pero sería difícil atribuir este resultado al plan en vista de la influencia que sobre las exportaciones menores tuvo entre 1967 y 1974 la dinámica de la economía mundial, y de la trascendencia del

Estatuto Cambiario —Decreto-Ley 444 de 1967— sobre el desempeño de la economía en su conjunto y, en particular, sobre el comportamiento de las exportaciones.

En suma, el esfuerzo de Planeación de los años del Frente Nacional, 1958-1974, fue muy importante, así ninguno de los planes se hubiera ejecutado a cabalidad ni se hubieran cumplido los postulados legales consignados en la Reforma Constitucional de 1968. La planeación, no sobra repetirlo, sirvió en muy buena parte para racionalizar las inversiones llevadas a cabo por el sector público y los flujos de capital desde el exterior, haciendo menos errática la conducción de la política económica global. Y, por sobre todo, se obtuvo el propósito de profesionalizar el manejo de la economía apartándolo de lo esencialmente partidista.

El manejo de la moneda: La creación de la Junta Monetaria

La decisión de mayor envergadura en relación con la conducción de la economía adoptada por la Administración del Presidente Valencia, y una de las grandes realizaciones del Frente Nacional, fue, sin duda, la creación de la Junta Monetaria. Su importancia conceptual y filosófica era la de afirmar la soberanía del Estado sobre el manejo de la moneda. Así lo entendía y lo explicaba el doctor Diego Calle Restrepo en su Memoria de Hacienda:

“La creación y organización de la Junta Monetaria constituye una de las medidas más importantes del actual gobierno. El manejo del cambio internacional, de la moneda y del crédito son atributo esencial de la soberanía del Estado, por razón de sus incidencias definitivas sobre la estabilidad y sobre el progreso social y económico de toda la nación. En el campo cambiario, el mantenimiento de una tasa realista constituye elemento esencial para que las importaciones no excedan límites razonables, para que se promuevan efectivamente las exportaciones y para que se eviten operaciones especulativas inconvenientes para la economía nacional. En el campo de la moneda y del crédito se advierte una conexión esencial entre el

volumen total del medio circulante y el nivel general de precios. Además, a través del manejo monetario y crediticio puede buscarse una mayor canalización de recursos financieros a los distintos sectores de la producción nacional, que permita una ampliación de la misma y una expansión de su comercio de exportación.

“Por estas razones se considera en teoría general y en filosofía política que el manejo del cambio, del crédito y de la moneda constituyen atributo esencial de la soberanía de un estado y se explica que en la casi totalidad de los países corresponda a organismos oficiales”¹⁴.

En la discusión de los decretos que dieron origen a la Reforma Financiera de 1951, al reestructurarse las facultades cedidas al Banco de la República por el Gobierno Nacional para que el primero tuviera a su cargo la regulación de la moneda y el crédito, se vislumbró —como se constata en capítulo anterior— la posibilidad de crear una Junta Monetaria dentro del Banco de la República. El informe Grove, además, había sido claro al sugerir el deslinde entre la Junta del Banco de la República y una entidad o persona responsable de la política monetaria. Sin embargo, aparentemente en vista de la posición del gerente del Banco de la República de que no era “posible ni sería aconsejable la delegación permanente de funciones legislativas al Banco de la República”, no se procedió en este sentido¹⁵.

Fue por consiguiente hasta 1963 cuando la Ley 21 de ese año autorizó al gobierno para crear una Junta Monetaria “encargada de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República”. La misma ley autorizó al gobierno para proceder a la organización de la Junta y determinar los miembros que la integrarían. Ello se hizo a través del Decreto-Ley 2206 dictado un mes más tarde de la firma de la ley. La norma recogió todas las facultades económicas, monetarias y de crédito que competían a la Junta del Banco de la República por mandato del Decreto-Legislativo 756 de 1951. Adicionalmente se otorgaron funciones a la Junta Monetaria que no había tenido el Banco de la República entre las cuales se cuentan las siguientes: fijar límites al

volumen de los préstamos o inversiones de las instituciones de crédito; señalar la tasa de crecimiento del total de los activos de dichas instituciones; señalar las tasas máximas de interés o de descuento que los establecimientos de crédito pueden cobrar a su cliente sobre todas sus operaciones activas así como los plazos de los préstamos y las clases de montos de las garantías; facultar al Banco de la República para “emitir, vender, comprar y amortizar sus propios títulos de crédito en moneda nacional y extranjera” y para comprar y vender por cuenta propia y en mercado abierto documentos de deuda pública o privada; ejercer las facultades sobre cambio y comercio exterior que habían otorgado a la Junta del Banco de la República la Ley 1ª. de 1959 y la Ley 83 de 1962; invertir en documentos del Banco Central Hipotecario; ordenar la acuñación de moneda fraccionaria; reglamentar las operaciones de crédito comercial de consumo; y, finalmente, “solicitar a los demás organismos y dependencias del Gobierno Nacional y al Banco de la República, la cooperación que se estime oportuna, con el fin de coordinar la política cambiaria, monetaria y de crédito y de armonizar dicha política con la económica y fiscal”¹⁶. Posteriormente, el Decreto-Ley 444 de 1967 habría de confiar a la Junta Monetaria la regulación general de los cambios internacionales.

El Decreto 2206 definió la composición de la Junta Monetaria quedando conformada por el Ministro de Hacienda, quien la preside, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Desarrollo Económico, el Gerente General del Banco de la República y el Jefe del Departamento Nacional de Planeación. Posteriormente, mediante el Decreto 2966 de 1968, se dispuso que el Director del Instituto de Comercio Exterior fuese también miembro de la Junta. Con voz pero sin voto concurren, desde 1968, el Secretario Económico de la Presidencia de la República y el Superintendente Bancario. La Junta, a su vez, recibió autorización en el mismo Decreto 2206 para designar, ella misma, dos expertos “para que la asesoren en forma permanente en el cumplimiento de sus funciones y quienes tendrán voz pero no voto en las deliberaciones de la Junta”.

La primera sesión de la Junta Monetaria tuvo lugar el día 13 de noviembre de 1963 bajo la Presidencia del Ministro Encargado de Hacienda, doctor Hernando Gómez Otálora, por cuanto el Ministro Titular, doctor Carlos Sanz de Santamaría, a quien había corres-

pondido defender la Ley 21 en el Congreso Nacional y preparar con el auxilio del Gerente del Banco de la República, doctor Eduardo Arias Robledo, el Decreto-Ley 2206 de 1963, se encontraba fuera del país.

La creación de la Junta Monetaria y su conformación dio lugar, en su momento, a la crítica por parte de los banqueros privados y de parlamentarios y figuras prestantes a nivel nacional. Los primeros presentaron a través de la Asociación Bancaria una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de algunas de las normas orgánicas de la Junta por considerar que ellas daban lugar a una peligrosa intervención del Estado en la industria bancaria. La respuesta fue un poderoso fallo de exequibilidad en el cual el ponente, el magistrado Hernán Toro Agudelo, afirmó que el ejercicio de funciones o atributos como los relativos al sistema monetario, cambiario y de crédito son consustanciales a la soberanía del Estado y que “si se prestan por los particulares no es por la vía de la libre iniciativa sino de la delegación o concesión del Estado”¹⁷.

Las críticas más acervas a la Junta Monetaria han tenido que ver con su composición y con la conveniencia de que los ministros de agricultura y de desarrollo económico, así como el mismo Jefe del Departamento Nacional de Planeación, formen parte de ella en calidad de miembros con voz y voto en vista de las connotaciones políticas de sus posiciones, de la defensa que hacen en la Junta de intereses sectoriales específicos, de su transitoriedad en los cargos, y de sus múltiples ocupaciones. Se cuestiona, también, la independencia de la autoridad monetaria frente al Ejecutivo y no faltan voces autorizadas —como las de Alfonso Palacio Rudas o Eduardo Soto Pombo, político en el sentido de la palabra, el uno, y banquero experto, el otro— que encuentran en la actividad de la Junta Monetaria un fermento de inestabilidad económica más que de regularidad y permanencia¹⁸.

De otro lado, la creación de la Junta Monetaria ha sido considerada como un paso de significación hacia un manejo más profesional de la política económica global al haber subordinado la política monetaria a fines más amplios de la conducción macroeconómica. Esa ha sido la posición de la mayoría de los técnicos que se ocupan en

Colombia, en una u otra forma, de estos temas; su máximo exponente, el actual gerente del Banco de la República, la resumía así: “la política económica general establece el marco de acción de la política monetaria, la cual debe orientarse prioritariamente a la búsqueda del control y en segundo lugar al financiamiento”¹⁹.

Sea como fuere, en la Junta Monetaria se ha confeccionado la política monetaria en los últimos veintitres años. Su creación se cristalizó, no cabe duda, en uno de los momentos de mayor dificultad en la vida económica del país en los últimos tiempos. A lo largo de su existencia se ha planteado su reorganización. No es descabellado intuir, sin embargo, que para lograr que una modificación de la Junta Monetaria efectivamente se lleve a cabo va a ser necesario esperar un buen número de años en vista de las circunstancias especiales que le dieron origen: una aguda crisis económica y un consenso político peculiar.

Evolución y manejo de la economía durante el Frente Nacional

En la trayectoria de la economía a lo largo de los dieciseis años del Frente Nacional pueden diferenciarse dos etapas: la que cubre los dos primeros períodos presidenciales (1958-1966) y la que cobija los dos últimos (1966-1974). Su separación está referida a la evolución del precio del café, cuyo deterioro se agudizó entre 1959 y 1963 para recuperarse ligeramente a partir de este año, de tal manera que en 1966 su nivel era prácticamente el mismo de 1959. La separación coincide, también, con el quiebre en el manejo del sector externo de la economía que tiene lugar a finales de 1966 al implantarse un rígido control de cambios, un estricto control de importaciones y una nueva política cambiaria. Pocos meses más tarde, en marzo de 1967, se promulgaría el Decreto-Ley 444 de 1967 que creó un marco estable y adecuado para el manejo del sector externo y reestructuró —en la forma de un verdadero estatuto— todo el conjunto de disposiciones en materia de cambios internacionales y de comercio exterior.

En la primera etapa del Frente Nacional el Producto Interno Bruto se expandió a un ritmo promedio anual del 5.0%, resultado de crecimientos del orden de 5.5% por año entre 1958-62 y de su desaceleración posterior a lo largo del cuatrenio del Presidente Valencia. La producción per cápita se incrementaría a un ritmo del 1.8% por año en la época en que se registró el más alto aumento poblacional de los últimos cincuenta años. En la evolución del PIB influyó el dinamismo del sector industrial —aunque su ritmo de crecimiento se hizo menor al de los años cincuenta debido a las dificultades para importar— y el del sector de servicios (comercio, transporte, servicios públicos, etc.) que mostró tasas superiores al 6% anual, mientras la producción agropecuaria oscilaba bruscamente, expandiéndose a una tasa promedio por año de 2.1% en este período. De ahí que en los Planes y Programas de Desarrollo 1969-72 se llamara la atención sobre la “gran inmovilidad” de la composición sectorial del Producto Bruto Interno durante la mayor parte de los años sesenta²⁰.

En el desempeño de la actividad productiva y en la transformación en el tiempo de su estructura tuvieron que ver, como se ha comentado, los problemas originados en el sector externo. A pesar de que la economía mundial creció notablemente a lo largo de todo el Frente Nacional y de que la inflación internacional se mantuvo bajo control, los términos de intercambio se ubicaban en 1966 en un nivel inferior al de 1958 pero más alto que el de 1961. Al concluir las primeras dos administraciones del Frente Nacional las reservas internacionales netas eran negativas por lo cual la disponibilidad de divisas para la importación de bienes había llegado a ser la más reducida desde 1941 en términos del número de meses cuyas importaciones podían satisfacerse con las reservas existentes. Por último, la inflación bordeó el 30% por año en 1963, descendiendo posteriormente para ubicarse alrededor del 17% en 1966, y el problema del desempleo abierto hizo su aparición al realizar el Centro de Estudios de Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes, las primeras encuestas de hogares en 1962. Tasas de desocupación abierta de 11% eran comunes hacia 1967 en vista del rápido proceso de urbanización, de los cuellos de botella para el avance de la industria, y de que los nuevos proyectos industriales eran cada vez más intensivos en capital y menos en trabajo, en vista

del avance durante las dos décadas anteriores del proceso de sustitución de importaciones.

El comportamiento descrito refleja un manejo de la economía considerablemente errático en las primeras dos administraciones del Frente Nacional. La de Alberto Lleras Camargo emprendió un programa fiscal expansionista, financiado en buena medida con recursos externos obtenidos bajo la Alianza para el Progreso, que se vio acompañado por el relajamiento de los controles a las importaciones sin permitir el movimiento de la tasa de cambio oficial (aun cuando la aplicable a las exportaciones menores pasó a ser la "libre" en enero de 1959). En consecuencia, entre 1959 y 1962 se aceleró el crecimiento de la producción, aumentaron las importaciones, y la balanza comercial se desequilibró nuevamente. Los flujos de capital permitieron un aumento de las reservas internacionales en 1959 y 1960 pero en los dos años siguientes cayeron vertiginosamente. Los recaudos tributarios se redujeron en forma importante a causa de los privilegios otorgados para estimular el ahorro y la inversión privada en la Ley 81 de 1960, de reforma tributaria.

Las condiciones económicas al iniciar labores la Administración Valencia eran absolutamente precarias. Para 1962 se preveía un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de US\$262 millones (la mitad de las exportaciones de bienes); el déficit fiscal, de 11% de los ingresos corrientes de la Nación en 1961, se elevaría el año siguiente a un 37% de los mismos. En estas condiciones, el nuevo gobierno emprendió un proceso de ajuste externo y fiscal que incluyó una devaluación del peso en noviembre, confirmada por el Congreso Nacional mediante la Ley 83 de 1962 del 26 de diciembre y que llevó el precio básico del dólar de \$6.70 a \$9.0²¹. En la parte fiscal, el gobierno introdujo una sobretasa del 20% al impuesto sobre la renta por dos años y creó el impuesto a las ventas cuya aplicación se pospuso, sin embargo, para enero de 1965 por razones administrativas. A pesar de las medidas de austeridad adoptadas en el primer año de la Administración Valencia, la discusión pública sobre la devaluación y su impacto sobre el nivel de los precios, la escasez de alimentos, y la elevación de los salarios decretada para hacer frente a las protestas populares, agudizaron las presiones inflacionarias (la tasa promedio de inflación, que había caído entre 1959 y 1962, se multiplicó por tres entre 1963 y 1966) e hicieron que

se perdiera el efecto de la devaluación, sin cerrarse el déficit externo. Por ello, se fue haciendo cada vez más difícil el manejo cambiario y de las importaciones a lo largo del Gobierno del Presidente Valencia ocasionándose el relevo sucesivo de los Ministros de Hacienda, una abundante y recurrente legislación en uso de las facultades del Estado de Sitio, y un enorme debate público sobre temas económicos. El resultado final fue la restricción oscilante de las importaciones, haciendo uso de listas de licencia previa y de prohibida importación que se alteraban con frecuencia; la inestabilidad cambiaria (en septiembre de 1965 se creó una tasa de cambio intermedia de \$13.50, conservándose la preferencial de \$9 y la del mercado libre que se acercaba a \$20); el deterioro de la imagen de Colombia frente a las agencias multilaterales de crédito; y la situación de colapso externo que heredaría el tercer gobierno del Frente Nacional en 1966²².

Entre 1967 y 1974 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto se elevó al 6.3% anual con lo cual se produjo, también, una mejora en el producto por habitante que oscilaría, en promedio, durante estos ocho años, alrededor del 3.5%. La aceleración del crecimiento se inició en la Administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo y continuó durante la del Presidente Misael Pastrana Borrero. El control de la inflación fue un objetivo explícito del primero de estos gobiernos, que ciertamente se logró al reducirse su nivel a un 8.7% anual; en el segundo se produciría un recrudecimiento del alza de los precios, que la elevaría al 18% anual en promedio. Durante los ocho años la industria registró una expansión significativa y la producción agropecuaria fue más estable; la construcción, por su parte, adquirió gran dinamismo en razón, primero, del avance de las obras públicas durante el gobierno de Lleras Restrepo y, segundo, del auge de la edificación de vivienda a que dio lugar la estrategia adoptada por la Administración Pastrana. Los términos de intercambio mejoraron a partir de 1970 y se modificó el entorno internacional: la economía mundial se hizo más dinámica como consecuencia de la política económica seguida por los Estados Unidos, de la apertura que desde los años sesenta venía registrándose en el comercio internacional, y del incremento de los flujos de capital. Además, se amplió en forma considerable el mercado de capitales al reforzarse el de eurodólares, creció la liquidez internacional y se elevó la inflación externa. A partir de 1971, y especial-

mente de 1973, el sistema económico mundial empezó a dar un vuelco notable en la medida en la cual se produjo el alza en los precios internacionales del petróleo²³.

Dentro de las muchas acciones que en lo económico adoptó la Administración Lleras Restrepo la de mayor repercusión fue la del ordenamiento del manejo del sector externo, diseñando un marco estricto y estable. En los primeros meses de su gobierno se puso en práctica el más rígido control a las importaciones de los años de la postguerra, después de la ambiciosa liberación de finales de la Administración Valencia. Simultáneamente se suspendieron las operaciones en el mercado libre de divisas, que fueron sustituidas por un mercado de capitales con una tasa fija de \$16.30, y se estableció el control de cambios. Estas decisiones provocaron el enfrentamiento en noviembre de 1966 entre el nuevo gobierno y sus acreedores internacionales, encabezados por el Fondo Monetario Internacional. Unos meses más tarde, el 22 de marzo, se promulgó el Decreto-Ley 444 de 1967 que reestructuró todo el régimen de cambios y comercio exterior y ha dado al país un período de 20 años de estabilidad en la conducción de la política cambiaria. El Decreto, denominado también "Estatuto Cambiario", instauró en el país un sistema de tasa de cambios programada y dio lugar a la unificación del precio de la divisa por cuanto a través de la devaluación gradual se alcanzó la tasa de mercado de capitales en junio de 1968. El Decreto 444 diseñó, también, un régimen estable de promoción de exportaciones autorizando el Certificado de Ahorro Tributario, CAT, como único incentivo de tipo tributario para las exportaciones menores, ampliando el Plan Vallejo y creando el Fondo de Promoción de Exportaciones. Adicionalmente el Estatuto reguló todos los flujos de capital al exterior, reglamentó los procedimientos y la canalización de la inversión extranjera, y estableció límites a las remesas de utilidades y un comité de vigilancia para los pagos de regalías.

Esta modificación en la conducción de la política del sector externo no solamente hizo posible superar la emergencia de 1966-67 sino que dio lugar, como se ha visto, a una rápida expansión de la economía que se vio favorecida por la recuperación del acceso al crédito de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, BID y AID) y por la mejora sustantiva

del precio internacional del café a partir de 1970. El mayor flujo de recursos de crédito desde el exterior permitió financiar un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos relativamente alto y, simultáneamente, llevar a cabo un buen número de proyectos de inversión pública²⁴. Además, la nueva política hizo posible al país aprovechar el dinamismo de la economía mundial; las exportaciones menores, que se encontraban estancadas en 1966, crecieron rápidamente incrementando su participación dentro de los totales de forma tal que, inclusive, sus registros superaron los de las exportaciones de café en 1974. Simultáneamente se incrementaron las exportaciones de servicios²⁵.

Los tres elementos anteriores: mayor crédito externo, auge en las exportaciones de bienes, y más exportaciones de servicios, conducirían a una acumulación de reservas internacionales desconocidas en el país a pesar de que la balanza comercial arrojó saldos negativos entre 1966 y 1974 (con excepción de 1972 y 1973) con todo y mantenerse, al inicio de la década del sesenta, un manejo de las importaciones mucho más restrictivo de lo que había sido en cualquier momento entre 1950 y 1966. En la Administración Pastrana se aliviaron parcialmente los controles a las importaciones y se rebajaron aproximadamente el 50% de las posiciones arancelarias, especialmente en 1973 y 1974, en razón de las presiones inflacionarias y del alza de los precios del café.

La firma del Acuerdo Subregional de Integración Andina, o Acuerdo de Cartagena, que dio nacimiento al Grupo Andino en 1969 con la participación de Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Colombia, debe ser citada como una realización del Frente Nacional que bien podría haber tenido un impacto importante sobre el desarrollo colombiano y que, en efecto, alguno tuvo sobre el comportamiento de las exportaciones a los países miembros del Acuerdo las cuales se multiplicaron por cuatro veces y media entre 1970 y 1974. La concepción del Acuerdo era la de promover el tránsito de las economías de la subregión a una nueva etapa de sustitución de importaciones con base en el mercado ampliado. Para su ejecución la estrategia contemplaba instrumentos como la eliminación de trabas al comercio, el establecimiento de un arancel externo común, el tratamiento común a los capitales extranjeros —que se plasmó en la Decisión 24 del Acuerdo, aprobada en diciembre de 1970—, y una

programación en conjunto de los sectores industriales de sustitución tardía de importaciones como fundamento para la industrialización de los países del Grupo. La ampliación efectiva del mercado nunca se llevó a cabo a pesar de haberse aprobado tres programas industriales, en parte por la alteración de las condiciones económicas internacionales y en parte por el cambio en los regímenes políticos internos, como ocurrió en Chile, que llevó a la pérdida de identidad ideológica entre los países firmantes. Por el contrario, la Decisión 24 sobre trato común a los capitales extranjeros se ha mantenido a pesar de diversos intentos por introducirle modificaciones a fin de hacer más atractiva la subregión a la inversión foránea²⁶.

Al concluir el Frente Nacional el 7 de agosto de 1974 las circunstancias de la economía colombiana eran visiblemente diferentes a las de la misma fecha de 1958. El PIB se expandía a un ritmo sostenido y elevado. Había sido posible evitar la explosión del desempleo abierto, una posibilidad que preocupaba a la dirigencia política. A la vez, la economía iniciaba un proceso de inserción internacional movida por el comportamiento del comercio exterior y el creciente acceso a los mercados financieros externos bajo las reglas claras del Decreto-Ley 444 de 1967 y un manejo cuidadoso del sector externo (tasa de cambio, importaciones, aranceles y flujos de capital). Se podía así, por primera vez en la historia del país, compatibilizar el manejo de corto plazo de la economía con la búsqueda de objetivos de más largo alcance. Surgían, sin embargo, dos inquietudes. Una, suficientemente experimentada a lo largo del siglo XX, que era la nueva aceleración de la inflación, con niveles superiores al 20% a partir de 1973. Otra, más novedosa, era la de mejorar la distribución de los ingresos y favorecer a los grupos más pobres de la sociedad; no era evidente el impacto distributivo de las políticas del Frente Nacional a pesar de haberse hecho frente, con relativo éxito, a los grandes problemas que originaban el crecimiento de la población, la urbanización y la insuficiencia de recursos de ahorro. Era el turno, por tanto, para nuevos enfoques en el manejo económico²⁷.

Diversificación y crecimiento del sistema financiero

La diversificación de la intermediación financiera y la ampliación del ámbito del mercado de capitales constituyó una de las características más notorias de la evolución del sistema financiero a lo largo de los dieciséis años del Frente Nacional. Recuérdese que en 1957 las entidades financieras eran, fundamentalmente, los bancos comerciales —públicos y privados—, la Caja de Crédito Agrario y el Banco Central Hipotecario; como auxiliares de crédito empezaban a operar, con mayor agresividad que en el pasado, los almacenes generales de depósito. Los activos de los bancos comerciales representaban un 88% de los totales del sistema financiero, los medios de pago un 15% del PIB, y los cuasidineros (básicamente los depósitos de ahorros en bancos y las cajas de ahorro) un 4.3% del PIB. Pues bien, en 1974 la estructura institucional del sistema financiero y sus indicadores eran muy diferentes.

Durante el Frente Nacional se crearon dos nuevos tipos de intermediario financiero: las corporaciones financieras, reglamentadas como se comentó anteriormente en 1960, y las corporaciones de ahorro y vivienda —eje del sistema de ahorro en valor constante—, creadas en 1972. Adicionalmente, en 1973 y 1974 el Gobierno sometió a control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria a los denominados “intermediarios financieros” (entidades que operaban en el mercado extrabancario) que se transformarían, unos años más tarde, en las compañías de financiamiento comercial.

De otro lado, con base en las facultades concedidas al Gobierno Nacional por la Ley 30 de 1959 se dictaron varias medidas que buscaron impulsar el mercado de capitales, y que condujeron, a más de la creación de las corporaciones financieras, a la de las Sociedades Administradoras de Inversión y a los Fondos Mutuos, a la reglamentación de las Bolsas de Valores, a la reestructuración del régimen de inversiones admisibles y obligatorias de las compañías de seguros y las sociedades de capitalización y del régimen de inversiones obligatorias de los bancos y las cajas de ahorros y a la emisión, por parte del Gobierno Nacional, de los “Bonos de Desarrollo Económico”.

En 1963 apareció el primer fondo financiero del Banco de la República, el Fondo de Inversiones Privadas, FIP, con el fin de apoyar el desarrollo industrial y, de nuevo, aquellas industrias que tuvieran como objetivo principal producir para exportar. Al FIP siguió el Fondo Financiero Agrario, en 1966, para financiar programas de crédito dirigido o supervisado que tuvieran por objeto “regular e incrementar la producción agrícola de alimentos y materias primas... cuyo ciclo productivo sea inferior a un año”; su fuente de recursos serían bonos emitidos por el Banco de la República de suscripción forzosa para el sector bancario, con excepción del Banco Popular, la Caja Agraria y el Banco Ganadero. En 1973, mediante la Ley 5a. de ese año, el Fondo Financiero Agrario sería sustituido por el Fondo Financiero Agropecuario, FFAP, y se reglamentaría la inversión forzosa de los bancos sobre un porcentaje de sus colocaciones, para dotarlo de recursos. En 1968 se crearían el Fondo Financiero Industrial y el Fondo de Desarrollo Urbano para redescantar, el primero, los préstamos otorgados por bancos y corporaciones financieras a la pequeña y mediana industria, para suplir necesidades de capital de trabajo y, el segundo, obligaciones de los gobiernos municipales, con destino a obras de desarrollo urbano. Con el Decreto 444 de 1967 surgió, además, el Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, no sólo bajo la idea de proveer financiación a las actividades de exportación sino asistencia técnica y asesoría de mercado²⁸.

El andamiaje de fondos de redescuento en el Banco de la República respondía como puede observarse, a las necesidades de financiación de los distintos sectores de la producción y dio lugar al establecimiento de mecanismos para generarles recursos que, las más de las veces, tuvieron como base la emisión de títulos por parte del Banco de la República para ser suscritos de manera forzosa por los bancos comerciales. La función de fomento del Banco Emisor fue haciéndose cada vez más importante, se fue desdibujando el perfil de la banca comercial, y se dificultó la tarea de conformar un mercado de capitales. A la vez, se entrabó la ejecución de la política de control monetario²⁹.

En consecuencia, en 1974 los activos de los bancos comerciales (incluyendo los de la Caja de Crédito Agrario) representaban no un 88% de los totales del sistema financiero como en 1957 sino el 70%

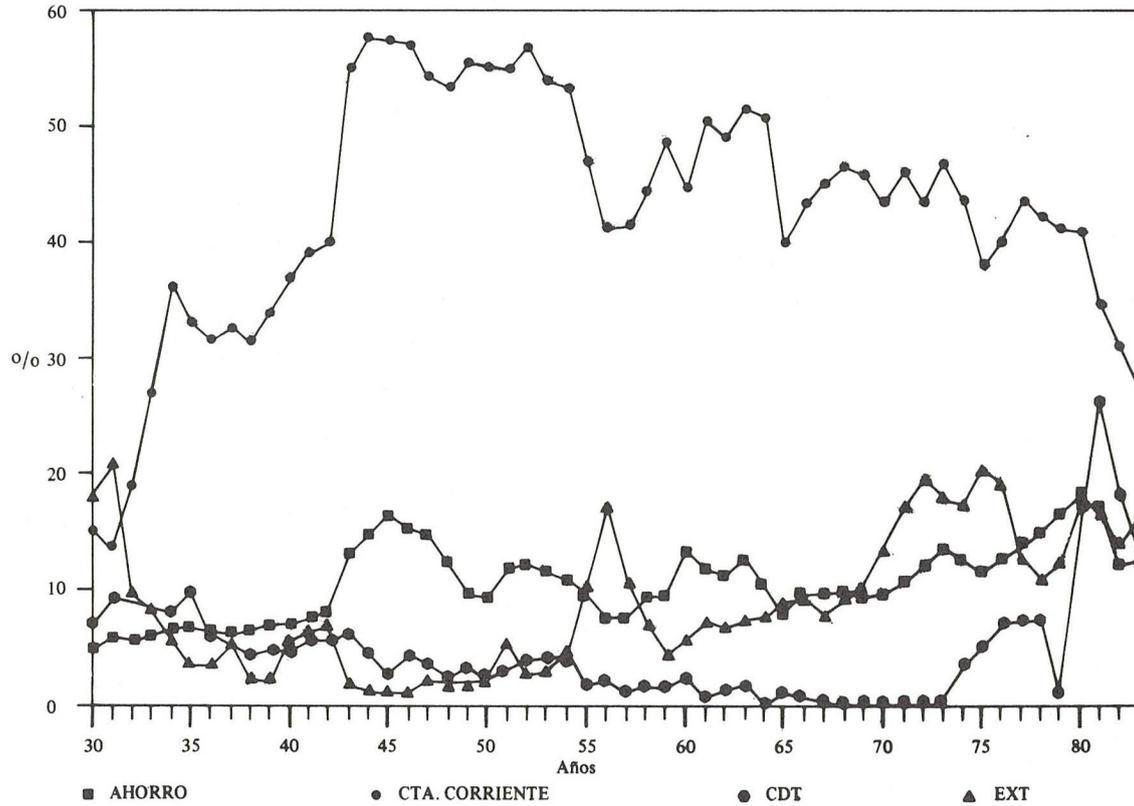
mientras los de las corporaciones financieras constituían un 13% y los de las corporaciones de ahorro y vivienda, de muy reciente creación, se elevaban al 8% de los totales. A su vez, los cuasidineros ya equivalían a un 22% del PIB frente al 4% de dieciseis años antes. Más aún, el ahorro financiero había pasado a representar un 8% del PIB, la cifra más alta desde 1933, y la participación de la totalidad del sistema financiero en el PIB, medida por las Cuentas Nacionales subía al 3.4%, un punto más que en 1960, en vista del acelerado crecimiento de la actividad financiera durante el período (9.4% por año entre 1960 y 1970 y 12.9% entre 1970 y 1975). Desde otro punto de vista, el ahorro financiero neto como porcentaje de la formación interna bruta de capital pasaría del 2.2% en 1962 al 15.4% en 1974. Esta evolución señala que la intermediación financiera no solamente creció, se extendió y se diversificó sino que, también, se profundizó, en el sentido de que la financiación indirecta adquirió una importancia creciente dentro de la formación interna bruta de capital. Este último resultado no sorprende; por el contrario, confirma que el crédito desplazó durante los años sesenta a las bolsas de valores como fuente de nuevos recursos para la industria³⁰.

El comportamiento de los bancos se enmarcó dentro del desarrollo global del sistema financiero, como era apenas obvio. Los depósitos en cuenta corriente, que a principios de los años cincuenta constituían un 55% de sus pasivos totales, descendieron su participación en la estructura del pasivo a un 44% en 1974. Este tipo de recurso, por tanto, pasó a financiar una menor proporción de los activos encareciéndose la operación bancaria al elevarse la dependencia en los depósitos de ahorro (12.5% de los pasivos de 1974 frente a 7.7% en 1957) y en la captación de certificados de depósito a término, que constituían en 1974 un 3.5% de los pasivos.

A su vez, la cartera de los bancos como proporción del PIB se redujo en cerca de ocho puntos entre 1955-57 y los primeros cuatro años de la década del sesenta. La composición de esta cartera por plazos y por fuentes de recursos también se modificó. A tiempo que en 1955 el 70% de los préstamos del sistema bancario era de corto plazo, en 1974 este porcentaje se había reducido al 50%, evolución que corresponde, más o menos de cerca, con la baja de la participación de los recursos propios en la financiación de la cartera y el aumento muy

GRAFICA No. 6

PASIVOS DEL SISTEMA BANCARIO
COMPOSICION PORCENTUAL



notable de la utilización de los recursos de fomento provisto por el Banco de la República³¹. Todo lo cual confirma que los bancos comerciales se vieron afectados por la competencia de los nuevos intermediarios financieros en sus operaciones de captación y de colocación de recursos; que la política de crédito de fomento cambió el perfil de la banca; y que, por tanto, las entidades bancarias perdieron importancia relativa dentro del sistema financiero a lo largo de los años del Frente Nacional.

Un desarrollo interesante para los bancos, a finales de la década del sesenta y principios de los años setenta, fue el de la recuperación del acceso a los mercados internacionales de crédito. Los pasivos externos de los bancos, que promediaron un 7% de los totales entre 1958 y 1965, pasaron a representar un 14% entre 1966 y 1974. En esta evolución tuvo que ver el comportamiento de los mercados financieros internacionales y, también, el ordenamiento del manejo externo que trajo consigo el Decreto-Ley 444 de 1967. Paralelamente los principales bancos comerciales iniciaron un proceso de apertura de mercados fuera del país abriendo sucursales en Panamá.

El sistema de ahorro en valor constante

El Plan de Desarrollo de la Administración Pastrana, "Las Cuatro Estrategias" señaló la construcción de vivienda como actividad líder para impulsar el crecimiento económico y el mejoramiento social en el país. Para esta escogencia sus artífices tuvieron en cuenta la gran demanda insatisfecha de vivienda, la necesidad imperiosa de generar empleo, y la baja participación de la construcción dentro del PIB. Se preveía, por consiguiente, que al estimular la edificación de viviendas podían satisfacerse en forma simultánea un conjunto de objetivos que se juzgaban deseables por toda la sociedad.

A la vez que se destacaba la capacidad potencial del sector de la construcción para conducir la economía a una tasa más alta de crecimiento, que fuera sostenible en el tiempo, los estrategas de la hora detectaron como razón básica para la lentitud de la expansión de la construcción la depresión en los niveles del ahorro personal

por lo cual juzgaron que “no era tarea imposible duplicar, triplicar y aún cuadruplicar la propensión al ahorro”³². Hacerlo, sin embargo, requería, en opinión del Profesor Currie, corregir el ahorro para la construcción y los préstamos hipotecarios por la inflación evitando “injustas transferencias de poder adquisitivo”, consecuencia, junto con el desempleo y la construcción de viviendas urbanas poco adecuadas, de las formas de financiación de vivienda vigentes en 1972 en el país³³.

Las consideraciones anteriores dieron lugar para que el Gobierno Nacional, en mayo de 1972, expidiera los Decretos 677 y 678 en uso de las atribuciones del ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional, nunca antes utilizadas. El primero creó el Fondo de Ahorro y Vivienda en el Banco de la República; el segundo autorizó la constitución de corporaciones privadas de ahorro y vivienda con la finalidad de promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción, dentro del sistema de valor constante. Este decreto estipuló que tanto los ahorros como los préstamos se ajustarían periódicamente de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado (vinculándolos con la evolución del índice de precios del DANE) y que los intereses se liquidarían sobre el valor principal reajustado. En desarrollo de este principio, en julio de ese año, una nueva disposición —el Decreto 1229— dio origen a la Unidad de Valor Constante, UPAC; creó dos mecanismos de captación —cuentas y certificados de ahorro—; y definió las características de ambos instrumentos en términos de plazos y tasas de interés, estableciendo liquidez a la vista para las cuentas de ahorro³⁴.

Entre 1972 y 1986 se han producido innumerables modificaciones en la forma de calcular la llamada corrección monetaria y las tasas de interés sobre captaciones y colocaciones en UPAC³⁵. El sistema, sin embargo, ha mantenido, en lo esencial, el espíritu que lo inspiró, con todo y la fuerte oposición que generó su introducción y la controversia continua que ha desatado su operación ante los temores de su incidencia inflacionaria —bien por su impacto en sí mismo, bien por reducir la resistencia a la lucha contra la inflación—; por las dificultades que ha impuesto al manejo de la política monetaria; por las distorsiones o desviaciones en los flujos del ahorro financiero a que puede haber dado lugar; y por el

impacto sobre los gastos por compra de vivienda de los usuarios de menores ingresos³⁶.

Los decretos creadores de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda autorizaron a los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de seguros y sociedades de capitalización para promover y crear corporaciones privadas de ahorro y vivienda. De manera inmediata las principales instituciones financieras del país procedieron en este sentido y, muy rápidamente, el nuevo sistema empezó a crecer y a consolidarse, canalizando enormes volúmenes de ahorro hacia el sector de la construcción. Sin embargo, la construcción continúa representando un 3.6% del PIB a pesar de los auges que experimentó en 1973 y 1974, primero, y, posteriormente, entre 1976 y 1978.

El perfil del sistema financiero en 1974

La diversificación del sistema financiero se tradujo en una notable ampliación del número de establecimientos de crédito durante los años sesentas y la primera mitad de los setentas.

Durante todo el período del Frente Nacional, pero en especial entre 1959 y 1964, la Superintendencia Bancaria, autorizó la constitución de numerosos bancos. En 1959 se fundó en Barranquilla el Banco de la Costa que en 1976 cambió su nombre por el de Banco Colpatria y de la Costa y hoy en día se conoce, únicamente, como Banco Colpatria. En 1960 se estableció el Banco Bananero, en Santa Marta, que se liquidaría unos pocos años más tarde. En 1961 se organizaron el Banco Santander, en Bucaramanga, y el Banco Grancolombiano, en Bogotá, que en 1973 se incorporó al Banco de Colombia. En 1963 se fundó el Banco de Construcción y Desarrollo, que posteriormente cambió su nombre por Banco de Crédito y Desarrollo y que en 1978 volvió a cambiar por Banco de Crédito. En 1964 se organizaron varios bancos: el Banco de la Sabana, que en 1970 cambió su nombre por el de Banco Nacional de la Sabana y en 1971 por el de Banco Nacional; el Banco de Occidente, en Cali; el Banco Panamericano, fusionado en 1977 con el Banco del Estado; y el Banco de América Latina, también fusionado, en 1979, con el

Banco del Estado. En 1965 se fundó en Manizales el Banco de Caldas. En 1967 se autorizó la operación de la filial del Bank of America en Colombia que en 1975 se convertiría en el Banco Colombo Americano. Por último, en 1974 se organizaron el Banco de los Trabajadores y la sucursal del Banco Real del Brasil, que un año más tarde se transformaría en el Banco Real. Como puede constatarse, a lo largo de estos años no se crearon bancos oficiales; con todo, la participación de la banca oficial—incluyendo a la Caja Agraria—continuó elevándose durante este período de tal manera que, al concluir 1974, alcanzaba un 40% de los activos del sistema bancario³⁷.

De otra parte, con posterioridad a la fundación de las primeras corporaciones financieras entre 1959 y 1963, en 1966 se organizaron dos corporaciones privadas la Corporación Financiera de Occidente, la Corporación Financiera de Santander, entre 1965 y 1968 se fundaron tres oficiales la Corporación Nacional de Turismo, la Corporación Financiera del Transporte y Cofinagro; y entre 1970 y el fin de 1974 siete corporaciones financieras privadas ubicadas en distintas ciudades del país: la Gran Colombiana, la de Oriente, la Suramericana, la del Tolima, la de los Andes, las Aliadas y Cofinatura. Incluyendo al IFI, los activos de las corporaciones financieras constituían un 13% de los totales del sistema en 1974, teniendo un mayor peso dentro de ellos los de las corporaciones oficiales que los de las privadas.

A su turno, al iniciarse 1974 ya se habían fundado siete corporaciones de ahorro y vivienda de carácter privado y tres oficiales.

En el Banco de la República también se completó un proceso que venía de atrás. Desde 1969 su Junta Directiva, en concordancia con la Junta Monetaria, buscó ir reduciendo gradualmente la participación de los bancos privados en el capital del Banco. Este cambio se vio reforzado por la recomendación del “Grupo de Estudios de Instituciones Financieras” al Presidente de la República en 1971 en el sentido de nacionalizar el Banco de la República adoptando “un estatuto autónomo especial que permita la mayor independencia posible a la Junta Directiva y al Gerente, a fin de precaver inconve-

nientes influjos políticos en una entidad tan técnica por su propia esencia y funciones”³⁸.

Estas inquietudes coincidían con el vencimiento en 1973 del contrato de emisión entre el Gobierno y el Banco de la República que se había firmado veinte años antes. Por esta razón el Gobierno presentó al Congreso Nacional un nuevo proyecto de ley para prorrogar este contrato por veinte años más, que fue estudiado y enmendado por el Congreso y se convirtió en la Ley 7a. de 1973. Esta Ley estableció en su artículo 1o. que el atributo estatal de la emisión era indelegable y lo ejercía el Estado a través del Banco de la República; autorizó al Gobierno Nacional para modificar el contrato de emisión de billetes con el Banco y prorrogarlo por noventa y nueve años; obligó a la adquisición por parte del Gobierno de las acciones que, en exceso de una por cada establecimiento bancario, poseyeran, en ese momento, los bancos accionistas del Banco de la República; y definió una nueva composición de la Junta Directiva del Banco de diez miembros, de los cuales dos serían representantes del Presidente de la República, uno tendría su origen en el sector de los consumidores, otro en el sector exportador —distinto al cafetero—, tres en el sector bancario elegidos por los bancos nacionales afiliados a la Asociación Bancaria —uno de los cuales debería provenir de la banca oficial—, además del Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y, naturalmente, del Ministro de Hacienda quien continuaría presidiéndola. La Ley también otorgó nuevas facultades a la Junta Monetaria dentro de las cuales se incluyeron las relacionadas con el manejo de los encajes bancarios, con el control de los depósitos oficiales para su utilización en apoyo de la política monetaria, y con la atribución para señalar la relación que deberían mantener los bancos entre capital pagado y reserva legal y sus obligaciones para con el público.

Ampliación de las actividades de la Asociación Bancaria

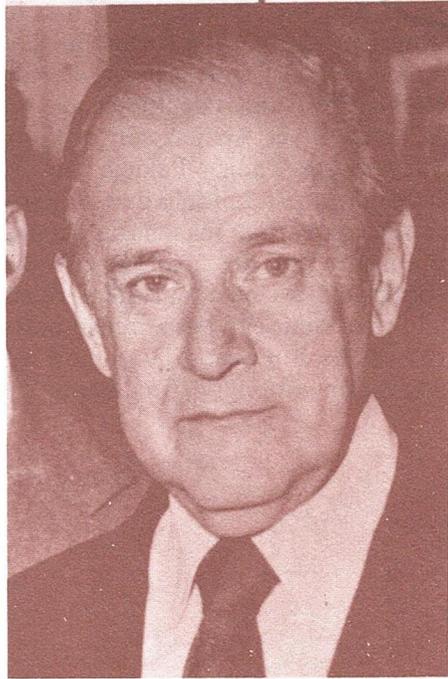
La gestión del doctor Jorge Restrepo Hoyos en la Presidencia de la Asociación y de sus inmediatos colaboradores en la gerencia, José

Joaquín Casas y Jorge Cubides, vió ampliar tanto el número de afiliados como el radio de acción de la institución.

La evolución de los tiempos trajo consigo la creación de nuevos bancos los cuales fueron vinculándose, rápidamente, a la Asociación. Además en 1961 se completó la afiliación de las oficiales con el ingreso del Banco Cafetero. En cambio, a pesar de que desde 1967 empieza a conversarse con las corporaciones financieras con el fin de estudiar su incorporación a la Asociación, es solamente hasta 1975 cuando se reforman los estatutos para permitirse su afiliación. Un mayor número de afiliados condujo a la necesidad de prestar más servicios. Dentro de éstos, la Asamblea de la Asociación aprobó en 1964 la creación de la Central de Riesgos, que no pudo ponerse en operación, y de un departamento de selección de personal para los bancos en 1966 que ha cumplido continuamente su función en los últimos veinte años. Adicionalmente se reforzaron por esta misma época las labores del Departamento de Seguridad Bancaria.

En 1965 se llevó a cabo en Argentina la primera reunión de banqueros latinoamericanos y se decidió organizar la Federación Latino Americana de Bancos, FELABAN. La Asociación Bancaria participó activamente en el desarrollo de esta iniciativa por lo cual se escogió a Bogotá como sede permanente de la misma y el doctor Restrepo Hoyos como su primer secretario.

En 1967 presentó renuncia de la Presidencia de la Asociación el doctor Restrepo Hoyos; en su reemplazo la Asamblea designó, en febrero de 1968, al ex-ministro de hacienda Jorge Mejía Palacio quien en ese momento se desempeñaba como Director por Colombia del Banco Mundial. El doctor Mejía Palacio permaneció en la Presidencia de la Asociación por cerca de siete años y se preocupó, de manera muy notable, por defender el predominio de la banca privada dentro del sistema financiero a fin de evitar una estatización del crédito en la economía. En la difusión de sus tesis para afirmar la vigencia de la libre empresa escribió Jorge Mejía Palacio páginas brillantes que fueron leídas en las convenciones anuales de la Asociación Bancaria.



Jorge Mejía

En marzo de 1971 el Presidente de la República creó el Grupo de Estudios de las Instituciones Financieras con el propósito de “examinar la estructura económica de las respectivas instituciones, revisar su reglamentación legal y sugerir medidas destinadas a procurar el fomento del ahorro, la ampliación de las bases de la capitalización social, la movilización más dinámica y el uso más eficiente de los recursos a través de la expansión y la mejor regulación del mercado de capitales”³⁹. Para discutir la situación del mercado de capitales, el Banco de la República y la Junta Monetaria organizaron un primer Simposio sobre Mercado de Capitales en Medellín en el mismo año y posteriormente, en 1973, un segundo con la colaboración de la Asociación Bancaria.

Para la Asociación la realización de los Simposios durante los años setenta constituyó una forma de elevar el nivel del debate público sobre los temas financieros, de estimular la realización de investigaciones sobre asuntos de interés nacional y sectorial, y de estrechar la relación a nivel técnico con el Gobierno. Así lo manifestaba el doctor Jorge Mejía Palacio al instalar el Simposio de 1974 afirmando que reuniones de esta naturaleza, “en las que participan por tercera vez las más claras inteligencias colombianas, sin otro afán ni otro compromiso que el de ofrecer las mejores soluciones a la problemática nacional, siempre son útiles porque contribuyen, cualquiera que sean las circunstancias, a movilizar fértiles ideas y a crear vastos consensos de opinión sobre políticas y soluciones que acaban por imponerse finalmente”⁴⁰

Notas

1. Ver los varios artículos contenidos en Berry Albert, Hellman Ronald y Solaún Mauricio, *Politics of Compromise — Coalition Government in Colombia*, Transaction Books, New Jersey, 1980.
2. Ver Sarria Eustorgio, “Un Análisis de la Reforma Constitucional”. *El Tiempo*, separata sobre la Transformación Nacional, viernes 31 de julio de 1970, p. 4 y p. 19 y Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *la Consolidación del Capitalismo Moderno 1945-1985*, op. cit.
3. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *Ibid.*
4. *Ibid.* Ver así mismo Perry Guillermo y Cárdenas Mauricio, *Diez años de Reformas Tributarias en Colombia*, C.I.D. - FEDESARROLLO, Bogotá, Agosto 30 de 1986, p. 18.
5. Perry Guillermo, “Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia” en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, FEDESARROLLO, Bogotá, 1974.
6. Aunque el Gobierno de Lleras Camargo se encontraba en sus meses finales, el Presidente lo presentó con el propósito de promover un debate y una reflexión sobre los problemas del desarrollo colombiano. La conferencia del Presidente es una justificación del plan y de su importancia para sustituir, “hasta donde los colombianos lo quieran, la improvisación, la magia política, por una ordenada voluntad de acierto”. Además, lo enmarcó dentro de la necesidad de mantener estabilidad política y de aprovechar el ambiente de cooperación reinante en el hemisferio. Ver *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, primera parte, op. cit., pp. 15 a 18.
7. Perry Guillermo, “Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia”, op. cit., p. 281.
8. Currie Lauchlin, *Ensayos sobre Planeación — Introducción a una teoría de Desarrollo conocida como Operación Colombia*. Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1963, p. 21. Vale anotar que el prólogo de este libro fue escrito por el Presidente Virgilio Barco.
9. Departamento Nacional de Planeación. *Planes y Programas de Desarrollo 1967/72*, Bogotá, diciembre de 1969.

10. *Ibid*, p. 1. Es interesante comentar que en la presentación del Plan se consideraba que, al aprobarse la ley, los programas serían obligatorios para el Gobierno y que a ellos, por tanto, debería ajustarse la política de gasto público, la negociación de créditos externos y la promoción gubernamental de proyectos. Se anotaba, igualmente, que deliberadamente no se incluía la programación de la inversión y la producción del sector privado de la economía porque el sistema institucional y político solamente contemplaba mecanismos indicativos para el sector privado.
11. Perry Guillermo, "Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia, *op. cit.* p. 282.
12. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *La Consolidación del Capitalismo Moderno 1945-1985*, *op. cit.*
13. Departamento Nacional de Planeación, *Las Cuatro Estrategias*, Bogotá, D.E., 1972.
14. Calle Restrepo Diego, Memoria de Hacienda, extracto publicado en Gómez O., Hernando, Ortega Francisco J. y Sanclemente Patricia, *Lecturas sobre Moneda y Banca en Colombia*, FEDESARROLLO y Facultad de Economía, UNIANDES, Publicación del Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1976.
15. Ver Grove David, *Deficiencias en la Estructura de la Banca Central Colombiana*, *op. cit.*, y Mz-Recamán Jaime, *Historia Jurídica del Banco de la República*, *op. cit.*, p. 79. En una sección del Informe Grove, titulada "Localización de la Responsabilidad en la Iniciación de la Política Monetaria" se dice textualmente: "Tampoco se debe esperar que las recomendaciones básicas de la política monetaria emanen de la Junta Directiva del Banco Central en forma sistemática. Los directores en la mayoría de los países son individuos que dedican solamente parte de su tiempo a los problemas de la banca central. Además, muy pocos de entre ellos tendrán suficiente preparación en materias económicas. Su mérito principal consiste en la habilidad para utilizar su experiencia general y su sentido común para juzgar si una política económica puesta a su consideración es necesaria y ventajosa. Pero debido a las limitaciones de tiempo y de preparación, no se le debe exigir a una junta directiva la preparación inicial de una política monetaria positiva y adecuada. Esta tiene que depender de alguna otra persona. Desgraciadamente, pocos son los bancos centrales que han estudiado conscientemente el problema de establecer claramente quien tiene la responsabilidad en la preparación inicial de la política monetaria".
16. Decreto-Ley 2206 de 1963, transcrito en Mz-Recaman Jaime, *Ibid*, p. 80-84.
17. La parte sustantiva de la ponencia del Magistrado Toro Agudelo está transcrita en Mz-Recamán Jaime, *Ibid*, p. 85. Por su parte, el Informe de Labores del Banco de Bogotá correspondiente al segundo semestre de 1963 permite formarse una idea de la forma en la cual los banqueros privados

reaccionaron ante el alcance de las facultades otorgadas a la Junta Monetaria. En este informe se destaca "la preocupación con que la banca mira el hecho de que el poder ejecutivo, tomando pie en facultades extraordinarias que por mandato de la constitución deben ser precisas y que en este caso no le están precisamente atribuidas, invada campos que le están vedados creando con ello en el país incertidumbre, desconfianza y pesimismo".

18. En un folleto de Alfonso Palacios Rudas, y en sus múltiples columnas de prensa, ha quedado manifiesta su opinión de que la Junta Monetaria "es una entidad de origen político, antitécnica, incapaz de cumplir con pericia las tareas asignadas... influida por los apremios de los presupuestos públicos jamás falta crédito ni circulante fiduciario para las erogaciones oficiales así sea a expensas de los sectores privados" Palacio Rudas Alfonso, *La Devaluación Revaluadora*. p. 24. Por su parte, en varias conversaciones con el doctor Eduardo Soto Pombo, quien fuera Presidente del Banco de Colombia en el momento de crearse la Junta Monetaria, sostenidas alrededor de los temas de este libro, fue afirmativo en el sentido de que las reglas de juego para la operación del sistema financiero pasaron, con la Junta Monetaria, a depender de una entidad movida por los intereses específicos de los ministros y no por el producto de una concepción general sobre la función de la banca para contribuir al bienestar de toda la sociedad.
19. Ortega Francisco J., "Moneda y Crédito" en FEDESARROLLO *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, op. cit. p. 393.
20. Departamento Nacional de Planeación, *Planes y Programas de Desarrollo 1969/72*, op. cit. p. 1. 3.
21. El libro *Devaluación 1962*, Tercer Mundo, Bogotá, 1963, documenta exhaustivamente la discusión a que dió lugar el manejo de la economía en los primeros meses de la Administración Valencia.
22. La descripción de las medidas económicas adoptadas durante el cuatrienio Valencia se encuentra en Díaz Alejandro Carlos, *Foreign Exchange Regimes and Economic Development: Colombia*, op. cit., en Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1985)*, op. cit., en Berry Albert, "The National Front and Colombia's Economic Development" en Berry, Hellman y Solaún (Editores), *Politics of Compromise — Coalition Government in Colombia*, op. cit. y, desde luego, en las memorias de los Ministros de Hacienda. Un documento que dá una idea de lo agitado del debate público en estos años es el de Palacio Rudas Alfonso, *La Devaluación Revaluadora*, op. cit., que contiene dos discursos pronunciados por el Senador Palacio en el Congreso en noviembre de 1965, referidos al indebido uso de las facultades del Artículo 121 de la Constitución Nacional para modificar tasas de cambio, contratar empréstitos en el exterior y establecer nuevos recursos para cubrir el déficit fiscal.

23. Ver FEDESARROLLO, *Principales aspectos de la Evolución Económica Colombiana 1961-71*, publicación de octubre de 1972; Berry Albert, "The National Front and Colombia's Economic Development" *op. cit.* y Caballero Carlos y Perry Guillermo, "Ajustes del Sector Externo ante los Ciclos de los Precios del Café", *op. cit.*
24. Ver Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *La Consolidación del Capitalismo Moderno 1945-85*, *op. cit.* Estos autores consideran que tanto en el Gobierno de Lleras Restrepo como en el de Pastrana, "el acceso al crédito externo fue esencial, no sólo para financiar el gasto público, sino también los elevados déficit en cuenta corriente que se mantuvieron hasta 1972". p. 36. El incremento del crédito externo se vió complementado por los mayores impuestos, lo cual permitió mantener un nivel alto de gasto público a lo largo de estos ocho años.
25. El coeficiente exportaciones/PIB sería mayor a 15 a partir de 1973, por primera vez desde 1960, mientras el de importaciones/PIB se mantenía por debajo del nivel alcanzado en 1966.
26. Junguito Bonnet Roberto y Caballero Argáez Carlos, *Situación y Perspectivas de la Economía Colombiana en relación con el proceso de integración andina*, FEDESARROLLO, Bogotá, noviembre de 1974, y Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *La Consolidación del Capitalismo Moderno 1945-85*, *op. cit.*
27. Un artículo de Miguel Urrutia, publicado en 1974, concluía en que "la política económica en general no parece haber contribuído de manera clara al logro de una más equitativa distribución de ingresos" y afirmaba que "este hecho tiene importantes implicaciones de carácter político, y sugiere una serie de reformas necesarias, sin las cuales no se logrará la meta de hacer nuestra sociedad más justa". Ver Urrutia Miguel, "La Distribución del Ingreso en Colombia", en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, *op. cit.* p. 27. Albert Berry, de otra parte, en un artículo de años más tarde, comenta que posiblemente muchas políticas del Frente Nacional tuvieron efectos negativos sobre la distribución de ingresos —como la sustitución de importaciones en industrias intensivas en capital, las exenciones tributarias a la inversión privada o el crédito subsidiado a productores ricos— pero que en el espectro de países Colombia "no parece haberse retrasado en incorporar la mejora en la distribución del ingreso como un objetivo de la política económica global". Ver Berry Albert, "The National Front and Colombia's Economic Development", *op. cit.*, p. 314.
28. Fajardo Carlos Jaime y Rodríguez Néstor, "Tres décadas del sistema financiero colombiano 1950-1979" en Mauricio Cabrera (Editor), *Sistema Financiero y Políticas Anti-inflacionarias 1974-1980*, Asociación Bancaria de Colombia, agosto de 1980.
29. Un resumen de las críticas que se formularon a la política financiera del Frente Nacional se encuentra en Agudelo Villa Hernando, *Retorno del Liberalismo* —

Análisis Económico y Político del Mandato Claro, Tercer Mundo, noviembre de 1975, p. 131 a 134.

30. Fajardo Carlos Jaime y Rodríguez Néstor, "Tres Décadas del Sistema Financiero Colombiano 1950-1979", *op. cit.*, y Hernández Gamarra Antonio, "Inflación, Control Monetario e Intermediación Financiera" en Mauricio Cabrera (Editor), *Inflación y Política Económica*, Asociación Bancaria de Colombia, agosto de 1980.
31. Fajardo y Rodríguez comentan sobre el crecimiento de la financiación de fomento que ésta se hace "siempre recurriendo al Banco de la República"; que "es idea general que el crédito de fomento sea de largo plazo y barato"; que "tales características impiden que los recursos se puedan obtener en el mercado de capitales, donde el largo plazo, dada la inflación, es incompatible con bajas tasas de interés"; y que la especialización de los intermediarios financieros es 'suigeneris' pues no implica especialización en la captación de recursos por lo cual, "todos, indistintamente, cuando se trata de financiar industria o agricultura, de mediano o largo plazo, se vuelven al Emisor". *Ibid.* p. 42.
32. Hoyos Arango Samuel, "El Sistema de Ahorro", en Departamento Nacional de Planeación, *El Plan de Desarrollo Colombiano en Marcha*, Seminario de la Sociedad Colombiana de Economistas dirigido por Lauchlin Currie, Bogotá, marzo de 1974, p. 137.
33. Un documento interesante para entender la concepción subyacente tras la creación del sistema de ahorro en valor constante es el del profesor Lauchlin Currie titulado "La Corrección Monetaria, Ahorro y Financiación para Vivienda" incluido en Currie Lauchlin, *Políticas de Crecimiento y Desarrollo*" Banco de la República, Bogotá, 1982, p. 122-150.
34. Ver Llorente Martínez Rodrigo, *Memoria de Hacienda 1971-73*, primer tomo, Banco de la República.
35. Banco Central Hipotecario, *El Sistema de Ahorro en Valor Constante*, febrero de 1983. En este libro se hace un recuento de las medidas adoptadas por el Gobierno hasta 1980 sobre corrección monetaria, tasa de interés e instrumentos de captación de las corporaciones. Vale señalar que en los decretos de reforma tributaria de 1974 se estableció que los costos de la deuda para vivienda eran deducibles del impuesto de renta y que la corrección monetaria en exceso de ocho puntos se gravaría como ganancia ocasional.
36. Un comentario interesante sobre el impacto del sistema de valor constante sobre el mercado financiero está contenido en Ortega Francisco J., "Política Monetaria y Sector Financiero" incluido en Carlos Caballero (Editor), *El Sector Financiero en los Años Ochenta*, Asociación Bancaria de Colombia, octubre de 1979.

37. Cabrera Mauricio, "La participación del Estado en el Sector Financiero", en Cabrera Mauricio (Editor), *El Estado y la Actividad Económica*, Asociación Bancaria de Colombia, agosto de 1981.
38. Mz-Recamán Jaime, Historia Jurídica del Banco de la República, *op. cit.*, p. 102.
39. "Informe al señor Presidente de la República por parte del Grupo de Estudio de Instituciones Financieras", *Revista del Banco de la República*, junio de 1971.
40. "Discurso del doctor Jorge Mejía Palacio, Presidente de la Asociación Bancaria, al Instalar el III Simposio sobre Mercado de Capitales", *El Mercado de Capitales en Colombia*, Bogotá, septiembre de 1975, p. 15.

Capítulo VI

La gran bonanza y sus repercusiones internas 1974 - 1980

El período que transcurre entre 1974 y 1980 es uno de los más convulsionados de la historia económica de Colombia. Nunca como en estos años la economía y la población del país en su conjunto habían recibido el impacto simultáneo de un choque externo de la magnitud del que se percibió al elevarse los precios internacionales del café, y de las acciones que las autoridades económicas se vieron precisadas a emprender para hacer frente al fenómeno externo, dentro del marco legal vigente para el manejo de la política económica que, gradualmente, desde el fin de los años treinta, había venido conformándose en Colombia.

No fue una coyuntura aislada del país. El mundo entero sufrió en estos años un remezón económico que no tenía precedente. El alza en las cotizaciones del petróleo, promovida por el cartel de países productores que nos acostumbramos a denominar "la OPEP", alteró drásticamente las economías de Occidente y modificó las pautas de su orientación. Tanto como alteró las relaciones de poder político entre los países ricos y países pobres y entre las mismas economías industrializadas. El hecho es que la estabilidad y el progreso continuo que venía registrándose desde el término de la Segunda Guerra Mundial se perdieron. Recesión, inflación, estancamiento, elevación de las tasas de interés, déficit de balanza de pagos, reciclaje de excedentes petroleros, nuevo orden económico internacional, etc., se convirtieron en vocablos de uso corriente entre las gentes a largo y ancho de la geografía universal.

Simplificando un tanto los acontecimientos de la segunda mitad de los años setenta, podría decirse que si el producto determinante de la evolución de la economía internacional fue el petróleo, el que puso en jaque a la economía colombiana fue el café. Más conceptualmente, la evolución internacional se caracterizó por la llegada a su fin de una era prolongada de energía barata que sustentaba en buen grado el poderío de los Estados Unidos y por la transición a un sistema internacional interdependiente en lo económico, dentro del cual los Estados Unidos dejaron de jugar el papel de predominio del pasado. Este cambio tenía, tarde o temprano, que reflejarse sobre el mundo en desarrollo y sobre la América Latina, en particular, como, en efecto, sucedió. En Colombia, el auge generado por una bonanza cafetera que se extendió más de lo previsto dió lugar a una situación de afluencia y acumulación de divisas, si acaso similar a la de fines de los años veinte con la diferencia de que se redujo dramáticamente el endeudamiento externo neto del país. Llegó a pensarse, inclusive, que se había logrado romper el tradicional "cuello de botella" originado en la crónica escasez de divisas. Sin duda, la bonanza externa constituyó el acontecimiento económico de los años setenta aunque este período de la historia también se recuerda por la baja en el ritmo de crecimiento de la población, por el aumento en el nivel de inflación de la economía, por la reducción en la tasa de desempleo que echó por tierra las proyecciones elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo en 1969 - 1970, por el auge y al mismo tiempo el desorden del sistema financiero, y por el florecimiento alarmante de la economía ilegal y de los mercados 'negros' de capitales.

Correspondió a la Administración de Alfonso López Michelsen hacer frente a la excepcional circunstancia externa que vivió el país a partir de 1974. El Gobierno de López Michelsen se había iniciado bajo la promesa de estabilizar la economía como terapéutica previa para acelerar el crecimiento de la producción y generar empleos. Esa terapéutica incluyó las reformas tributaria y financiera de 1974 que se describen con algún grado de detalle más adelante. Pero el propósito más amplio de las acciones de esta administración era, claramente, el de "mejorar el nivel de vida del 50% más pobre de la población colombiana" para lo cual se pretendió modificar el esquema de desarrollo que se había acogido de tiempo atrás en el

país¹. Se propuso, entonces, “cerrar las brechas” que el modelo tradicional de desarrollo había creado: “reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación, y los analfabetos y los desnutridos”. Para ello se buscaba “cambiar los objetivos de las políticas... y destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas, y en las zonas rurales en donde se concentra la población más pobre”².

Mirando hacia atrás, los historiadores de la sobresaltada segunda mitad de los años setenta han llegado a la conclusión de que algunos elementos de la estrategia o modelo de desarrollo que había seguido el país hasta 1967 acabaron por perder vigencia a partir de 1974. Para Bejarano, por ejemplo, “lo que predominó en Colombia en los años siguientes a 1974 fue un intento por transformar políticamente el Estado para adecuarlo a las nuevas modalidades de intervención, y aunque ello no haya resultado sino en un cambio apenas del esquema de intervención, no es menos cierto que modificó en buena medida las relaciones entre el Estado y la economía”³. Y para el grupo que alrededor de Ocampo ha revisado en Fedesarrollo los últimos cuarenta años de historia económica del país, en la práctica se mantuvo mucho del pasado en estos años pero se incorporaron gradualmente algunas de las nuevas ideas neoliberales, y ante todo, el acomodo a las circunstancias inmediatas tendió a primar sobre cualquier visión de mediano o largo plazo⁴.

Sea como fuere, la verdad parece residir en que se llevó a cabo un intento notable por modificar la vida económica nacional, por abrir futuro para la mayoría de los colombianos y por revisar la forma en la cual venía conduciéndose la política económica, buscando que los beneficios del progreso irradian sobre una mayor parte de la población. No es claro, como lo afirmaba el Presidente López, que se hubiera alterado radicalmente “el modelo de desarrollo, superando la tradicional sustitución de importaciones, que encarecía los artículos de producción nacional por el estímulo a las exportaciones y la libertad de comercio”⁵. Pero si es cierto que los elementos de la estrategia de industrialización seguida hasta 1967, y en forma modificada, hasta 1974, sufrieron un cambio apreciable; que la integración andina pasó a segundo renglón en la agenda de

prioridades; y que la participación directa del Estado en la creación de nuevas empresas industriales también dejó de recibir atención prioritaria⁶. Como lo es que avanzó en la promoción de la educación y de la salud. Al finalizar la década del setenta el país había logrado consolidar un sistema educativo que “si bien no óptimo si cubre en forma satisfactoria el nivel de educación primaria básica urbana y registra una notoria expansión en la educación básica secundaria —media vocacional y en la superior—”⁷. Los parámetros de salud también señalaban progreso al concluir la década. La tasa bruta de mortalidad, por ejemplo, se redujo en forma significativa aunque su evolución no fue homogénea en todas las regiones del país y todavía morían una alta proporción de niños antes de cumplir un año de edad; de otro lado, “se dió una expansión cuantitativa no despreciable en los servicios de atención hospitalaria”, se hizo un esfuerzo por atender a los grupos vulnerables de la población y se racionalizó la utilización de los servicios hospitalarios⁸.

Puede afirmarse, por consiguiente, que el segundo lustro de la década trajo consigo el remplazo del motor de crecimiento de la economía y que si la sustitución de importaciones de los años cincuentas y sesentas hizo atractiva la ciudad con respecto al campo, la bonanza externa, y el énfasis distinto del Estado frente a la industria, modificaron los estímulos afectando la ciudad y favoreciendo el campo. En el entretanto se produjo la segunda transición demográfica; la urbanización de los años anteriores dió lugar a la reducción de la tasa de fecundidad y la tasa de crecimiento de la población cayó del 3.1% anual del período 1960 - 1965 al 2.2% del quinquenio 1975 - 1980⁹. Así las cosas, la magnitud del fenómeno de bonanza externa se sobrepondría al demográfico creando un nuevo entorno económico y unas perspectivas optimistas. Esto era lo que concluía un estudio pionero de Fedesarrollo en 1979 al escudriñar la década que se avecinaba¹⁰.

Uno de los objetivos de la Administración López Michelsen fue el de proteger la autonomía nacional. Dentro de las decisiones adoptadas para llevarla a la práctica, las más trascendentales, sin duda, fueron aquellas encaminadas a que el país recobrara su autosuficiencia petrolera y explotara agresivamente los recursos mineros. Utilizando las facultades que dá al ejecutivo la declaratoria del Estado de

Emergencia Económica, se legisló en 1974 para atraer nueva inversión extranjera a la explotación del gas natural y para consolidar el régimen de los contratos de asociación, de tal forma que ECOPETROL entrara a participar, junto con las compañías petroleras del exterior, en el desarrollo de los recursos petroleros del país, eliminándose hacia el futuro el sistema de las concesiones. La política energética fue más allá, al establecerse una nueva estructura de precios con el fin de estimular las inversiones en exploración de petróleo. El éxito de las medidas de 1974 salta a la vista en 1986 cuando Colombia ha vuelto a exportar petróleo. Además, el gobierno de López Michelsen suscribió con INTERCOR, una filial de la EXXON, un contrato para desarrollar la cuenca carborífera de El Cerrejón, en asociación con la Empresa Colombiana de Carbones, CARBOCOL, proyecto que se ejecutó en el curso de los últimos diez años, demandando ingentes esfuerzos financieros de parte de la Nación. Fué la oportuna respuesta de Colombia a la crisis energética mundial, que despejó el horizonte en materia de abastecimiento de combustibles y abrió la posibilidad de que las exportaciones de energía pasaran a constituir, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, uno de los principales renglones de divisas del país¹¹.

El énfasis de la política de desarrollo tuvo una nueva orientación bajo la Administración de Julio César Turbay Ayala, iniciada en agosto de 1.978. Al año siguiente se puso en marcha el Plan de Integración Nacional, PIN, que contemplaba básicamente la búsqueda de la descentralización económica y la autonomía regional por considerar indispensable “el desarrollo de una adecuada infraestructura de vías y medios de comunicación así como la asignación de una especial prioridad al sector energético y minero”¹². Si bien la inversión del sector público aumentó de una manera acelerada, lo cual llevó a que se abriera de nuevo la brecha entre los ingresos y los egresos del gobierno, no fue posible mantener el ritmo de crecimiento de la producción de los años anteriores. Adicionalmente, el incremento en el gasto público social fué aparentemente más una consecuencia de la dinámica propia de los gastos de funcionamiento, y del efecto de las transferencias automáticas al sector, que de un esfuerzo deliberado del gobierno por un fortalecimiento del sector social, con lo cual se configuró una diferencia con lo ocurrido en los cuatro años inmediatamente

precedentes. Ello ha dado base para plantear la hipótesis de que durante el período 1979 - 1980 "la distribución del gasto público habría tenido un efecto neto regresivo en la distribución de ingreso del país"¹³.

En suma, en el corto período de seis años, es decir entre 1974 y 1980, Colombia vivió una de las etapas más agitadas de su evolución económica en los últimos cincuenta años, algunos de cuyos aspectos sobresalientes se comentan con detenimiento en las páginas que siguen. De afuera y de adentro provendrían fuerzas desestabilizadoras que los gobiernos mal que bien supieron encauzar pero que habrían de generar nuevas e inesperadas situaciones al iniciarse los años ochenta.

Política económica y desempeño de la economía

Inmediatamente después de posesionarse, la Administración López Michelsen puso en ejecución un plan de estabilización de la economía. Para el nuevo Presidente de la República la inflación, cuyo ritmo anual había superado el 25% anual en promedio entre mediados de 1973 y el momento de la elección presidencial, estaba golpeando duramente el poder de compra de la gran mayoría de la población. Además, por razones externas, el nuevo mandatario consideraba que era una prioridad para el país disminuir la inflación con el propósito de mantener la competitividad de las exportaciones. En su opinión, la política económica que venía siguiéndose no era la adecuada para enfrentar una situación internacional difícil, en la cual los países industrializados experimentaban simultáneamente la combinación de un proceso inflacionario, recesión en la actividad productiva, y desempleo¹⁴. De ahí la preocupación del gobierno, que apenas se iniciaba, con el fenómeno inflacionario y la justificación que veía para un plan de estabilización dirigido a rebajar el déficit fiscal, a controlar la expansión de los medios de pago y a reordenar el sistema financiero. "Por primera vez en la postguerra, el centro de atención de un programa de estabilización no fue el deterioro del sector externo sino la aceleración de la inflación doméstica"¹⁵.

El 17 de septiembre de 1974 el Gobierno decretó el estado de emergencia económica y procedió a expedir una ambiciosa reforma tributaria con el fin de corregir el deterioro en las finanzas del Estado que se reflejaba en la baja de los ingresos corrientes del Gobierno Central en relación con el PIB, en un déficit financiero tanto del Gobierno Central como del sector público consolidado, y en el incremento del endeudamiento del Gobierno con el Banco de la República. A tiempo con la reforma tributaria, la Administración López impuso severos controles al gasto público y a la expansión de la oferta monetaria, llevó a cabo una reforma financiera con miras a elevar el ahorro y hacer más eficiente la operación del sistema financiero, aceleró el ritmo de la devaluación del peso, redujo significativamente el subsidio que se otorgaba a los exportadores a través del Certificado de Ahorro Tributario, CAT, y puso en práctica una serie de medidas dirigidas a facilitar el ingreso de divisas y a restringir su utilización en fines no prioritarios.

No habían surtido pleno efecto las medidas de estabilización adoptadas en la segunda parte de 1974 cuando se modificó en forma dramática el entorno externo al sobrevenir la helada de los cafetales del Brasil a mediados de 1975. Las reservas internacionales del país, que habían caído durante el segundo semestre de 1974 y en los primeros cinco meses de 1975, empezaron a elevarse a partir de junio de 1975. La lucha contra la inflación tuvo entonces que refozarse ante la generación de nuevas presiones sobre los precios internos provenientes, ahora, del cambio de signo en la cuenta corriente de la balanza de pagos que, de un déficit de US\$351 millones en 1974 pasaría a un superavit de US\$222 en 1976. Las acciones iniciales del gobierno del Presidente López para manejar los mayores ingresos de divisas se centraron en la política cafetera interna y en ampliar las importaciones de bienes.

El precio interno del café, que en abril de 1975 se había rebajado en un 6% ante perspectivas externas poco satisfactorias, se elevó en julio y en octubre de 1975; durante los primeros meses de 1976 se hicieron otros tres reajustes hasta que en abril se convino trasladar al precio interno el 10% de cualquier incremento en el externo. Los nuevos aumentos en la cotización internacional llevaron a que en junio de 1976 se decidiera que parte del mayor ingreso se entregaría en forma diferida para lo cual se crearon los Títulos de Ahorro

Cafetero, TAC, con plazo de maduración de tres años. En total, entre junio de 1975 y junio de 1976 el precio interno se duplicó, lo cual representó un incremento en términos reales cercanos al 77%. Durante el primer año de la bonanza el excedente que ella produjo se canalizó, indudablemente, hacia los cafeteros a través del aumento en los precios internos, de la capitalización del Fondo Nacional del Café, de las entidades en las cuales el Fondo participaba como inversionista, y de las transferencias de recursos a los Comités Departamentales de Cafeteros. El Presidente se había comprometido en la campaña electoral a reducir el impuesto ad-valorem sobre las exportaciones de café y así lo cumplió mediante la promulgación del Decreto 2374 de 1974 que lo rebajó en cuatro puntos, a razón de un punto por año, decisión que se mantuvo a lo largo de la bonanza. La esterilización de los excedentes, o su canalización hacia sectores diferentes al cafetero, tuvo que efectuarse recurriendo a instrumentos diferentes al de la tributación directa. Fue así como a finales de 1976 se procedió a establecer una fórmula entre el Gobierno y el Comité Nacional de Cafeteros para repartir más del 50% de los ingresos totales esperados del Fondo Nacional del Café en tres partes, de las cuales una iría a entidades cafeteras, otra a entidades no-cafeteras bajo el control de las autoridades cafeteras, y la restante a entidades no cafeteras y para fines no relacionados con los caficultores¹⁶.

En el frente del comercio exterior el Gobierno actuó a lo largo de 1976 para facilitar la importación rápida de bienes al país. En un memorando de febrero de ese año dirigido por el Ministro de Hacienda al señor Presidente se planteaba la necesidad de ajustar el manejo coyuntural de la política económica a la nueva realidad externa "con el fin de asegurar que la mayor disponibilidad de divisas constituyera un estímulo al crecimiento económico más bien que un factor de perturbación" y se recomendaba trasladar un número importante de productos del régimen de licencia previa al de libre importación como elemento básico para racionalizar el manejo del sector externo "eliminando un mecanismo de control de importaciones diseñado para circunstancias cambiarias totalmente diferentes"¹⁷.

A pesar de los esfuerzos desplegados entre agosto de 1974 y diciembre de 1976 por la Administración López Michelsen para

controlar la inflación, la situación de alza de precios se había hecho más inquietante al finalizar 1976 al elevarse su ritmo de crecimiento al 26% después de disminuir a 17.5% en 1975. Durante 1976, además, la expansión de los medios de pago alcanzó un 35% —la más elevada desde 1951— concentrándose en el segundo semestre del año cuando crecieron 27% por lo cual la perspectiva inflacionaria para 1977 era la de un desbordamiento de los precios a niveles cercanos al 40% en razón del enorme ingreso de divisas y de las deficiencias en el abastecimiento de alimentos. En estas circunstancias tuvo lugar un cambio en la orientación y el manejo de la política económica que se vió acompañado, simultáneamente, por el relevo del Ministro de Hacienda.

Vino, entonces, la adopción de un nuevo plan de estabilización para enfrentar la expansión monetaria originada en el superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que revirtió algunas de las medidas tomadas en la fase anterior. En particular, el gobierno desaceleró de manera sustancial el ritmo de la devaluación con un propósito monetario e introdujo, en abril de 1977, el régimen de los certificados de cambio con descuento para las exportaciones de café y de servicios a fin de diferir, primero por treinta días y después por noventa, la monetización de las divisas con lo cual se redujo el costo efectivo de las divisas de importación a un nivel inferior al de la tasa de cambio oficial y, en la práctica, se revaluó el peso. Para reducir el incentivo otorgado a los importadores se optó por los depósitos de importación y se les obligó a cubrir una mayor parte de los giros con sus recursos propios. A su turno, se estableció un encaje marginal del 100% sobre depósitos en cuenta corriente con el fin de neutralizar totalmente la expansión secundaria de medios de pago y se elevó a 18% el encaje sobre exigibilidades en moneda extranjera imponiéndose un encaje marginal del 100% sobre exigibilidades mayores a US\$10 millones; un encaje del 15% sobre los depósitos a término y del 20% sobre las cuentas de ahorro del sistema UPAC. Igualmente, se dió marcha atrás en materia de política financiera controlándose administrativamente el nivel de las tasas de interés lo cual, de hecho, implicó su baja en términos reales hasta el punto en el cual la diferencia entre las tasas fijadas por el gobierno para el mercado institucional y las del mercado libre presentaban, ya en el primer semestre de 1977, diferencias absolutas y relativas mayores a aquellas que habían justificado la reforma financiera de 1974. La

política monetaria también contempló el estímulo a los pagos al exterior, la no contratación de nueva deuda externa pública y el control de los flujos de capital privado hacia el país, bien por la vía de mayores costos o de las restricciones administrativas. Por otro lado, se incrementó considerablemente la inversión forzosa en títulos del Fondo Financiero Agropecuario, mediante la aplicación de distintos mecanismos y se ejecutó un ambicioso programa de crédito agrícola. En materia cafetera se logró un nuevo acuerdo con los cafeteros para aumentar las colocaciones del Fondo Nacional del Café en títulos en divisas expedidos por el Banco de la República entre US\$400 y US\$600 millones en 1977. También se acudió al control de precios congelando los arrendamientos, se aumentaron las importaciones de alimentos y se prohibieron algunas exportaciones para garantizar abastecimientos futuros y evitar alzas en los precios internos. Por último, se acentuó la austeridad fiscal que se había iniciado en 1974.

El tratamiento de choque al cual se sometió la economía durante 1977 permitió compensar parcialmente el efecto monetario de la acumulación de reservas internacionales y, junto con la recuperación de la oferta agropecuaria después de la 'crisis' de producción del primer semestre de 1977, rebajar gradualmente el crecimiento de los índices de precios después de que ambos, medios de pago y precios, alcanzaran niveles pico en junio de 1977¹⁹. El proceso no estuvo exento de consecuencias problemáticas y de distorsiones que habrían de marcar la evolución de la economía en los años que siguieron al auge de los precios del café. En septiembre de 1977 tuvo lugar un paro laboral en protesta por las alzas de los precios y en solicitud de mejoras salariales que requirió la intervención de las Fuerzas Armadas a fin de contrarrestar un incipiente desbordamiento público. En cuanto a las distorsiones, cabe mencionar el impacto de la política económica diseñada en 1977 sobre el sistema financiero, que no sufrió modificación sustancial hasta comienzos de 1980, al causarse fenómenos de "desintermediación financiera" y de desorden institucional, así como el efecto de mediano plazo que sobre las exportaciones no-tradicionales tendría el manejo de la tasa de cambio.

La Administración Turbay Ayala diseñó una estrategia económica diferente a la de su predecesora que tuvo como elemento fundamen-

tal poner en marcha un amplio programa de obras públicas. Sin embargo, como quiera que la estructura presupuestal no permitía cubrir los gastos de inversión del gobierno con ingresos tributarios era ineludible que fuera generándose un déficit fiscal el cual habría de financiarse con recursos de crédito externo. El papel de la política económica pasaría, por consiguiente, a ser el de utilizar todos los mecanismos a su disposición para compensar la expansión monetaria; con este fin se aceleró la liberación de las importaciones y se comenzó a hacer uso, en forma masiva, de las Operaciones de Mercado Abierto a través de la venta por parte del Banco de la República de Títulos de Participación²⁰. El manejo global de la economía conduciría, entonces, a un nivel de inflación superior al 25% entre 1979 y 1982; a la desaceleración del ritmo de crecimiento de la producción especialmente a partir de 1980; a la generación, desde 1981, de un elevado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; y, como era previsible, a un desajuste considerable en las finanzas públicas al gestarse un déficit fiscal (para la totalidad del sector público) que en 1980 equivalía a un 2.8% del PIB. El saldo de la deuda pública externa, además, se incrementó en un 135% — más que se duplicó— entre 1978 y 1982, pasando de representar un 20% del PIB en el primero de estos años a constituir un 35% en el segundo.

A pesar de la abundancia de divisas, los resultados económicos del período de bonanza no pueden calificarse de satisfactorios si se les compara con los de épocas anteriores. Con excepción de un año de muy rápido crecimiento económico, el de 1978, en el cual el PIB se expandió en más de un 8%, la producción avanzó más lentamente que en los años de estrechez cambiaria (4.8% en promedio entre 1975 y 1980). En especial la segunda mitad de los años setenta fue de muy bajo crecimiento industrial; por primera vez desde los años veinte la industria se expandió a un ritmo inferior al de la producción nacional en su conjunto, empezando a enfrentar una situación de crisis y retroceso²¹. De otra parte, con todo y que, en promedio, la producción del sector agropecuario se incrementó a un ritmo del 4.7% por año entre 1970 y 1980, la misma fue objeto de fluctuaciones apreciables entre un año y otro y se desaceleró en los dos últimos de la década. Además, el aumento de la producción agrícola interna no fue suficiente para satisfacer una demanda exacerbada por los mejores ingresos de las gentes como consecuencia de la bonanza

externa, por lo cual fue necesario recurrir a las importaciones de alimentos en forma creciente. Así, los problemas del sector agropecuario, particularmente el lento avance de la productividad con su secuela de desabastecimiento, altos precios y mayores importaciones, eran también visibles al concluir la década²². En cambio, la nueva política petrolera puesta en marcha desde 1974, para estimular la exploración y explotación de crudo en asociación con compañías extranjeras, remunerado el crudo a precios internacionales, empezaba ya a mostrar resultados alentadores y se había revertido, al finalizar la década del setenta, la tendencia declinante de la producción minera.

Pero, si bien el desempeño de la actividad productiva distó de ser el que se esperaba en circunstancias de auge externo, los estudios sugieren que en la década de los setenta la distribución del ingreso no se deterioró y que los habitantes rurales progresaron más a lo largo de estos diez años de lo que lo habían hecho en los diez anteriores, mientras a la clase media urbana le ocurría lo contrario y de manera muy preocupante por cuanto no solamente perdió en términos relativos sino que el valor absoluto de su ingreso se habría reducido sustancialmente. A su turno, a los obreros industriales tampoco les habría ido muy bien, en contraste con la evolución de sus ingresos durante los cincuenta y los sesenta cuando progresaron más que el promedio de los colombianos. En suma, el cambio en el motor de crecimiento de la economía dió lugar a que nuevos grupos sociales y económicos se apropiaran de un porcentaje mayor del ingreso nacional; el crecimiento económico favoreció al trabajador urbano formal hasta 1970 pero, a partir de este año, dejó de hacerlo para satisfacer más adecuadamente “al campesino, al agricultor comercial, al marginado urbano, a las élites regionales y a la trajinada clase emergente”²³.

Por último, hay que resaltar la contribución de la bonanza externa al dinamismo de los ingresos del gobierno central. Estos, que habían crecido a un ritmo del 9.1% en promedio entre 1964 y 1976, lo hicieron entre 1976 y 1986 al 11%. Los gastos totales, por su parte, pasaron de incrementarse a una tasa promedio del 8.0% en el primero de los períodos mencionados, a hacerlo al 12% en el segundo. Sin embargo, en 1979 y 1980 se registró un rapidísimo crecimiento de los gastos y un relativo estancamiento de los

recaudos tributarios. Así, con todo y la reforma tributaria de 1974, la participación de los recaudos de impuestos originados en el comercio exterior dentro del total de los ingresos corrientes de la nación pasó de constituir un 25% en 1975 a cerca del 50% en 1980²⁴.

En síntesis, en 1974 ciertamente se alteró el énfasis que venía dándose al manejo de la política económica buscándose un funcionamiento más libre del mercado, una operación equilibrada en sus finanzas del sector público y una intervención del Estado orientada a los grupos más pobres de la población. El logro de estos fines, que implicaba una modificación parcial de la estrategia de desarrollo económico que el país había adoptado desde los años treinta y cuarentas, no pudo consolidarse ante el súbito cambio en las condiciones externas en la economía que vino a obstaculizar su conducción de corto plazo por lo cual hubo necesidad de anteponer consideraciones de tipo coyuntural sobre cualquier visión de mediano o largo plazo. Sin embargo, al concluir los setentas se respiraba un ambiente de optimismo con respecto al futuro del país y se consideraba que la economía podía “haber cambiado de rumbo para entrar en una fase de más acelerado desarrollo económico y eliminar las formas más extremas de pobreza”²⁵.

La reforma tributaria de 1974

El programa económico expuesto por el candidato del partido liberal a la Presidencia de la República, Alfonso López Michelsen, a lo largo de la campaña electoral de 1973 y 1974 tuvo como pilar básico la lucha contra la inflación y, en especial, la corrección del desequilibrio fiscal como medio para lograr la estabilización. El nuevo gobierno procedió desde su iniciación por este camino; en su discurso de posesión el Presidente anunció una revisión de fondo de la legislación y de los trámites tributarios y, después de decretar el estado de emergencia económica a mediados de septiembre, expidió la reforma tributaria de 1974.

Como se ha descrito en los capítulos anteriores, desde mediados de los años treinta se había realizado en el país un esfuerzo por crear una base fiscal interna que suavizara la volatilidad de los ingresos

tributarios, dependientes en alto grado de las fluctuaciones del sector externo. De esta manera, prácticamente todos los gobiernos habían efectuado modificaciones en el sistema de impuestos actuando sobre los gravámenes a la renta y a las ventas. A partir de la reforma tributaria de 1935 se presentó un incremento sustancial de los impuestos directos. En 1942 y 1943 se inició la costumbre de decretar sobretasas al impuesto con fines específicos y de hacer forzosa la suscripción de bonos de deuda pública para compensar la caída de los recaudos arancelarios.

Más tarde, entre las medidas de emergencia posteriores al 9 de abril de 1948, se decretaron tarifas marginales adicionales para las 'grandes rentas' y en 1953 se estableció la doble tributación. De ahí que los ingresos tributarios directos como proporción del PIB hubieran ascendido del 1.3% en 1936 al 4.6% en 1960. De este último año en adelante se quebraría la tendencia al fortalecimiento de los impuestos directos al decretarse una buena cantidad de exenciones a las industrias básicas, que predominaron sobre otras acciones de tipo tributario que tendían a elevar los recaudos como fue el nuevo impuesto a las ganancias ocasionales. Mientras tanto, empiezan a ganar alguna importancia los impuestos indirectos. En 1967 se introdujeron, en forma definitiva, el sistema de retención en la fuente y los sistemas de anticipos para los contribuyentes no sujetos a retención. Además, las modificaciones de 1967 reforzaron, de nuevo, los impuestos directos, de manera tal que en 1971 la tributación en su conjunto había ascendido a un 11% del PIB, la participación más alta del período 1962-1971. Entre este año y 1974 la situación volvió a deteriorarse, a pesar de condiciones macroeconómicas favorables, cayendo tanto la tributación directa como la indirecta en relación con el PIB²⁶.

La reforma tributaria de 1974 buscó simultáneamente varios fines. En primer término, se quiso elevar los recaudos de impuestos en forma significativa con el doble propósito de contribuir al plan de estabilización con el cual se había comprometido el Presidente López en su campaña y de poner en marcha un programa de gasto público orientado hacia los grupos más pobres de la población, que constituían el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha". En segundo lugar, se aspiraba a lograr una mejor repartición de las cargas tributarias para gravar en mayor propor-

ción los ingresos de capital que los provenientes de rentas de trabajo. En tercer lugar, se amplió la renta presuntiva a sectores diferentes al agropecuario con miras a controlar la evasión y a reorientar los recursos hacia actividades más productivas. Por último, se intentó descentralizar el gasto público fortaleciendo, en especial, las finanzas municipales.

A través de los decretos de reforma se reestructuraron las tarifas del impuesto de renta, elevando aquellas para las personas naturales de ingresos altos y disminuyendo las correspondientes a niveles de ingreso medios y bajos; se elevó también la tarifa marginal máxima tanto para el impuesto de renta, de 52 a 56%, como la correspondiente para el impuesto de patrimonio, mientras se eximían rentas inferiores a \$20.000 y patrimonio menores a \$80.000. Igualmente, se eliminaron numerosas exenciones y deducciones, sustituyéndose las exenciones personales por persona a cargo, y las especiales, por el sistema más simple de descuentos tributarios deducibles directamente del impuesto. Además, se extendió el régimen de renta presuntiva, estableciéndose un gravamen mínimo del 8% del valor del patrimonio líquido el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, y se amplió el impuesto de ganancias ocasionales. En cuanto a las personas jurídicas, se cambió el impuesto progresivo para las sociedades por un sistema más simple, con dos tasas uniformes, una del 20% aplicable a las anónimas y otra del 40% a las limitadas, y se impuso a algunas empresas estatales la obligación de tributar.

En cuanto al impuesto de ventas se sustituyeron las cinco tarifas existentes por tres gravámenes (35%, 15% y 6%); se clasificaron los productos en las distintas tarifas de acuerdo a la nomenclatura de aduanas; y, se amplió la base de cobro del impuesto, incluyendo servicios normalmente consumidos por clases de ingresos medios y altos. Finalmente, la reforma cedió la totalidad del impuesto de ventas sobre los licores a los departamentos y resultó en un incremento sustancial de las transferencias a departamentos y municipios en vista del aumento en recaudos que trajo consigo²⁷.

Haber utilizado la figura de la declaratoria de emergencia económica por primera vez, y con el objetivo de decretar una reforma tributaria, causó un enorme revuelo a nivel político y de la opinión

pública. La Corte Suprema de Justicia dictaminó la constitucionalidad de las normas sustantivas en materia tributaria. Sin embargo, se produjo un empate en la votación sobre la constitucionalidad del uso de las facultades de emergencia económica para modificar el procedimiento tributario por lo cual el Gobierno se vió obligado a solicitar al Congreso facultades extraordinarias para llenar el vacío que creó la determinación de la Corte. A ello el Congreso accedió, pero de manera parcial, por lo que se mantuvieron algunas normas que, en opinión del Gobierno, permitían y fomentaban actitudes inconvenientes de parte de contribuyentes y funcionarios públicos.

A principios de diciembre de 1974, de otra parte, el Congreso **impartió su aprobación mayoritaria al Informe del Presidente sobre el uso que hiciera el Gobierno de las facultades del artículo 122 de la Constitución con lo cual los decretos de reforma tributaria, y los otros adoptados al amparo de la emergencia económica, se convirtieron en leyes de la República.** A nivel internacional la reforma generó una opinión muy favorable dentro de los sectores académicos y de las entidades internacionales de crédito que expresaron oficialmente su reconocimiento a la política fiscal de la Administración López Michelsen, con motivo de la reunión del Grupo de Consulta para Colombia, realizada en París en junio de 1975²⁸.

La reforma tuvo un impacto notable sobre los recaudos tributarios, particularmente durante el primer año de su aplicación y, sin duda, mejoró la progresividad del sistema tributario. Su incidencia, empero, fue diluyéndose con el paso del tiempo en virtud de la evasión y de las sucesivas medidas de alivio tributario que se adoptaron para acomodar el régimen impositivo a los mayores ritmos de inflación de la segunda parte de la década del setenta. Haber diseñado y puesto en ejecución esta reforma hacen de ella un evento de importancia histórica como que sus fundamentos sólo vinieron a cuestionarse, en algunos de sus aspectos, en el proyecto de ley de reforma tributaria presentado por la Administración del Presidente Virgilio Barco al Congreso Nacional en octubre de 1986.

La reforma financiera de 1974

La década del sesenta trajo consigo vientos de cambio en las ideas que predominaban en el mundo con respecto a la función del sistema financiero dentro del proceso de desarrollo económico. Esa renovación conceptual fue recogida en Colombia, primero, por el Grupo de Estudios de las Instituciones Financieras, organizado en 1971 y, después, mediante la instauración del sistema de ahorro en valor constante. Su respaldo teórico se encontraba en el planteamiento de que el impulso del desarrollo exigía, además de suficientes divisas para la importación de bienes, la elevación del ahorro interno. Por esta razón era justificable que la política financiera se orientara hacia el fortalecimiento del ahorro financiero y a su más eficiente utilización.

Incrementar el nivel del ahorro financiero interno enfrentaba la dificultad para flexibilizar el movimiento de las tasas de interés y para hacer más libre el funcionamiento de las entidades financieras, de tal forma que los mayores ahorros pudieran canalizarse hacia las alternativas de inversión más productivas y eficientes que existiesen en la economía. Aunque desde 1971 los técnicos consideraron la necesidad de remunerar efectivamente a los ahorradores para que éstos sacrificaran consumo presente, se trataba de un concepto novedoso que contrariaba la visión predominante de que las tasas de interés bajas eran el principal determinante de la inversión y hacía suponer que su aumento originaría presiones sobre los costos y depresión en la actividad productiva. Adicionalmente, la actividad del sistema financiero se caracterizaba por la fijación de tasas de interés por debajo de las condiciones del mercado debido a la propensión, vigente desde la reforma financiera de 1951, de involucrar un subsidio en el costo del crédito. Vino después, en 1972, la creación del sistema UPAC que, si bien reconoció la importancia de tasas de interés reales para captar el ahorro de las gentes, se puso en práctica no por la urgencia de modificar la política financiera o de contar con un mercado de capitales amplio, o de controlar los índices de inflación, sino como consecuencia de la adopción de una estrategia económica de corto plazo que otorgaba prioridad a la movilización de ahorros hacia el sector de la construcción. A pesar de la innovación de tipo financiero que representó la introducción del UPAC, se retrasó hasta cierto punto

la ejecución de la reforma financiera de mayor envergadura que ya se insinuaba en 1971 e, inclusive, es posible que, como llegó a afirmarse unos años más tarde, se “hubiera limitado el libre funcionamiento del mercado y marginado prácticamente la competencia por el ahorro con destino al resto de la economía”²⁹.

El diagnóstico sobre la existencia de una estructura monetaria y financiera que impedía un manejo ordenado de la política monetaria y una mejor asignación de recursos en la economía fue aceptado por el equipo de gobierno del presidente López Michelsen. Este consideró, adicionalmente, que la gran dispersión en las tasas de interés estaba causando distorsiones que conducían, de un lado, a la emisión primaria para financiar sectores a los cuales no se había asignado el papel de líderes en el desarrollo y, de otro, a que empresas y personas con poco acceso al crédito en el sector bancario se vieran obligadas a obtener recursos a altas tasas de interés en el mercado extrabancario. Se contemplaba, también, que la estructura del mercado de ahorro y crédito estimulaba la concentración del ingreso —por favorecer a las clases de más altos ingresos de la población y desproteger a los más débiles— y que el proceso inflacionario podía explicarse por un exceso de crecimiento de la oferta monetaria con relación al crecimiento del ingreso real de la economía. En estas condiciones era indispensable reformar los sectores monetario y financiero para controlar más eficientemente la oferta monetaria y para organizar el mercado financiero³⁰.

Fue así cómo, desde la primera semana del período presidencial del Presidente López, se adoptaron medidas de tipo financiero que pueden resumirse de la siguiente forma:

En primer lugar, se aumentó el rendimiento sobre depósitos de ahorro del 8 1/2% al 12% anual y se congelaron las inversiones forzosas de las cuentas de ahorro dejándose que los recursos liberados se colocaran a tasas de interés hasta del 24% anual. En febrero de 1975 la tasa de captación de depósitos de ahorro se elevaría en otros cuatro puntos y en marzo de 1976 en dos, ubicándola en 18% anual.

En segundo lugar, y muy importante, mediante disposición de la Junta Monetaria se autorizó a los bancos para emitir Certificados

de Depósitos a Término, CDT, hasta por el 100% de su capital pagado y reserva legal a fin de dotar de mayores recursos a estas entidades y de poder canalizarlos hacia el crédito, sin limitación en cuanto a destino. Se fijó la tasa de interés de captación de estos fondos en un máximo de 24% y un tope de 29% a la tasa de los préstamos que se realizaran con base en estos recursos. Esta medida se complementó con la expedición del Decreto 395 de 1975 que autorizó a las corporaciones financieras para efectuar captaciones de corto plazo (90, 180 y 270 días) para financiar con ellas las necesidades de capital de trabajo de la industria. Posteriormente, se señaló que las tasas de interés que cobrarán las corporaciones en estos préstamos no podrían superar las tasas que los bancos estipularan en sus operaciones activas con cargo a los recursos captados a través de CDT's.

En tercer lugar, se entregó de manera parcial el sistema UPAC al resto de la estructura financiera. En agosto de 1974 se fijó, por primera vez, límite a la corrección monetaria del UPAC en 20% y se redujo en 1/2 punto porcentual la tasa de interés, tanto de las cuentas de ahorro como de los certificados de depósito en UPAC. El mismo decreto introdujo un encaje de 10% sobre los depósitos de ahorro y uno de 15% sobre los certificados de depósito a fin de garantizar la liquidez de las corporaciones e introducirle mayor estabilidad al sistema. Posteriormente, con la reforma tributaria, se eliminó parcialmente la exención de impuestos de que gozaba el UPAC y se reemplazó por el gravamen sobre ganancias ocasionales a los ingresos por concepto de corrección monetaria en exceso de ocho puntos y, en abril de 1975, se redujo en un punto la tasa de interés para los usuarios de crédito de vivienda en UPAC. Estas acciones, más otras que fueron adoptándose en 1975 y 1976, ajustaron el sistema UPAC y lo acomodaron mejor a las condiciones institucionales y económicas del mercado financiero colombiano.

A su vez, en el frente monetario se reestructuraron las normas sobre encaje bancario; se suprimió el tope de crecimiento de las colocaciones que se encontraba vigente; se dejó en libertad la tasa de interés que podrían cobrar los bancos en préstamos efectuados con sus recursos ordinarios; se creó el cupo ordinario de los bancos en el Banco de la República cuyo objeto era el de suministrar liquidez

transitoria al sistema bancario para cubrir necesidades esporádicas de tesorería; se modificó el cupo de emergencia del Banco de la República para atender situaciones estructurales de iliquidez de entidades bancarias. No se desmontó el crédito de fomento sino que, por el contrario, se efectuaron modificaciones en su operación intentando hacerlo más ágil y se revisaron sus fuentes de financiamiento con el fin de dotarlo de recursos diferentes a los de emisión del Banco de la República. Esto condujo a una elevación del porcentaje de las colocaciones de los bancos que deberían suscribir de manera forzosa en títulos del Fondo Financiero Agropecuario, al traslado del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano al Banco Central Hipotecario para que ésta entidad tuviera a su cargo su manejo, y al incremento en la disponibilidad de recursos de PROEXPO al elevarse de 1.5 a 5% la sobretasa a las importaciones para financiar exportaciones.

En términos generales la reforma financiera se orientó a crear un contexto de normas y reglamentaciones que permitiera un funcionamiento más libre del sistema financiero mientras, en forma paralela, se adecuaban los mecanismos de control monetario y se hacían más estrictos. La reforma elevó la mayoría de las tasas de interés, redujo su dispersión y liberó algunas, eliminó parte de las inversiones forzosas, reorganizó el crédito de fomento y abrió la posibilidad de poner en práctica operaciones de mercado abierto como mecanismo de control monetario. Desde el punto de vista institucional la reforma no creó instituciones y buscó, más bien, propiciar la evolución y fortalecimiento de las existentes forzando, en el caso de los bancos, a su capitalización al mantener fija la relación de endeudamiento mientras se daban alicientes para que los pasivos crecieran rápidamente.

La reforma financiera de 1974 tuvo, sin duda, incidencia en el comportamiento del ahorro financiero que vió subir su tasa de crecimiento anual en 1975 y 1976 a niveles nunca registrados, por lo cual se aceleró el incremento en la relación entre ahorro financiero neto y PIB a partir de 1975. Naturalmente su diseño y puesta en vigencia no estuvo exenta de comentarios críticos, especialmente en el sentido de que sus disposiciones reflejaban un ensayo 'neoliberal' de dudoso éxito y la renuncia del Estado a su sólida y avanzada política de intervención en el campo financiero³¹. Es claro sin

embargo que, sin constituir una ruptura definitiva con la estructura financiera que venía conformándose desde los años cincuenta, la reforma introdujo una mayor transparencia y claridad en el funcionamiento del sistema financiero, entorpecido por el exceso de normas y regulaciones. Tal vez su defecto conceptual fue el de haber atribuido demasiada importancia al sector financiero en el impulso de la actividad económica sin poner a tono con las nuevas reglamentaciones todo el aparato de control y vigilancia de la operación financiera, en especial la Superintendencia Bancaria. Se confió en que la seguridad y la estabilidad del sector financiero no se verían afectadas, con todo y modificarse radicalmente su funcionamiento interno y sus rendimientos relativos en términos de los demás sectores³².

Al poco tiempo de adoptarse todo el conjunto de medidas que se han descrito, el cambio de la coyuntura externa del país, primero, y el manejo de la política económica interna, después, vendrían a producir nuevas modificaciones en la política financiera que limitarían temporalmente el alcance de la reforma y darían lugar a acciones en sentido contrario que, en su momento, llegarían inclusive a calificarse de ‘contrareforma financiera’.

La colombianización de la banca extranjera

La política económica y financiera de la Administración López Michelsen contempló dentro de sus objetivos aumentar el nivel de ahorro en la economía y fortalecer la autonomía nacional. En consecuencia, a principios de 1975 el Gobierno conformó una comisión encargada de “gestionar la transformación de los bancos y demás instituciones extranjeras de crédito en empresas mixtas” dentro de la definición de la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena o sea, aquellas en donde la inversión extranjera no podía superar el 49% ni ser inferior al 20%. Posteriormente, en septiembre de 1975, el Gobierno presentó un proyecto de ley al Congreso Nacional con un doble propósito: prohibir nueva inversión directa en “bancos y demás establecimientos de crédito, instituciones e intermediarios financieros y compañías de seguros”

y obligar a las sucursales de los bancos extranjeros que operaban en el país a convertirse en sociedades de capital mixto³³.

A las consideraciones relacionadas con acomodar la legislación bancaria colombiana a las normas del Pacto Andino se sumaron otras, de índole económica, contenidas en la exposición de motivos del proyecto de ley sometido al Congreso. Como la de que la estructura del mercado colombiano de capitales daba lugar, en vista de la preponderancia del crédito como fuente de recursos financieros, a que las instituciones de tipo bancario pudieran llegar a controlar los medios de producción sin participar necesariamente “en el capital de las empresas, ni en su administración o en sus riesgos”³⁴. Adicionalmente, al Gobierno le preocupaba el crecimiento, a partir de 1971, de la inversión extranjera en el sector financiero aprobada por el Departamento Nacional de Planeación y que estas autorizaciones se habían elevado un 30% entre 1972 y 1974 dándose reverso a la “política del marchitamiento” auspiciada por los dos partidos políticos en 1966³⁵. Más aún, las autoridades no se daban por satisfechas de su capacidad para controlar y regular las actividades de las sucursales de los bancos extranjeros debido a su estructura transnacional la cual, en su opinión, podía hacer inefectivos dichos controles. Por tanto, se consideró conveniente diseñar un estatuto general que regulara la inversión extranjera en el sector financiero, que recuperara para el país la autonomía sobre el mismo, y que redujera la ingerencia de la banca extranjera en el sector productivo de la economía.

El proyecto de ley sobre colombianización de la banca fue objeto de una amplísimo debate en el Congreso Nacional antes de convenirse el texto final de la que vendría a ser la Ley 55 de 1975. En el Artículo 2º de la misma se estipuló que aquellos bancos extranjeros con sucursal establecida en el país que desearan continuar prestando el servicio público bancario deberían transformarlas en una empresa mixta, mediante la constitución de un nuevo banco en el cual no menos del 51% de las acciones perteneciera a inversionistas nacionales. Además, se dejaba al Gobierno la autorización para convenir con los bancos extranjeros las condiciones y los plazos de transformación, sin que estos últimos pudieran exceder de tres años, y se prohibía a las sucursales de aquellos que no lo hicieran llevar a cabo negocios propios de su actividad a partir del 31 de diciembre de

1976, quedando únicamente en capacidad para efectuar, bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, “aquellas operaciones necesarias para su liquidación”.

La propuesta de colombianización llevó a que seis de los siete bancos extranjeros con sucursal en Colombia, convinieran, en diálogo con la comisión creada con el gobierno, su transformación en bancos mixtos. El único banco que no la aceptó fue el First National City Bank, argumentando que su sistema operativo se fundamentaba en una red mundial de sucursales por lo cual se requería que la dirección central del banco se responsabilizara por completo del funcionamiento de todas y cada una de ellas. La falta de unanimidad dentro de la banca extranjera fue una de las razones que dió lugar a consignar la política en la forma del proyecto de ley presentado al Congreso para evitar, como lo manifestaba el Superintendente Bancario de la época, “que uno de los establecimientos extranjeros quedara en condiciones de inusitada favorabilidad”³⁶. Antes de transcurrir un mes de la sanción de la ley ésta fue demandada ante la Corte Suprema de Justicia, organismo que falló sobre su exequibilidad. En estas circunstancias, el First National City Bank se acogió a las disposiciones y convirtió su sucursal en el “Banco Internacional de Colombia”.

La ley de colombianización de la banca no dejó de tener repercusiones en las relaciones entre la banca nacional y la extranjera. Una de estas fue la actitud de las autoridades financieras del Estado de Nueva York frente a la prórroga, en junio de 1976, de la licencia de operación de la sucursal del Banco de Bogotá en la ciudad de Nueva York. La negativa a la petición del banco colombiano originó la conversión de la sucursal en una agencia y la organización del Banco de Bogotá Trust Co., que se inauguró en julio de 1977. Más recientemente la ley ha mostrado constituir una barrera para atraer capital extranjero hacia el sector financiero y para facilitar su contribución a los esfuerzos de capitalización que han desplegado los gobiernos a fin de reforzar la solidez de las entidades bancarias del país.

La bonanza externa 1975-1980

El evento externo de mayor impacto sobre la economía colombiana en la década del setenta fue la helada de los cafetales brasileños de mediados de 1975. El precio internacional del café que dentro de su ciclo de largo plazo se encontraba en ascenso desde 1970 se disparó en 1976 y alcanzó un pico en el primer trimestre de 1977. Sin embargo, las exportaciones de café comenzaron a incrementarse desde 1975 al venderse en el exterior un millón de sacos más a lo previsto inicialmente. Así, la economía colombiana pasó de una situación en la cual “había sido necesario adoptar una serie de medidas para evitar la caída de las reservas más allá de los límites considerados como razonables, a otra donde el aumento de éstas constituía uno de los factores más preocupantes para el logro de los objetivos monetarios³⁷. El año de 1975 marcó, por tanto, el inicio de una de las bonanzas externas más prolongadas de la historia económica del país, sustentada no sólo en la elevación de los precios internacionales del café sino, también, en la situación de auge que experimentaban los países vecinos debido al alza de los precios del petróleo, en las mayores exportaciones ilegales, y en el creciente acceso al crédito externo, público y privado³⁸.

El cambio en las condiciones del mercado internacional del café encontró a la caficultura colombiana en una coyuntura en la cual tenía la capacidad para responder a las necesidades que creaba la demanda externa. Después del largo período, posterior a la bonanza de principios de los años cincuenta, durante el cual la política de producción de café tuvo como meta disminuir la participación de Colombia en el mercado mundial, a partir de 1970 se comenzó a estimular nuevamente la producción, haciendo uso del mecanismo de los precios internos. Igualmente, en el año cafetero 1971-72 se iniciaron las siembras de la variedad caturra, de alta productividad, lo que efectivamente constituyó una verdadera ‘revolución verde’ en el cultivo del grano. Así, para el año cafetero 1977-78 se habían sembrado más de doscientas mil hectáreas de café caturra y Colombia pudo rápidamente incrementar su producción y participación en el mercado mundial del café. La primera se elevó de 8 millones de sacos de 60 kilos de café verde, que fue el promedio anual en el período 1965-1969, a 10.6 millones de sacos entre 1975 y 1979; las exportaciones de 6.3 millones de sacos a 8.6 millones entre

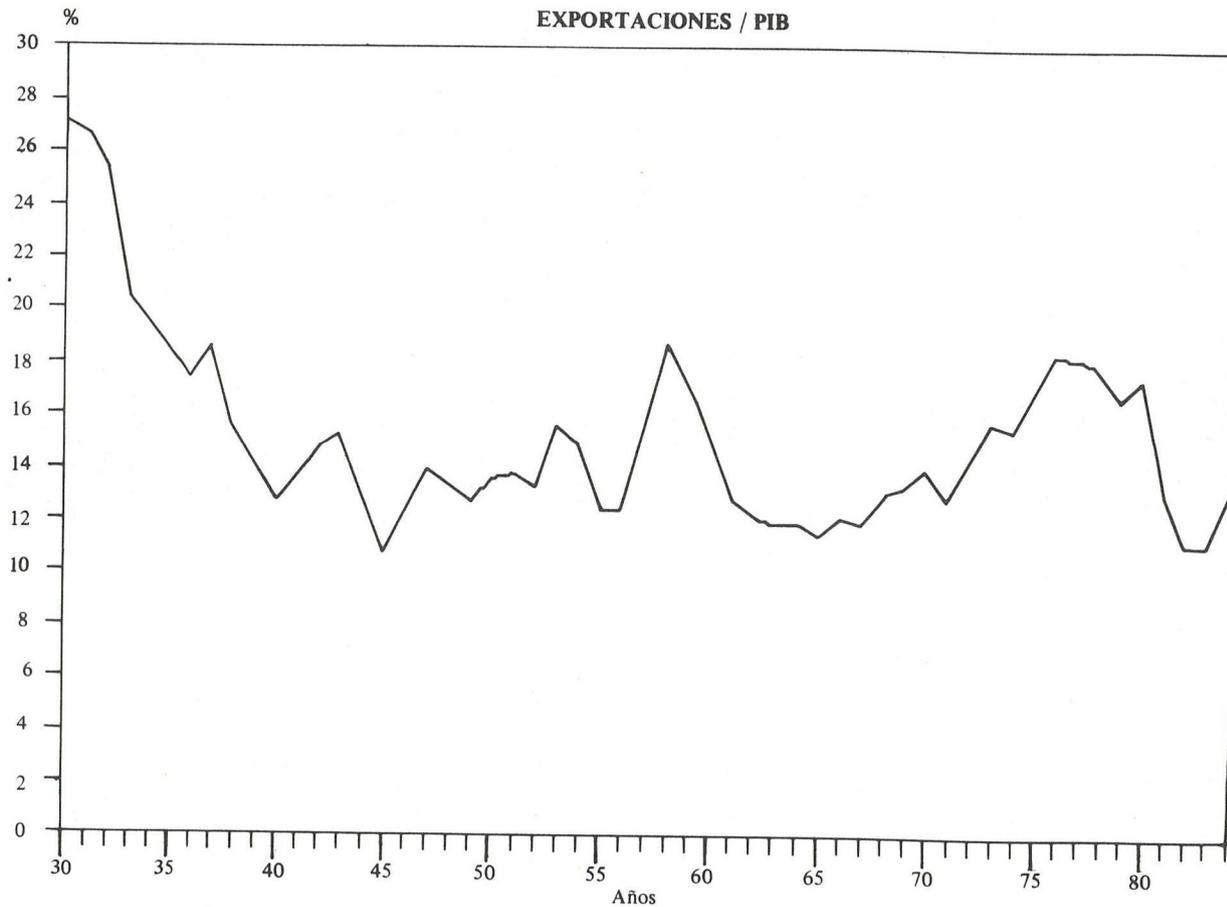
los mismos dos períodos. Por tanto, la participación de las exportaciones colombianas dentro de las mundiales, que había caído a 11.8% en 1970-1974 subiría a 14.7% en 1975-1979³⁹.

Si los ingresos de divisas al Banco de la República (Balanza Cambiaria) por concepto de exportaciones de café se multiplicaron unas tres veces entre 1975 y 1979, no debe dejarse de lado el hecho de que, simultáneamente, los generados por las otras exportaciones prácticamente lo hicieron por dos veces. De tal forma que, mientras en 1975 los ingresos de exportaciones de bienes fueron de US\$1.414 millones, en 1979 serían de US\$3.050 millones y en 1980 de US\$3.400 millones. Algo similar ocurrió también con las exportaciones de servicios registradas en la balanza cambiaria, que pasaron de US\$213 millones en 1974 a US\$1.352 millones en 1979, como resultado de ventas ilegales al exterior de productos tradicionalmente originarios de Colombia (café, ganado, cemento y bienes de origen agrícola e industrial vendidos en las fronteras), de crecientes exportaciones de marihuana y cocaína, y de entradas subrepticias de capitales atraídos por las más altas rentabilidades del mercado doméstico, en especial desde 1977 cuando se desaceleró la tasa de devaluación⁴⁰. En fin, todos estos comportamientos incidieron para que, de un lado, la relación exportaciones de bienes PIB, que había caído a su punto más bajo desde 1945 en 1965 (11.4%) se elevará gradualmente hasta superar el 18% en la segunda mitad de los años setenta —un nivel que no se registraba desde los cuarenta— y, de otro, para que la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojara un superávit, entre 1976 y 1980, del 1.5% del PIB para el promedio de estos cinco años.

El ajuste en la producción y la inversión que se efectuó ante la rápida elevación de los precios externos del café fue bastante limitado, al contrario de lo que había sucedido en la bonanza cafetera de los años cincuenta. La respuesta de las importaciones ante el auge de divisas fue relativamente lenta, con todo y la política de liberación y desgravación que venía adoptándose desde 1974 y de que el país comenzó a importar petróleo crudo y refinado, en forma creciente, desde 1976. El coeficiente importaciones — PIB fué, de hecho, menor en promedio en el período 1975-1979 que en el correspondiente a los cinco años inmediatamente anteriores. A este fenómeno se han atribuido diversas causas. Entre ellas, la del

GRAFICA No. 7

EXPORTACIONES / PIB



estancamiento de la producción industrial en 1975; la de que no había proyectos de inversión que requirieran importaciones de bienes de capital, como si había ocurrido en la bonanza de 1951-1954; la de que los esfuerzos liberacionistas no afectaron un universo significativo de productos; y, finalmente, la de que durante 1975 la tasa real de cambio alcanzó su mayor nivel en el período 1975-1984⁴¹.

En estas condiciones, el acomodo a las nuevas circunstancias externas tuvo fundamentalmente lugar por la vía de la acumulación de reservas internacionales en el Banco de la República, que se elevaron de US\$550 millones en diciembre de 1975 a US\$4.113 millones en el mismo mes de 1979, y fue sólo a partir de 1978 —y de manera transitoria— que aumentó la inversión en capital fijo y se incrementaron las importaciones de maquinaria y equipo. Desde el lado de los flujos de capitales la política fue la de controlar el endeudamiento privado; estimular los giros al exterior, manteniendo sí el régimen de control de cambios; y acelerar el pago de la deuda pública externa cuyo nivel descendió, en términos reales, entre 1973 y 1978⁴².

Durante 1978 y 1979 se produjeron pequeñas heladas en los cafetales del Brasil por lo cual el precio internacional del café no se descolgó. Además, en los años cafeteros 1978-79 y 1979-80 el país exportó volúmenes de café que no tenían precedente y pudo rebajar ligeramente sus existencias. De otra parte, Colombia lideró en 1979 la conformación de un acuerdo de productores y de un esquema de intervención en el mercado de futuros de café que tuvo como propósito mantener, en lo posible, la cotización externa del café. Esta actuación, que se conoció como la Operación PANCAFE, llegó a controlar hasta un 62% de la cosecha mundial de café, y a disponer de un enorme capital de trabajo, pero no pudo sostenerse más allá del primer semestre de 1980 cuando el precio externo comenzó a descender abruptamente. Esta situación propició la búsqueda de un nuevo convenio entre productores y consumidores para el año cafetero 1980-81 en el seno de la Organización Internacional del Café restableciéndose el Pacto, que había dejado de operar en 1976⁴³. Llegaba así a su fin la bonanza cafetera. Simultáneamente se rebajaba dramáticamente el superavit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y se ampliaba el déficit en la

balanza comercial, en parte por el deterioro en el comercio con el Grupo Andino y con el Brasil, por lo cual ya al iniciarse 1981 se advertía que la situación de comercio exterior no era buena, que el aumento de las reservas en 1980 tenía su origen en el endeudamiento externo público y privado, y que era “necesario emprender un nuevo esfuerzo de promoción de exportaciones”⁴⁴.

Expansión y desorden del sistema financiero

La bonanza externa y la política económica que se adoptó para acomodar la economía a la nueva coyuntura tuvieron una profunda repercusión sobre el sistema financiero. Las disposiciones de la reforma financiera de 1974 tuvieron que suspenderse temporalmente y la política frente a los intermediarios financieros sujetarse a consideraciones más amplias de naturaleza macroeconómica. “Al decidirse que habría una acumulación importante de reservas internacionales, como consecuencia de no haber permitido que el fenómeno de elevados pero transitorios ingresos cafeteros generara una revaluación nominal del peso y en parte por las demoras e incapacidad para aumentar las importaciones, quedó determinado el esfuerzo que le correspondería a la política monetaria para evitar el desencadenamiento de una mayor inflación”⁴⁵.

Ya se han descrito los principales instrumentos monetarios que se utilizaron a partir de 1977 para contener la expansión de los medios de pago. Por su impacto sobre las entidades de ahorro y crédito, sobresalen dentro de dichos instrumentos los encajes —particularmente el marginal del 100% sobre los depósitos en cuenta corriente de los bancos—; las medidas para congelar ahorro (haciendo también uso de los encajes) y para esterilizar liquidez de los particulares en el Banco de la República (obligando a la constitución de depósitos y emitiendo Títulos de Participación); la colocación forzosa de certificados de cambio; y la fijación de toques a las tasas de interés reconocidas al ahorro “para tratar de impedir que la intensidad de las medidas contraccionistas, y en particular los certificados de cambio, elevaran excesivamente todo el conjunto de tasas de interés”⁴⁶. Se trataba, como puede observarse, de acciones extraordinarias para hacer frente a una situación extraordinaria. Sin

embargo, la entrada de divisas a ritmos muy superiores a los egresos se mantuvo por un tiempo bastante más largo del previsto, por lo cual hubo también de prolongarse la vigencia de todo este aparato de control por tres años. A lo largo de estos se desdibujó el perfil del sistema financiero⁴⁷.

Era apenas natural que un impacto de la magnitud del generado por la bonanza cafetera sobre la economía colombiana condujera a un incremento del ahorro y de la intermediación financiera, fuera ésta institucional o no institucional. Tenía que aumentar la captación en bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, y en los otros intermediarios financieros. De hecho, así sucedió y continuó elevándose la relación ahorro financiero sobre PIB como venía presentándose desde 1972. De otro lado, en una economía en expansión las demandas de las empresas productivas eran mayores, por lo cual al sector financiero como un todo le correspondía no solamente canalizar la liquidez sino, también, más crédito y más capital hacia los sectores productivos. Si ello no ocurría y la presión de la demanda no se satisfacía, se estimulaba el proceso inflacionario. Al optarse por el camino de reprimir el sistema financiero institucional, en un ambiente de inflación, tenía que producirse un desorden en su operación. Como en efecto ocurrió.

El desorden en el funcionamiento del sistema financiero institucional se reflejó en dos hechos sin precedentes en el país. Uno de ellos fue el que se conoció como la 'desintermediación financiera'. Como ésta denominación lo implica, era ahora menor la proporción de excedentes de ahorro que se orientaban hacia los intermediarios tradicionales y mayor aquella que iba por otros canales que ofrecían rentabilidades más altas, "generándose así la paradójica situación de una economía con exceso de liquidez y deficiencia de crédito institucional"⁴⁸. El otro fue el surgimiento de las 'innovaciones financieras' o 'prácticas no-ortodoxas'; el sistema bancario se organizó para eludir los controles desarrollando un conjunto de mecanismos, algunos de ellos no ceñidos estrictamente a las normas reglamentarias, y la autoridad monetaria empezó a perder discrecionalidad en el manejo de la liquidez de la economía⁴⁹. Surgieron así las entidades o los individuos que estaban dispuestos a recibir depósitos para canalizarlos hacia otras actividades o para

comprar con ellos otros activos. Es lo que ocurre con los llamados 'intermediarios financieros', que proliferan hasta cuando se dicta el Decreto 1970 de 1979 que establece pautas básicas para su creación y funcionamiento y los convierte en las compañías de financiamiento comercial y con la misma organización, en estos años, de un sinnúmero de corporaciones financieras. Ambos tipos de entidades se crean "más por el hecho de ser el único tipo de entidad que se autorizaba que por la atracción que significaba desarrollar unos propósitos financieros específicos"⁵⁰. Además, como es apenas obvio, se refuerza el mercado paralelo y gentes que antes no habían actuado en la operación financiera se lanzan a la 'aventura' para satisfacer necesidades propias y aumentar su riqueza. Por último — y muy importante— aparecen los grupos financieros; si para un banco no era atractivo captar, bien podía serlo para otra entidad que perteneciera a los mismos dueños del banco, con la ventaja de que les era posible comprar acciones de empresas industriales y adquirir el control de muchas de ellas⁵¹.

En un entorno de auge externo, con un control monetario estricto y una inflación persistente, era imposible detener la elevación de las tasas de interés, fenómeno que, a su turno, traería diversas consecuencias, entre ellas, el cambio en la rentabilidad relativa de la inversión en los diferentes sectores productivos. Se volvió mucho más rentable colocar los fondos de los particulares y de las empresas en activos líquidos que en actividades productivas o en acciones de sociedades anónimas, presentándose una transferencia de los sectores productivos hacia el financiero. Este fenómeno traería, como secuela, un cambio en la distribución del ingreso puesto que ahora los rentistas ganaban y los asalariados perdían, de un lado, y la concentración en la propiedad de las empresas, de otro, al pasar a ser las entidades financieras —de una u otra índole— o sus dueños, quienes controlaban capital o estaban en capacidad de realizar nuevas inversiones. De ahí que mientras el ahorro financiero creció, la formación interna bruta de capital permaneció estancada entre 1975 y 1980⁵².

Al reconocerse los efectos nocivos de la contención por tres años del sistema financiero, la autoridad monetaria procedió, a principios de 1980, a modificar la política monetaria y su relación con el sector financiero, buscando un regreso a la normalidad. Se buscó, así,

controlar la expansión de los medios de pago y, simultáneamente, ampliar el crédito con base en la captación de ahorro financiero al congelarse el encaje marginal y permitir la libre estipulación de las tasas de interés de los Certificados de Depósito a Término. La nueva política dió lugar a un cambio tanto cuantitativo como cualitativo en las fuentes de generación de créditos; se sustituyó la fuente tradicional de la expansión secundaria de los medios de pago por la financiación de las demandas crediticias haciendo uso de los recursos del ahorro financiero los cuales crecieron aceleradamente ante la atracción de las altas tasas de interés.

¿Qué ocurrió a nivel de las distintas entidades de crédito durante estos años?

A pesar de la pérdida de participación de los activos de los bancos dentro de los totales del sistema, al finalizar la década del setenta ellos conservaban su predominio sobre los demás intermediarios de tal manera que, si bien es cierto que los bancos perdieron durante los años setentas parte del mercado financiero, no lo es que hubieran perdido en el mercado de ahorro; en éste actuaron competitivamente con otros intermediarios. Un cambio drástico, que explica la supervivencia de los bancos, fue el ocurrido en la composición de sus pasivos. En efecto, las cuentas corrientes, que en 1971 representaban las dos terceras partes de los pasivos bancarios, redujeron su participación a menos de la mitad en 1980 mientras los CDT's, autorizados en 1974, constituían en 1980 un 20%. De esta manera, la rentabilidad neta sobre activos productivos apenas si se mantuvo durante los cinco años en el nivel que registraba en 1975. En cuanto al patrimonio del sistema bancario, resulta angustiante que al término de la década del setenta era similar en términos reales al que tenía en 1970 y, excluyendo las valorizaciones, inferior al de dicho año.

Los activos de las corporaciones financieras conservaron su participación dentro del sistema en el curso de la década. Sin embargo, aumentó el número de este tipo de entidades. Ortega ha descrito y comentado cómo mientras en 1975 y 1977 solamente se creó una corporación financiera y el capital y la reserva legal de las dieciocho (18) que componían el subsector creció en los dos años el 68% —indicando la capacidad que tenía de expandirse— en 1978, en cambio, aparecieron seis corporaciones adicionales, “que corres-

ponden a solicitudes seguramente hechas en períodos anteriores cuando el encaje sobre los CDT era inferior al de los bancos y el tope de tasas de interés las favorecía”⁵³. Algo similar ocurrió con las compañías de financiamiento comercial cuyo número se amplió rápidamente a partir de 1975, dándose el caso de que en 1977 y 1978 se crearon dieciocho (18). El auge en la organización de compañías de financiamiento comercial coincidió —como ya se dijo— con las restricciones impuestas por la política monetaria a los bancos, primero, y a las corporaciones financieras, después; como resultado, las compañías duplicaron su participación en el capital y la reserva legal del sistema financiero, y sus activos pasaron del 1.7% al 4% de los totales del mismo, entre 1976 y 1980⁵⁴. Es evidente, por consiguiente, que el terreno perdido por los bancos en su papel intermediador lo ganaron las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial. Y que mientras la atomización de establecimientos bancarios que había tenido lugar durante los años sesentas se detuvo a los setentas, este fenómeno se dió a nivel de las corporaciones financieras y de las nuevas, legalizadas, compañías de financiamiento comercial.

Al concluir la década de los setenta la intermediación financiera exhibía una expansión nunca antes siquiera vislumbrada en el país. Al mismo tiempo, se consideraba que el ritmo de inflación, la restricción de crédito, el desorden institucional, la “desintermediación financiera” y el auge del mercado no-institucional configuraban una verdadera encrucijada financiera por lo cual desde la misma Asociación Bancaria se solicitaba la adopción de “medidas económicas de fondo, así como cambios institucionales y legales profundos” que condujeran a la creación de un sistema financiero con “la capacidad para enfrentar los retos de los años ochentas”⁵⁵. La discusión sobre reformas en la estructura del sistema financiero abarcó un tema novedoso: el de si era conveniente dejar atrás la estructura de especialización por intermediarios, actividades y tipos de financiamiento y adoptar, más bien, un esquema de ‘banca múltiple’ por considerarse que los hechos habían desbordado la normatividad legal⁵⁶. Pero, sin que el país se diera cuenta, a tiempo con el debate que se planteaba al morir la década, algunas de las entidades que formaban parte del sistema estaban sembrando las semillas de su propia destrucción.

La apertura de los bancos colombianos al exterior

Un aspecto que no puede pasarse por alto en la evolución del país y del sector financiero a lo largo de la segunda mitad de la década del setenta es el de su apertura al exterior.

Se ha comentado atrás que el endeudamiento externo de la banca no tuvo mayor importancia a partir del cierre de los mercados financieros internacionales de 1931 y hasta mediados de los años sesentas, es decir, por más de treinta años. Pues bien, durante los setentas el acceso a la financiación externa volvió a ser de gran relevancia para la banca colombiana como que, de hecho, en términos promedios, entre 1970 y 1976 la financiación otorgada por los corresponsales extranjeros a los bancos del país constituyó la segunda fuente de recursos de estas entidades, aventajando la provista por los depósitos a término y por las financiaciones de fomento del Banco de la República. Las cuentas externas perdieron importancia dentro de los balances de los bancos entre 1977 y 1979 cuando las autoridades restringieron el endeudamiento externo de los bancos. Sin embargo, una parte considerable de la intermediación de recursos financieros externos —que curiosamente eran los de más alto riesgo— se efectuó por fuera del esquema tradicional de la banca localizada en Colombia, realizándose a través de sus filiales en el exterior y, particularmente, desde Panamá.

Así las cosas, si durante los años sesentas los bancos nacionales empezaron a abrirse al exterior con el fin de extender sus mercados, entre 1975 y 1980 se hizo atractivo para entidades que no habían invertido en la constitución de filiales en el exterior proceder a hacerlo y, para las que ya lo habían hecho, ampliar sus operaciones en préstamos a Colombia. De esta forma se maximizaba la combinación de varios elementos que aparecían en el corto plazo como favorables para la banca colombiana. En especial, la gran liquidez de los mercados internacionales de capitales como consecuencia de la elevación de los precios del petróleo, y las ventajas de tipo tributario y financiero que ofrecía la legislación bancaria de Panamá. Las circunstancias externas, de desborde de la liquidez, y las internas, de bonanza y restricción a la operación bancaria, dieron lugar a esta apertura extraterritorial. Una ramificación novedosa, que se visualizaba como una vía para complementar la

función del sistema financiero de contribuir al desarrollo del país al facilitar la financiación de los proyectos de expansión de las principales empresas privadas del país, pero que reforzaba la vulnerabilidad de nuestros bancos al hacerlos más dependientes de sucesos fuera de su control⁵⁷.

La Asociación Bancaria: Contribución al debate económico

A estas alturas del presente capítulo el lector se habrá percatado, por el origen de un buen número de las notas bibliográficas, de que lo que caracterizó en mayor grado la actividad de la Asociación Bancaria en la segunda mitad de la década del setenta fue su contribución a un debate económico de altura dentro del cual los temas pertinentes al sector financiero fueran presentados sustentada y, por encima de todo, objetivamente. No se trató de defender intereses sectoriales a todo trance sino de buscar que el funcionamiento del sistema financiero no se viera constreñido en extremo poniendo en peligro su normal operación, y con ella la de toda la economía.

Ya se ha visto que en la tarea anterior jugó un papel pionero Jorge Mejía Palacio como Presidente de la Asociación. La costumbre fue mantenida por su sucesor en el cargo, Eduardo Arias Robledo, quien después de desempeñar la gerencia del Banco de la República por nueve años —entre 1961 y 1970— fue llamado a reemplazar al doctor Mejía Palacio en 1975 cuando éste manifestó su deseo de retirarse de la Presidencia de la institución. Arias Robledo había cumplido una carrera en la banca oficial como que había sido subgerente secretario de la Caja Agraria y al designársele gerente general del Banco de la República ocupaba el mismo cargo en el Banco Central Hipotecario. Su paso a la máxima posición en la Asociación Bancaria reforzaba la tradición de la banca colombiana de no trazar líneas divisorias artificiales entre los bancos privados, la banca oficial y el banco central sino, más bien, buscar una relación estrecha entre todas las esferas de la actividad financiera dentro de la cual el diálogo y el entendimiento contribuyeran a forjar la política económica. Estos principios ni siquiera se vieron



Eduardo Arias

perturbados por la decisión gubernamental de 1975 de desvincular a los bancos oficiales de la Asociación Bancaria.

En noviembre de 1976 la Asociación celebró en Cartagena, en la reunión de la XVI Convención Bancaria y de Instituciones Financieras, su cuadragésimo aniversario. En esa ocasión Eduardo Arias Robledo se refería al papel de la entidad así:

“Al llegar a su cuadragésimo aniversario la Asociación Bancaria conserva el espíritu que quisieron señalarle sus iniciadores, pero actúa con el dinamismo que corresponde a los nuevos tiempos. Y trata de cumplir a cabalidad con sus finalidades esenciales de coordinar el sistema financiero, de representar las aspiraciones de sus miembros, en cuanto éstas

sean justas y legítimas, y de indagar los caminos más adecuados para que, quienes la conforman, cooperen con el Estado en la búsqueda de las mejores soluciones para el desarrollo nacional, armonizando su justa gestión mercantil con las responsabilidades que mantienen para con el país, a las cuales deben sacrificar, llegado el caso, normales aspiraciones de mayor lucro”.

Y más adelante añadía:

“La Asociación Bancaria, de acuerdo con las cambiantes situaciones, ha acomodado su estructura a las nuevas modalidades. Es así como entidades financieras no conocidas en Colombia en los años iniciales y que han emergido posteriormente con rapidez en el área crediticia, se cuentan entre nuestros miembros. Hoy la Asociación se halla constituida, de manera muy alentadora, por la gran parte de los organismos regulares de crédito, lo cual conlleva el grave compromiso para nuestra institución de actuar siempre con las mayores ponderación y sensatez, en forma de merecer respeto general. Aspira a que las empresas financieras que hoy no se enumeran en la nómina de sus afiliados, por uno u otro motivo, se incorporen o regresen a ella, de suerte que todas participen en unas finalidades que son profundamente respetables y que, en ningún momento, se desvían de las conveniencias nacionales. La Asociación nunca procede por las vías vedadas de las presiones indebidas, ni mediante el sistemático rechazo a los actos del gobierno sino a través de la adopción de posiciones objetivas, discretas y, en todos los casos, útiles y constructivas para el progreso de la comunidad”⁵⁸.

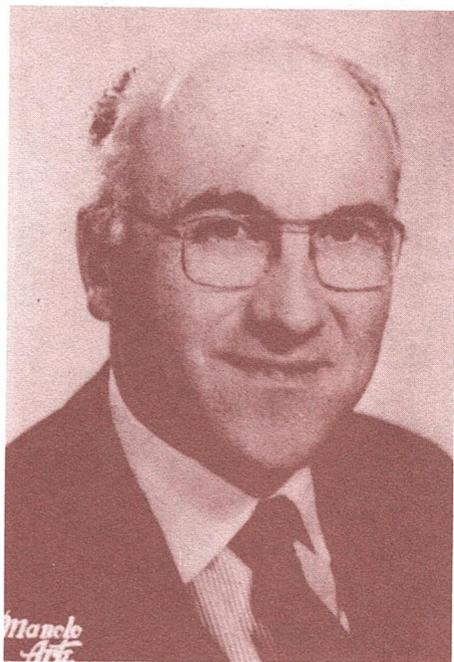
Se recogían en estas líneas no solamente los principios rectores de las actividades de la Asociación Bancaria sino la ampliación de su rango de acción al reformarse los estatutos en julio de 1975 y autorizarse el ingreso de las corporaciones financieras y de las corporaciones de ahorro y vivienda. Y se lamentaba el retiro de los bancos oficiales, incluyendo al Banco Central Hipotecario que tan importante función había cumplido en la organización y la vida misma de la Asociación. Debe mencionarse, además, que en 1974 se había desvinculado el Banco de Colombia. La aspiración del doctor



Eduardo Wiesner

Arias y de sus sucesores en la Presidencia de la Asociación fue la de lograr, de nuevo, su afiliación.

Eduardo Arias Robledo tuvo el acierto de repatriar al país en 1976, para que ocupara la Vicepresidencia Ejecutiva de la Asociación, a Eduardo Wiesner Durán quien se encontraba en el exterior prestando sus servicios profesionales en el Banco Inter-Americano de Desarrollo. De suerte que al presentar renuncia de la Presidencia el doctor Arias, en la Convención Bancaria de 1977, se designó a Eduardo Wiesner como su sucesor en el cargo. Su paso por esa posición fue breve porque en agosto de 1978 la dejaría al ser llamado por el señor Presidente Turbay Ayala a la Jefatura del Departamen-



Alfonso Dávila

to Nacional de Planeación. Pero la huella dejada por Wiesner en la Asociación entre 1976 y 1978 quedó bien impresa en el fortalecimiento del Departamento Económico y de la biblioteca de la institución; en la realización de dos importantes simposios de mercado de capitales centrados en la problemática del sector externo; y en la vinculación a la Asociación de economistas que posteriormente se han desempeñado brillantemente en el sector público y en las entidades bancarias. Es esta última una función que ha cumplido la Asociación a lo largo de su historia y que no solamente se refleja en la formación de economistas. En capítulos anteriores se han mencionado nombres de banqueros eminentes que iniciaron su carrera profesional en la institución. A esa lista debe agregarse quienes colaboraron con Jorge Mejía Palacio, Eduardo Arias y Eduardo Wiesner en el desenvolvimiento de las labores de la

Asociación: Guillermo Núñez Vergara, actual Presidente de la Asociación, Sergio Rodríguez Azuero, Jorge Marmorek Rojas y Andrés Delgado Mallarino, entre otros.

Al retirarse Eduardo Wiesner de la Presidencia de la Asociación fué designado para sucederlo Alfonso Dávila Ortiz a quien correspondería dirigir la entidad en años tan complejos para la actividad financiera como fueron 1979 y 1980 con las dotes de tino y prudencia que una persona como Alfonso Dávila posee y de las cuales quienes colaboramos con él en la Asociación podemos dar testimonio.

NOTAS

1. López Michelsen Alfonso, *Informe sobre el Estado de Emergencia Económica*, Bogotá, D.E., Talleres Litográficos del Ministerio de Educación Nacional, Noviembre de 1974.
2. Departamento Nacional de Planeación, *Para Cerrar la Brecha*, Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978, p. V.
3. Bejarano Jesús Antonio, *La Economía Colombiana en la Década del 70*, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, Segunda Edición, 1986, pp. 11 y 12.
4. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuris, *La Consolidación del Capitalismo Moderno 1945-1985*, op. cit. p. 37.
5. López Michelsen Alfonso, *Mensaje al Congreso Nacional*, Tomo I, Bogotá, 20 de julio de 1977, Ediciones del Banco de la República, 1977, p. 10.
6. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuris, *La Consolidación del Capitalismo Moderno, 1945-1985*, op. cit.
7. Vivas Reyna Jorge, Gómez Buendía Hernando, Caballero Argáez Carlos, *Desarrollo Social en la Década del 70*, Fedesarrollo, DNP y UNICEF, 1983, p. 13.
8. *Ibid*, p. 13.
9. World Bank, *Economic Position and Prospects of Colombia*, Volume I: Main Report, September 1981.
10. FEDESARROLLO, *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta*, Septiembre de 1979.
11. Con todo, en el estudio de FEDESARROLLO ya citado se lee: "En resumen, al analizar los diferentes sectores de la economía, se llega a la conclusión que en lo que resta del siglo la posibilidad de mantener las altas tasas de crecimiento logradas en la década de los setenta va a depender nuevamente del manejo que se le dé al sector externo de la economía. Se puede evitar una situación de crisis cambiaría en la segunda parte de la década del ochenta siempre y cuando se mantenga una política clara de estímulo a las exportaciones no tradicionales y se lleven a cabo programas ambiciosos en el sector minero". *Ibid*, p. 19.
12. Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Integración Nacional 1979-1982*, Tomo I, Bogotá, 1980, p. 18.

13. Vivas Reyna Jorge, Gómez Buendía Hernando, Caballero Argáez Carlos, *Desarrollo Social en la Década del 70*, op. cit. p. 12.
14. López Michelsen Alfonso, *Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica*, op. cit.
15. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-85)*, op. cit., p. 39.
16. Ospina Sardi Jorge, *Diez Años de Política Económica*, mimeo, Bogotá, Abril de 1986.
17. Botero Montoya Rodrigo, *Memoria de Hacienda 1974-76*, Segundo Tomo, pp. 210 y 211.
18. Ver Sarmiento Eduardo, "Estabilización de la Economía Colombiana Diciembre 1976-Junio 1978", *Revista del Banco de la República*, Agosto 1978 pp. 1108 a 1121, e "Introducción y Resumen", *Coyuntura Económica*, FEDESARRO-LLO, Vol VII, N° 1, Mayo 1977.
19. Vale la pena citar el comentario del Presidente López Michelsen al finalizar su período, con respecto al manejo económico y la inflación: "Al final de mi mandato no me cabe duda de que, de no haber sobrevenido la bonanza cafetera, para cuyo tratamiento monetario no estaba preparado el país, el manejo de las finanzas públicas hubiera permitido reducir los índices de inflación, como lo había prometido tantas veces en el curso de mi campaña. Basta registrar las cifras sobre las emisiones originadas en gastos del Estado durante este cuatrienio con las del cuatrienio anterior, para establecer un iluminante contraste. Mientras las emisiones a que se vio forzado el Banco de la República en este período, se originaron en la adquisición de dólares provenientes del auge del café o de otras exportaciones o de la venta de dólares en ventanilla, fruto del turismo, de los dineros de los colombianos en el exterior, de las compras de los productos colombianos en las ciudades fronterizas e inclusive de fuentes desconocidas y susceptibles de cualquier clase de sospecha, la austeridad del gobierno fue tal que sucesivamente se fueron liquidando con superávit los presupuestos de 1975, 76 y 77. En cuanto la inflación depende de causas monetarias, una cosa es emitir para gastar más allá de los recursos ordinarios, otra, muy distinta, por cierto, hacerlo para absorber los dólares provenientes de una prosperidad inusitada en el comercio exterior de la República. El resultado puede ser, en último término, semejante. Empero, en las manos del gobernante está no emitir para gastar, a tiempo que de este no depende, dentro de la legislación existente, sustraer al Banco de la República del mercado de divisas". López Michelsen Alfonso, *Testimonio Final*, Vol. I, Mensaje al Congreso Nacional 1978, pp. 8 y 9.
20. Ver Ocampo, Bernal, Avella, Errázuriz, *La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-85)* op. cit., Sarmiento Eduardo, "La Visión Macroeconómica del PIN", en *Controversia sobre el Plan de Integración Nacional*, UNIANDES,

- FENALCO, Bogotá, Enero 1981 y Fernández Javier, "Reactivación, Estabilización y Fortalecimiento Económico", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. XII, N° 3, Octubre 1982.
21. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuris, *Ibid* y Echavarría Juan José, Caballero Carlos y Londoño Juan Luis, "El Proceso de Industrialización: Algunas Ideas sobre un Viejo Debate", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Volumen XIII, N° 3, Septiembre 1938 pp. 175 a 222.
 22. World Bank, *Economic Position and Prospects of Colombia*, op. cit.
 23. Gómez Buendía Hernando, "Los Años Decisivos", *El Mundo*, Documentos, Medellín, Viernes 31 de Julio de 1981. Para analizar el impacto de las diferentes políticas sobre la distribución del ingreso en los años setentas es forzoso ver el libro de Miguel Urrutia titulado "Los de Arriba y Los de Abajo - La Distribución del Ingreso en Colombia en las últimas Décadas", FEDESARROLLO y Fondo Editorial CEREC, 1984.
 24. Departamento Nacional de Planeación, *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, Informe final de la Misión Bird-Wiesner, Bogotá, 1981.
 25. FEDESARROLLO, *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta*, op. cit.
 26. Este recuento está tomado de Perry Guillermo y Cárdenas Mauricio, *Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia*, op. cit. y Ocampo, Bernal, Avella y Errázuris, *La Consolidación del Capitalismo Moderno 1945-1985*, op. cit.
 27. Perry Guillermo, "Las Reformas Tributarias de 1974 y 1975". *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. VII N° 3, Noviembre de 1977.
 28. Botero Montoya Rodrigo, *Memoria de Hacienda 1974-76*, op. cit. El Ministro Botero cita un párrafo del estudio de los profesores Gillis y McLure en el cual se afirma que "si los aspectos básicos de las nuevas medidas continúan intactos durante los próximos meses, la reforma tributaria constituirá un hito en la historia reciente de este tipo de realizaciones, tanto entre los países en vía de desarrollo como entre los países desarrollados". pp. 18 y 19.
 29. Ortega Francisco J. "Política Monetaria y Sector Financiero", op. cit., p. 467. Unos comentarios sobre el diagnóstico realizado por el Grupo de Estudios de Instituciones Financieras se encuentran en Avella Mauricio y Caballero Carlos, "La Economía Política de la Reforma Financiera", op. cit. pp. 156 a 158.
 30. Botero Montoya Rodrigo, *Memoria de Hacienda 1974-76*, Primer Tomo, op. cit., pp. 150-159.

31. Agudelo Villa Hernando, *Retorno del Liberalismo - Análisis Económico y Político del Mandato Claro*, op. cit., p. 156.
32. Avella Mauricio y Caballero Carlos, "La Economía Política de la Reforma Financiera", op. cit., p. 160.
33. Ver ANIF, *La Colombianización de la Banca*, Tercer Mundo, Bogotá, Agosto de 1976. El Decreto que creó la comisión para gestionar la transformación de los bancos y demás instituciones extranjeras de crédito en empresas mixtas fue el 295 de 1975 (Febrero 25). La Comisión estaba conformada por el Ministro de Hacienda, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Gerente del Banco de la República, el Superintendente Bancario, y los doctores Eduardo Arias Robledo y Belisario Betancur. Durante la Administración Pastrana ya se había excluido al sector bancario y financiero del régimen general del Artículo 42 de la Decisión 24 que estipulaba que la inversión extranjera en este sector no podía sobrepasar el 20% del capital de las respectivas entidades (Decreto-Ley 2719 de 1973).
34. Botero Montoya Rodrigo, *Memoria de Hacienda 1974-76*, Primer Tomo, op. cit., p. 316.
35. López Michelsen Alfonso, Prólogo, *La Colombianización de la Banca*, op. cit., p. XXI.
36. Informe del Superintendente Bancario al Señor Ministro de Hacienda sobre la Colombianización de la Banca, Enero 31 de 1976, *Ibid*, p. 366.
37. Botero Montoya Rodrigo, *Memoria de Hacienda 1974 - 76*, Primer Tomo, op. cit., p. 195.
38. Ospina Sardi Jorge, *Diez Años de Política Económica*, mimeo, op. cit.
39. *Ibid*.
40. Junguito Bonnet Roberto y Caballero Argáez Carlos, "La Otra Economía", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Bogotá, Vol VIII, No. 4, Diciembre de 1978. En este trabajo se construyó una balanza cambiaria 'negra' (Ver página 131) para el período 1970-77 que muestra una creciente acumulación de reservas; de éstas una buena parte se oficializaron a través de ingresos vía los renglones de 'Turismo' y 'Otros Servicios y Transporte' de la balanza cambiaria del Banco de la República, y de prácticas de sobrefacturación de exportaciones y subfacturación de importaciones. La porción no oficializada se quedó en el extranjero en la forma de fuga de capitales; un 18% en 1976 y un 30% en 1977.
41. Para estos análisis ver Ocampo José A. y Revéiz Edgar, "Bonanza Cafetera y Economía Concertada", *Desarrollo y Sociedad*, CEDE, UNIANDES, N° 2,

- Julio 1979; Perry Guillermo, Junguito Roberto y Nohra de Junguito, "Política Económica y Endeudamiento Externo en Colombia 1970 - 1980", *Desarrollo y Sociedad*, CEDE, UNIANDES, N° 6, Julio de 1981; Garay Luis Jorge y Echavarría Juan J., "Un Análisis Preliminar de la Actual Política de Liberación de Importaciones", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol IX No. 3, Octubre de 1979; Misas Gabriel, "La Política de Liberación de Importaciones: el caso colombiano 1974-1980", *Seminario Colombia y la Economía Mundial en los Años Ochenta*. Universidad de Antioquia, Medellín, Octubre de 1980.
42. Además, el manejo de la política cafetera dió lugar a acumulación de existencias; cerca de tres millones de sacos de 60 kilos durante el año cafetero 1976 - 77 por lo cual se afirmó en su momento que el impacto final de la bonanza fue la acumulación de café y de divisas. Perry Guillermo, Junguito Roberto y Nohra de Junguito, "Política Económica y Endeudamiento Externo en Colombia", op. cit. p. 207.
 43. Ospina Sardi Jorge, *Diez Años de Política Económica*, op. cit., p. 28.
 44. Capítulo "Comercio Exterior", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Volumen XI, No. 1, abril 1981, p. 76.
 45. Ortega Francisco J. "Notas sobre la Reciente Evolución Económica e Institucional del Sector Financiero", en Asociación Bancaria, *Aspectos Relevantes del Sector Financiero*, Banca 81, XIX Convención Bancaria y de Instituciones financieras, Octubre de 1981, p. 63.
 46. *Ibid*, p. 84.
 47. Ver Jaramillo Juan Carlos, "El Proceso de liberación del Mercado Financiero Colombiano", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 1, Banco de la República, 1981, y Dávila Ortiz Alfonso, "El Sistema Financiero en la Encrucijada" en Caballero Argáez Carlos (Editor), *El Sector Financiero en los Años Ochenta*, op. cit.
 48. Cabrera Mauricio, "La Política Monetaria y Las Distorsiones del Mercado de Capitales" *Banca y Finanzas*, Asociación Bancaria de Colombia, No. 164, Junio de 1979, p. 45.
 49. Ver Jaramillo Juan Carlos, "El Proceso de Liberación del Mercado Financiero Colombiano", op. cit. y Ortega Francisco J. "Notas sobre la Evolución Económica e Institucional del Sector Financiero", op. cit. Ambos autores se refieren a los efectos de las medidas monetarias sobre los mercados financieros. Para Jaramillo, el diseño de mecanismos alternativos para mantener la liquidez "iba en provecho" de los intermediarios "por cuanto con ello se eludían los altos encajes" por lo cual, "el público disminuyó su demanda de dinero al encontrar, en el mercado, activos que eran sustitutos muy cercanos al mismo y que ofrecían rendimientos atractivos". Para Ortega, los cambios en

el manejo monetario se reflejaron en los agregados pero se produjo una subestimación de los indicadores tradicionales en 1979 calculado "entre \$15.000 y \$24.000 millones por el sólo traslado de los depósitos en cuenta corriente a otras formas de liquidez. Al finalizar 1979 la sola venta de cartera ascendía a \$16.149 millones, calculándose entre 4 y 6 puntos porcentuales la diferencia en el crecimiento de los medios de pago".

50. Ortega Francisco J. *Ibid*, p. 70.
51. Para un excelente análisis de las causas de todo el fenómeno de innovación financiera ver Hernández Antonio, "Inflación, Control Monetario e Intermediación Financiera" op. cit. Para el análisis de algunas de sus consecuencias ver Caballero Argáez Carlos, "Economía, Sistema Financiero, y Confianza Pública", *Hacia un Nuevo Orden Financiero*, Banca 82, XX Convención Bancaria y de Instituciones Financieras, Asociación Bancaria de Colombia, Octubre de 1982.
52. Ver Cabrera Mauricio, "La Economía Colombiana: Una Economía Estructuralmente Especulativa" en *El Sistema Financiero y el Desarrollo en Colombia*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Agosto de 1982.
53. Ortega Francisco J. "Notas sobre la Evolución Económica e Institucional del Sector Financiero", *op. cit.* p. 66.
54. *Ibid*.
55. Dávila Ortiz Alfonso, "El Sistema Financiero en la Encrucijada", *op. cit.* p. 7.
56. Ortega comentaba en su conferencia ante la Convención Bancaria y de Instituciones Financieras de 1981: "Algunos grupos de instituciones presentan una situación de hecho que no se puede desconocer. No es extraño, por lo tanto, que se invoquen posiciones novedosas, en favor de la revisión de las normas, con el argumento de que es bueno que éstas tengan en cuenta la realidad. Esta alternativa se protocolizaría, por ejemplo, con el modelo de la banca múltiple". "Notas sobre la Evolución Económica e Institucional del Sector Financiero", *op. cit.*, p. 72. Y el Director de FEDESARROLLO, un año mas tarde, en el mismo escenario, opinaba: "Si se tiene en cuenta la realidad de 1982 se entiende lo difícil de dar vuelta atrás en la búsqueda de la banca especializada. Parece más útil, entonces, otorgar una 'carta de ciudadanía' a los grupos financieros bajo la premisa de que el Estado mejore su capacidad de control e intervenga con energía para poner orden dentro de esa nueva y compleja forma de competencia entre agrupaciones". Ver Caballero Argáez Carlos, "Economía, Sistema Financiero y Confianza Pública", *op. cit.*, p. 87.
57. Caballero Carlos y Avella Mauricio, *La Banca Colombiana en el Mercado Financiero Internacional 1975 - 85*, mimeo, FEDESARROLLO, Septiembre

de 1986. Por su parte, en un discurso reciente con motivo de su retiro de la Presidencia del Banco de Bogotá, el doctor Jorge Mejía Salazar comentaba: “La debilidad de nuestros bancos y corporaciones financieras haría ineludible recurrir al endeudamiento externo para financiar la expansión de las principales empresas privadas, en un momento que coincidía con la gran expansión de los mercados de capitales del extranjero y con la presencia de la banca colombiana en el ámbito internacional que, para bien del país y para satisfacción nuestra, lideró el Banco de Bogotá. Se vivía a finales de los años setenta un momento de saludable optimismo con relación al devenir económico de América Latina y, en especial, de Colombia”. *Revista Nexos*, Banco de Bogotá, Edición Especial, Junio 1986.

58. Arias Robledo Eduardo, *Bonanza, Inflación y Expectativas*, Banca 76, XIV Convención Bancaria y de Instituciones Financieras, Asociación Bancaria de Colombia, Octubre de 1976.

Capítulo VII

Crisis y ajuste de la economía colombiana

La primera mitad de los años ochentas quedará en los anales de la historia del país como aquel lustro en que la economía experimentó su más profunda y prolongada crisis en cincuenta años. En que se interrumpió el proceso de desarrollo lento y gradual que había caracterizado su evolución desde los años treinta. Porque, ciertamente, aunque se logró evitar un colapso y los indicadores globales del comportamiento de la economía no registraron guarismos tan desoladores como los de otros países de América Latina, Colombia perdió su impulso y el crecimiento de su actividad productiva se desaceleró dramáticamente.

El cambio en las circunstancias económicas del país tuvo lugar en el segundo semestre de 1980 al desplomarse el precio internacional del café. La Administración Turbay, que había previsto que al finalizar el auge externo sería necesario emprender un programa económico que permitiera mantener la demanda agregada aplicó, en efecto, una receta expansionista. Pero fracasó en su empeño y, por el contrario, las condiciones en vez de mejorar se deterioraron aún más: el déficit fiscal se amplió, la tasa de cambio se revaluó en términos reales, la liberación de importaciones se intensificó e impactó duramente el sector productivo, el déficit de la balanza de pagos alcanzó niveles alarmantes, la economía se hizo dependiente del acceso al crédito externo en cuantías crecientes, y se desató una crisis financiera de proporciones insospechadas y completamente desconocidas en el país.

La crisis se reflejó duramente en los sectores productivos. La industria, en particular, cuya participación dentro del Producto

Interno Bruto se había elevado a cerca del 23% en el período 1975-1979 la vió caer a un 21.5% en 1980-1984, un nivel similar al de 1965-1969. Y la inversión total, medida por las Cuentas Nacionales, disminuyó en 1983 y 1984 ubicándose en un 19.8% del PIB en este último año. Uno de los factores explicativos de la crisis es, sin duda, el del efecto de la apertura externa en medio de una tasa de cambio sobrevaluada. Todo el espectro industrial del país vió deteriorar sus condiciones de operación, bien por la competencia de las importaciones legales, bien por el daño causado por el contrabando de productos intermedios y de consumo. En este ambiente, complicado aún más a partir de 1983 al entrar muchas empresas en proceso de concordato o liquidación, tenía que resentirse el empleo, alcanzándose los más altos índices de desempleo de que tenga memoria el país.

La Administración Betancur se vió obligada a actuar en todos los frentes si bien en algunos de ellos, especialmente en el externo, tardó en accionar con la agresividad requerida, tal vez porque el alto nivel de reservas internacionales ocultaba la verdadera realidad del desajuste en la balanza de pagos. Es que era difícil para un país que había vivido la bonanza más espectacular de su historia darse cuenta de que los tiempos buenos eran asunto del pasado y que el país caía en un abismo profundo. El Presidente Betancur y sus colaboradores de la primera etapa de su administración subestimaron las restricciones y se lanzaron en la búsqueda de varios objetivos en forma simultánea: crecimiento, estabilidad y equidad. Los tres deberían marchar juntos, escribía el Presidente, “porque dada su virtualidad, si uno falla, falla el conjunto”¹. Betancur, además, había basado su campaña por la Presidencia en el lema del “si se puede” y se encontró con unas circunstancias dramáticas. Unos pocos días antes de posesionarse estalló en manos del Presidente Turbay Ayala, de su Ministro de Hacienda, y del Superintendente Bancario, una crisis de la confianza pública en las instituciones financieras. Y una semana después explotó la bomba de la deuda externa de América Latina. Ambos acontecimientos marcarían indeleblemente estos años al dificultar en grado sumo la financiación de las actividades del sector público y del sector privado. Pero servirían, a su turno, para que el país volviera de nuevo a la realidad e iniciara el camino para recuperar el tiempo perdido.

El Plan de Desarrollo de la Administración Betancur, “Cambio con Equidad”, se orientó en lo fundamental a defender los sectores productivos y a estimular la demanda y la generación de empleo a través de la construcción masiva de vivienda popular. Para Betancur, sin embargo, el avance económico debería acompañarse del perfeccionamiento de la democracia para lo cual era indispensable lograr una mayor equidad y una mayor justicia. Por ello la política del gobierno pretendió “erradicar los factores de extrema pobreza, ofreciendo empleo productivo, mejorando la producción y distribución de alimentos de consumo popular, ampliando las oportunidades educativas a través de los medios de comunicación, proporcionando atención primaria en salud a las comunidades más desamparadas, y ofreciendo un sistema de prevención y de administración de justicia más ágil y eficiente”²². La angustia de la crisis económica se contrapuso a las intenciones presidenciales por lo cual los resultados de gestión de Belisario Betancur no fueron los que el mandatario buscó a toda costa. El esfuerzo en el área de vivienda se reflejó plenamente en los hechos, más ello no ocurrió así en campos como el de la salud. Pero, en cambio, al finalizar su mandato “la Administración Betancur había frenado el dramático deterioro externo, fiscal y financiero característico de los primeros años de la década del ochenta, y había logrado revertir parcialmente la crisis industrial que provenía del período anterior”²³.

A mediados de 1984 el Gobierno, más consciente de las restricciones, cambió su estrategia y orientó todas sus acciones a la corrección de los desequilibrios fiscales y externos. La credibilidad internacional se había perdido y las dificultades para obtener los recursos de crédito externo que eran necesarios para mantener en ejecución proyectos de inversión pública tan fundamentales para el país, como los de explotación del petróleo de los Llanos Orientales y del carbón de la Guajira, habían llegado a un máximo. La Administración Betancur revisó entonces el plan de desarrollo convirtiendo su lema en “Autodisciplina para el Desarrollo” y puso en práctica un programa económico de ajuste en el corto plazo con metas trimestrales, obteniendo que el Fondo Monetario Internacional vigilara su cumplimiento. La nueva orientación, no exenta de angustiosas negociaciones en varios frentes, de presiones y de críticas, abrió las llaves del crédito externo. Al finalizar 1985 era claro que más que la

obtención de los préstamos de la banca internacional —que se habían contratado pero no desembolsado— había triunfado la autodisciplina; los indicadores mejoraban. El ajuste había sido exitoso.

La rápida elevación de los precios del café en los últimos días de 1985 y los primeros de 1986 modificó, una vez más, el entorno económico del país y aceleró la recuperación de la producción en 1986. No obstante, las secuelas de cinco años de crisis eran visibles: altos índices de desempleo, elevado endeudamiento externo, frágiles finanzas públicas, descapitalización de la industria y del sector financiero, dependencia del café, etc.

En agosto de 1986 asumió la Presidencia el doctor Virgilio Barco. Las acciones del nuevo Gobierno en sus primeros cuatro meses parecían encaminadas en una dirección clara: la de rehabilitar las zonas afectadas por la violencia guerrillera y la de erradicar la pobreza absoluta. Este ha sido el planteamiento del Presidente desde el momento mismo de su posesión. Hacia este fin se dirigen, además, sus propósitos en la obtención de recursos públicos a través del crédito externo y de la tributación del Fondo Nacional del Café y de ECOPETROL. Simultáneamente, se insinúa una menor utilización de fondos del Estado —cualquiera que sea su origen específico— en el apoyo de las actividades productivas dejando que, más bien, los empresarios nacionales y la inversión extranjera vuelvan a jugar un papel en el desarrollo industrial y en la capitalización del sector financiero. Así se explicaría el proyecto de reforma tributaria presentado a consideración del órgano legislativo —que favorece la capitalización de las sociedades al eliminar la doble tributación— y las propuestas de reforma del régimen de inversión extranjera vigente en el país, también sometidas a estudio del Congreso Nacional por la Administración Barco.

En las secciones de este capítulo se describen los eventos que provocaron la crisis del primer lustro de los ochenta en la economía colombiana y la forma en la cual procedió la Administración Betancur en sus dos últimos años para frenar las tendencias que ineludiblemente conducían al país a un desastre de grandes proporciones.

Recesión, crisis industrial y desempleo

El fin de la bonanza externa en 1980 trajo consigo una desaceleración de la tasa de crecimiento de la economía que se agudizó en el segundo semestre de 1982 y el primero de 1983. Ello a pesar de la política económica diseñada por la Administración Turbay para evitar una depresión de la economía al concluir el auge externo. Así, después de crecer un 4.0% en 1980 el Producto Interno Bruto bajó su expansión al 2.3% en 1981, al 0.9% en 1982 y al 0.8% en 1983. Estas cifras, sin embargo, esconden el hecho de que en los doce meses peores de la recesión, entre julio de 1982 y junio de 1983, el PIB cayó en un 1.9% en relación con los mismos semestres de 1981 y 1982⁴.

El ciclo recesivo estuvo marcado, en lo fundamental, por la evolución de las cuentas externas. De hecho, como lo señaló FEDESARROLLO en su debida oportunidad, entre 1980 y el primer semestre de 1983, los movimientos del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos predijeron con cuatro meses de antelación el nivel de la actividad industrial⁵. Pero otros elementos, como la liberación de las importaciones, el manejo coyuntural del gasto público, el alto y persistente nivel de la inflación entre 1980 y 1982, y las elevadas tasas de interés, influyeron, también, en el proceso de deterioro de la producción. Porque ciertamente no se dieron, en estos años, incentivos o estímulo alguno para la actividad productiva debido a que los precios básicos de la economía se encontraban distorsionados: la tasa de cambio se revaluó apreciablemente en términos reales a pesar de su devaluación nominal frente al dólar de los Estados Unidos; la insuficiencia en la producción agrícola dió lugar a la elevación de los precios de los alimentos; y la combinación de una política fiscal expansionista y una política monetaria restrictiva condujo a altas tasas de interés que, en forma simultánea, reforzaron las expectativas inflacionarias, estimularon el ahorro financiero, y golpearon la inversión en el sector productivo.

La industria, que había venido creciendo entre 1974 y 1979 a un ritmo más lento que el del conjunto de la economía, entró en una fase de contracción en el último de estos años que se prolongó hasta 1983. La caída en la demanda fue el principal factor responsable del

retroceso de la actividad industrial, en especial en aquellos renglones de sustitución intermedia y tardía de importaciones que fueron los que sufrieron el mayor peso de la crisis. En estos sectores industriales se dió con intensidad un fenómeno de “de-sustitución de importaciones” atribuible en gran parte a las importaciones estatales de bienes de capital, que crecieron a tasas muy altas entre 1978 y 1982 (a pesar de que los productos nacionales eran competitivos en precios) como consecuencia de su tratamiento arancelario preferencial y de las condiciones de crédito ofrecidas por los proveedores del exterior. En los renglones de consumo, de otro lado, la demanda se vió resentida por las deficiencias en la oferta de alimentos en razón del contrabando o de las importaciones legales, y por el efecto de los cambios distributivos ocurridos en la década del setenta. Los mayores ingresos rurales presionaron la demanda de alimentos y contribuyeron al desabastecimiento urbano y a la inflación; a la vez, el deterioro en el ingreso de la clase media habría incidido, en no poca medida, en el estrangulamiento de la demanda de bienes industriales⁶.

Como es natural, el retroceso de la industria tuvo un impacto negativo sobre el empleo, que se redujo en términos absolutos por primera vez en cincuenta años, entre 1979 y 1983. El empleo asalariado se expandió apenas en un 2.0% por año en el período 1980-1985 cuando en el quinquenio inmediatamente anterior lo había hecho en un 6.8% anual. En cambio, otras formas de empleo (cuenta propia, servicio doméstico, trabajo familiar) continuaron ampliándose en la primera parte de los ochentas a la tasa que habían registrado entre 1976 y 1980. De acuerdo con la Misión de Empleo, contratada por la Administración Betancur para realizar un análisis integral del problema del desempleo, el fenómeno de la desocupación ha sido peculiar en los últimos veinticinco años en Colombia y, “aunque el país ha registrado en este largo período una tasa de desempleo alta —10.5% en promedio— sus características y determinantes parecen haber cambiado considerablemente a lo largo del tiempo”⁷. Así, mientras en los años sesentas y en la primera parte de los setentas el desempleo solo reflejó de manera débil las fluctuaciones de la actividad económica, en los últimos diez años esta relación se hizo muy estrecha de tal manera que, al sobrevenir la recesión de principios de los ochenta, comenzó a elevarse, ubicándose a mediados de 1986 en un 15% de la fuerza de trabajo.

Tampoco sorprende que la inversión privada hubiera continuado deprimida a partir de 1979, a pesar de la reducción de los costos reales de los equipos importados a que dió lugar la sobrevaluación del peso. Algunas de las principales empresas industriales llevaron a cabo ensanches, es cierto, acudiendo al endeudamiento externo bajo el supuesto de que el valor irreal del peso se mantendría indefinidamente y sobrestimando, muchas veces, la magnitud de la demanda. Otros grupos de inversionistas, nacionales y extranjeros, entraron a formar parte en sociedades con el IFI para emprender proyectos grandes —PAPELCOL o CERROMATOSO, por ejemplo— que han enfrentado enormes dificultades para su terminación o su puesta en marcha. El resultado es el alto nivel de endeudamiento tanto interno como externo, de un considerable número de empresas productivas “sin que la mayoría de los proyectos hayan sido lo suficientemente rentables como para justificar el costo de la inversión inicial”⁸. El mayor endeudamiento en circunstancias de recesión con altas tasas de interés, condujo a dificultades financieras en muchas empresas que, en ciertos casos, se reflejaron en concordatos o en quiebra durante la primera parte de la década, con un impacto de consideración sobre el sistema financiero nacional que vió crecer aceleradamente su cartera improductiva. A la vez, el endeudamiento externo de las principales empresas privadas del país (AVIANCA, COLTEJER, FABRICATO, PAZ DEL RIO, SAMPER, entre otras) repercutió negativamente sobre la actitud de la banca extranjera frente a Colombia y la situación financiera de algunas entidades filiales de bancos colombianos en el exterior.

Las medidas de refuerzo de la protección industrial y de lucha contra el contrabando, primero, así como el proceso de ajuste externo utilizando el control de las importaciones y la aceleración del movimiento de la tasa de cambio, después, contribuyeron parcialmente a mejorar las condiciones de operación de la industria. Además, el nivel de inflación se redujo en 1983 y no se ha elevado desmesuradamente después, a pesar de la fuerte devaluación nominal del peso, facilitando la reactivación de la demanda. En 1984 y 1985 se revirtió, por tanto, la tendencia de deterioro que venía registrando la industria con crecimientos de 8.0% anual en un caso y de 3.0% en el otro, a pesar de aumentos significativos de los precios de los alimentos en el primer semestre de 1985 y de

pérdidas en el salario real de los trabajadores urbanos. En 1986 la industria continuó en recuperación, estimulada adicionalmente, ahora, por el incremento sustancial en los ingresos reales de los cafeteros, previéndose que al concluir el año habría registrado un crecimiento cercano al 7%. Lo que no quiere decir que sus problemas se hayan resuelto, ni que exista claridad con respecto a su futuro de mediano plazo. Por el contrario, es evidente que la industria colombiana se encuentra rezagada en sectores dinámicos a nivel mundial, y, simultáneamente, que se ha desarrollado de manera excesiva en renglones tradicionales con escaso potencial para impulsar el crecimiento económico⁹.

La producción agropecuaria también atravesó por una crisis durante la primera mitad de la década de los ochenta que se manifestó en una contracción en 1982, y en una reducción en su ritmo promedio de crecimiento, aproximadamente a la mitad del registrado durante la década anterior. Los problemas del sector agropecuario se han atribuido a muchas causas, entre las cuales hay que señalar la adversa evolución de los precios internacionales de los productos agropecuarios; la menor demanda externa de este tipo de bienes —influída por la reciente evolución de Venezuela—; y el contexto macroeconómico bajo el cual se llevaron a cabo las actividades agrícolas¹⁰. En este sentido, es de interés resaltar la importancia exportadora de la agricultura colombiana para entender que la política económica global seguida hasta 1984 no facilitaba ni la producción de bienes de exportación agropecuarios ni la de bienes capaces de competir con las importaciones. En esta inadecuada coordinación entre la política macroeconómica y la política sectorial agropecuaria parecen haber residido buena parte de las dificultades experimentadas por la agricultura colombiana recientemente, aunque no deben subestimarse otros factores como la inseguridad rural, la caída de la inversión del Estado en actividades que facilitan y estimulan la producción agropecuaria, los altos costos de producción, el cuello de botella de la comercialización, y la dependencia del crédito agropecuario en recursos financieros inestables y de lento crecimiento.

La economía reinició su crecimiento en 1984. Pudo mantenerlo en 1985 mientras se acentuaba el ajuste externo y fiscal. Y podría expandirse en 1986 entre un 5.0 y un 6.0% debido al muy favorable



desempeño del sector externo. Lo peor de la crisis de producción de los primeros años de la década quedó atrás. Sin embargo, el desempleo continúa en un nivel muy elevado —12.5% en diciembre de 1986 para las cuatro principales ciudades del país— por lo cual el país tiene ante sí el enorme reto de dinamizar su actividad productiva en todos los sectores para generar puestos de trabajo. Los estimativos de la Misión ya mencionada de Empleo indican que la economía debería crecer a un ritmo del 6% anual si se desea reducir el desempleo a un nivel del 8.0% en 1990 y que, si la tasa de crecimiento de la economía es inferior al 5%, no disminuiría el desempleo. La misma Misión advirtió que cumplir esta meta de crecimiento “no es una tarea trivial” y que solamente “entre 1967 y 1974 el país logró mantener ritmos de crecimiento del 6%, o más, por un período de tiempo prolongado”¹¹. En estas circunstancias el diseño de una política macroeconómica adecuada y de políticas sectoriales con prioridades definidas resultan fundamentales para enfrentar, con éxito, los últimos años de la década.

La balanza de pagos: Deterioro, ajuste y perspectivas

En el segundo semestre de 1980 las circunstancias de bonanza externa que venía experimentando la economía colombiana cambiaron drásticamente al descender la cotización internacional del café y reestablecerse el convenio de cuotas dentro de la Organización Internacional del Café. En estas condiciones Colombia se vió obligada a reducir el volumen de sus exportaciones después de las cuantiosas ventas que había efectuado en los dos años cafeteros inmediatamente anteriores. Ello implicaba, además, realizar un esfuerzo considerable de acumulación de existencias en vista del incremento en la producción del grano como consecuencia de la renovación tecnológica que se había iniciado desde antes de la fase de altos precios externos, y que se había reforzado durante ésta última. De tal manera que, no solamente cayeron aparatosamente los términos de intercambio, sino la cantidad exportada de café —en 2.5 millones de sacos entre el año cafetero 1979-1980 y el siguiente— y los reintegros de divisas al Banco de la República por este concepto— en cerca de US\$420 millones entre 1980 y 1981.

El sector cafetero se convirtió desde 1980 en la principal fuente de contracción en la economía por la caída del ingreso real de los productores y por la necesidad que tuvo el Fondo Nacional del Café de financiar una creciente acumulación de inventarios de café. Pero otros factores externos también influyeron negativamente sobre el país. Entre 1978 y 1980 había tenido lugar una expansión importante en otros rubros de exportación. A partir de 1981 estos signos expansivos desaparecieron e, inclusive, en muchos casos se invirtieron a causa de la recesión económica que afectó a las economías industrializadas desde abril de dicho año, y del manejo de la política económica colombiana. Como si fuera poco, el deterioro en las condiciones generales del comercio mundial estuvo asociado con muy altas tasas de interés que fijaron un piso a la tasa de interés doméstica y dificultaron, aún más, la acción del gobierno en el campo económico¹².

De otro lado, el volumen de importaciones, que venía aumentando desde 1978, continuó elevándose en los primeros tres años de la nueva década. El coeficiente importaciones-PIB se incrementó notoriamente entre 1977 y 1982. Esta evolución, originada en el énfasis del plan de desarrollo de la Administración Turbay y en la política económica que se siguió domésticamente para ejecutarlo, habría de tener no solamente un impacto negativo en la marcha de la actividad productiva sino, también, sobre la balanza de pagos, por el efecto conjunto de la caída en los ingresos de exportación y del cada vez mayor flujo de importaciones hacia el país. Esto último se comprueba nítidamente al observar lo sucedido con la cuenta corriente de la balanza de pagos que, de un pequeño superávit en 1980, pasó a registrar déficit muy considerables en 1981 y 1982 (4.7% y 7.4% en relación con el PIB en estos dos años respectivamente).

La gran liquidez internacional de fines de los años setentas y principios de los ochentas, y la sana situación de endeudamiento externo de Colombia al finalizar la década anterior, permitió financiar el abultado déficit que fue gestándose en la cuenta corriente de la balanza de pagos en 1981 y 1982. La deuda externa neta de Colombia (su nivel absoluto menos el de las reservas internacionales) registraba en 1980 el nivel más bajo desde 1970: 3.9% del PIB frente a 24.3% en 1970. A la vez, la deuda total como porcentaje del

PIB bajó de 25 a 20% durante la década del setenta, con todo y haberse elevado su saldo en 1979 y 1980. Los recursos obtenidos en el exterior en estos dos últimos años ocasionaron un aumento en el nivel de las reservas internacionales al no haberse requerido estrictamente para financiar, en ese momento, un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Esta situación cambió, definitivamente, en los dos años siguientes cuando sí hubo necesidad de cubrir el desequilibrio en la balanza de pagos. En 1981 la financiación externa fue suficiente para evitar una caída en las reservas internacionales y para facilitar, incluso, un ligero aumento, mientras que, en 1982, la magnitud del déficit externo fue tal que se produjo una caída de reservas del orden de US\$ 750 millones. Ello a pesar de recibirse ingresos de capital superiores a US\$2000 millones, equivalentes a cerca de un 6.0% del PIB. De esta forma, al finalizar 1982 los indicadores de endeudamiento arrojaban un cuadro muy distinto al de dos años atrás: la deuda neta era de 13.9% del PIB, la deuda total equivalía ahora a un 26.4% del PIB corriente (y a un 35% del PIB ajustado por el índice de la tasa de cambio real) y el coeficiente de servicio de la deuda se ubicaba en 30%¹³.

En agosto de 1982 se produjo un nuevo evento de carácter internacional que habría de tener profunda repercusión sobre la economía de América Latina en general y la colombiana en particular. La solicitud de un aplazamiento en el servicio de la deuda externa de México dió nacimiento, en forma súbita, a la crisis de la deuda externa de América Latina. Este acontecimiento coincidió con la iniciación en Colombia del período presidencial de Belisario Betancur. Unos meses más tarde, en febrero de 1983, Venezuela adoptaría un programa de ajuste de su economía que incluyó la devaluación del Bolívar y el establecimiento de tasas de cambio diferenciales. Ecuador, por su lado, procedía de manera parecida. A lo largo de 1983 se comprobaría, además, la dura realidad para Colombia de un cierre en los mercados internacionales de capitales.

En los meses iniciales de su gobierno la Administración Betancur no otorgó prioridad a la corrección del déficit de la balanza de pagos, si bien la política económica buscó estimular las exportaciones

menores, revertir el proceso de liberación de importaciones que había tenido lugar durante el gobierno anterior, y acelerar el ritmo de la devaluación del peso frente al dólar. La preocupación con respecto a otros elementos débiles en la economía, particularmente con la crisis de confianza en el sistema financiero que explotó dos meses antes de asumir el poder el nuevo gobierno, con el déficit en las finanzas públicas, y con la inflación persistente, opacó la evolución de las cuentas externas. De otra parte, el nivel de reservas internacionales era alto —financiaba más de diez meses de importaciones— por lo cual el gobierno estimó que contaba con un amplio margen de maniobra. Las medidas económicas venezolanas hicieron más visible el problema externo. Sin embargo, la política continuó recayendo en el uso de un sinnúmero de instrumentos mientras se llevaba a cabo el ajuste gradual de la tasa de cambio¹⁴. Los mecanismos de control de cambios se reforzaron, se elevaron más los subsidios a las exportaciones, se incrementaron los aranceles, se impuso un tope mensual a la aprobación de licencias de importaciones y, en abril de 1983, el gobierno transfirió en forma masiva productos de la lista de libre importación a las de licencia previa y prohibida importación. Igualmente, se intentó la obtención de nuevos recursos de crédito externo con la banca comercial y la multilateral para lo cual el Ministro de Hacienda y el equipo económico del gobierno desplegaron una intensa actividad internacional que buscaba, por sobretodo, diferenciar claramente el caso de Colombia de aquel del resto de países de América Latina¹⁵.

En el campo del café se llegó a una situación crítica en 1983 en razón del esfuerzo de acumulación de existencias realizado por el Fondo Nacional del Café, que implicó una pesada carga financiera para esta entidad. En 1983 los inventarios de café se elevaban a 12 millones de sacos, equivalente a un poco menos de la cosecha de un año cafetero. Buena parte de esta acumulación se realizó aumentando el endeudamiento externo de corto plazo del Fondo Nacional del Café, que era nulo a principios de 1981 y se elevaba a US\$ 550 millones al fin de 1984. De otra parte, se amplió la deuda en moneda nacional del Fondo a través de la emisión de certificados en el mercado de capitales; se incrementó la retención cafetera, que había alcanzado su punto más bajo durante 1982, y, con el objeto de compensar el efecto de ésta mayor retención sobre los ingresos cafeteros, se redujo el impuesto ad-valorem del 12% en octubre de 1982 al 6.5%

en septiembre de 1983. Entre 1980 y 1983, entonces, se debilitaron fuertemente las finanzas del Fondo Nacional del Café como consecuencia de la caída de los precios externos, de la revaluación del peso, y del gran aumento de su endeudamiento tanto externo como interno. En estas circunstancias tenía que caer el precio doméstico real de compra de café, como en efecto sucedió¹⁶.

Las acciones del gobierno durante 1983 en el frente externo no lograron reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos a pesar de su mejora en la segunda mitad del año. La baja en el nivel de las importaciones, cercana a los US\$900 millones, se vió más que compensada por el golpe que significó el cierre de los mercados de Venezuela y Ecuador para las exportaciones de bienes y servicios. A su turno, la cuenta de capital de corto plazo de la balanza de pagos se volvió negativa en 1983, en buena parte como resultado de la falta de confianza de los acreedores internacionales y de unas expectativas de devaluación exacerbadas dentro y fuera del país. Tampoco se obtuvo el crédito externo en la cuantía requerida a pesar de la conclusión, si bien accidentada, de algunas negociaciones específicas. Se consiguió, eso sí, aumentar la deuda externa de corto plazo del Fondo Nacional del Café para financiar la acumulación de existencias de café. No pudo entonces contenerse la aparatosa caída de las reservas internacionales: US\$ 1723 millones en 1983, equivalente a un 35% con respecto a su nivel al concluir 1982.

A fines de 1983 comenzaba a ponerse en duda la estrategia de política económica que estaba en ejecución y a preverse una coyuntura de “pánico cambiario” para el segundo trimestre de 1984¹⁷. De ahí que en los primeros meses de 1984 se solicitara a las autoridades en forma sistemática, desde todos los ángulos de la opinión, una acción más agresiva para reducir sustancialmente el déficit externo y frenar así la caída de reservas internacionales, evitando la anunciada crisis cambiaria¹⁸. Pero, a pesar de un nuevo ajuste en los controles a las importaciones, de la reducción adicional del cupo mensual de licencias de importación, y de hacer aún más estrictos los controles de cambios —al elaborar la Junta Monetaria un presupuesto de licencias de cambio— las reservas internacionales continuaron cayendo durante el primer semestre de 1984, con todo y rebajarse el déficit en la balanza comercial. De esta manera, a mediados de 1984 las reservas se ubicaban alrededor de US\$1700

millones cuando las proyecciones de marzo anterior apuntaban a un nivel, al finalizar el año, ligeramente inferior a US\$2000 millones¹⁹. La caída en las reservas acentuó el ambiente de desconfianza, se amplió el diferencial entre la tasa de cambio paralela y la oficial, se aumentaron los giros de importaciones ante las expectativas de devaluación y la banca internacional hizo más intenso el recorte de sus líneas de crédito a la banca nacional.

En julio de 1984, tuvo lugar, el cambio del Ministro de Hacienda y, con él, un replanteamiento de la política económica global, dentro del cual reforzar el ajuste externo pasó a ocupar lugar primerísimo junto con la reducción del déficit fiscal y el apuntalamiento del sector financiero. Para el nuevo ministro la estrategia que hasta ese momento se había ejecutado “estaba francamente agotada y se encontraba estimulando la fuga de divisas” por lo que, “de mantenerse el rumbo que se traía, en pocos meses se provocaría una crisis cambiaria y la crisis fiscal repercutiría de manera mucho más clara sobre la expansión de los medios de pago y de la inflación”²⁰. Se optó, por consiguiente, por una etapa inmediata de elevación de los impuestos y de control de gasto público, para en una segunda, acelerar el ritmo de devaluación, manteniendo el sistema de ajuste gradual vigente. A tiempo con estas dos acciones se reabrieron conversaciones con los bancos internacionales, a fin de obtener recursos “frescos” de crédito externo y, de otro lado, se perfeccionaron las políticas de restricción de importaciones, de control de los giros al exterior, de estímulo a las exportaciones y de aceleración de los reintegros de divisas al Banco de la República.

El ajuste del sector externo se realizó haciendo uso de una amplia gama de instrumentos. Para hacer más costosas las importaciones se elevaron los aranceles en un 15% en agosto de 1984 y, a fines del año, como parte de la legislación fiscal, se estableció una sobretasa del 8% sobre los impuestos de importación en forma generalizada, incluyendo las empresas del Estado, con la excepción única de los fertilizantes y de los alimentos. Se redujo a un mínimo el presupuesto mensual de licencias de importación. Se convino con el Banco Mundial un crédito de US\$300 millones destinados a obtener las divisas requeridas para efectuar las importaciones que requería la producción de bienes de exportación, liberando del régimen de licencias todas esas materias primas. Se establecieron, a principios

de noviembre de 1984, plazos mínimos para los giros al exterior obligándose así a los importadores a financiar sus compras con bancos internacionales o proveedores, por un mínimo de seis meses y, en el caso de bienes de capital, hasta por tres años. Se mejoró la administración del control de las importaciones. Sin embargo, muy buena parte de este ajuste recayó sobre el manejo de la tasa de cambio.

Aunque, como ya se había comentado, el ritmo de la devaluación de la tasa de cambio se aceleró a fines de 1982 y, otra vez, en 1983, la revaluación del dólar frente a las monedas europeas y los ajustes en las tasas de cambio de Venezuela y Ecuador anularon, en buena parte, el esfuerzo que se estaba realizando en Colombia para superar la sobrevaluación del peso. A mediados de 1984, por tanto, el índice de la tasa de cambio real se ubicaba en un 80% del nivel que había alcanzado en 1975, el más alto desde 1955, y se calculaba que, si lo que se deseaba era recobrar a mediados de 1985 ésta última posición, sería necesaria una devaluación nominal del orden del 45% siempre que la inflación se mantuviera en un 18% anual. De otro lado, si se continuaba devaluando al ritmo de ese momento, la sobrevaluación en junio de 1985 continuaría existiendo pero, en vez de ser de un 20%, sería del 15%. Las autoridades —el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el gerente del Banco de la República— decidieron, entonces, acelerar el movimiento de la tasa de cambio dentro del mecanismo vigente desde 1967, con la intención de lograr que el índice de la tasa de cambio llegara a 100 en diciembre de 1985. En octubre ya se había obtenido este resultado; en el curso de todo el año la devaluación nominal sería del 51.2% y la real del 30%, excediéndose así, en cerca de 10 puntos el nivel del índice de 1975. A su turno, la inflación alcanzaba un guarismo para el año completo de 22.5%²¹.

La recuperación de la credibilidad internacional del país y la consecuente reapertura del crédito externo, que se necesitaba con urgencia a fin de financiar prioritariamente la conclusión del proyecto carbonífero del Cerrejón y de apoyar los programas de inversión de ECOPETROL fue, tal vez, la gestión más ardua que tuvo que emprender y desarrollar el Ministro de Hacienda, en compañía del resto del equipo económico, entre septiembre de 1984 y septiembre de 1985. La realidad era que, a pesar de la mejor

posición relativa de Colombia en cuanto a su situación económica y de endeudamiento externo, la desconfianza tanto de la banca multilateral como del Fondo Monetario Internacional y de los bancos comerciales privados se había agudizado notoriamente desde el segundo semestre de 1983 y, a mediados de 1984, alcanzaba un nivel máximo. Ello en razón de la erosión de las reservas internacionales, de la debilidad que acusaba el sistema financiero —golpeado por su propia crisis— y de las dificultades que enfrentaban las principales empresas del país para cumplir oportunamente con el repago de su deuda externa que hacían urgente revisar el esquema de reestructuración de la misma, diseñado a principios del año por las autoridades gubernamentales. De ahí que, cómo lo sugiriera el Ministro de Hacienda al Presidente de la República en octubre de 1984, no solamente había que adoptar las medidas de ajuste fiscal y de ordenamiento monetario sino establecer algún tipo de relación formal con el Fondo Monetario Internacional para asegurar que la banca facilitara a Colombia los recursos “frescos” que la economía requería²².

Las conversaciones desde diciembre de 1984 con la comunidad financiera internacional, de una enorme complejidad, buscaron no solamente obtener los préstamos sino diseñar una vía “a la colombiana” para acceder a nuevo crédito externo. La estructura de la deuda externa y la conformación de deudores y acreedores no daban lugar, en ese momento, a plantear la reestructuración de sus plazos y sus condiciones. Tampoco se veía abocado el país a una crisis de liquidez. Lo que resultaba fundamental era la financiación de los proyectos mineros, el fortalecimiento del sector financiero, y mantener la reputación de buen deudor que tenía el país. En estas condiciones no se hacía necesario un préstamo de emergencia del Fondo Monetario Internacional; había margen de acción antes de llegar a un “stand-by” con esa institución. Pero debía buscarse una salida negociada al problema, que contemplara la posición económica y política del país, de un lado, y la existencia de unos condicionamientos internacionales que no podían desconocerse, de otro. De esa negociación, ciertamente intensa, emergió el esquema de “monitoría” que realizaría el Fondo Monetario Internacional sobre el cumplimiento del programa macroeconómico del país en 1985 y 1986. Acordada la “monitoría” vendría la contratación de lo que se conoció como el crédito “jumbo” de US\$1000 millones,

firmado en diciembre de 1985, y su desembolso a partir del segundo semestre de 1986. En retrospectiva, así los dineros de este préstamo no hubieran ingresado al país en 1985, todo el proceso de negociación a nivel internacional fue crucial para dejar atrás el espectro de la crisis cambiaria, para reabrir el crédito externo y, muy importante, para mantener la disciplina interna dentro del gobierno.

Al concluir 1985 la balanza comercial registraba superavit por primera vez desde 1980, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se había rebajado a un 3.7% del PIB, y las reservas internacionales mostraban un incremento de US\$ 267 millones para el año de 1985. Colombia había sorteado con éxito una de las situaciones externas más delicadas, si no la más, de su historia económica reciente, en medio de un entorno internacional adverso y enrarecido. Tal vez desde la gran crisis no se tenía noticia de unas condiciones económicas mundiales tan deterioradas.

Logrado el ajuste, un nuevo evento en el sector externo apareció de manera súbita. Se trataba, ahora, del alza de las cotizaciones externas del café provocada no por una helada sino por una sequía de los cafetales brasileños. El precio se disparó en diciembre de 1985 y enero de 1986 planteando, en este último mes, una perspectiva para 1986 diametralmente opuesta a la que se había previsto normalmente, así como la necesidad de acuerdos con los cafeteros con respecto a la distribución de los excedentes que obtendría a lo largo del año el Fondo Nacional del Café y de reformular la política económica de corto plazo. La Administración Betancur consideró conveniente, en ese momento, decretar el Estado de Emergencia Económica con el fin de legislar sobre la destinación de dichos fondos y evitar una desbordada emisión monetaria para lo cual solicitó concepto del Consejo de Estado. Este organismo, sin embargo, dictaminó que no se presentaban condiciones que ameritaran al gobierno proceder en este sentido. En estas circunstancias, el Ministro de Hacienda actuó haciendo uso del instrumental existente y se diseñó el programa denominado "Para Sembrar la Bonanza" utilizando recursos del Fondo Nacional del Café, en calidad de préstamo o de transferencia al Gobierno Nacional, para financiar pagos anticipados de deuda externa de las entidades públicas, obtener dinero para el recién creado Fondo

Nacional de Garantías de Instituciones Financieras y facilitar el esfuerzo de contracción monetaria²³.

En noviembre de 1986 la perspectiva externa de corto plazo parecía despejada. Si bien la bonanza cafetera no alcanzaba la magnitud prevista al iniciarse el año y existía una enorme incertidumbre sobre la evolución de los precios internacionales en 1987, los reintegros de café experimentaban un aumento del 60% con respecto a los de 1985 y la deuda del Fondo Nacional del Café se había rebajado sustancialmente. Pero no sólo esto. Las exportaciones de petróleo y carbón avanzaban a un ritmo satisfactorio —a pesar de la baja de los precios externos de ambos productos— y las ventas al exterior de manufacturas señalaban un notable repunte. Del lado de las importaciones, el cuidadoso programa de liberación iniciado en 1985 se mantenía y se habían eliminado buena parte de las restricciones impuestas a los giros al exterior, de tanta utilidad en el ajuste del sector externo. Se preveía, además, que el incremento de las reservas internacionales en 1986 superaría los US\$900 millones, meta escogida por el Gobierno y sujeta a la vigilancia por parte del Fondo Monetario Internacional, con lo cual su saldo al finalizar el año se ubicaría por encima de los US\$3.000 millones. La cuenta corriente de la balanza de pagos por su lado arrojaría un superávit, por primera vez desde 1980, del orden de US\$500 millones. El esquema de “monitoría” con el Fondo Monetario llegaría a su fin el 31 de diciembre de 1986, tal como se había acordado en un principio. Con todo, la necesidad de una agresiva política de promoción de exportaciones emergía, otra vez, como indispensable para evitar situaciones externas difíciles hacia el fin de la década del ochenta, en vista de la presión que ejercerá sobre la balanza de pagos la cancelación de la deuda externa del país en los años por venir.

En síntesis, al concluir 1986 el ambiente que se respiraba con respecto al porvenir económico de Colombia era de un sano optimismo. En influyentes círculos privados se consideraba que el año terminaría en forma satisfactoria y que la perspectiva para el futuro inmediato era favorable, siempre que continuaran eliminándose los desajustes macro-económicos y se evitaran los errores del pasado. La nota de preocupación, sin embargo, tenía que ver con la vulnerabilidad de los ingresos por concepto de exportaciones, ante

la circunstancia nueva de unos índices elevados de servicio de la deuda externa del país²⁴.

Profundización y cierre de la brecha fiscal

Un conjunto de factores confluyeron a partir de 1980 para desequilibrar las finanzas del Estado. Tres de ellos sobresalen por su impacto en la situación financiera del sector público la cual, como resultado de la reforma tributaria de 1974, de la bonanza externa, y del manejo fiscal de la época de acumulación de reservas internacionales, había sido superavitaria entre 1975 y 1978.

En primer lugar, debe mencionarse el cambio en las condiciones del sector externo que forzosamente incidiría sobre los ingresos tributarios. Recuérdese que a lo largo de los años setentas los ingresos provenientes de impuestos indirectos, incluidos los generados por la Cuenta Especial de Cambios, elevaron su participación dentro de los totales y que en 1980 constituían cerca de las tres cuartas partes de los ingresos corrientes de la Nación. Entre 1977 y 1979 el avance de la Cuenta Especial de Cambios tuvo su origen, principalmente, en los mayores recaudos del impuesto ad-valorem a las exportaciones de café. En cambio, entre 1980 y 1982 fueron los ingresos por concepto del manejo de las reservas internacionales — las utilidades netas en la compra-venta de divisas al Banco de la República y los rendimientos de las reservas invertidas en el exterior— los responsables del incremento relativo de la Cuenta dentro de los ingresos corrientes del Gobierno Central. De tal forma que, hacia 1982, estos recaudos representaban alrededor del 20% del total de dichos ingresos²⁵. Simple y llanamente la estructura de ingresos de la Nación había vuelto a depender, y en muy alto grado, del sector externo. De ahí que, al bajar el precio externo del café, primero, y descender el nivel de las reservas internacionales, después, fueron reduciéndose los recursos que generaba la Cuenta Especial de Cambios con base en los cuales, y por la vía de la emisión monetaria, se financiaba el gasto del Gobierno Nacional.

Una segunda razón causante del desajuste fiscal fue, desde luego, la del aumento del gasto público. Los gastos totales del Gobierno Central crecieron en 49% en 1980 con respecto a los ejecutados en

1979. Los rubros de inversión pública, que se habían mantenido bajo control hasta 1979, empiezan a mostrar un incremento rápido a partir de 1980 “cuando el Consejo de Ministros acordó invertir un 102% más de lo acordado en 1979 y los desembolsos por este concepto aumentaron en un 62%”²⁶. A principios de 1982 la revista de FEDESARROLLO señalaba con preocupación que la situación financiera de la Nación empeza a “mostrar signos de un progresivo deterioro después de varios años de bonanza del sector externo de la economía” y que ese deterioro no se manifestaba todavía en “problemas gravez de iliquidez sino en el creciente uso de financiamiento inflacionario del gasto público”. Se atribuía el nuevo estado de cosas, entre otras causas, a un aumento “del gasto público que no guarda relación con el comportamiento de los ingresos”²⁷. Era el impacto del Plan de Integración Nacional sobre las finanzas públicas. Este partía de la base de que había que abrir campo fiscal y monetario para una expansión de la inversión pública controlando más estrictamente el gasto de funcionamiento y las transferencias derivadas del régimen del situado fiscal y, de otra parte, manteniendo un estricto control monetario. A la hora de la verdad se darían, al mismo tiempo en 1980 y 1981, un incremento del gasto y una acumulación de reservas internacionales como resultado de la contratación de empréstitos externos. En estas circunstancias, el supuesto de que podía alterarse la composición del gasto público en favor de la inversión quedó sin sustento en la realidad²⁸. No solamente los gastos de funcionamiento crecieron a ritmos muy altos —en parte por la imposibilidad de frenar las expectativas de aumentos salariales— sino que en sectores como el de energía eléctrica se inició la ejecución de proyectos de inversión sobre bases optimistas de aumento de la demanda, lo que dió lugar a un exceso de endeudamiento externo y a la estrecha situación de liquidez que afrontan hoy en día las empresas del sector eléctrico.

El tercer elemento que debe tenerse en cuenta, al revisar los orígenes de la brecha fiscal que se gestó entre 1979 y 1982, es el de las modificaciones que fueron introduciéndose desde 1977 al sistema impositivo mediante las leyes de “alivio tributario”. Esos ajustes pretendían, fundamentalmente, reconocer el fenómeno inflacionario en la tributación en vista de que la base incorporada para ello, del 8%, dentro de la reforma tributaria de 1974 se había quedado corta. Ocurrió, sin embargo, que, paralelamente a estas correc-

ciones, “se procedió a un desmonte casi total, en la práctica, de los impuestos de ganancias de capital, a otras ganancias ocasionales, a la renta de goce y a la actividad ganadera, reproduciéndose un patrón claramente discernible en el pasado cuando a nombre de la necesidad de reducir las cargas efectivas para el grueso de los contribuyentes, se plasmaban privilegios especiales para los grupos más vocales”²⁹. Como resultado de estos cambios la tributación se erosionó considerablemente hasta 1983; en 1982 los ingresos corrientes del gobierno se encontraban en un nivel equivalente al 8% del PIB, “el más bajo para todo el período 1970-1984 y apenas similar al promedio de la década de los cincuenta”³⁰.

Como consecuencia de la confluencia de los elementos anteriores, el déficit del gobierno central se amplió, rápidamente, entre 1979 y 1981 llegando a representar, en este último año, cerca de un 4.0% del PIB mientras el de la totalidad del sector público —que incluye agencias descentralizadas, departamentos y municipios— subían a un 6.4% del PIB. Esta situación llevó a la Administración de Belisario Betancur a decretar el Estado de Emergencia Económica, previo concepto favorable del Consejo de Estado, el 23 de diciembre de 1982, por un término de cincuenta días, con el fin de dictar medidas para reforzar los ingresos tributarios de la Nación, los departamentos y los municipios, elevar el ahorro del sector público, controlar los fenómenos de evasión y elusión tributaria, mejorar la administración de los impuestos, introducir modificaciones en el uso de los recursos de la Cuenta Especial de Cambios, y estimular tanto la capitalización como la democratización de las empresas productivas³¹. El nuevo Presidente consideraba el déficit como el elemento “perturbador de la economía y uno de los causantes de la baja de la producción y del empleo” por acaparar el margen monetario, con la consecuencia de “exprimir como una esponja, hasta dejarlos secos, los mecanismos de crédito para la producción, ya afectados porque la plata se les prestaba a otros, con altas tasas de interés y con fines especulativos, aumentándose más la parálisis en que había entrado la economía colombiana”³².

Los propósitos del gobierno se plasmaron en los distintos decretos de emergencia económica. Se buscó fortalecer la tributación directa a nivel nacional, facilitando la incorporación de capitales ocultos al sistema tributario mediante una amnistía patrimonial, extendiendo

y reforzando la renta presuntiva, eliminando canales conocidos de elusión de los tributos, actualizando los avalúos catastrales, extendiendo el régimen procedimental, y fortaleciendo administrativamente la Dirección de Impuestos Nacionales. El Gobierno se propuso, además, reducir las tarifas y eliminar el efecto que sobre ellas había tenido la inflación entre 1974 y 1979 así como introducir correctivos por inflación en la tributación de los rendimientos y gastos financieros de personas naturales, aliviar la doble tributación y crear incentivos para la emisión de acciones. Se intentó, también, fortalecer los fiscos departamentales y municipales, a través de la reforma de sus principales tributos (rodamiento, licores, chance, cigarrillos y gasolina en el primer caso, y predial, industria y comercio y circulación y tránsito, en el segundo) con el fin de reducir la presión que la operación deficitaria en estos niveles de la administración pública generaba sobre el sector central nacional a través de las transferencias. Se crearon, además, los Títulos de Ahorro Nacional TAN, como mecanismos de financiación temporal para el Presupuesto Nacional. Por último, la Cuenta Especial de Cambio fue objeto de una completa reestructuración que contempló normas para el manejo discrecional de sus recursos por parte de las autoridades, eliminándose la automaticidad de su transferencia al Gobierno Central y, más bien, sujetándolas a las circunstancias cambiarias y de la política monetaria del Gobierno³³.

La Corte Suprema de Justicia conceptuó que la mayor parte de los decretos tributarios adoptados durante la emergencia económica de fines de 1982 y principios de 1983 eran inconstitucionales por lo cual el Gobierno de Betancur los puso a consideración del Congreso Nacional, logrando la aprobación de buena parte de ellos a lo largo del primer semestre de 1983. El aumento del gasto durante 1983, acompañado de la caída de los ingresos de origen externo, en especial de los provenientes de la Cuenta Especial de Cambios, impidió recortar el déficit y, por el contrario, a nivel del sector público consolidado se produjo un desbordamiento del mismo. En estas condiciones, en 1983 se comenzaron a presentar deficiencias de liquidez de la Tesorería General de la Nación, lo cual condujo a que el Gobierno solicitara autorizaciones al Congreso Nacional para obtener recursos de crédito en el Banco de la República. La política monetaria pasó así a ser expansionista; en efecto, en 1983 la oferta monetaria creció en cerca de 26% registrándose así “uno de

los mayores ritmos de crecimiento de los últimos cinco años y el más alto en términos reales”³⁴.

En abril de 1984 el gobierno introdujo una importante modificación tributaria. Esta vez para poner en vigencia un nuevo sistema de impuesto a las ventas, el IVA, basado en el valor agregado, con lo cual se extendió este tributo hasta el nivel del comercio al detal, gravando las actividades de producción, distribución y mercadeo. A la vez, se elevó y unificó en el 10% la tarifa para los bienes que se encontraban en el 6%, se incluyeron en la base servicios que no eran objeto de tributación; y se reformaron sus normas de procedimiento y administración. De esta manera, en 1984, gracias al impacto pleno de las reformas de 1982/83, y de la revisión del IVA, los recaudos tributarios se elevaron en 26.6% con respecto a su nivel al concluir 1983 y aumentaron su participación dentro del PIB. Sin embargo, los gastos también crecieron a un ritmo alto en términos reales por lo que el déficit del gobierno central en vez de reducirse, aumentó, y, otra vez, tuvo que financiarse, en muy buena parte, con crédito del Banco de la República³⁵.

De ahí la prioridad absoluta otorgada por el nuevo Ministro de Hacienda en julio de 1984 al cierre de la brecha fiscal. Para el Ministro Junguito, “el problema fiscal no era simplemente coyuntural sino que se proyectaba de manera creciente para los próximos años”, por lo cual la nueva estrategia de política económica debería reducirlo a una cifra inferior al 3% del PIB en 1985. Esto era indispensable por cuanto al detenerse la caída en las reservas internacionales desaparecía el margen para financiar, mediante la emisión del Banco de la República, los faltantes fiscales. Con este propósito en la mira, el gobierno congeló la nómina de sus trabajadores y se impuso la meta de no incrementar los salarios en el sector público en más de 10% durante 1985. Con todo, el presupuesto nacional para este año, ajustado a la realidad de los ingresos fiscales y de los recursos de crédito externo e interno asegurados, no quedaba financiado en su totalidad sino que, por el contrario, a mediados de 1984 se preveía que en el año siguiente se detectaría un faltante de \$150.000 millones³⁶.

El gobierno se veía así, una vez más, bajo la urgencia de presentar su situación ante el Congreso Nacional a fin de que se le autorizaran nuevos créditos, de reformar el sistema de los TAN —evitando que

la garantía del Banco de la República constituyera una fuente de emisión monetaria —y obtener aprobación para colocar más papeles de esta clase en el mercado, y de convertir en deuda a largo plazo las obligaciones con el Banco de la República correspondientes a los créditos obtenidos en 1983 y 1984. La mayoría de éstas fueron aprobadas rápidamente por el Congreso y, junto con la elevación de los aranceles aduaneros en 25% y el ajuste en el precio de la gasolina en un 15% realizados por el Gobierno en el segundo semestre de 1984, permitieron a la Administración superar dificultades financieras inmediatas. Hacia adelante, para 1985 y 1986, era necesario elevar los impuestos para lo cual el gobierno propuso imponer una sobretasa al impuesto de renta, sugerencia que no fué aprobada por el Parlamento. En cambio Gobierno y Congreso convinieron en un conjunto de acciones tributarias como eliminar un buen número de exenciones al IVA, gravar las importaciones con una sobretasa del 8% sobre su valor en moneda extranjera (se exceptuaron los alimentos y los fertilizantes); sustituir la sobretasa al impuesto de renta con un bono de financiamiento presupuestal de forzosa suscripción para empresas y personas naturales de patrimonios altos; elevar en 50% el impuesto de timbre; y reforzar el sistema de retenciones en la fuente. Estas disposiciones se aprobaron al concluir la legislatura ordinaria de 1984. Para las sesiones extraordinarias del primer semestre de 1985 quedaron las autorizaciones de un nuevo cupo de crédito en el Banco de la República y de emitir más Títulos de Ahorro Nacional, y el estudio de la flexibilización de las rentas de destinación específica. Estas propuestas fueron aprobadas también en su momento por el Congreso Nacional³⁷.

Las acciones en el frente fiscal constituyeron parte crucial del programa económico del gobierno para 1985 sobre el cual se efectuó la vigilancia del Fondo Monetario Internacional. El programa contempló como uno de sus objetivos globales rebajar el déficit del sector público consolidado del 7.6% al 4.9% del PIB entre 1984 y 1985. Para lograr esta meta no solamente era necesario ajustar las finanzas del Gobierno Central sino revisar la programación total de inversiones públicas vigente para 1985 a fin de que aquellas prioritarias para el país, como la terminación de los proyectos de explotación de petróleo y carbón, pudieran llevarse a cabo y que otras, que no se consideraran esenciales, se pospusieran para más adelante en el futuro. Como objetivo específico del programa económico se buscó reducir el financiamiento al Gobierno a través

del crédito del Banco de la República no más allá de una tercera parte de lo que había recibido en 1984. Esta reducción debía facilitar el manejo monetario en un período crítico de ajuste cambiario, sin dejar desfinanciado al sector privado. Los resultados fueron ampliamente satisfactorios. El déficit del gobierno central bajó a 2.8% del PIB, el del sector público consolidado a 4.6%, y la emisión monetaria para financiar el Gobierno Central fue de \$35.000 millones frente a \$159.000 millones en 1984. La tributación de la Nación volvió a representar niveles similares en relación con el PIB a los que registraba en 1975 y se produjo una caída de siete puntos, en términos reales, en los gastos de funcionamiento³⁸.

Las circunstancias externas predominantes en 1986 como resultado del alza en los precios internacionales del café, y la recuperación del ritmo de la actividad económica, generaron a lo largo del año un crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación mayor al previsto inicialmente. Esta evolución permitirá al Gobierno cumplir con su meta fiscal para 1986 que era la de reducir el déficit total del sector público todavía más, para ubicarlo en un 2.0% del PIB. La perspectiva fiscal no se encontraba, sin embargo, despejada al llegar a su término la Administración Betancur en agosto de 1986. El esfuerzo realizado había sido gigantesco pero se estimaba que era necesario continuarlo para minimizar la brecha fiscal y, sobretodo, mantener un control estricto sobre el gasto, especialmente el de funcionamiento, “para dar así mayor margen a los gastos de inversión necesarios para el desarrollo del país”³⁹.

En octubre de 1986 la Administración del Presidente Virgilio Barco presentó a consideración del país y del Congreso Nacional un nuevo proyecto de reforma tributaria con un énfasis completamente diferente al de los anteriores, como que en esta ocasión se intentaba modificar la tributación con tres propósitos fundamentales: la equidad entre contribuyentes, el fomento del ahorro privado y de la inversión, y la simplificación de los trámites tributarios. El supuesto de la nueva reforma era el de su neutralidad en términos de recaudos. Sin embargo, la discusión en el Congreso y los cambios introducidos en las fórmulas presentadas por el Gobierno hacían temer que hacia el futuro se produjera un debilitamiento de los ingresos tributarios. Por lo menos ese era el gran riesgo de la reforma. A la luz de la historia reciente sería lamentable no

subsanan, de manera permanente, las deficiencias del sistema tributario en materia de recaudos y que la economía colombiana continuara en el futuro sometida a las bruscas oscilaciones que transmite un fisco inflexible e inestable, por todos los rincones del país.

La crisis financiera

En junio de 1982 estalló una crisis en el sistema financiero sin precedente alguno en Colombia. Era la consecuencia de las deformaciones que habían tenido lugar en la operación del sistema financiero a finales de los años setenta. Aunque algunas personas opinaban en la calle que algo iba a pasar en el sistema financiero como resultado de la especulación y del desorden, solamente hasta prenderse la chispa del detonante comenzó a correrse el velo de lo que habría de ser una larga, profunda, y penosa crisis financiera.

Recuérdese que al despuntar 1980 las autoridades adoptaron una serie de medidas para facilitar un regreso a la normalidad financiera al extinguirse la bonanza del sector externo. Se congeló el encaje marginal, se redujo al 10% el encaje promedio sobre la captación de certificados de Depósito a Término, y se liberaron las tasas de interés para el ahorro a través de este instrumento financiero. En buena parte el hecho de que el Banco de la República hubiera entrado a finales de 1979 a efectuar operaciones de mercado abierto abrió la puerta para iniciar un desmonte gradual de todo el andamiaje de restricciones que impedía un accionar más libre y menos heterodoxo de los intermediarios financieros. Este desmonte, sin embargo, se daba en un momento en el cual la política económica se acomodaba a los requerimientos del plan de desarrollo de la Administración Turbay y la tasa de interés, de por sí alta en términos reales desde 1979, experimentaba una nueva elevación. Los Certificados de Depósito a Término pasaron por ello a convertirse en el “papel estrella de turno” lo cual explica el crecimiento acelerado de sus captaciones en bancos y corporaciones.

Estos desarrollos de 1980 y 1981 no hicieron otra cosa que reforzar las tendencias desestabilizadoras del sistema financiero que venían

incubándose desde los años de la bonanza externa. Solamente que, ahora, ellas se manifestaban de manera abierta. Con el agravante adicional de que la economía comenzó a perder dinamismo en su sector productivo. Así, progresivamente fue deteriorándose el perfil financiero de las entidades de crédito. Para los bancos la captación de CDT's significaba hacerse a más recursos pero a costos más elevados, así como otorgar más crédito pero a tasas de interés más altas⁴⁰. O sea, una baja en la rentabilidad. La industria y la agricultura, por su parte, venían viendo caer sus propios márgenes de rentabilidad desde hacia varios años⁴¹. Los bancos, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial enfrentaban una coyuntura de extremo peligro: mayores costos de captación y mayores riesgos. Y, sin embargo, el proceso no se detuvo. Las gentes que depositaban sus ahorros en intermediarios financieros institucionales confiaban, de manera absoluta, en la seguridad que implicaba una estabilidad cercana a sesenta años en el sistema bancario. Aquellos que lo hacían por fuera de bancos y corporaciones no eran conscientes de la naturaleza transitoria de ciertas olas de especulación.

El ciclo de auge especulativo se inició al sobrevenir la bonanza externa, unos meses después de entrar en vigencia la reforma financiera de 1974. Ya se vio que la frontera de especialización entre las entidades de crédito fue haciéndose cada vez más tenue a lo largo de la segunda mitad de los años setenta, con lo cual fueron emergiendo grupos financieros diversificados. A través de corporaciones financieras, de fondos de inversión, de compañías de financiamiento comercial, o de las mismas corporaciones de ahorro y vivienda, algunos bancos comerciales, o los dueños de estos últimos, entraron a participar en la propiedad de empresas manufactureras y de la industria de la construcción⁴². La liquidez de la economía creaba así un doble interés para los inversionistas: a los dueños de los bancos les resultaba atractivo hacerse a la propiedad de las empresas a través de sus entidades filiales mientras a los empresarios industriales les era deseable invertir en entidades financieras para aumentar su liquidez y reforzar su proceso de expansión. A todas estas el mercado de acciones de las sociedades anónimas inscritas en las bolsas de valores se encontraba postrado al iniciarse la bonanza por cuanto, desde hacía varios años, este tipo de inversión había dejado de ser atractivo para el público⁴³. Se

presentó entonces la oportunidad para que unos y otros, grupos financieros y grupos empresariales, se hicieran al control de empresas manufactureras y de bancos comerciales. Como de hecho sucedió, con perplejidad y asombro para el país. Las autoridades hicieron algunos intentos para contener el proceso pero no tuvieron éxito. La Administración López Michelsen expidió el decreto 2388 de 1976 para impedir que los fondos del ahorro privado se utilizaran para comprar y controlar la propiedad de las empresas. A su vez, la ley 32 de 1979 autorizó la creación de la Comisión Nacional de Valores para organizar, vigilar y promover el mercado de valores pero su reglamentación vino a completarse en mayo de 1980, cuando ya habían ocurrido muchos hechos de carácter irregular en el mercado financiero.

La evolución externa y el impacto de la política económica sobre el sector financiero, con su secuela especulativa, dieron lugar a que se reforzara la tendencia, que de tiempo atrás venía observándose, de un endeudamiento empresarial creciente con un sistema financiero nacional y con los bancos extranjeros. Es sorprendente constatar cómo las principales empresas manufactureras del país pasaron de registrar una relación de deuda frente a activos totales del 65% en 1977/78 a una del 80% en 1984/85⁴⁴. Paralelamente, el endeudamiento directo de las empresas con bancos internacionales se multiplicó por tres entre 1978 y 1982 como resultado de las restricciones crediticias internas; del limitado tamaño del sector financiero —que imposibilitaba financiar expansiones industriales de magnitud—; y de la sobrevaluación del peso, que hizo atractiva la obtención de créditos en el exterior, a pesar de que en el período en que ello ocurrió las tasas de interés internacionales registraban niveles sumamente altos. Así entonces, tanto las entidades de crédito nacionales como las internacionales presenciaron una elevación considerable de su exposición y de su riesgo en empresas colombianas. A este factor debe sumarse el mayor endeudamiento de los bancos del país con los del exterior, en vista del crecimiento de los pasivos en moneda extranjera para financiar importaciones y, no menos crucial, el hecho de que las filiales de los bancos colombianos en el exterior entraran a jugar un papel activo en el otorgamiento de créditos a las empresas nacionales.

El ciclo de auge financiero doméstico e internacional llegó a su fin a mediados de 1982 con diferencia de pocos meses. En junio fueron

intervenidas por la Superintendencia Bancaria las entidades financieras del llamado "Grupo Correa", cuyo eje era el Banco Nacional⁴⁵. En agosto salió a flote el problema de la deuda externa latinoamericana a raíz de las dificultades financieras de México. Se desencadenaba una crisis de magnitud y duración insospechadas.

En Colombia la primera manifestación de la crisis fue la de la pérdida de la confianza del público en las entidades financieras privadas del país a raíz de la intervención y el cierre del Banco Nacional que dio lugar a pérdidas y a toda clase de incomodidades para sus depositantes y ahorradores. Los ahorradores, despreocupados hasta ese momento por la seguridad de su inversión, y engolosinados por los altos rendimientos financieros, cambiaron rápidamente sus preferencias, generándose una recomposición de los depósitos entre los bancos e intensificándose la compra de títulos del Banco de la República. Este último se vio obligado, por tanto, a actuar en su calidad de "prestamista de última instancia" para suplir deficiencias de liquidez de algunas instituciones de crédito⁴⁶. Pero las medidas para inyectar recursos en los intermedios financieros afectados no fueron suficientes y no se logró contener su hemorragia de fondos. Las autoridades decidieron, entonces, actuar con mayor energía.

El 8 de octubre de 1982 el gobierno declaró, por dos días, el Estado de Emergencia Económica. Era la segunda vez que se hacía uso de esta facultad constitucional desde que fue establecida. Se trataba de atacar en su raíz la crisis de confianza pública, dictando un estatuto que orientara la actividad financiera en el país y que abriera al gobierno la posibilidad de nacionalizar entidades de crédito. Inmediatamente se promulgó el Decreto 2920 de 1982, que dió vida jurídica a la figura de la nacionalización, y se nacionalizó el Banco del Estado —eje del así llamado "Grupo Mosquera"— asumiendo el gobierno la deuda de este banco con el Banco de la República⁴⁷. Nació, entonces, una herramienta más a disposición de las autoridades para hacer frente a dificultades en el sistema financiero. Al usarla el gobierno podía asumir la administración de una institución financiera y adquiriría la posibilidad de participar en su capital en condiciones especiales, evitando que los responsables de prácticas ilegales o inseguras se beneficiaran de su apoyo⁴⁸.

La nacionalización del Banco del Estado fue recibida con beneplácito por una opinión pública que esperaba con ansiedad la intervención agresiva del Estado para enderezar la operación del sistema financiero y atacar la corrupción de algunos directivos y administradores de entidades financieras. De su parte, los representantes del sector financiero respaldaron las actuaciones del Gobierno para conjurar la situación de desconfianza y le solicitaron avanzar en la promoción de la democratización de la propiedad de las instituciones como principio básico de una nueva reforma financiera⁴⁹. En noviembre de 1982, el Gobierno procedió a convocar una comisión de reforma del sector financiero a la cual confió la tarea de preparar un conjunto de normas que convirtieran en preceptos legales algunos de los principios esbozados en los decretos de la Emergencia Económica de octubre.

La Comisión de Reforma Financiera elaboró una serie de proyectos de ley orientados, fundamentalmente, a la protección de la seguridad y de la confianza del público en los intermediarios financieros, a través de sanciones y controles adicionales que ejercieran las autoridades sobre las entidades del sector. En este sentido, no se trataba de una reforma como tal, al estilo de la de 1951 que había modificado la relación entre el sistema financiero y la actividad productiva. El proyecto de reforma clasificó las instituciones financieras en tres grandes grupos: establecimientos de crédito, inversionistas institucionales, y entidades de servicios financieros. Dentro del primero quedaban incluidas la banca comercial, las corporaciones financieras, la banca hipotecaria, las corporaciones de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento comercial y las cajas de ahorro, todas las cuales operarían bajo el principio de la especialización funcional. Por otra parte, el proyecto contempló la reorganización de las entidades de control y de vigilancia estatales y, más importante, la creación de un fondo de garantías de instituciones financieras que pudiera ofrecer algún tipo de seguro a los depositantes y prestar apoyo efectivo a las autoridades en la administración de las instituciones financieras intervenidas por la Superintendencia Bancaria⁵⁰. Por último, la reforma apuntó hacia la modificación de la ley 55 de 1975 que había “colombianizado” las sucursales de la banca extranjera en el país y restringido la nueva intervención foránea en el sector. El Gobierno, sin embargo, no tramitó frente al Congreso los proyectos de ley en mención por haber concedido prioridad plena a la solución del problema fiscal.

En 1983, en la peor fase de la recesión de la actividad productiva, las autoridades monetarias buscaron y lograron expandir rápidamente la liquidez de la economía mientras, de manera simultánea, actuaban, caso por caso, para resolver los problemas de algunas entidades bancarias específicas. Al principio del año se liberaron los recursos del encaje marginal establecido en 1977, que se habían congelado desde 1980. Igualmente se unificó en 45% el encaje ordinario sobre exigibilidades a la vista y antes de treinta días, que se encontraban sujetas a dos tasas, y se redujo el encaje correspondiente a los depósitos de los establecimientos públicos de 80% a 45%. Con el mismo propósito de ampliar la liquidez, las autoridades dejaron de usar las operaciones de mercado abierto, eliminaron el descuento a los certificados de cambio para las exportaciones de servicios, y abolieron el depósito previo para la nacionalización de mercancías. Por último, la Junta Monetaria procedió a lo largo del año, en una de sus actuaciones más controvertidas de los últimos tiempos, a la apertura de distintos cupos de crédito de emergencia con destino a sectores específicos afectados por la recesión, en especial el textil, el siderúrgico, y el de contratistas de obras civiles. Pero, también, se abrieron líneas de crédito del Banco de la República para las empresas comerciales localizadas en las zonas de frontera con Ecuador y Venezuela, para los Ferrocarriles Nacionales, para el Sector Eléctrico y para apoyar la recuperación económica y la generación de empleo a través de créditos del Banco Central Hipotecario al Instituto de Crédito Territorial y a entidades de servicios públicos a nivel municipal⁵¹.

Entre las medidas adoptadas en 1983 para atender las dificultades de carácter específico de empresas manufactureras y entidades de crédito deben mencionarse las resoluciones de la Junta Monetaria orientadas a facilitar la capitalización industrial y financiera. A través de las Resoluciones 16 y 116 de 1983 de la Junta Monetaria se estableció el Fondo de Capitalización Empresarial en el Banco de la República, un mecanismo para suministrar préstamos, en condiciones favorables, a quienes desearan comprar acciones o bonos convertibles en acciones de compañías industriales. Y, mediante la Resolución 42 de 1983, se abrió una línea de crédito para la Democratización y la Capitalización de las Entidades Financieras, también en el Banco de la República, que abrió la puerta para que inversionistas con control mayoritario en el capital de una entidad financiera pudieran entregar sus acciones en fideicomiso a fin de

que las mismas se colocaran democráticamente entre el público, recibiendo sus dueños originales un anticipo equivalente a una fracción de su valor y despojándose, de inmediato, de los derechos de administración inherentes. El anticipo tendría que destinarse prioritariamente a cancelar pasivos de los dueños con las respectivas instituciones financieras y debería cubrirse con el producto de la venta de las acciones por parte del fideicomisario⁵². La vía de la Resolución 42 se utilizó para resolver el conflicto entre los dos grupos de accionistas que se habían disputado el control del Banco de Bogotá en 1981 a través de una intensa guerra que elevó en forma dramática, pero pasajera, el precio de la acción del banco y, de paso, debilitó enormemente a sus protagonistas. Posteriormente, se usó para inyectar liquidez a Seguros Tequendama, entidad que colocó en fideicomiso sus acciones del Banco Tequendama. El propósito final de la línea de democratización, sin embargo, no se logró. Al finalizar 1986 las acciones en fideicomiso no habían sido vendidas al público por los bancos fideicomisarios⁵³.

A finales de 1983 estalló una nueva y poderosa bomba de tiempo en el sistema financiero. Ahora se trataba del banco más grande del país, el Banco de Colombia. Se iniciaba una nueva etapa de la crisis por la presencia de dos elementos que hasta entonces no se habían hecho presentes. Uno, su dimensión internacional. Otro, que de la desconfianza pública —prácticamente bajo control— se pasaba ahora al quebrantamiento del patrimonio de los establecimientos de crédito. En el caso específico del Banco de Colombia las autoridades se veían enfrentadas, además, a una situación extremadamente compleja por el tamaño y el número de entidades envueltas, así como la interacción entre todas ellas; por la violación de normas de la legislación bancaria y cambiaria; y por el impacto que el manejo de un problema de tal envergadura podría tener sobre el resto de la economía en un momento en el cual Colombia vivía la más delicada coyuntura económica de su historia.

Las dificultades del Banco de Colombia se originaron en su actuación, a lo largo de los años sesentas, como cabeza visible del Grupo Grancolombiano. Este se había configurado por un conjunto de entidades financieras que captaron volúmenes muy significativos de ahorro y lo utilizaron para adquirir empresas y para efectuar cuantiosos préstamos a compañías industriales de

propiedad de los mismos dueños de las entidades financieras del Grupo. En 1980, a raíz de manejos irregulares de los fondos de inversión Bolivariano y Grancolombiano, que administraba una de las sociedades del Grupo, las autoridades competentes empezaron a vigilar de cerca las actividades del Banco de Colombia y, en diciembre de 1983, exigieron un cambio en su administración; una auditoría del Grupo por parte de una firma especializada; y la firma de un contrato de fiducia mercantil entre el Banco de Colombia y los accionistas de la sociedad matriz del Grupo, con el propósito de garantizar a sus acreedores la cancelación de sus derechos. Sólo desde ese momento, y con dificultad, empezó a conocerse el tamaño del Grupo sin que, al nacionalizarse el Banco de Colombia, la Corporación Financiera Grancolombiana y las compañías de financiamiento comercial del Grupo, en enero de 1986, hubiera sido posible identificar todas las sociedades vinculadas a éste ni todas las operaciones realizadas entre sus entidades financieras y sus empresas en el sector productivo. Además de dimensionar el tamaño del Grupo, las autoridades fueron gradualmente descubriendo la magnitud del resquebrajamiento financiero y llegaron a la conclusión de que, en diciembre de 1983, "las deudas de las compañías del Grupo con el Banco de Colombia excedían su patrimonio global en cerca de \$15.000 millones", un 65% del capital y las reservas de los bancos privados y mixtos en esa fecha⁵⁴. Todavía más. La nueva administración del Banco se vió enfrentada a una delicada situación puesto que la filial panameña, eje de las operaciones internacionales del Grupo, adeudaba en el corto plazo una enorme suma a bancos extranjeros corresponsales del Banco y sobre dicha deuda existían cartas de compromiso emitidas por la casa matriz. Los recursos de crédito obtenidos por la subsidiaria de Panamá se habían utilizado, a su vez, en préstamos en dólares a empresas del Grupo, muchas de las cuales se encontraban en estado de insolvencia.

La situación del Banco de Colombia y del resto de entidades financieras del Grupo Grancolombiano fue deteriorándose continuamente durante 1984 y 1985 a pesar de los grandes esfuerzos desarrollados por las autoridades para impedirlo. El Banco suspendió el pago de sus deudas con los corresponsales del exterior en mayo de 1984, lo cual tuvo un tremendo impacto sobre los bancos internacionales acreedores no sólo del sistema financiero sino del mismo gobierno quienes ya, desde mediados de 1983, venían observando

una gran cautela en sus operaciones con Colombia. Se reforzó por ello el recorte de líneas de crédito a los bancos del país —estrechándose su liquidez en moneda extranjera—; se hizo mayor el drenaje de las reservas internacionales; y se complicó, aún más, la consecución de crédito para las entidades públicas que lo requerían con urgencia⁵⁵.

El problema del Banco de Colombia sacó a la luz, también, las dificultades que estaban ocasionando en el sistema financiero las “deudas de difícil cobro” que representaban, en julio de 1984, una tercera parte de la cartera total de los bancos (excluyendo la Caja de Crédito Agrario) y que no solamente ponían en peligro la liquidez de algunos bancos sino su capacidad para ofrecer suficiente protección a los depositantes en caso de materializarse pérdidas. Por eso, a mediados de 1984 era absolutamente indispensable que las autoridades actuaran, en una u otra forma, para mejorar la rentabilidad de los bancos, para apoyar su capitalización, y para facilitar su relación con la banca extranjera, evitando que demoras en los pagos condujeran a una crisis externa todavía más aguda. De ahí las medidas de la Junta Monetaria a lo largo de 1984 para incrementar la rentabilidad de los bancos a través de mayores rendimientos sobre las inversiones forzosas, de rebajas en el encaje y de la remuneración de una parte de este último. Ese esfuerzo de tipo fiscal y monetario no fue despreciable⁵⁶. De ahí, también, que en agosto de 1984 se hubiera creado un fondo de capitalización financiera en el Banco de la República, alimentado mediante la emisión de títulos en los cuales los bancos podían invertir siete puntos del encaje, y cuyos fondos se prestaban a inversionistas para la compra de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones de bancos, corporaciones y compañías de financiamiento comercial, en condiciones sumamente favorables. De ahí, por último, que a lo largo de todo el proceso de negociaciones con la banca internacional para obtener crédito “frescos” para el país, las autoridades colombianas se hubieran preocupado especialmente en insistir ante los banqueros del exterior sobre la necesidad de mantener las líneas de crédito a los bancos colombianos llegando, inclusive, a diseñar esquemas para vigilar, día a día, su evolución.

La situación de cartera inmovilizada y de pérdidas de los bancos se agudizó entre mediados de 1984 y el primer trimestre de 1985. Sin

embargo, no se trataba de un fenómeno generalizado a todas y cada una de las entidades del sector sino recaía, con especial intensidad, sobre algunas de ellas —la mitad de los bancos se encontraban afectados, por ejemplo— dependiendo de las políticas de crédito que hubieran seguido en el pasado, de la estructura financiera específica a nivel individual, y de su manejo administrativo. Un cálculo realizado en junio de 1985 señaló que la cartera de difícil cobro de todo el sistema sería un 24% de la total, o un 6% del PIB, lo cual no implicaba que esta suma estuviera completamente perdida para el sistema financiero, pero sí daba una idea de la magnitud de las dificultades de los intermediarios financieros (excepción hecha de las corporaciones de ahorro y vivienda) y de la necesidad de promover el ajuste de sus estados financieros a la realidad, de la manera menos traumática. Era imposible para las autoridades actuar por el camino de la reducción de los encajes, o de la compra de la cartera con problemas de recuperación a los bancos por parte del Banco de la República, por muchas razones, entre las cuales sobresalían la heterogeneidad en la situación de los bancos y la absoluta carencia de margen monetario para ello, en una coyuntura de ajuste fiscal y externo de la economía como la que se vivía en ese preciso momento. Fue por ello que, más bien, se escogió la opción de la reestructuración de deudas internas, otorgando incentivos monetarios a las entidades financieras en la medida en la cual procedieran al logro de acuerdos informales o preconcordatorios con sus deudores y facilitando a los dueños de las empresas industriales —o a eventuales inversionistas en éstas últimas— el acceso al crédito de fomento del Banco de la República para la capitalización empresarial. Todo este esquema quedó plasmado en nuevas resoluciones adoptadas por la Junta Monetaria en Agosto de 1985⁵⁷.

Al concluir 1985 la situación del sistema financiero continuaba siendo en extremo delicada. Los activos improductivos eran demasiado altos, aun cuando el ritmo de crecimiento de la cartera de dudoso recaudo venía desacelerándose. La rentabilidad, por su parte, seguía siendo muy baja; solamente el grupo de los bancos mixtos obtuvo resultados positivos en el ejercicio de 1985, pero ningún banco del sistema mostraba una rentabilidad sobre activos superior a la inflación de 1985 y, mucho menos a la devaluación. Los problemas específicos del Banco de Colombia —así como de las

otras entidades financieras del Grupo Grancolombiano— y de bancos como el Tequendama o el de los Trabajadores, en vez de aliviarse, se habían agudizado aún más en 1985. Únicamente los índices de capitalización, influenciados por la capitalización de los bancos oficiales y de los mixtos, registraban una mejoría⁵⁸. Y, como si fuera poco, la crisis de la deuda externa latinoamericana golpeaba, también, a varias de las instituciones de crédito colombianas con filiales en el exterior, desde las cuales habían efectuado préstamos a empresas nacionales en problemas y a países del Continente con dificultades para el repago de sus deudas externas. Esta situación, nunca prevista, colocaba a las autoridades ante un complejo dilema porque las pérdidas de las filiales podrían comprometer no solamente el patrimonio de sus bancos matrices, además de reducir su rentabilidad, obligando a su capitalización por el Estado, sino las reservas internacionales del país, aun cuando el mismo Estado legalmente no fuera responsable del manejo de estas entidades⁵⁹.

El 20 de diciembre de 1985 el Congreso Nacional aprobó la ley 117 de 1985 que creó el Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras con el propósito de atender entidades financieras afectadas por deficiencias patrimoniales. Las funciones establecidas al Fondo en la ley y en sus decretos complementarios fueron amplias, permitiéndosele jugar un papel activo en la solución de los desequilibrios básicos de las entidades financieras⁶⁰. La creación del Fondo, defendida ante el Parlamento por el Ministro de Hacienda Hugo Palacios Mejía, facilitaba ahora al Gobierno proteger la confianza pública y evitar desórdenes de tipo monetario cuando los problemas de las instituciones financieras no fueran de liquidez sino de solvencia⁶¹. A su vez, la ley dió al Fondo, entre varias posibilidades para obtener recursos, las de emitir bonos para captar una inversión obligatoria de los intermediarios financieros de medio punto de su encaje legal, obtener créditos en el Banco de la República previa autorización de la Junta Monetaria, recibir aportes del Banco de la República, y contratar créditos internos y externos.

En los primeros días de enero de 1986 el Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades otorgadas por el Decreto 2920 de 1982, y de las funciones del Fondo de Garantías, nacionalizó el Banco de Colombia y otras instituciones del Grupo Grancolombiano —Granfinanciera y Pronta entre ellas— teniendo en cuenta “el

hecho de que su creciente deterioro patrimonial perjudica muy gravemente a los depositantes y acreedores de buena fe, y amenaza el interés general que se vería afectado por un eventual colapso de organismos de tan significativa magnitud”⁶². Inmediatamente la Junta Directiva del Fondo de Garantías ordenó la “reducción simplemente nominal” del capital de las entidades recién nacionalizadas con lo cual el precio de las acciones existentes quedó fijo en un centavo. Una vez ordenada esta reducción del capital, el Fondo de Garantías procedió a sustituir los créditos que habían recibido las instituciones nacionalizadas con cargo a los cupos del Banco de la República y, posteriormente, a capitalizarlos y a suministrarles nuevos recursos financieros a bajo costo.

Unos pocos meses más tarde el Fondo de Garantías ordenó la reducción del capital del Banco Tequendama y del Banco de los Trabajadores y entró también a capitalizarlos sin que, en estos casos, mediara su nacionalización. Estos bancos quedaron, por consiguiente, “oficializados”. Debe mencionarse que para llevar a cabo estas operaciones, que implicaron al Fondo enormes erogaciones, la nueva institución recibió créditos del Fondo Nacional del Café provenientes de los excedentes financieros generados por la bonanza cafetera experimentada por el país en 1986. Además, en la capitalización del Banco de Colombia se puso en práctica la figura jurídica del “capital garantía” mediante la cual el Gobierno fortaleció el capital de la entidad sin que se produjera un desembolso inmediato de fondos.

A lo largo del primer semestre de 1986 mejoró la situación de los principales intermediarios financieros que vieron incrementar su rentabilidad por lo cual en junio arrojaban utilidades en vez de pérdidas como había sucedido en el semestre anterior. Los indicadores de eficiencia también señalaban una mejoría, mientras los de solvencia reflejaban un quiebre en su tendencia de deterioro como consecuencia de los esfuerzos realizados para capitalizar el sector. La cartera de difícil cobro del sistema bancario consolidado había descendido a un 10% de la total y la de las corporaciones financieras al 7%. A nivel de las distintas entidades continuaba observándose, sin embargo, una gran dispersión en los indicadores; mientras en los bancos de mayor rendimiento la cartera mala era un 5% de la total, en los oficiales representaba un 13% y en los otros un 25%. Lo

mismo ocurría con los índices de rentabilidad patrimonial. Pero, en comparación con las condiciones que se observaban en 1984 y 1985, los progresos eran notables. En buena parte, y a pesar de que el sistema no podía considerarse saneado al finalizar 1986, la crisis financiera había empezado a superarse⁶³.

A mediados de noviembre de 1986, el Ministerio de Hacienda del nuevo Gobierno presentó a consideración del Congreso Nacional un proyecto de ley para modificar las normas que rigen la inversión extranjera en el sector financiero, con el ánimo de atraer recursos del ahorro externo para facilitar la capitalización del sistema. De aprobarse la propuesta de la Administración Barco se permitiría inversión foránea en bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial hasta por el 49% del capital de la respectiva entidad. En ciertas circunstancias, el Consejo Nacional de Política Económica podría autorizarla por encima de este límite pero, en ningún caso, la participación de los inversionistas extranjeros en el total del capital de las entidades financieras de la misma clase podrá superar el 40%⁶⁴. Aunque lo más probable es que el Congreso Nacional estudie esta iniciativa del Gobierno en 1987 resulta interesante comprobar cómo las autoridades acuden a la herramienta de la inversión extranjera para complementar las otras a su disposición y continuar promoviendo la capitalización del sistema financiero, en aras de reforzarlo y crearle nuevas oportunidades para su expansión y su aporte al crecimiento económico del país.

Por todo lo anterior, 1986 podría calificarse como un año en el cual el sector financiero, ciertamente debilitado y golpeado por los sucesos de la primera mitad de los años ochenta, comenzaba a salir de su postración; a vislumbrar una luz de esperanza en su futuro. El cúmulo de acciones gubernamentales —exitosas unas, fallidas otras— había logrado evitar un colapso de grandes proporciones en el sistema financiero gracias, en muy buen grado, a la recuperación de la economía como un todo. Los esfuerzos del ajuste fiscal, externo y financiero se veían, así, bien retribuidos.

El sistema financiero en 1986: ¿en transición?

Si al fundarse la Asociación Bancaria en 1936 el sistema financiero colombiano vivía un proceso de consolidación al superarse la crisis económica de los primeros años de la década del treinta, en 1986 el sistema atravesaba por uno de transición al cabo de seis años de dificultades económicas globales y de una crisis financiera sin antecedentes en la historia del país. Pero no puede compararse la situación que vivieron las instituciones financieras en los treinta con la de los ochentas. La crisis en estos últimos fué mucho más larga y profunda que en los primeros⁶⁵. Y, si en esos años cambió el sistema al emerger la banca oficial —particularmente el Banco Central Hipotecario y la Caja de Crédito Agrario— no debe sorprender que al finalizar 1986 la participación del Estado en el capital y el manejo de la banca colombiana sea mucho mayor a la de hace unos pocos años. Hay un perfil movedizo en el sistema financiero y subsisten inquietudes y preocupaciones sobre aquel que podría dibujarse para los próximo años.

Al concluir 1986, se estimaba que la contribución del sector de servicios financieros al Producto Interno Bruto era de un 8%, después de su estancamiento y retroceso a partir de 1982. A pesar del incremento en el tamaño del sector financiero en los últimos quince años en relación con el de la economía en su conjunto, no puede afirmarse que éste sea grande. Aún, si se le compara con el de otros países latinoamericanos como Brasil, Chile, Venezuela, México y Perú. De ahí la importancia de que el sistema financiero continúe creciendo, y de que lo haga sobre unas bases sólidas a fin de que se encuentre en capacidad de complementar, apropiadamente, la expansión futura de la economía.

En junio de 1986 los activos de los bancos comerciales constituían la mitad de los del sistema financiero, sin incluir ni la Caja Agraria ni el Banco Central Hipotecario, cuyos activos comprenderían un 15% de los totales. En lo corrido de la década, las corporaciones financieras perdieron terreno frente a los otros intermediarios y sus activos se redujeron alrededor de un 14% de los del sistema. Algo parecido había ocurrido a las compañías de financiamiento comercial. En cambio, los activos de las corporaciones de ahorro y vivienda habían pasado a representar cerca de un 18% de los

mismos⁶⁶. Así entonces, éstas últimas, las corporaciones de ahorro y vivienda, eran las instituciones que podían considerarse como las más dinámicas del sistema. Sin embargo, bancos y corporaciones financieras, que habían arrojado pérdidas en 1984 y 1985, registraban de nuevo utilidades en 1986, previéndose un renovado impulso a su crecimiento en los años por venir.

A partir de 1982 tuvo lugar un cambio muy notorio en el interior de cada grupo de intermediarios financieros. Mientras en ese año la banca privada participaba con un 75% del capital bancario, en junio de 1986 esa participación se había reducido al 35%. Un comportamiento similar se presentó en las corporaciones financieras aun cuando, en este caso, además de la nacionalización de la más grande entidad privada de este tipo en 1986, se organizó otra oficial en estos últimos años, la Financiera Eléctrica Nacional, con un propósito específico no comparable a aquel de las corporaciones financieras privadas⁶⁷.

Al finalizar 1986 operaban en el país 27 bancos comerciales (incluyendo como tales al Banco Central Hipotecario, a la Caja de Crédito Agrario y a la Caja Social de Ahorros), de los cuales nueve eran oficiales —habiéndose nacionalizado u oficializado tres en 1986 y uno en 1982— ocho eran privados nacionales —incluyendo al Banco de Bogotá la mayoría de cuyas acciones se encontraban en fideicomiso en un banco oficial— y nueve eran mixtos en los cuales la inversión extranjera participaba en su capital, en proporción inferior al 50%. El número de corporaciones financieras privadas en funcionamiento se había reducido sustancialmente en comparación con el que se observaba en 1982, por cuanto varias de ellas fueron intervenidas por la Superintendencia Bancaria, una nacionalizada y otras fusionadas. Así, mientras en 1982 se contaban 21 corporaciones financieras privadas, en 1986 la cifra se había reducido a 17. No había ocurrido lo mismo con las corporaciones de ahorro y vivienda, cuyo perfil se mantenía sin alteración, pero sí con las compañías de financiamiento comercial, golpeadas duramente por la crisis financiera. En el cuadro de la página siguiente se consignan los nombres y la naturaleza de las entidades que conformaban el así llamado sistema financiero colombiano en diciembre de 1986.

PERFIL DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO EN DICIEMBRE DE 1986¹

I. ENTIDADES PRIVADAS Y/O MIXTAS²

Bancos Comerciales	Corporaciones Financieras	Corporaciones de Ahorro y Vivienda	Compañías de Financiamiento Comercial	Almacenes Generales de Depósito
1. Anglo Colombiano	1. Colombiana	1. Ahorramas	1. Aliadas	1. ALCALDAS
2. de Bogotá	2. de Boyacá	2. Colmena	2. Bermúdez y Valenzuela	2. ALCOMERCIO
3. de Caldas	3. de Caldas	3. Colpatria	3. Capital	3. ALMABANCO
4. Colombo Americano	4. de los Andes	4. Conavi	4. Colfin	4. ALMABIC
5. Colpatria	5. de Occidente	5. Davivienda	5. Colpatria	5. ALMACAFE
6. Comercial Antioqueño	6. de Santander	6. Granahorrar	6. Coltefinanciera	6. ALMACENAF
7. del Comercio	7. del Norte	7. Las Villas	7. Comercia	7. ALMAGRAN
8. de Crédito	8. del Oriente		8. Confinanciera	8. ALMAVIVA
9. de Crédito y Comercio de Colombia	9. del Tolima		9. Crecer	9. ALOCCIDENTE
10. de Occidente	10. del Valle		10. Credinver	10. ALSANTANDER
11. Extebandes de Colombia	11. Indufinanciera		11. Delta Bolívar	
12. Industrial Colombiano	12. Integral		12. Diners	
13. Internacional de Colombia	13. Internacional		13. Fenix	
14. Real de Colombia	14. Nacional		14. Finanbolsa	
15. Royal Colombiano	15. Progreso		15. Fincomercio	
16. Santander	16. Suramericana		16. Finsocial	
17. Sudameris Colombia	17. Unión		17. Industrial	
18. Caja Social de Ahorros			18. Internacional	
			19. Inverestado	
			20. Invercrédito	
			21. Inversora	
			22. La Andina	
			23. Mazdacrédito	
			24. Multifinanciera	
			25. Provenza	
			26. Serfinanza	
			27. Sufinanciamiento	
			28. Vehicrédito	
			29. FES	

II. ENTIDADES OFICIALES³

Bancos Comerciales	Corporaciones Financieras	Corporaciones de Ahorro y Vivienda ⁴	Compañías de Financiamiento Comercial	Almacenes Generales de Depósito
1. Cafetero	1. Cofiaagro	1. Concasa	1. Grancolombiana	1. ALMADELCO
2. de Colombia	2. FEN	2. Corpavi	2. Pronta	2. ALMAGRARIO
3. del Estado	3. de Cundinamarca			3. ALPOPULAR
4. Ganadero	4. Grancolombiana			
5. Popular	5. IFI			
6. Tequendama	6. Nacional de Turismo			
7. de los Trabajadores	7. Nacional del Transporte			
8. Central Hipotecario	8. Popular			
9. Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero				

NOTAS:

- Incluye únicamente aquellas entidades que operaban "normalmente". Es decir que no incluye entidades intervenidas por la Superintendencia Bancaria.
- Entidades mixtas se definen como aquellas en cuyo capital participa inversión extranjera hasta un 49%.
- Incluye entidades nacionalizadas u oficializadas.
- No incluye al Banco Central Hipotecario a pesar de su operación dentro del sistema de valor constante, UPAC, por considerarse dentro de los bancos comerciales.

¿Hacia dónde va el sistema financiero colombiano? Esta es la gran pregunta sin respuesta en 1986. Todavía en este año el sistema enfrentaba su propio proceso de ajuste y, sin estar saneado, se encontraba convalesciente. Pero ¿cómo será su estructura institucional, su tamaño, y su propiedad en el futuro? ¿Cuál la participación del Estado en dicho ordenamiento? ¿Será factible la “privatización” de las entidades nacionalizadas en estos años? ¿Existirán los recursos del ahorro necesarios para que el sector privado recupere la propiedad de instituciones que estuvieron en sus manos por más de cien años? Mas en el presente, ¿puede el sector financiero, por sí solo y sin una ayuda como la recibida del Estado en años recientes, terminar su saneamiento, recuperar y elevar su rentabilidad, atraer nuevo ahorro, y expandirse? Y, si esto se logra, ¿volverán los buenos tiempos pasados, iniciándose otra etapa de crecimiento sin sobresaltos? ¿acaso estará el sistema financiero condenado, en razón de los nuevos tiempos, a la inestabilidad permanente?

Los anteriores son algunos de los interrogantes de la hora. A su formulación no ha sido ajena la Asociación Bancaria. Al cumplir sus cincuenta años de vida, en noviembre de 1986, el Presidente de su Junta Directiva, José Joaquín Casas, planteaba el dilema de si se justificaría la capitalización de la banca privada, en un medio en el cual tanto la banca oficial como la nacionalizada están en capacidad de crecer y de llegar a todos los sectores de la economía y la privada no. Para Casas, entonces, “así se piense que las instituciones privadas deberían readquirir la supremacía en el sector financiero y cambiarle su perfil, la conversión a dicho esquema puede resultar utópica” por lo cual debería estudiarse, más bien, “una segmentación racional del mercado que deben atender las entidades oficiales, mediante una planeación por lo menos indicativa de sus objetivos”⁶⁸.

Estos mismos interrogantes y dilemas ameritan un nuevo esfuerzo de estudio del sistema financiero, al estilo del realizado al iniciarse las décadas del cincuenta y del setenta. Banqueros, políticos, técnicos, expertos internacionales y funcionarios gubernamentales, deberían centrar su interés en asimilar las experiencias del pasado reciente y en contribuir en el diseño del sistema financiero que requiere el país para los años del final del siglo. Es bien posible que sea necesario reordenar lo que un sinnúmero de acontecimientos se

encargó de desordenar a lo largo del tiempo, por lo cual el proceso de reforma financiera debería continuar, liderado, esta vez, por el Estado en su calidad de mayor accionista del sistema. En este sentido, resulta alentadora, como un primer paso, la propuesta formulada por el señor Ministro de Hacienda en la Vigésima Cuarta Convención Bancaria y de Instituciones Financieras, reunida en Cartagena a fines de octubre de 1986, de conformar una comisión que revise el diagnóstico sobre la salud del sector financiero y cuantifique la efectividad de todas las medidas adoptadas a lo largo de estos años para sacarlo de su crisis⁶⁹. La lección de la historia es la de que es ineludible reorganizar un sistema que, como lo escribía un influyente banquero, “ha resistido el embate de teorías, experimentos, de la proliferación de instituciones no bancarias, de la recesión de la producción, de las fluctuaciones de la economía internacional y de la improvisación”⁷⁰.

La Asociación Bancaria: cincuenta años al servicio del país

Al completar sus primeros cincuenta años de vida, la Asociación Bancaria de Colombia agrupa a la gran mayoría de las instituciones financieras del país. El anhelo expresado por el doctor Eduardo Arias Robledo, al cumplir la institución cuarenta años, está realizado en muy buena parte: en 1981 se reincorporó a la Asociación Bancaria el Banco de Colombia —en ese entonces privado y único de esta clase que no pertenecía a la entidad—. En 1985 se produjo el reintegro de la mayor parte de la banca oficial: El Banco Popular, el Banco Ganadero y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, faltando aún en el cincuentenario de la entidad el reingreso del Banco Cafetero y del Banco Central Hipotecario. Los bancos que en estos últimos años fueron nacionalizados u oficializados permanecen también afiliados a la entidad. Este reagrupamiento ocurre durante la Presidencia del doctor Guillermo Núñez Vergara, quien asumió el cargo desde 1981, en reemplazo del doctor Alfonso Dávila Ortíz.

El logro de una Asociación Bancaria que aglutina de nuevo a la banca pública y la privada se ha realizado, paradójicamente, en los



Guillermo Núñez

años más difíciles de la historia del sector financiero; en el período de la crisis financiera. La reunificación corresponde al ideal de una Asociación en la cual confluyan y dialoguen la banca oficial y las entidades financieras privadas. La presencia de la banca pública — oficial, nacionalizada u oficializada— junto con la privada y la mixta, dió lugar para que el Presidente de su Junta Directiva hubiera hablado recientemente de la institución como una “comunidad pluralista”⁷¹. Calificación que puede redondearse si se afirma que la pluralidad se conjuga en la Asociación en un solo interés, que es del país. Así lo destacaba, además, Guillermo Núñez al señalar que “después de medio siglo, permanecen incólumes los objetivos que le trazaron a la entidad sus ilustres fundadores, encabezados por el eminente colombiano don Julio E. Lleras Acosta y que en definitiva están sustentados en un compromiso irrenunciable con los propios intereses del país”⁷².

Además de contar con la afiliación del Banco de la República como miembro honorario, de 23 bancos comerciales, de la Caja de Crédito Agrario, de trece corporaciones financieras y de la Caja Social de Ahorros, a la Asociación se encuentran vinculadas tres corporaciones de ahorro y vivienda y ocho almacenes generales de depósito. A todas estas entidades financieras se presta un muy amplio rango de servicios.

En la institución funcionan, hoy en día, una Central de Información Bancaria, en donde se lleva un registro nacional sistematizado de la cartera castigada, de las cuentas corrientes y las tarjetas de crédito canceladas por mal manejo de sus titulares, y una Central de Riesgos, que consolida trimestralmente los créditos otorgados por la totalidad de los organismos financieros a las personas naturales y jurídicas, con el fin de determinar su endeudamiento global en moneda legal y extranjera. Estos servicios han venido a sumarse a aquellos que fueron estableciéndose gradualmente en el curso de cincuenta años para facilitar una mayor seguridad en las operaciones de los bancos y colaborar en la prevención e investigación de delitos; para contribuir en una mejor selección de personal de todas las entidades del sector; para coordinar la programación, la coordinación y el control de los créditos financiados a los agricultores con recursos del Fondo Financiero Agropecuario. En el desarrollo de sus tareas la Asociación cuenta con dos vicepresidencias, una operativa y una técnica, de las cuales dependen sus diferentes departamentos. Entre estos últimos deben mencionarse el de investigaciones económicas, el de asesoría jurídica y el denominado "Instituto de Banca y Finanzas" que centra sus actividades en la capacitación y la educación de los funcionarios del sector financiero.

En síntesis, al lado del sector financiero y de las autoridades económicas del país ha subsistido durante cincuenta años una entidad de naturaleza única en Colombia. Porque la Asociación Bancaria no ha sido un gremio en el sentido corriente de la palabra así concentre esfuerzos en la defensa de la actividad financiera o preste servicios a sus afiliados. Tampoco se puede identificar como un centro de investigación en temas financieros, ni una entidad de difusión de informaciones sobre el sector bancario a pesar de sus múltiples realizaciones en estas materias. Por sobretodo a la

Asociación ha correspondido la difícil responsabilidad de ser juez y parte de la política económica comoquiera que sus afiliados, por definición, son aquellos agentes en la economía “objeto” de la política monetaria y financiera cuyo comportamiento determina, en muy buen grado, el éxito o el fracaso de dichas políticas. Y lo ha hecho serena y equilibradamente, reflejando las excepcionales calidades de las personas que en 1936 la fundaron y de quienes a lo largo de cincuenta años han encauzado sus labores.

NOTAS

1. Belisario Betancur. "El Plan: Un Mensaje de Fé en Colombia", en Departamento Nacional de Planeación, *Cambio con Equidad 1983-1986*, Bogotá, Julio de 1983, p.v.
2. *Ibid* p. XIV.
3. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuris, *La Consolidación del Capitalismo Moderno 1945 - 1985*, op. cit. p. 44.
4. "Actividad Económica General", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. XIV, Nº 1, Marzo de 1984, p. 13.
5. *Ibid*.
6. Echavarría Juan José, Caballero Carlos y Londoño Juan Luis, "El Proceso Colombiano de Industrialización. Algunas Ideas sobre un Viejo Debate", *op. cit.*
7. *El problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas*, Informe Final de la Misión de Empleo, Contraloría General de la República, Separata Nº 10, Serie Documentos revista Economía Colombiana, Agosto-Septiembre de 1986.
8. Ospina Sardi Jorge, *Diez años de Política Económica*, op. cit. p. 59.
9. Ocampo, Bernal, Avella, Errázuris, *La Consolidación del Capitalismo Moderno 1945-1985*. op. cit.
10. Ver Junguito Bonnet Roberto, "Alternativas de la Política Agropecuaria 1982-1986", *Revista Nacional de Agricultura*, Sociedad de Agricultores de Colombia, Nº 860-Septiembre de 1982 y Thomas Vinod, *Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth - The Colombian Experience*, A World Bank Publication, The John Hopkins University Press, 1985.
11. "El Problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas", *op. cit.* p. 146.
12. Ver Ospina Sardi Jorge, *Diez Años de Política Económica*, op. cit., Ocampo José Antonio, "El sector Externo y la Política Macroeconómica" en Ocampo José Antonio (Editor), *La Política Económica en la Encrucijada*, op. cit. y

Fernández Javier, "Reactivación, Estabilización y Fortalecimiento Económico", *Coyuntura Económica*, op. cit.

13. Ver Villar Leonardo, "Nuevas Tendencias en el Endeudamiento Externo Colombiano", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. XII, N° 3, Septiembre de 1983 y Junguito Bonnet Roberto, *Memoria del Ministro de Hacienda Julio 1984 — Septiembre de 1985*, Anexo 1, Algunas series Estadísticas Básicas 1980-1985, Departamento Editorial, Banco de la República, Octubre de 1986. Los cálculos realizados para efectuar algunas comparaciones son del autor.
14. Jorge Ospina transcribe en su documento unas líneas del plan de desarrollo de la Administración Betancur que describen bien la política seguida en 1983: "El país dispone de los instrumentos necesarios para afrontar la situación adversa del sector externo, sin tener que recurrir a modificaciones súbitas de política, cuyas consecuencias son, en todos los casos, difíciles de predecir y de controlar. En este sentido es necesario aprovechar su valiosa experiencia en el uso de los diferentes instrumentos comerciales, tanto con respecto a las exportaciones como a las importaciones de modo que el manejo de la política no recaiga exclusivamente en la tasa de cambio". Ospina Sardi Jorge, *Diez años de Política Económica*, op. cit., p. 61 y 62.
15. Ver, por ejemplo, la separata de la revista "Euromoney" correspondiente al mes de septiembre de 1983 titulada "Colombia: The Golden Exception".
16. Ospina Sardi Jorge, *Diez Años de Política Económica*, op. cit. p. 65 y 66.
17. "Ante la Proximidad de una Crisis Cambiaria". *Estrategia Económica y Financiera*, N° 71, octubre de 1983.
18. "Introducción y Resumen", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO Vol. XIV, N° 1, Marzo 1984.
19. *Ibid.*
20. Junguito Bonnet Roberto, *Memoria del Ministro de Hacienda* op. cit. pgs. 10 y 11. Es interesante el siguiente comentario del Ministro con respecto a la nueva estrategia: "Antes que fundamentarse en bases teóricas, la secuencia escogida obedecía a principios políticos y pragmáticos. Primero que todo, se consideró que la experiencia colombiana con las minidevaluaciones era buena y que resultaría más efectivo hacer, por lo tanto, un ajuste cambiario más acelerado, pero gradual. Iniciar con una devaluación masiva podría tener impactos adversos en las expectativas y aún dificultar el proceso de negociación de la política fiscal en el Congreso. De otro, la concentración del equipo económico tenía que ejercerse en el área fiscal pues el 20 de julio se iniciaban las labores del Congreso y allí debería presentarse el presupuesto para 1985 así como los proyectos de tipo fiscal requeridos. Como se verá más adelante, la secuencia de las medidas adoptadas resultó excepcionalmente efectiva y digna de estudiarse desde el ámbito teórico económico".

21. *Ibid*, p. 30
22. Un recuento completo y detallado del proceso de negociación con las entidades internacionales se encuentra en la Memoria del Ministro Junguito ps. 41 a 81. *Ibid*.
23. La descripción del programa “Para Sembrar la Bonanza” está contenida en Hugo Palacios Mejía, *Memoria de Hacienda 1986*, Ministro de Hacienda, Agosto de 1986.
24. “Situación y Perspectiva de la Economía Colombiana”, *Estrategia Económica y Financiera*, N° 105, Noviembre de 1986, p. 7. Ver también “Evolución y Perspectivas de la Deuda Externa Colombiana *Revista Banco República*. Notas Editoriales, Vol. LIX, N° 709, Noviembre 1986.
25. Ver Alviar Ramírez Oscar y Rojas Hurtado Fernando, *Elementos de Finanzas Públicas en Colombia*, Editorial TEMIS, Bogotá 1985, p. 175.
26. “Finanzas Públicas”, *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO Vol. XI, N° 1, Abril 1981, ps. 85-89.
27. “Finanzas Públicas”, *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. XII, N° 1 Abril 1982, ps. 94-100.
28. El Ministro de Hacienda Eduardo Wiesner reconoció la existencia de presiones políticas que hacían imposible corregir el desequilibrio de las finanzas públicas en una conferencia en la Universidad de los Andes en las postrimerías de la Administración Turbay. Decía Wiesner: “la verdad es que no ha habido en el pasado, digamos en los últimos diez años, suficiente respaldo político para que el gobierno —cualquier gobierno— logre evitar el deterioro fiscal. Por todo esto es que yo sostengo que el desequilibrio fiscal tiene origen político. Lo tiene porque son presiones políticas, aspiraciones políticas y respaldos políticos los que conducen a que gradualmente se vayan erosionando las bases de una sana estructura fiscal”. Wiesner Durán Eduardo, *El Origen Político del Desequilibrio Fiscal*, Ediciones Banco de la República, 1982, ps. 16 y 17.
29. Ver Perry Guillermo y Cárdenas Mauricio, *Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia*, op. cit. p. 43.
30. *Ibid*, p. 8a. Para estos autores, además, la Administración Turbay toleró el debilitamiento de la tributación “en razón de la abundancia de recursos monetarios que las operaciones cambiarias le garantizaban al gobierno a través de la Cuenta Especial de Cambios”.
31. Decreto N° 3742 de 1982 (Diciembre 23). *El Tiempo*, Viernes 24 de diciembre de 1982, p. 15A.

32. Alocución Televisada del Presidente de la República, *El Tiempo*, Viernes 24 de diciembre de 1982, p. 8A.
33. Ocampo Gaviria José Antonio y Perry Rubio Guillermo, "La Reforma Fiscal, 1982-1983" *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. XII, N° 1, Marzo 1983 pags. 215 a 264. Para los autores de este artículo el foco de atención del gobierno era la política de largo plazo por lo cual resultaba preocupante una profundización de la recesión "si el aumento en los recaudos no está acompañado por un mayor nivel de gasto en bienes nacionales". Ver también, Gutiérrez Castro Edgar, *Presentación ante el Congreso Nacional sobre la Emergencia Económica en el Campo Fiscal*, Volumen principal, Ministerio de Hacienda, Bogotá - Colombia, Marzo 2 de 1983.
34. "Moneda y Crédito", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Volumen XIV, N° 1, Marzo 1984, p. 147.
35. "Finanzas Públicas, *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Volumen XV, N° 1, Abril 1985, p. 94.
36. Junguito Bonnet Roberto, *Memoria del Ministro de Hacienda*, Julio 1984-Sept. 1985 op. cit. p. 15.
37. *Ibid.* pags. 16 y 17. Son muy interesantes los comentarios del Ministro Junguito sobre el trabajo realizado por el Congreso en la aprobación de las tres leyes que recogieran todas estas medidas y sobre la importancia del debate realizado que convirtió al Congreso, nuevamente, en el foro natural de discusión de la política económica nacional y permitió que la política fiscal se enmarcara dentro de la óptica de un programa global.
38. Ver "Cartas y Memorando del Gobierno de Colombia al Fondo Monetario Internacional sobre ciertos aspectos de su política económica", *Revista del Banco de la República*, Abril de 1986, Junguito Bonnet Roberto, *Memoria del Ministro de Hacienda*, op. cit. y Ospina Sardi Jorge, *Diez Años de Política Económica*, op. cit
39. Palacios Mejía Hugo, *Memoria de Hacienda 1986*, op. cit. p. 15.
40. Avella Mauricio y Caballero Carlos "La Economía Política de la Reforma Financiera" *op. cit.*
41. Caballero Argáez Carlos, "Un comentario sobre la crisis de la sociedad anónima en Colombia", *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, Año XIV, N° 51, Bogotá, Septiembre de 1983. En este comentario se anota: "La política económica de los años setenta tuvo como consecuencia la modificación de las rentabilidades relativas de las diferentes actividades económicas. Es algo conocido y comentado. La rentabilidad del ahorro financiero, de aventuras especulativas, de la economía ilegal o, para ser menos dramáticos, de las

mismas empresas del sector informal, superó aquella de la industria grande. De hecho estudios recientes señalan cómo la rentabilidad de la industria grande se vino en picada a partir de 1973 mientras otros demostraron oportunamente la reducción en los márgenes de utilidad en la agricultura comercial”, p. 108.

42. Echavarría Olózaga Hernán, *El Escándalo de los Fondos Grancolombianos y Bolivariano en el gobierno del doctor Turbay Ayala*, Editorial Andes, 1984. El doctor Echavarría se refiere a las actividades de los grupos financieros así: “En ningún país las empresas industriales y comerciales tienen fondos líquidos en cantidades tan apreciables como las que se han requerido para llevar a cabo las operaciones financieras que hemos visto en los últimos tiempos. Tanto la operación de compra de acciones del Banco de Bogotá y del Banco Comercial Antioqueño, como las operaciones que realizó el Grupo Grancolombiano para transpasarse las acciones que tenían los fondos administrados por él, requirieron fondos líquidos que solo pudieron ser suministrados por un banco, y el banco que los facilitó solo pudo hacerlo porque tenía acceso al Banco de la República. Obviamente, en estos casos, las empresas “holdings” del grupo en cuestión fueron los vehículos utilizados para adquirir las acciones, pero los dineros, en última instancia, salieron de los bancos, y éstos los obtuvieron o del público o del Banco de la República, y si no salieron de allí vinieron del exterior”. p. 40.
43. Ver Echavarría Olózaga Hernán, *Ibid.*, y Carrizosa Serrano Mauricio, *Hacia la Recuperación del Mercado de Capitales en Colombia*, Publicación de la Bolsa de Bogotá, Editorial Presencia Ltda., Septiembre de 1986.
44. Caballero Argáez Carlos, “Hacia el Fortalecimiento Financiero del Sector Industrial” en Mauricio Avella G. (compilador), *Crisis y Capitalización de la Industria en Colombia*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional, Bogotá, Agosto de 1986.
45. Más o menos en forma simultánea con la intervención del Banco Nacional la Superintendencia Bancaria también intervino las Compañías de Financiamiento Comercial del Grupo Correa, Furatena y Colombia, así como la Corporación Financiera Antioqueña.
46. Caballero Argáez Carlos, “Economía, Sistema financiero y confianza pública”, *op. cit.*
47. La Nacionalización del Banco del Estado condujo también a la intervención de la Corporación Financiera del Estado.
48. La descripción del contenido del Decreto 2920 de 1982 se encuentra en Banco de la República, *LIX Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*, 1982, ps. 47 a 54.
49. Ver los discursos de Guillermo Nuñez Vergara y de Jorge Mejía Salazar ante la Vigésima Convención Bancaria y de Instituciones Financieras en Asociación Bancaria de Colombia, *Hacia un Nuevo Orden Financiero*, *op. cit.*

50. Ver el discurso de instalación de la Vigésima Primera Convención Bancaria y de Instituciones Financieras pronunciado por el Dr. Germán Botero de los Ríos, Superintendente Bancario, en Asociación Bancaria de Colombia, *La Coyuntura del Sector Externo Colombiano y la Movilización del Ahorro Interno*. Banca 83, Bogotá, Octubre de 1983. Para una visión histórica de los procesos de reforma financiera y una interpretación de los motivos políticos del Ante-proyecto de ley de reforma financiera de 1983 ver Avella Gómez Mauricio y Caballero Argáez Carlos, "La Economía Política de la Reforma Financiera" *op. cit.*
51. Banco de la República, *LX Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*, 1983. p. 55.
52. Banco de la República. *La Recuperación del Sistema Financiero*, Separata de las Notas Editoriales publicadas en la Revista del Banco de la República, N° 693, Volumen LVIII, Julio de 1985.
53. Uno de estos bancos, el Tequendama, fué además "oficializado" en abril de 1986 por lo cual el precio de sus acciones quedó reducido a un centavo, asumiendo la pérdida el banco fideicomisario.
54. Ver "La Nacionalización del Banco de Colombia y el Grupo Grancolombiano", *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, Separata N° 7, enero-febrero de 1986, p. 11.
55. Ver Banco de la República, *La Recuperación del Sistema Financiero*, *op. cit.* ps. 26 y 27.
56. *Ibid.* Ver también Caballero Argáez Carlos, "La Naturaleza de la Crisis Financiera: Manejo reciente y lecciones para el futuro". *Carta Financiera*, ANIF, Memorias de la XI Asamblea Anual, N° 62, Abril de 1986.
57. Caballero Argáez Carlos, "Hacia el Fortalecimiento Financiero del Sector Industrial", *op. cit.*
58. Ver "El Sistema Bancario: Resultados del año 1985", *Estrategia Económica y Financiera*, N° 99, Mayo de 1986 y "Hacia el fortalecimiento del Sistema Financiero", *Revista del Banco de la República*, Notas Editoriales, Volumen LIX, N° 702, abril de 1986.
59. En las Notas Editoriales de la Revista del Banco de la República del mes de abril de 1986 se hizo referencia a los problemas de liquidez de las filiales de la banca colombiana en el exterior mencionándose, explícitamente, que "pese a que no existe en la letra ninguna responsabilidad por parte de Colombia con los acreedores externos, las fuerzas económicas participantes en el mercado internacional obligaron a que la economía tuviese que asumir costos de operaciones para con terceros países o en favor de nacionales ilegalmente constituidos". Además, se anotaba que los problemas de sucursales en el

exterior habían sido un elemento preponderante en la reducción de su rentabilidad y en la generación de pérdidas derivadas de provisiones sobre cartera irrecuperable. *Ibid.*, p. 4.

60. Las funciones del Fondo incluyen comprar cartera o bienes recibidos en pago por instituciones financieras; financiar a los ahorradores de entidades en liquidación; participar transitoriamente en el capital de las instituciones, administrarlas temporalmente, o liquidarlas; y organizar y desarrollar un sistema de seguro de depósito. Ver “Hacia el fortalecimiento del Sistema Financiero”. *Ibid.* p. 18.
61. Para el Ministro Palacios “El Fondo puede especializarse en atender aquellas instituciones que tienen problemas de solvencia y de administración, dejando que el Banco de la República se especialice en atender dificultades de liquidez”, Palacios Mejía Hugo, *Memoria de Hacienda 1986, op. cit.* p. 30. Para el ex-Presidente de la Comisión de Valores, Juan Camilo Restrepo, “siendo la crisis que atraviesa el sistema bancario una crisis patrimonial y no de liquidez, era claro que el Banco de la República disponía de herramientas muy limitadas jurídicamente para manejar la actual situación. Por eso se creó el Fondo de Garantías: para llenar el vacío existente en Colombia en el campo del apoyo patrimonial al sistema”. Restrepo Juan Camilo, “La creación del Fondo de Garantías”, *Revista DINERS*, Año XXII, N^o 193, Abril de 1986.
62. “La Nacionalización del Banco de Colombia y el Grupo Grancolombiano”, *op. cit.*, p. 47.
63. Los indicadores de comportamiento de las entidades financieras en el primer semestre de 1986 se tomaron de la Exposición de Motivos al Proyecto de Ley “por la cual se dictan normas sobre inversión extranjera en el sector financiero” presentado por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso en noviembre de 1986.
64. Proyecto de Ley “Por la cual se dictan normas sobre inversión extranjera en el sector financiero”.
65. Esta es la opinión del doctor Alfredo Miani, testigo excepcional de la historia del sector financiero colombiano a partir de 1930.
66. Cálculos efectuados con base en las cifras del número de septiembre de 1986 de la revista *Banca y Finanzas* publicada por la Asociación Bancaria de Colombia y del número de agosto de 1986 de la Revista del Banco de la República.
67. Núñez Vergara Guillermo, *Discurso en la clausura de la Vigésima Cuarta Convención Bancaria y de Instituciones Financieras*, Cartagena, octubre 31 de 1986.

-
68. Casas Fajardo José Joaquín, *Discurso de Instalación de la Vigésima Cuarta Convención Bancaria y de Instituciones Financieras*, Cartagena, octubre 30 de 1986, mimeo, p. 10.
 69. Gaviria Trujillo César, *Discurso en la Clausura de la Vigésima Cuarta Convención Bancaria y de Instituciones Financieras*, Cartagena, octubre 31 de 1986.
 70. Mejía Salazar Jorge, *Revista Nexos*, op. cit.
 71. Casas Fajardo José Joaquín, *Discurso de Instalación de la Vigésima Cuarta Convención Bancaria y de Instituciones Financieras*, op. cit.
 72. Núñez Vergara Guillermo, *Discurso en la clausura de la Vigésima Cuarta Convención Bancaria y de Instituciones Financieras*, Cartagena, octubre 31 de 1986, op. cit.

Anexo estadístico
Principales indicadores
de la evolución de la economía
y del sistema financiero
1929-1985

Cuadro No. 1
INDICADORES EVOLUCION ESTRUCTURA ECONOMIA COLOMBIANA
1929 - 1984

(Coeficientes Porcentuales sobre PIB)

Año	PIB (Mil. \$ de 1975)	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario	Sector Financiero	Ahorro Bruto	Exportaciones	Importaciones	Ahorro Financiero
1929	53294	58.1	13.6	28.3		25.5			8.7
1930	52868	61.3	11.7	27.0		23.1	27.1	22.4	10.7
1931	52022	59.3	12.0	29.8		22.0	26.7	18.4	13.4
1932	55455	55.2	11.8	30.0		26.2	25.3	17.9	12.5
1933	58561	57.6	13.2	29.2		17.8	20.4	19.2	9.9
1934	62250	56.1	12.7	31.2		19.2	19.6	16.1	6.0
1935	63744	55.4	14.1	30.2		19.8	18.2	16.5	7.1
1936	67122	55.8	14.5	29.7		20.5	17.4	15.5	5.8
1937	68196	55.0	16.8	28.1		21.4	18.6	19.2	6.0
1938	72629	54.6	16.2	29.1		20.0	15.2	16.7	5.4
1939	77060	52.6	18.8	28.6		19.1	13.8	18.0	5.3
1940	78755	53.1	17.8	29.1		21.5	12.7	14.4	5.3
1941	80094	52.7	20.0	27.3		20.1	13.7	16.3	5.7
1942	80254	52.3	21.4	26.3		24.2	14.8	10.2	4.8
1943	80575	51.3	22.4	26.3		25.8	15.2	12.2	4.9
1944	86054	51.5	22.5	26.4		18.9	12.9	11.2	4.5
1945	90099	50.7	22.6	26.7		24.1	10.7	12.4	4.1
1946	98748	49.1	22.9	27.4		17.6	12.3	15.5	4.3
1947	102599	49.1	22.4	28.4		23.3	14.0	18.7	4.0
1948	105472	47.7	23.6	28.7		25.1	13.4	14.5	3.3
1949	114648	47.1	22.3	30.6		13.6	12.7	11.2	3.1
1950	120953	40.7	22.3	36.9	1.9	16.5	13.6	12.9	3.2
1951	123131	38.8	19.0	42.1	1.7	8.7	13.8	12.7	3.5
1952	126948	38.9	18.9	42.2	1.9	8.9	13.3	12.3	4.2
1953	134946	37.9	19.1	43.0	1.9	8.9	15.6	14.6	4.6
1954	143177	38.9	18.7	42.2	1.9	10.3	14.9	14.6	5.0
1955	153200	36.6	20.6	45.3	2.1	8.6	12.4	14.3	4.8
1956	159021	37.8	20.6	41.5	2.3	10.2	12.4	12.6	5.2
1957	165541	39.4	20.7	39.8	2.1	10.9	15.2	13.7	5.1
1958	171500	38.6	20.6	40.8	2.0	8.0	18.8	15.8	5.6
1959	175788	36.7	21.1	42.2	2.3	9.4	17.2	14.3	5.8
1960	188445	34.7	21.1	44.2	2.4	9.1	15.0	15.5	5.7
1961	196548	34.9	22.4	42.7	2.6	8.3	12.9	14.7	5.6
1962	206572	32.9	23.9	43.8	3.0	7.3	12.1	12.9	5.9
1963	217727	31.9	24.5	43.6	3.0	5.6	11.9	13.0	5.5
1964	224912	33.8	22.6	43.5	3.0	6.9	11.9	13.3	5.0
1965	238857	31.8	23.1	45.0	3.1	9.0	11.4	10.4	5.1
1966	247456	30.5	23.2	46.3	3.1	7.2	12.1	15.1	4.8
1967	260818	30.5	23.3	46.1	3.1	9.0	11.9	11.4	4.9
1968	271773	30.5	23.0	46.5	3.1	9.9	13.0	14.3	5.7
1969	288351	29.8	23.2	46.9	3.2	9.4	13.3	14.4	6.7
1970	307382	27.0	24.6	47.0	4.0	12.9	14.0	15.8	7.1
1971	325825	25.7	24.5	49.0	4.7	13.3	12.8	16.8	7.6
1972	350813	26.5	25.4	48.1	6.2	16.2	14.0	14.3	7.8
1973	374398	26.5	27.0	46.4	6.1	18.3	15.7	12.4	9.6
1974	395910	26.1	27.3	46.5	6.2	18.8	15.4	14.3	10.4
1975	405108	25.6	26.6	47.8	6.8	18.1	17.0	12.5	10.2
1976	424263	25.6	27.8	46.6	6.6	19.3	18.3	12.8	11.7
1977	441903	26.5	27.7	45.6	6.2	21.6	18.2	13.6	12.0
1978	479335	24.4	27.3	48.2	6.3	20.4	17.8	14.3	13.0
1979	505119	22.9	26.7	50.4	6.6	19.7	16.6	14.2	12.3
1980	525765	21.6	28.0	50.4	6.7	19.6	17.4	16.5	14.3
1981	537736	21.7	26.5	51.8	7.2	17.4	13.0	16.2	19.6
1982	542757	21.3	26.4	52.3	7.3	16.6	11.1	15.9	18.4
1983	547967	21.6	26.5	51.9	7.2	16.7	11.1	14.3	18.3
1984	564954	21.2	27.4	51.3	6.5	18.3	12.8	13.2	16.5

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco de la República y DANE. Revista del Banco de la República. *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico: El Desarrollo Económico de Colombia*. CEPAL. 1957.

Cuadro No. 2
INDICADORES COMPORTAMIENTO ECONOMIA COLOMBIANA
1929 - 1985

Año	Crecimiento PIB %	Inflación %	Reservas Internacionales Brutas (mill US \$)	Meses de Importación que Compran las Reservas	Base Monetaria (mill de mill. \$)	Variación Anual base Monetaria	Tasa de Cambio (\$/us)	Precio de Cafe US C/lib	Ahorro Financiero (mill \$)	PIB Precios Corrientes (mill \$)	Términos de Intercambio 1964 = 100
1929		8.3			61		0.00	22.78	100	1.147	133.3
1930	-0.8	-19.7			51	-16.4	1.03	17.24	97	903	84.0
1931	-1.6	-21.6	27	0.93	44	-13.7	1.03	15.45	96	716	128.3
1932	6.6	-24.4	14	0.51	63	43.2	1.05	11.35	80	642	124.4
1933	5.6	-41.4	17	0.60	90	42.9	1.24	10.63	69	697	93.1
1934	6.3	39.6	21	0.85	101	12.2	1.62	13.71	62	1030	139.3
1935	2.4	3.7	13	0.57	130	28.7	1.78	10.26	73	1023	104.8
1936	5.3	7.1	18	0.70	145	11.5	1.75	11.26	71	1216	126.9
1937	1.6	4.4	24	0.77	146	0.7	1.77	11.61	76	1272	116.4
1938	6.5	9.5	20	0.69	122	-16.4	1.78	10.97	82	1523	114.8
1939	6.1	0.2	26	0.70	114	6.6	1.75	11.65	88	1672	12.1
1940	2.2	5.3	24	0.90	130	14.0	1.75	8.29	92	1734	96.9
1941	1.7	4.4	22	0.83	152	16.9	1.75	14.74	96	1696	126.7
1942	0.2	13.8	62	3.97	190	25.0	1.75	15.87	89	1860	79.0
1943	0.4	19.4	114	5.89	258	35.8	1.74	15.87	109	2209	53.7
1944	6.8	18.7	158	7.45	360	39.5	1.75	15.87	123	2712	126.0
1945	4.7	2.6	176	6.07	357	-0.8	1.75	16.22	141	3399	82.4
1946	9.6	19.4	176	4.77	405	13.4	1.75	22.50	176	4046	101.1
1947	3.9	13.3	123	2.54	420	3.7	1.75	30.11	194	4876	133.0
1948	2.8	14.5	97	2.36	463	10.2	1.76	32.89	192	5756	124.8
1949	8.7	9.2	123	3.50	575	24.2	1.96	37.61	211	6741	152.3
1950	5.5	18.6	113	3.71	570	-0.9	1.96	53.25	247	7736	184.9
1951	1.8	2.8	138	3.66	728	27.7	2.51	58.74	311	8940	160.3
1952	3.1	2.6	167	4.24	928	27.5	2.51	57.14	402	9651	128.9
1953	6.3	6.8	203	3.90	1072	15.5	2.51	59.81	496	10735	153.2
1954	6.1	4.4	270	4.37	1344	25.4	2.51	80.10	634	12759	173.0
1955	7.0	2.6	153	2.43	1431	6.5	2.51	64.57	634	13250	147.3
1956	3.8	7.4	144	2.32	1753	22.5	2.51	73.95	772	14862	134.4
1957	4.1	19.1	157	3.91	2702	54.1	5.06	60.09	910	17810	128.4
1958	3.6	8.4	173	4.07	2116	-21.7	6.41	51.50	1159	20682	79.3
1959	2.5	8.0	230	5.22	3132	48.0	6.40	45.21	1362	23648	88.6
1960	7.2	7.0	178	3.30	2962	-5.4	6.65	44.89	1574	27747	94.1
1961	4.3	6.2	171	3.07	3620	22.2	6.70	43.62	1702	30421	87.8
1962	5.1	6.0	116	2.18	5020	38.7	6.90	40.77	2018	34199	87.2
1963	5.4	29.9	125	2.39	5282	5.2	9.00	39.66	2400	43525	81.7
1964	3.3	9.3	147	2.22	7487	41.7	9.00	46.28	2672	53760	100.0
1965	6.2	14.8	145	3.72	7948	6.2	13.50	48.31	3121	60798	155.3
1966	3.6	13.3	144	2.10	8875	11.7	13.50	48.44	3566	73612	155.3
1967	5.4	7.6	149	2.96	7294	-17.8	15.76	42.44	4108	83525	151.4
1968	4.2	6.7	218	3.20	8105	11.1	16.88	42.23	5533	96422	154.7
1969	6.1	8.5	257	3.45	10845	33.8	17.85	41.36	7394	110953	147.8
1970	6.6	7.2	258	2.82	9742	-10.2	19.09	56.77	9381	132768	157.6
1971	6.0	12.6	265	2.54	14674	50.6	20.91	50.13	11893	155886	157.2
1972	7.7	14.1	393	3.96	18406	25.4	22.79	53.68	14836	189614	160.3
1973	6.7	22.1	524	5.17	24132	31.1	24.79	70.19	23436	243160	185.3
1974	5.7	25.2	448	3.34	28671	18.8	28.63	76.35	33444	322384	171.9
1975	2.3	17.5	553	4.32	37747	31.7	32.96	77.82	41235	405108	160.6
1976	4.7	25.4	1172	7.50	53426	41.5	36.32	132.06	62379	532270	216.8
1977	4.2	27.6	1836	8.59	74865	40.1	37.96	139.10	85812	716029	303.6
1978	8.5	19.7	2493	9.43	101275	35.3	41.00	191.44	117947	909487	232.9
1979	5.4	26.5	4113	12.86	132044	30.4	44.00	174.11	146214	1188817	189.5
1980	4.1	24.5	5420	12.71	170118	28.8	50.92	195.17	226280	1579130	208.8
1981	2.3	25.6	5633	12.43	207364	21.9	59.07	142.42	389507	1982773	196.0
1982	0.9	24.4	4896	10.40	243758	17.6	70.27	149.88	485457	2497297	189.5
1983	1.0	16.5	3176	7.75	276728	13.5	88.77	141.87	558123	3054137	194.1
1984	3.2	18.3	1887	5.10	327463	18.3	113.89	149.35	818689	3828582	202.3
1985	2.0	21.8	2313	7.43	412205	25.9	172.20	233.01	1.125.181	4.907.921	200.2

Fuente: Revista del Banco de la República.
Ocampo y Montenegro. *Crisis Mundial, Protección e Industrialización*. 1984.
CEREC.
Estadísticas financieras FMI, Medios de Pago y Base Monetaria en Colombia.
Fondo cultural cafetero.

Cuadro No. 3
EVOLUCION PASIVOS SISTEMA FINANCIERO
1929 - 1985

(millones de pesos)

Año	Ahorro Financiero	Depósitos de Ahorro Bancos	CDT Bancos	Cédulas BCH	Depósitos Corporaciones Financieras	Depósitos CAV	Depósitos Compañías de Financiamiento Comercial.
1929	100	9.5	13.2	77.7			
1930	97	8.8	12.6	75.9			
1931	96	10.2	15.9	74.1			
1932	80	8.6	14.2	5.7			
1933	69	8.6	11.8	48.8			
1934	62	8.5	10.3	43.5			
1935	73	9.2	13.4	50.8			
1936	71	11.0	9.9	50.3			
1937	76	12.1	10.4	53.1			
1938	82	13.4	8.6	59.7			
1939	88	15.5	10.7	61.5			
1940	92	17.4	11.2	63.3			
1941	96	19.3	14.1	63.1			
1942	89	22.8	15.2	51.4			
1943	109	40.1	19.4	50.0			
1944	123	56.2	17.2	49.7			
1945	141	76.8	12.7	51.6			
1946	176	89.3	26.6	60.6			
1947	194	101.1	24.6	68.2			
1948	192	103.1	19.8	68.9			
1949	211	90.2	31.5	98.0			
1950	247	105.6	27.0	114.8			
1951	311	136.2	35.8	138.7			
1952	402	163.1	53.4	185.2			
1953	496	190.7	64.3	240.7			
1954	634	235.2	98.4	300.6			
1955	634	256.8	49.2	328.1			
1956	772	305.0	80.6	386.5			
1957	910	382.6	75.4	425.2			
1958	1159	509.1	90.9	558.6			
1959	1362	586.9	92.0	683.3			
1960	1574	810.5	163.1	782.3			
1961	1702	737.4	48.8	916.7			
1962	2018	876.4	123.2	1018.3			
1963	2400	1146.4	161.3	1191.8			
1964	2672	1214.1	0.0	1457.6			
1965	3121	1397.4	164.6	1559.6	2.1		
1966	3566	1723.9	118.7	1719.0	4.2		
1967	4108	1989.6	66.5	2024.6	26.9		
1968	5533	2367.4	41.7	3078.4	46.0		
1969	7394	2670.1	41.8	4503.5	134.3		
1970	9381	3368.5	110.3	5762.8	139.7		
1971	11893	4075.2	97.3	766.3	57.5		
1972	14836	5686.6	59.5	9008.3	81.6		
1973	23436	7810.3	59.4	8459.5	178.7	6928.1	
1974	34444	9459.8	2651.1	9192.5	240.9	11899.9	
1975	41235	12065.6	5242.2	9564.0	663.5	13700.0	
1976	62379	16415.3	9223.0	9548.0	3676.9	20400.0	3114.0
1977	85812	23770.6	12800.0	10273.3	8770.1	20440.0	5797.0
1978	117947	32028.2	16239.1	11381.3	15651.9	35174.3	7470.0
1979	146214	44240.9	13603.6	12034.4	13321.3	53270.0	9743.0
1980	226280	58384.5	53326.9	13687.3	19962.1	83270.5	14259.6
1981	389507	74946.9	115226.2	15735.2	26179.7	122595.4	36824.1
1982	458547	83393.0	126038.9	19299.7	25864.9	172248.1	31702.5
1983	558123	105686.1	107009.4	19488.6	42124.0	248227.3	35589.8
1984	818689	127526.0	223636.0	32045.0	67926.0	304452.0	63054.0
1985	1125181	172022.0	295447.0	40952.0	86376.0	451301.0	79083.0

Fuente: Avella Mauricio, *Series Históricas Sector Financiero 1925 - 1983*, por publicar. Los datos fueron tomados de los balances de los intermediarios en los archivos de la Superintendencia Bancaria. Para 1984 y 1985 la fuente es el Banco de la República.

Cuadro No. 4

EVOLUCION PRINCIPALES RENGLONES DEL BALANCE
DE LOS BANCOS COMERCIALES

1929 - 1985

(Millones de Pesos)

Año	Activos Totales	Pasivos Totales	Patrimonio Total	Depósitos a la Vista	Pasivos Externos	Cartera Bancaria	Indice Total Patrimonio (1974 = 100)	Indice Total Pasivo (1974 = 100)
1929	253	197	55.3	43.4	30.9	111.2	13.0	4.5
1930	237	180	57.4	27.3	32.8	92.8	16.8	5.1
1931	231	171	59.5	23.3	35.5	83.9	22.2	6.2
1932	206	153	53.8	29.2	14.1	60.3	26.6	7.3
1933	199	138	60.8	37.4	11.6	49.0	51.2	11.3
1934	194	129	65.5	46.5	7.2	45.5	39.5	7.5
1935	199	137	61.6	45.3	4.8	51.7	35.8	7.7
1936	228	167	60.8	52.6	5.7	64.3	33.0	8.8
1937	255	195	59.3	63.8	9.8	74.8	30.8	9.8
1938	268	207	60.4	64.8	4.7	87.8	28.7	9.5
1939	285	223	61.7	75.3	4.5	97.0	29.2	10.2
1940	308	244	64.1	89.9	14.5	95.1	32.1	11.8
1941	330	257	73.6	100.3	16.7	106.6	35.3	11.9
1942	356	280	76.2	111.7	18.9	112.0	31.7	11.3
1943	392	306	85.8	168.3	5.3	143.8	30.3	10.5
1944	479	383	95.7	221.3	5.1	166.2	28.4	11.0
1945	565	462	103.3	265.8	5.0	216.4	30.0	13.0
1946	715	588	127.2	335.5	6.5	314.5	30.9	13.9
1947	874	689	185.7	373.0	15.0	390.3	39.8	14.3
1948	1027	826	200.7	442.4	14.5	474.8	37.6	15.0
1949	1132	934	198.7	519.2	16.6	537.5	34.1	15.5
1950	1362	1138	223.7	627.8	24.9	668.0	32.4	16.0
1951	1382	1148	234.7	630.7	61.9	909.5	33.1	15.7
1952	1648	1340	308.8	763.5	36.0	1111.0	42.4	17.8
1953	2011	1647	364.4	888.0	51.8	1337.9	46.8	20.5
1954	2653	2149	503.4	1148.3	98.3	1629.3	62.0	25.7
1955	3372	2701	671.8	1270.0	272.4	2093.0	80.7	31.4
1956	4771	3947	823.8	1625.7	678.8	2615.3	92.1	42.8
1957	5996	4995	1001.7	2067.5	537.3	3140.4	94.0	45.4
1958	6479	5420	1059.0	2412.4	372.2	3443.9	91.7	45.5
1959	7313	6181	1131.5	3013.4	275.5	3963.8	90.7	48.0
1960	7066	5988	1077.7	2674.3	337.5	4013.6	82.3	44.3
1961	7389	6264	1125.1	3155.9	459.7	3913.7	79.4	42.9
1962	9140	7842	1298.0	3849.9	535.4	4702.8	85.8	50.3
1963	10506	8947	1559.8	4610.3	671.3	5382.7	79.1	44.1
1964	13356	11591	1764.6	5900.7	898.4	6881.0	82.1	52.3
1965	18775	16843	1932.4	6698.9	1533.9	7254.3	78.4	66.2
1966	19901	17769	2132.3	7721.9	1726.8	8306.3	76.3	61.7
1967	22835	20446	2388.6	9239.4	1638.7	9647.1	79.5	66.0
1968	26852	24011	2840.4	11167.1	2264.1	11088.3	88.6	72.6
1969	31773	28540	3233.1	13127.4	2936.3	13208.1	92.9	79.5
1970	38821	35082	3739.1	15204.3	4766.6	14952.9	100.2	91.1
1971	42839	38335	4504.2	17714.1	6675.6	17506.4	107.2	88.4
1972	51465	46320	5144.8	20177.8	9140.1	21415.3	107.3	93.7
1973	61962	56028	5934.3	26274.2	10099.4	24366.0	101.4	92.8
1974	82910	75580	7329.8	32996.5	13184.7	32604.9	100.0	100.0
1975	112367	103623	8744.2	39423.0	21102.8	42764.4	101.6	116.7
1976	138729	127921	10807.2	51109.7	24694.8	52036.3	100.1	114.9
1977	183839	169010	14829.9	73953.5	21652.5	71736.3	107.7	119.1
1978	233460	216198	17262.5	91148.2	23532.6	95326.6	104.8	127.2
1979	285374	265176	20198.5	109201.8	31999.2	110687.2	106.9	123.3
1980	343844	318133	25711.3	130316.2	55657.9	106741.6	99.0	118.8
1981	476184	444977	31207.0	154445.6	73782.5	165904.9	95.7	132.3
1982	719600	683608	35991.8	213456.9	94866.9	285637.6	88.7	163.4
1983	862642	841413	21228.8	229379.0	141681.7	345623.2	44.9	172.7
1984	926359	879359	47000.0	293631.0	136392.0	416077.1	84.0	152.6
1985	1182332	1125326	56906.0	376739.0	188677.0	521619.1	83.5	160.4

Fuente: Avella Mauricio, *Serías Históricas Sector Financiero* 1925-1983, por publicar. Los datos fueron tomados de los balances de los intermediarios en los archivos de la Superintendencia Bancaria. Para 1984 y 1985 la fuente es el Banco de la República.

Cuadro No. 5
COMPOSICION DEL AHORRO FINANCIERO
1929 - 1985

(Participaciones Porcentuales)

Año	Depósitos de ahorro Bancos	Depósitos a Término Bancos	Cédulas BCH	Depósitos Corporaciones Financieras	Depósitos CAV	Depósitos Compañías de Financiamiento Comercial
1929	9.5	13.2	77.7			
1930	9.1	13.0	78.2			
1931	10.6	16.6	77.2			
1932	10.8	17.8	7.1			
1933	12.5	17.1	70.7			
1934	13.7	16.6	70.2			
1935	12.6	18.4	69.6			
1936	15.5	13.9	70.8			
1937	15.9	13.7	69.9			
1938	16.3	10.5	72.8			
1939	17.6	12.2	69.9			
1940	18.9	12.2	68.8			
1941	20.1	14.7	65.7			
1942	25.6	17.1	57.8			
1943	36.8	17.8	45.9			
1944	45.7	14.0	40.4			
1945	54.5	9.0	36.6			
1946	50.7	15.1	34.4			
1947	52.1	12.7	35.2			
1948	53.7	10.3	35.9			
1949	42.7	14.9	46.4			
1950	42.8	10.9	46.5			
1951	43.8	11.5	44.6			
1952	40.6	13.3	46.1			
1953	38.4	13.0	48.5			
1954	37.1	15.5	47.4			
1955	40.5	7.8	51.8			
1956	39.5	10.4	50.1			
1957	42.0	8.3	46.7			
1958	43.9	7.8	48.2			
1959	43.1	6.8	50.2			
1960	51.5	10.4	49.7			
1961	43.3	2.9	53.9			
1962	43.4	6.1	50.5			
1963	47.8	6.7	49.7			
1964	45.4	0.0	54.6			
1965	44.8	5.3	50.0	0.1		
1966	48.3	3.3	48.2	0.1		
1967	48.4	1.6	49.3	0.7		
1968	42.8	0.8	55.6	0.8		
1969	36.1	0.6	60.9	1.8		
1970	35.9	1.2	61.4	1.5		
1971	34.3	0.6	6.4	0.5		
1972	38.3	0.4	60.7	0.6		
1973	33.3	0.3	36.1	0.8	29.6	
1974	28.3	7.9	27.5	0.7	35.6	
1975	29.3	12.7	23.2	1.6	33.2	
1976	26.3	14.8	15.3	5.9	32.7	5.0
1977	27.7	14.9	12.0	10.2	23.8	6.8
1978	27.2	13.8	9.6	13.3	29.8	6.3
1979	30.3	9.3	8.2	9.1	36.4	6.7
1980	25.8	23.6	6.0	8.8	36.8	6.3
1981	19.2	29.6	4.0	6.7	31.5	9.5
1982	18.2	27.5	4.2	5.6	37.6	6.9
1983	18.9	19.2	3.5	7.5	44.5	6.4
1984	15.6	27.3	3.9	8.2	37.1	7.7
1985	15.2	26.2	3.6	7.7	40.1	7.0

Fuente: Avella Mauricio, *Series Históricas Sector Financiero 1925-1983*, por publicar. Los datos fueron tomados de los balances de los intermediarios en los archivos de la Superintendencia Bancaria. Para 1984 y 1985 la fuente es el Banco de la República.

Cuadro No. 6
PRINCIPALES INDICADORES DE LA ESTRUCTURA
DE ACTIVOS Y PASIVOS DE LOS BANCOS
1929 - 1983

(Relaciones porcentuales con respecto a pasivos totales)

	Depósitos de Ahorro	Depósitos Cuenta Corriente	CDT	Pasivos Externos	Otros Pasivos	Cartera Bancaria	Cartera Bancaria	Cartera Bancaria / PIB
1929	4.8	22.0	6.7	15.7	50.8	56.4	44.0	11.8
1930	4.9	15.2	7.0	18.3	54.6	51.7	39.2	12.5
1931	6.0	13.6	9.3	20.7	50.4	49.0	36.4	14.2
1932	5.6	19.1	9.3	9.2	56.7	39.5	29.2	11.4
1933	6.2	27.0	8.5	8.4	49.8	35.4	24.6	8.5
1934	6.6	36.1	8.0	5.6	43.7	35.4	23.4	5.4
1935	6.7	33.0	9.8	3.5	47.1	37.6	26.0	5.7
1936	6.6	31.5	5.9	3.4	52.5	38.5	28.3	6.4
1937	6.2	32.7	5.3	5.0	50.8	38.3	29.4	7.1
1938	6.5	31.3	4.2	2.3	55.8	42.4	32.8	7.0
1939	7.0	33.8	4.8	2.0	52.4	43.5	34.1	7.0
1940	7.1	36.9	4.6	6.0	45.4	39.0	30.9	6.7
1941	7.5	39.1	5.5	6.5	41.4	41.5	32.3	7.6
1942	8.1	39.9	5.4	6.7	39.8	40.0	31.4	7.3
1943	13.1	55.0	6.3	1.7	23.8	47.0	36.7	7.9
1944	14.7	57.8	4.5	1.3	21.7	43.4	34.7	7.4
1945	16.6	57.6	2.8	1.1	22.0	46.9	38.3	7.7
1946	15.2	57.1	4.5	1.1	22.1	53.5	44.0	9.4
1947	14.7	54.2	3.6	2.2	25.4	56.7	44.6	9.7
1948	12.5	53.5	2.4	1.8	29.8	57.5	46.2	10.1
1949	9.7	55.6	3.4	1.8	29.6	57.6	47.5	9.8
1950	9.3	55.2	2.4	2.2	31.0	58.7	49.0	9.4
1951	11.9	55.0	3.1	5.4	24.7	79.2	65.8	10.2
1952	12.2	57.0	4.0	2.7	24.2	82.9	67.4	11.5
1953	11.6	53.9	3.9	3.1	27.5	81.2	66.5	12.5
1954	10.9	53.4	4.6	4.6	26.5	75.8	61.4	12.8
1955	9.5	47.0	1.8	10.1	31.6	77.5	62.1	15.8
1956	7.7	41.2	2.0	17.2	31.8	66.3	54.8	17.6
1957	7.7	41.4	1.5	10.8	38.7	62.9	52.4	17.6
1958	9.4	44.5	1.7	6.9	37.5	63.5	53.2	16.7
1959	9.5	48.8	1.5	4.5	35.8	64.1	54.2	16.8
1960	13.5	44.7	2.7	5.6	33.4	67.0	56.8	14.5
1961	11.8	50.4	0.8	7.3	29.7	62.5	53.0	12.9
1962	11.2	49.1	1.6	6.8	31.3	60.0	51.5	13.8
1963	12.8	51.5	1.8	7.5	26.3	60.2	51.2	12.4
1964	10.5	50.9	0.0	7.8	30.9	59.4	51.5	12.8
1965	8.3	39.8	1.0	9.1	41.8	43.1	38.6	11.9
1966	9.7	43.5	0.7	9.7	36.5	46.7	41.7	11.3
1967	9.7	45.2	0.3	8.0	36.7	47.2	42.2	11.5
1968	9.9	46.5	0.2	9.4	34.0	46.2	41.3	11.5
1969	9.4	46.0	0.1	10.3	34.2	46.3	41.6	11.9
1970	9.6	43.3	0.3	13.6	33.2	42.6	38.5	11.3
1971	10.6	46.2	0.3	17.4	25.5	45.7	40.9	11.2
1972	12.3	43.6	0.1	19.7	24.3	46.2	41.6	10.8
1973	13.9	46.9	0.1	18.0	21.0	43.5	39.3	10.0
1974	12.5	43.7	3.5	17.4	22.9	43.1	39.3	10.1
1975	11.6	38.0	5.1	20.4	24.9	41.3	38.1	10.6
1976	12.8	40.0	7.2	19.3	20.7	40.7	37.5	9.8
1977	14.1	43.8	7.6	12.8	21.8	42.4	39.0	10.0
1978	14.8	42.2	7.5	10.9	24.6	44.1	40.8	10.5
1979	16.7	41.2	5.1	12.1	24.9	41.7	38.8	9.3
1980	18.4	41.0	16.8	17.5	6.4	33.6	31.0	6.8
1981	16.8	34.7	25.9	16.6	6.0	37.3	34.8	8.4
1982	12.2	31.2	18.4	13.9	24.3	41.8	39.7	11.4
1983	12.6	27.3	12.7	16.8	30.6	41.1	40.1	11.3

Fuente: Avella Mauricio, *Series Históricas Sector Financiero 1925-1983*, por publicar. Datos tomados de los balances de los intermediarios en los archivos de la Superintendencia Bancaria.

Impreso en los talleres de
Editorial Presencia Ltda.
Calle 23 No. 24-20
Bogotá, Colombia.