

Restrepo, J.C. (1985). Criterios básicos de la regulación y de la capitalización del sector financiero colombiano. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 7, 13-37.

"CRITERIOS BASICOS DE LA REGULACION Y DE LA CAPITALIZACION DEL SECTOR FINANCIERO COLOMBIANO"

Disertación del doctor *Juan Camilo Restrepo Salazar*, Presidente de la Comisión Nacional de Valores en la XVI Asamblea Nacional de la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública. Cali, Marzo de 1985.

Agradezco muchísimo a la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública esta honrosa invitación que me ha formulado para participar en su Asamblea en la ciudad de Cali.

En mi intervención pienso desarrollar fundamentalmente dos temas: En primer término deseo presentar algunas reflexiones sobre el control gubernamental del sector financiero y, en segundo lugar, deseo analizar algunas facetas del proceso de capitalización del sistema financiero. Ambos temas están a la base del proceso de las entidades de intermediación crediticia en los últimos tres años, e igualmente, constituyen parte fundamental de las políticas adoptadas por el gobierno en esta materia. El mejoramiento gradual de los sistemas de control y vigilancia del sistema financiero —sin que ello signifique un sofocamiento del espíritu de innovación y de sana competencia— así como el fortalecimiento patrimonial del sistema, constituyen tareas prioritarias hacia el porvenir para lo cual es útil que en foros tan ilustrados como este se debatan con toda amplitud temas como estos.

I. EL CONTROL GUBERNAMENTAL DEL SECTOR FINANCIERO

El control gubernamental del sector financiero se apoya en normas antiguas y numerosas. Baste recordar, por ejemplo, que uno de los argumentos centrales en los cuales basó la Corte Suprema de Justicia la declaratoria de constitucionalidad del Decreto 2206 de 1962 orgánico de la Junta Monetaria, fue el de que el origen del control oficial sobre la actividad se remonta a los tiempos coloniales, y no, como lo pretendían los demandantes, a 1936. En este importante fallo la Corte destacó igualmente que la Constitución Nacional de 1886 (Artículo 76 Numeral 15)

otorgó al Congreso la facultad de regular todo lo concerniente con la moneda y el crédito. Es interesante observar que a pesar de que el Numeral 15 del Artículo 76 aún vigente se refiere aparentemente sólo a la moneda metálica, la Corte, leyendo la carta con ojos modernos como corresponde a todo juez de constitucionalidad, consideró que esta norma constitucional era la que permitía en los tiempos modernos controlar todo lo relacionado con el crédito y, en general, con la actividad bancaria, y encontró allí la base de la delegación que en desarrollo del Artículo 76, Numeral 12 de la carta, había hecho el Congreso para organizar la Junta Monetaria.

Vale la pena mencionar también que las normas que se ocupan del control gubernamental sobre el sector financiero son muy numerosas, hasta el punto de que probablemente la actividad financiera constituye hoy una de las áreas de la actividad económica más controladas por el Estado; no necesariamente mejor controladas pero sí más controladas. Ha habido en lo financiero un exceso de frondosidad normativa que quizás sea el momento de empezar a simplificar, para llegar a un esquema de control menos disperso desde el punto de vista normativo pero más sustancial y más eficaz desde el punto de vista operativo. Esta fue precisamente una de las reflexiones que orientó los trabajos de la Comisión Redactora que recientemente presentó a consideración del Gobierno un anteproyecto de reforma a la actividad financiera.

Desde el punto de vista histórico es bueno recordar también que el control gubernamental del sector financiero adquiere relevancia crucial es a partir de los años treinta, cuando entramos en lo que Keynes llamó "la época de la moneda dirigida". Por oposición al período del patrón oro, en donde existían mecanismos de ajustes automáticos que hacían menos apremiante el control gubernamental sobre el sector financiero: Cuando el proceso de creación monetaria ya no fue regido por normas exógenas y automáticas, sino inducido por el mismo Estado, se tornó de gran importancia controlar rigurosamente al sistema bancario —creador de la moneda— para evitar abusos que podían sobrevenir en caso de no acentuarse el proceso de control.

Antes de seguir adelante vale la pena plantear un punto que creo de la mayor importancia: el control eficaz de la actividad financiera no es solamente asunto de normas sino antes de todo de eficacia, de medios técnicos y humanos, y, en fin, de capacidad por parte del Estado de ejercer un seguimiento conveniente de la actividad financiera para cerciorarse que ésta se desarrolla dentro de los marcos trazados por la ley. Buena parte de los reveses financieros que afloraron durante el

segundo semestre de 1982, tal como se ha venido a constatar después (cuando las investigaciones han concluido, cuando las revisorías fiscales han elaborado análisis retrospectivos de lo sucedido) se generaron, no tanto en deficiencias normativas, cuanto en un flagrante pisoteo de las regulaciones que existían por parte de banqueros no profesionales que infortunadamente florecieron en esa época, y en la incapacidad gubernamental para detectar a tiempo estas infracciones. Por eso cuando se habla de mejorar el control sobre la actividad financiera no debe caerse en el espejismo de que la panacea radica en modificar solamente la legislación sustantiva. Es necesario hacer un esfuerzo gigantesco por parte del Estado para ponerse a tono con las nuevas tecnologías de auditoría de sistemas, de computación. El Estado necesita adquirir la capacidad para hablar de igual a igual con las entidades financieras y para garantizar que su control sea eficaz. De lo contrario, podrán hacerse todas las modificaciones a la legislación sustantiva que se quiera y el control seguirá siendo precario. De esto fue muy consciente la Comisión de Reforma Financiera y así lo consignó en la exposición de motivos.

La preocupación sobre la calidad que debe tener el control gubernamental del sector financiero no es, naturalmente, ni exclusiva de Colombia ni es una inquietud que haya perdido actualidad después de la crisis por la que atravesó este sector en el segundo semestre de 1982. Por el contrario: pasado ese período de zozobra, es el momento de que el país haga una reflexión serena sobre los esquemas de control y vigilancia que quiera imponer al sistema financiero. No se trata de saturar al sistema financiero con controles asfixiantes aquí y allá. No se trata de entorpecerle el ejercicio normal de su iniciativa. No se trata, en síntesis, de sofocar el crecimiento del sistema financiero. Por el contrario: *un buen sistema de control debe ser aquel que garantice un dinámico crecimiento de nuestro sistema financiero, porque este se nos está quedando chico para el desarrollo del país.* Hace poco el presidente de la Asociación Bancaria daba un dato que realmente debe hacernos pensar: si de todos los bancos colombianos hiciéramos uno solo, decía el doctor Núñez Vergara, el patrimonio de ese banco que resultaría sería equivalente al de un banco que ocupa el puesto 200 en el escalafón mundial. Esto da una pálida idea del pequeñísimo tamaño de nuestra banca para afrontar los ingentes retos del desarrollo, y para afrontar con solvencia los requerimientos de intermediación financiera que requerirá la modernización del país en los años venideros. El sistema financiero colombiano no es exageradamente grande como a veces se afirma. Las cuentas nacionales nos indican que el sistema financiero representa aproximadamente un 1/20 del tamaño de la economía colombiana, o dicho en otras palabras, de cada \$100 de bienes y servicios que genera anualmente la

economía, apenas 5 provienen del sistema financiero. Esta participación del sistema financiero en la formación económica es modesta, aún cuando se le compara con lo que sucede en países de desarrollo similar al colombiano. Por lo tanto, un buen sistema de control y vigilancia no debe confundirse con aquel que sofoque o entorpezca el crecimiento del sector financiero. Un buen sistema de control y vigilancia no debe enredarse en las minucias. No debe perder la perspectiva, para poder distinguir las cosas importantes y graves de lo trivial. Si así no opera el control puede comprometer todo el proceso de desarrollo financiero y, en general, de la política económica. Por lo tanto, pasada la crisis del segundo semestre de 1982, crisis afortunadamente superada, puesto que la confianza ha retornado ya a las entidades financieras, el sistema está sufriendo problemas delicados pero de otra índole: está recibiendo todo el peso del mal comportamiento del sector real que se prolonga durante los últimos cuatro años y que ha terminado, como es apenas natural, por afectar severamente la calidad de su cartera. Hoy observamos cifras muy abultadas tanto en lo que hace relación a la cartera vencida, a la de dudoso recaudo, y a la de los bienes recibidos en pago. Pero estos son problemas de otra índole; delicados naturalmente, pero ya no vinculados a una erosión de la confianza del público que fue lo que estuvo a punto de sucedernos en el segundo semestre de 1982.

Habiendo superado pues esa crisis de confianza ha llegado probablemente el momento de reflexionar a fondo, como en buena hora lo quieren hacer ustedes en este seminario, sobre qué tipos de controles requiere el sistema financiero? ¿cuál debe ser la fisonomía de nuestras instituciones crediticias para el resto del siglo? Estas son grandes preguntas, ahora cuando la ley bancaria ha cumplido 60 años, durante los cuales ha corrido mucha agua debajo de los puentes sólidos y sabios de la ley Kemmerer; pero ha corrido mucha agua, y va a seguir corriendo mucha más en lo que resta del siglo, en un sector como éste, el financiero, en donde se están dando cambios tecnológicos tan trascendentales en todo el mundo y a los cuales no podemos permanecer aislados los colombianos.

Las preocupaciones sobre los temas de control y vigilancia financiera no son tampoco exclusivas de Colombia. Cuando se revisa la literatura especializada y la no especializada que en materia bancaria se está produciendo hoy en día en todo el mundo, se encuentra sistemáticamente una gran preocupación en todos los parlamentos, a nivel de todas las autoridades de control y vigilancia, por la solvencia de sus sistemas bancarios, por la estructura de capital de los mismos, por la calidad de

sus activos, por el adecuado manejo de su liquidez. En Estados Unidos, por ejemplo, es este uno de los grandes temas que está hoy en día sobre el tapete. Hay varios proyectos de ley en el congreso americano sobre estas materias, y episodios como el del Continental Bank hace poco se encargan de ponerlas dentro de una perspectiva de noticia internacional. A raíz del shock de los precios del petróleo, primero en el 73 y después en el 79, la banca americana se avalanzó sobre todas aquellas industrias vinculadas a la exploración, explotación, refinamiento y distribución del petróleo a ofrecerles sumas ingentes de recursos. Creyeron los banqueros americanos que esta era una política sabia, que los precios del petróleo estaban llamados a subir indefinidamente, y que por lo tanto podían canalizar hacia un sector muy promisorio sumas realmente ingentes de recursos. Hoy en día una gran parte de los problemas por los que atraviesa la banca americana obedecen a créditos domésticos de difícil recuperación, otorgados tanto al sector petrolero como al área de la agricultura que por diversas razones ha experimentado también dificultades. Hasta el punto de que un artículo reciente de la revista Business Week (octubre 24/84) muestra cómo el problema de la banca americana es mucho más delicado a nivel de los créditos domésticos que en razón de los créditos a Latinoamérica. Naturalmente, la alta exposición de algunos bancos en ciertos países latinoamericanos ha terminado por magnificar el problema, y todo esto ha conducido, como lo decía hace un momento, a que la preocupación sobre la solvencia de la banca sea hoy uno de los puntos centrales en el diseño de las políticas financieras. Lo cual no había solido suceder en el pasado. Algo similar, aunque con caracteres menos dramáticos, viene sucediendo también en Europa. De manera que cuando aquí en Colombia reflexionamos sobre qué tipo de control debe imponérsele a nuestro sistema bancario, sobre cuáles son los criterios de supervisión más eficaces, no estamos haciendo una reflexión aislada de lo que está sucediendo en el resto del mundo, sino que estamos, precisamente, encontrando dificultades y preocupaciones similares a las que se han detectado en otras latitudes.

¿Cuáles son las grandes preocupaciones que tanto en otros países como en Colombia suscita el tema del control gubernamental sobre el sistema financiero? Quisiera plantear las siguientes:

- 1). ¿Cuál es un sistema de control que sin sofocar el crecimiento del sistema financiero asegura una evolución ordenada del mismo?
- 2). ¿Cuál es la estructura patrimonial adecuada que debe tener un establecimiento de crédito?

- 3). ¿Cómo garantizar la profesionalidad de la actividad bancaria?
- 4). ¿Cómo puede contribuir un sistema de control gubernamental a proteger de la mejor manera posible los derechos de los ahorradores, y el no menos importante objetivo de que el sistema financiero asigne eficientemente los recursos que intermedia?

Estas son, a grandes rasgos, algunas de las preguntas que obviamente tienen que formularse en todo coloquio como éste.

¿Qué sistema de control?

En cuanto a la estructura del sistema de control aconsejable no deben establecerse dogmas. Cuando se revisa el panorama internacional encontramos sistemas muy diversos que muestran un relativo grado de eficacia. El sistema alemán, por ejemplo, es excesivamente severo para establecer las condiciones de acceso al mercado de una nueva entidad financiera (capitales mínimos, calidad y trayectoria profesional de sus fundadores, de sus gestores y de sus administradores, escrutinio riguroso a fin de establecer de antemano cualquier tipo de incompatibilidad entre la gestión de la actividad financiera y los negocios propios de los fundadores) pero una vez que en Alemania un grupo de promotores de una nueva entidad financiera logra pasar este primer escrutinio se encuentra que puede operar dentro de una estructura de control mucho más ligera que otros países europeos. En países como Francia o Italia el esquema de control es mucho más permanente, mucho más estricto en el día a día de las operaciones que en el caso alemán. En el caso inglés, por ejemplo, las cosas suceden como suelen suceder en Inglaterra: de manera muy peculiar. El Banco de Inglaterra mantiene una monitoría estrictísima pero no reglamentada sobre todos los participantes en el mercado financiero. Como es propio de la mentalidad anglo-sajona se estudian los problemas específicos de cada entidad antes que pretender definirlos de antemano en unos tipos legales o en unos esquemas reglamentarios, y así funcionan las cosas con relativo buen éxito en aquel país. El Banco Central cumple en el Reino Unido las veces tanto de Banco Central propiamente dicho como de entidad de control y vigilancia, o sea el equivalente a nuestra Superintendencia Bancaria.

En Estados Unidos con la estructura federal se ha ido presentando un fenómeno bastante peculiar de explosión de autoridades de control y vigilancia; de infinidad de normas, unas en el sentido de regular más, otras en el sentido de ir desregulando la actividad financiera; todo lo cual ha ido reflejándose en USA en lo que algunos han denominado un

verdadero maremagnum normativo. En la actividad de control y vigilancia intervienen el Federal Reserve Bank, la Superintendencia Federal de bancos, las Superintendencias estatales, la Agencia Federal de Seguros de Depósitos; existen normas que restringen la actividad de los bancos comerciales a los límites del estado en que fueron fundadas; existen otras normas que han ido permitiendo poco a poco y de una manera ad-hoc ir ampliando el margen de operación interna de los bancos, cuando éstos operan a través de las llamadas Bank Holding Companies; existen diversas entidades financieras no bancarias que han sido habilitadas para prestar cada vez más servicios bancarios hasta el punto de que se ha familiarizado en la literatura la expresión de "bancos no bancos"; los bancos pueden pagar allí intereses sobre cuentas corrientes: ésto ha llevado a confundir la definición misma de moneda hasta el punto de que a partir de 1979 el Federal Reserve Bank redefinió el concepto de moneda y empezó a controlar varios agregados monetarios. La discusión pues se ha complicado muchísimo. El esquema de control y vigilancia gubernamental de los Estados Unidos sobre la actividad financiera, contra lo que podría pensarse de que sería un enfoque no excesivamente reglamentario dentro de la tradición anglosajona que es la propia de ellos, ha terminado por ser un esquema tremendamente reglamentado, sin una gran congruencia interna en su diseño, y que al decir de algunos está haciendo crisis. Existen en este momento en el Parlamento Americano diversos proyectos de ley orientados todos hacia una simplificación del sistema, y hay también un gran debate sobre la desregularización. Ustedes saben muy bien que la economía americana ha ido desregularando varios sectores que estuvieron tradicionalmente reglamentados por las autoridades federales (la aviación comercial en materia de tarifas, el transporte terrestre, las telecomunicaciones, y en parte se comenzó a hacer lo propio con el sistema financiero: se han liberado algunas tasas de interés; se le permitió a los bancos comerciales manejar fondos mutuos que había sido un sistema muy exitoso operado por otros agentes financieros diferentes de los bancos; se le han ido introduciendo excepciones a la famosa glass-steagal act que prohíbe a los bancos directa o indirectamente estar involucrados en el negocio de acciones y de valores). Sin embargo, episodios recientes como el del Continental Bank han hecho cuestionar la política de continuar por el camino de la desregularización. Algunos se preguntan si no se estaba yendo muy lejos; existen voces en el Congreso Americano que piden recoger velas y volver hacia un esquema de control más severo de menos liberalización y de más especialización de los diversos agentes financieros.

Como ustedes ven, pues, no hay un modelo único ni perfecto de control, y como en todos estos asuntos a los colombianos nos corres-

ponde estudiar qué está sucediendo por fuera pero, ante todo, diseñar con originalidad nuestros propios esquemas.

¿Qué esquema de control para Colombia?

Hay que partir de una evidencia: ya tenemos un esquema institucional que básicamente se apoya en la ley 45 del 23, en la Superintendencia Bancaria creada también en el año 23, en el Banco de la República, en la Junta Monetaria organizada en 1962, y en otras entidades que indirectamente participan en el control de la actividad financiera como la Comisión Nacional de Valores creada por la ley 32 de 1979. El esquema de control a nivel institucional colombiano no es malo. Tal vez algunas entidades como la Superintendencia Bancaria y la Comisión de Valores están careciendo de medios apropiados para modernizarse adecuadamente, pero desde el punto de vista institucional pienso que es un buen esquema, que debe conservarse; que naturalmente puede irse refinando, pero que es estructuralmente adecuado. Puede haber a veces discusiones sobre puntos concretos: si la composición de la Junta Monetaria es conveniente; si está bien que haya Ministros del gasto en su seno; si está bien, dado su volumen de trabajo, que haya solamente dos asesores o si debería haber más asesores; si estos deben tener voz y voto o solo voz como hoy acontece; si está bien que el Superintendente Bancario ejerza sus grandes facultades para regular la actividad financiera sin el apoyo de una Junta o de un Consejo Directivo de la Superintendencia Bancaria. Todas estas son preguntas válidas. Preguntas que se vienen formulando en el país y que ya comienzan a tener algunas respuestas en el anteproyecto de reforma financiera. Allí se propone la creación de una Junta Asesora del Superintendente Bancario de alto nivel y con la cual éste pueda intercambiar ideas sobre las políticas a seguir por parte de su despacho, y así también, cursan en este momento en el Congreso varios proyectos de ley sobre posibles reformas a la composición de la Junta Monetaria. Pero más allá de éstos, que al fin y al cabo serían retoques, creo que la estructura misma de las autoridades que trazan el marco de acción de la actividad financiera en Colombia es buena y debemos conservarla.

Partiendo de este supuesto de carácter institucional, a saber, que las instituciones encargadas de ejercer el control y vigilancia son adecuadas ¿cuál debe ser entonces el esquema de control sobre el sector financiero que permite el logro de unos resultados adecuados? En la literatura Anglo-Sajona se suelen mencionar como criterios básicos que debe observar el agente encargado del control y vigilancia los siguientes: capital, calidad de los activos, adecuado manejo gerencial, liquidez y utilida-

des. Estos serían los indicadores que debe estar permanentemente observando una autoridad de control y vigilancia que cumpla eficazmente con su tarea.

Veamos algunos rasgos de estos puntos centrales encomendados al control y vigilancia. *El capital* de una entidad financiera no asegura que ella esté exenta de riesgos, pero es el elemento que ayuda a amortiguar los altibajos normales de un negocio que como el financiero envuelve un grado de riesgo. Por eso una de las responsabilidades básicas de todo esquema de control gubernamental es asegurar que exista una adecuada base patrimonial en las entidades financieras. *Calidad de los Activos*. En los tiempos modernos en que se cuenta con la asistencia de un Banco Central para atender cualquier baja inesperada de depósitos que fue, antes de la creación de los bancos centrales, el escollo principal de las entidades financieras, hoy en día la calidad de los activos es quizás el punto hacia el cual deben enfocarse con mayor riesgo los controles gubernamentales. Un estudio elaborado en la Universidad de los Andes demostró, por ejemplo, que cuando el Banco Nacional debió ser intervenido estaba cumpliendo adecuadamente la relación establecida por la ley entre el capital y los pasivos, o sea, tenía un índice adecuado de endeudamiento, y sin embargo, presentaba unos activos tremendamente deteriorados y obviamente excesivamente concentrados en empresas del grupo controlador. Este es uno de los puntos que debemos pensar en mejorar en Colombia: usualmente las normas han establecido como criterio de solvencia una relación entre el capital y los pasivos de uno a diez o de uno a quince. Este criterio que fue abandonado en Estados Unidos desde los años treinta, parte del presupuesto de que la solvencia de una entidad está relacionada fundamentalmente por la proporcionalidad que exista entre el monto del patrimonio y el monto de los pasivos. Pero sucede que la mala calidad de los activos puede ocasionar, como está ocasionando en este momento, unos quebrantos al patrimonio mucho más cuantiosos que los que se pueden observar por el lado de los pasivos ante eventuales retiros. De allí que nuestra tradicional relación de capital/pasivos deba enriquecerse, como sucede hoy en día en la mayoría de los países, con una nueva relación entre capital y activos de riesgo que deban mantener permanentemente las entidades financieras. Además del capital y de la calidad de los activos, *la buena gestión* de una entidad financiera resulta fundamental y debe ser observada cuidadosamente por las autoridades de control. Una mala gestión es a menudo la causa principal de descalabros financieros. La autoridad de control y vigilancia debe exigir calidad en la gestión; debe tener criterios para evaluarla; cambios muy bruscos en los indicadores financieros indican o pueden indicar gestiones desafortunadas que es preciso

que los agentes gubernamentales detecten a tiempo; y a veces, la gestión no solo puede ser desacertada sino francamente fraudulenta o delictiva. En estos casos también resulta de la mayor importancia que el control pueda hacerse a tiempo antes de que sea demasiado tarde para actuar. En un estudio elaborado por el Federal Reserve Bank de los Estados Unidos se pudo comprobar que el 90% de los descalabros financieros que sucedieron en Estados Unidos entre 1930 y 1970 se debieron más que a deficiencias en la estructura patrimonial o a problemas de liquidez, o a mala calidad de los activos, simplemente a gestiones delictivas o fraudulentas. Un banco es finalmente una empresa como cualquier otra que, en vez de producir bienes, produce servicios. Pero en donde la calidad de la gestión no es menos importante que en las empresas del sector manufacturero. El otro criterio que permanentemente deben estar observando las autoridades de control es la liquidez. En algunos países inclusive se establecen relaciones mínimas de liquidez que deben observarse entre los activos. Acá en Colombia tenemos un encaje lo suficientemente alto como para que ese tipo de requerimientos, al menos en la actividad bancaria, no sean necesarios. Sin embargo uno de los criterios de toda buena gestión financiera debe ser el de mantener un adecuado margen de liquidez. La entidad financiera, sobre todo en una economía como la nuestra orientada por criterios de corto plazo, tiende a concentrar sus captaciones en una altísima proporción en el corto plazo y finalmente la mayoría de las colocaciones se hacen a un plazo mayor que el de las captaciones. Ese manejo en una economía inflacionaria se vuelve muy delicado, y es muy importante no permitir desfases traumáticos en materia de liquidez. El trabajar siempre con unos colchones adecuados para efecto de liquidez debe ser uno de los puntos que las autoridades de control y vigilancia miren con mayor cuidado.

Finalmente está el criterio de las *utilidades*. Cuando las utilidades decaen las entidades financieras ven reducida la capacidad de constitución de reservas adecuadas para amortiguar los quebrantos que en su patrimonio pueda causar la cartera de difícil cobro. Naturalmente cuando las utilidades se deterioran de una manera generalizada es porque el contorno de la economía así lo determina. En estos casos será necesario medidas macroeconómicas que logren reactivar el ritmo de los negocios o ayudas directas de la autoridad monetaria al sistema bancario como ha venido sucediendo en Colombia en los últimos meses. Pero cuando no se está ante una situación generalizada como la descrita, sino que en una época de normalidad alguna financiera comienza a presentar deterioros en sus índices de utilidad alejados sensiblemente del comportamiento general, ese debe ser uno de los indicios que inmediatamente llamen y requieran la acción de las autoridades de control y vigilancia.

Estos son pues, a grandes rasgos, los cinco criterios básicos que deben regir toda actuación de control sobre el sistema financiero por parte de las autoridades gubernamentales: Capital, calidad de los activos, calidad gerencial, liquidez y utilidades.

Ahora bien: ¿La responsabilidad de que todos estos indicadores marchen bien debe ser tarea que asuma con exclusividad el gobierno? ¿Por qué marginar al mercado, supremo juez finalmente en una economía como la nuestra, de esta tarea? Este es un debate que se ha prolongado por bastante tiempo en otros países y del cual ha ido saliendo en claro que la opinión mayoritaria se inclina en la dirección de que adicionalmente a la acción estatal de control sobre el sistema financiero debe propiciarse una información mayor, más clara, más didáctica, más analítica, que las entidades financieras estén en la obligación de suministrar periódicamente al mercado para que éste vaya juzgándolas; para que éste vaya evaluándolas; para que vaya calificándolas en lo que en el mundo anglo-sajón se conoce con el nombre del "disclosure", y que allí funciona relativamente bien: Si un banco de un trimestre a otro revela una baja sensible en sus utilidades o la constitución de unas reservas desusuales para proteger deudas malas, inmediatamente el mercado reacciona, la acción del respectivo banco se cae y el mercado se pone alerta. Al contrario: cuando un banco muestra utilidades excelentes en un trimestre; cuando los índices de provisiones que tiene que hacer son más bajas que las del promedio del sistema bancario, entonces el mercado lo premia, su acción se valoriza y probablemente queda en mejor situación para colocar nuevas emisiones de acciones en el mercado que quien no está mostrando un buen comportamiento. En mercados pues, un poco más refinados que el nuestro, el factor información es crucial y es finalmente éste el gran aliado de la acción gubernamental. Cuando hay buenos estándares de información y esa información se utiliza por un mercado en donde existen analistas competentes que no tragan entero, es gracias a esa información como el gobierno agrega miles de aliados a lo que es su propia tarea, que es verificar que todos los indicadores que hemos mencionado se comporten bien. Por eso la calidad en la información es básica tratándose de actividades financieras. Y acá debe haber claridad: el que haya buena información no contraría en manera alguna el principio de la reserva bancaria. La reserva bancaria bien entendida, y acá en Colombia la hemos entendido mal muy a menudo, consiste básicamente en la obligación que incumbe al banquero y a las entidades gubernamentales de no revelar intimidades financieras de sus clientes que puedan perjudicarlos, y siempre y cuando no se esté ante alguna de las excepciones previstas en la Constitución Nacional en donde la reserva de los papeles privados debe ceder ante intereses superiores (la ne-

cesidad de la intervención del estado, la tasación de impuestos, la búsqueda de pruebas judiciales). El respeto de la reserva bancaria no debe contrariar, ni contraria en ningún momento, el postulado de que es importante que la actividad financiera se desarrolle dentro de una urna de cristal, de buena información, que los agregados financieros de los bancos y de las otras entidades crediticias se presenten claramente al público periódicamente y que se analicen, se evalúen. Porque de lo contrario se estaría privando la propia economía del mercado del concurso del gran protagonista en una economía como la nuestra que es el mercado mismo. Es por esto que la Comisión Nacional de Valores ha dispuesto recientemente que todas aquellas sociedades cuyas acciones están cotizadas en Bolsa (y hay un número importante de bancos que cotizan sus acciones en Bolsa) deberán seguir presentando informaciones trimestrales sobre las principales cuentas de su comportamiento, a fin de que podamos ir en Colombia iniciando realmente el papel propio del "disclosure": que consiste en que el mercado premie y castigue, y que en virtud de ello se convierta en el gran aliado de las autoridades de control y vigilancia, y naturalmente, de los ahorradores y los clientes. Al mismo tiempo hemos dispuesto en virtud de la Resolución 07 de 1983 de la Comisión de Valores que los Bancos cuyas acciones estén cotizándose en Bolsa deberán presentar a sus accionistas y al mercado en general con motivo de la asamblea anual, una información mucho más completa y detallada que aquella información mínima que los obliga el Código de Comercio. Con todo esto creemos estar dando unos primeros pasos hacia la mejora en la calidad de la información, no solo de las sociedades bancarias sino en general de la sociedad anónima en Colombia, a fin de que como lo hemos repetido varias veces se vaya desarrollando un mercado más analítico y mejor informado, sin lo cual es imposible que el mercado de capitales logre cumplir con su misión económica propia, que es la de asignar eficientemente los recursos de la economía a las actividades económicas más rentables social y económicamente.

II CAPITALIZACION

Aunque como lo hemos mencionado anteriormente, la capitalización adecuada de una institución financiera no la vacuna contra malos manejos de sus directores o administradores, o contra sobresaltos que puedan sobrevenir por retiros inesperados de depósito para lo cual existe el prestamista de última instancia que es el Banco Central, el capital (la adecuada base patrimonial) constituye un elemento fundamental para poder absorber las pérdidas propias de una actividad de riesgo como es la financiera. Una buena base patrimonial constituye pues una garantía para los ahorradores y para el público en general de que aún con

pérdidas normales, la entidad financiera podrá seguir operando como una empresa viable. Esa es la función económica principal que cumple el capital.

Infortunadamente en los últimos años el capital de las actividades financieras ha venido creciendo a tasas inferiores a la de sus activos, o sea, los índices de apalancamiento se han venido ampliando y consecuentemente la capacidad de absorción de riesgos se ha venido deteriorando. Esto es grave porque conduce a que nuestro sistema financiero se esté quedando pequeño para afrontar los inmensos requerimientos de intermediación de recursos que demanda el desarrollo económico.

Algunas cifras sirven para ilustrar las necesidades inmensas de fortalecimiento patrimonial que requiere el sistema financiero colombiano. En un estudio sobre el tema presentado recientemente a la asamblea de la Asociación Bancaria por los doctores Francisco Ortega y Rudolf Hommes, se dio cuenta del siguiente panorama patrimonial de nuestros bancos comerciales:

A. Estructura Patrimonial General

En los últimos tres años el patrimonio bancario crece levemente (0.2^o/o en términos reales), observándose que el capital y la reserva cada vez contribuyan menos al aumento patrimonial, siendo sustituido por el superávit (2).

La relación entre el capital y la reserva respecto del activo total ha venido declinando sensiblemente (7.7^o/o en 1974; 3.5^o/o en 1984) indicando ello un mayor nivel de apalancamiento, estimulado parcialmente por las normas de 1980 que incorporaron las *valorizaciones* a la base patrimonial.

B. Rentabilidad

La rentabilidad patrimonial se ha reducido significativamente (10.5 en 1975; 4.6^o/o en 1984) especialmente a partir de 1981. Con todo tal comportamiento no es homogéneo: los bancos mixtos han mantenido relativamente constante su coeficiente (alrededor del 10^o/o anual).

(2) Al desagregar la evolución patrimonial por tipo de banco, se observa que los bancos grandes y los oficiales en los últimos años no han capitalizado: su crecimiento patrimonial ha provenido del uso de las valorizaciones. Los bancos mixtos presentan capitalizaciones positivas, representando el capital y la reserva la tercera parte del aumento patrimonial.

Examinando las fuentes estructurales de la rentabilidad puede concluirse de una parte que el aumento en el *apalancamiento* financiero de los bancos, observado en los últimos años, ha compensado la caída en la productividad pero ha aumentado el riesgo de operación. De otro lado, la proporción de activos productivos a activos totales ha disminuido en los últimos años (1975 = 94.94; 1984 = 92.30) como consecuencia del aumento radical de las deudas de difícil cobro (6.06% del total de préstamos en junio de 1983 a 11.03% en junio de 1984).

El margen financiero *neto* sobre activos productivos (la diferencia neta entre ingresos de operaciones financieras y los egresos de operaciones financieras) se redujo durante los dos últimos años como consecuencia de las provisiones y castigo de deudas malas, que aumentaron más de 2.5% veces los niveles promedio del período 1974-1981. Con todo, la relativa estabilidad del margen financiero *bruto* indica que el sistema bancario no ha absorbido innovaciones tecnológicas, lo cual unido al creciente aumento de los costos de operación, ha llevado a que los costos sobrepasen el margen financiero.

El margen de beneficio de la actividad bancaria deducidos los costos de operación se ha vuelto negativo en los últimos dos años (3). La no generación de utilidades operacionales coloca a los bancos en difícil situación al tener que absorber el castigo de las deudas malas afectando nuevos requerimientos de capital. Tales aumentos sin embargo se ven cuestionados por eventuales inversionistas al comprobar rentabilidad patrimonial que apenas es un tercio de la tasa de inflación, sin capacidad para generar excedentes de la propia operación financiera. (Tomado del resumen del trabajo de los doctores Ortega y Homes, publicado en el boletín de la firma Peat Marwich, enero de 1985).

Otra manera de mirar las inmensas necesidades de capitalización de la banca y su muy limitada capacidad de intermediación en los grandes proyectos del país es la siguiente: a junio de 1984 el total de capital pagado y reserva legal de los bancos del país ascendía a 33.801 millones de pesos. Si tenemos en cuenta los límites legales para el otorgamiento individual de créditos (10% del capital pagado y reservas patrimoniales de cada banco cuando no exista garantía real y 25% cuando existan garantías reales), encontramos que hoy en día la máxima financiación posible del sistema bancario colombiano, en su conjunto podría otorgarle a un cliente sería de 3.300 millones de pesos si no hay garan-

(3) Excepto para los bancos mixtos en donde todavía es positivo aún cuando declinante.

tía real, y hasta 8.200 millones si hubiera garantía real. Aunque las cifras a primera vista puedan aparecer muy grandes es preciso reflexionar, en primer lugar, en que es muy improbable que un mismo proyecto pueda ser financiado por todos y cada uno de los bancos comerciales, y en segundo lugar, que existen grandes proyectos en el país cuyos requerimientos de financiación desbordan obviamente la capacidad individual de crédito de la banca comercial.

Si las cosas se miran no en términos agregados sino en función del capital pagado y reserva legal de cada banco, encontramos que la máxima financiación posible que un banco colombiano puede otorgar a un cliente, asciende a 503 millones de pesos si el préstamo no tiene garantía real, o a 1.257 millones si se otorga garantía real; puestas estas cifras en términos de dólares, vemos que la capacidad individual de crédito del banco más grande del país no excedería de 5 y 12 millones de dólares respectivamente, lo cual da una idea del pequeño tamaño del sistema bancario colombiano.

Otros dos temas que deben tenerse en cuenta al analizar la estructura patrimonial de la banca colombiana son los de la retención interna de utilidades y las relaciones de solvencia establecidas por la ley. Sobre *estos dos temas escribimos recientemente lo siguiente:*

10. RETENCION INTERNA DE UTILIDADES

De la misma manera que en la sociedad anónima manufacturera, la retención interna de utilidades del sistema financiero debe apoyarse como uno de los instrumentos básicos para lograr su capitalización. En la sociedad anónima manufacturera ésta fue, tradicionalmente, una fuente de crecimiento patrimonial aún más importante que la capitalización externa. Ahora bien: *tributariamente estamos desalentando en Colombia tanto la Constitución de provisiones para atender deudas malas como la formación de reservas para responder por las obligaciones por pensiones de jubilación.* Como es sabido de ustedes, fiscalmente (decreto 187/75) no son aceptadas como deducción sino el 33^o/o de las provisiones que se hagan para respaldar la cartera en dificultades, debiendo la sociedad tributar sobre el 67^o/o restante, cuando se trata de reserva individual de cartera. La reserva general de cartera tiene también un régimen limitado de deducibilidad tributaria. En cuanto hace relación a las reservas de pensiones de jubilación solo se acepta la deducibilidad anual de 4 puntos porcentuales sobre el valor del cálculo actuarial, y aún esa provisión mínima no es obligatoria. *Todo esto ha contribuido a que el sistema tributario vaya a contrapelo de las necesidades de capi-*

talización; a que las reservas representen una porción tan modesta dentro del conjunto patrimonial del sistema; y a que —concretamente en materia de reservas para pensiones de jubilación— el sistema financiero colombiano esté preocupantemente desprotegido como se demostró en una reciente investigación que adelantaron conjuntamente la comisión de Valores y la Superintendencia Bancaria¹.

En países como Estados Unidos y en la mayoría de los Europeos, la principal fuente de formación patrimonial del sistema bancario proviene de la retención interna de utilidades. Un estudio reciente del caso Norteamericano² mostró que la retención interna de utilidades representa el 86^o/o del patrimonio de la banca Estadounidense. En Colombia —como lo ilustran muy bien Ortega y Hommes— la reserva legal y las eventuales representan el 33^o/o del patrimonio del sistema. Compárense estos dos porcentajes y se constatará el atraso tan grande que tenemos en la retención interna de utilidades como fuente dinámica en la formación patrimonial. Pienso que en el campo tributario podríamos avanzar positivamente para estimular una mejoría en esta materia.

2o. DE LA RELACION CAPITAL/PASIVOS A LA RELACION PATRIMONIO/ACTIVOS DE RIESGO, COMO CRITERIO DE SOLVENCIA BANCARIA.

Los autores Hommes y Ortega muestran muy bien cómo se ha ido deteriorando a lo largo del tiempo, la relación capital pagado y reserva legal a activos. Esta relación que en 1974 era del 7.7^o/o cayó en el primer semestre de 1984 a 3.3^o/o, y concluyen: “De 1978 en adelante la relación baja en forma sostenida (exceptuando 1979 donde hubo una recuperación) hasta convertirse en 1984 en menos de la mitad de la que había al comienzo de la década, e indicando que ahora por cada peso de activos solamente hay 3.3 centavos de capital y reservas, cuando en los primeros años, hasta que se inicia la reducción sostenida, el coeficiente indica que cada peso de capital da lugar a un mayor apalancamiento, autorizado por las normas que incorporaron las valorizaciones a la fase patrimonial”.

1 “Los Pasivos de las Sociedades Manufactureras: Estructura General y Provisiones para Jubilación” - IX Seminario Laboral Nacional organizado por Fedemetal, Barranquilla, agosto 31 de 1984.

2 New Dimension in Banking, Managing the Strategic position, Arthur Andersen y Bank Administration Institute, 1983.

Esta tendencia, que por lo demás coincide con lo acontecido en otros países, nos hace pensar que definitivamente *ha llegado el momento en Colombia para que las disposiciones legales exijan una relación mínima entre capital y activos de riesgo, más que entre capital y pasivos como hoy sucede*. La famosa relación 1/10 (capital/pasivos) que nos llegó con la ley Kemmerer en 1923, fue abandonada en los mismos Estados Unidos desde los años treinta, y desde entonces, allí, como en la mayoría de los otros países, se usa es la relación capital/activos en vez de la relación capital/pasivos, como el criterio central de las autoridades de control para establecer el "capital adecuacy" de las instituciones bancarias. Un estudio reciente sobre este tema observa: "los estándares para establecer el capital adecuado han cambiado frecuentemente a lo largo de los años. En 1914, el Superintendente de Bancos Americanos declaró que estos deberían mantener una relación entre capital y depósitos del 10^o%. La adecuación del capital fue definida en términos de capital a depósitos pues el gran riesgo que afrontaban entonces los bancos eran los retiros masivos de depósitos. La relación 1/10 permaneció como la norma hasta comienzos de los treinta, cuando la recién creada Corporación Federal de Seguros de Depósitos comenzó a usar la relación patrimonial adecuada. El "capital adequacy" fue redefinido en términos de capital/activos porque la irrecuperabilidad de ciertos préstamos reemplazó a los retiros de depósitos como el mayor riesgo que afrontaban los bancos. Con la rápida expansión de la deuda pública federal durante la II Guerra Mundial, la relación capital/activos dejó de ser una medida útil para establecer la exposición de un banco porque las obligaciones de deuda del tesoro —prácticamente sin riesgo— pasaron a representar una gran proporción de los activos bancarios. Los supervisores comenzaron entonces a definir el "capital adequacy" en términos de la relación capital/activos de riesgo, en donde los activos de riesgo se definen como el total de activos menos efectivo y documentos del tesoro. Una relación de 20^o% entre capital y activos de riesgo fue la norma hasta los años cincuentas, cuando los supervores comenzaron a desarrollar más refinadas medidas para establecer el capital adecuado de un banco"³. La importancia de la relación capital/activos de riesgo en vez de la relación capital/pasivos se ilustra, además, con una anécdota: Cuando el Banco Nacional fue intervenido por el Gobierno en 1982 estaba cumpliendo con la relación 1/10 (capital/pasivos) pero obviamente había llegado a una situación insostenible en las relaciones patrimoniales fren-

3 Karly Mitchel, *Capital Adequacy at Comercial Banks*, Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, set. oct. 1984.

te a sus activos⁴. (Tomado del autor, "La Capitalización del Sistema Financiero", Asamblea de la Asociación Bancaria - Cartagena - Noviembre 16, 1984).

A fin de subsanar esta tendencia se han tomado medidas de mucha importancia que quisiera señalar sucintamente:

En primer lugar se suspendió por parte de la Superintendencia Bancaria el que las valorizaciones pudieran seguir contabilizándose como base patrimonial para establecer la relación permitida entre capital y pasivos; esta autorización que había sido dada en 1980 había conducido a que las valorizaciones del sistema bancario habían venido creciendo exageradamente (más allá del índice de precios en la economía) lo cual planteaba de una parte, serios interrogantes sobre la viabilidad real de realizar los activos que se valorizaban así, y de otra parte, estaba sustituyéndose el esfuerzo de capitalización real que se había hecho tradicionalmente en Colombia para mantener una adecuada proporción entre capital y pasivos. Con esta medida se ha vuelto a introducir un acicate a una capitalización real dentro del sistema que estamos seguros habrá de producir efectos positivos en los próximos años.

En segundo lugar, y como política coherente con la que se ha venido adelantando en materia de capitalización del sistema manufacturero, se organizó en el Banco de la República un fondo que cuenta con cerca de veinte mil millones de pesos destinados a apoyar en condiciones altamente favorables para los inversionistas la capitalización de los bancos, de las Corporaciones Financieras y de las sociedades de financiamiento comercial, financiando a cinco años de plazo, dos años de gracias y tasa de interés del 18⁰/o, las suscripciones de acciones o de bonos obligatoriamente convertibles en acciones que se realicen para capitalizar al sistema financiero. Esta es, como lo fue en su momento de capitalización empresarial, una novedad dentro del esquema financiero colombiano puesto que se han puesto los mecanismos del Banco Central, por primera vez, a apoyar directamente la capitalización del sistema, en un momento como este en donde, dados los indicadores y el comportamiento general de la economía, se justifica la existencia de un subsidio a la capitalización de las empresas puesto que, siendo una necesidad prioritaria, probablemente no la veríamos acometer con vigor por parte del sector privado de no mediar este estímulo gubernamental.

4 Este punto se ilustró en el trabajo de Gómez, Restrepo y Madriñan, *Reflexiones sobre la estructura patrimonial del sistema financiero*, Asobancaria (El Sector Financiero: Estructura, Desarrollo y Perspectivas), 1982.

Debe también mencionarse la novedad que constituyen los bonos obligatoriamente convertibles en acciones dentro de este contexto: siempre y cuando se trate de un bono emitido de manera subordinada al pago, en una liquidación, de los demás depósitos, el bono se considera asimilado a capital para todos los efectos legales y tiene con relación a la emisión de acción la gran ventaja de que durante el primer período, o sea mientras transcurre la vigencia del bono, el rendimiento de éste puede asimilarse a los del mercado y no es una función de las utilidades como sucede con los dividendos que producen las acciones. Los bonos obligatoriamente convertibles permiten hacer el puente entre las épocas de vacas flacas y las de vacas gordas, sin descuidar el esfuerzo de capitalización en el entretanto. Estamos satisfechos con este mecanismo; pensamos que las Resoluciones 60 y 81 de la Junta Monetaria de este año constituyen un paso de trascendental importancia en el país, y la respuesta que ha dado el mercado nos hace ser aún más optimistas. Creemos que los veinte mil millones de pesos que están disponibles se van a colocar rápidamente. En este momento cerca de ocho bancos están estudiando la colocación de bonos obligatoriamente convertibles en acciones utilizando estas facilidades de la Junta Monetaria. Creemos que cuando este proceso haya concluido se le habrá dado una inyección de capital invaluable y oportunísima al sistema bancario. Acá es bueno hacer una precisión: se ha dicho que la emisión de bonos es un camino hacia una nacionalización disfrazada. Nada más equivocado. Si el Gobierno juzga necesario nacionalizar un Banco tiene mecanismos más expeditos para hacerlo. Quiso por el contrario diseñar un mecanismo que pudiera utilizarlo toda la Banca Colombiana, y dotó al esquema de atractivos financieros especialmente llamativos justamente para propiciar la vinculación del mercado de capitales privado en este esfuerzo. Creemos que se va a lograr y creemos que quienes insisten en ver nacionalizaciones por todas partes van a quedarse defraudados. El mecanismo de la nacionalización fue creado para casos extremos por el Decreto 2920 de 1982 y está allí, como un instrumento más en el arsenal de medidas que pueden tomarse en el campo financiero; que fue indispensable aplicar al caso del Banco del Estado; pero que en la actual coyuntura no se ha pensado utilizar.

PROFESIONALIZACION

Uno de los puntos sobre los cuales deben velar constantemente las autoridades de control y vigilancia es propiciar la profesionalidad del banquero; exigirla cuando ésta no se da espontáneamente, y sancionar severamente cuando ella se ignora. El banquero debe ser un profesional y no un aventurero. No debe ser un gestor para provecho propio o de

sus propias empresas, de los ahorros que el público le entrega mediando una delicadísima concesión del estado para desarrollar la actividad financiera. Por eso en este punto del profesionalismo, el control de la actividad bancaria debe ser tremendamente exigente. Es por esta razón que la actual administración ha subrayado no solo con hechos que ya conoce la opinión pública sino con normas impersonales y abstractas que quedan allí hacia el futuro, la obligatoriedad del banquero de no manejar los recursos captados del público para financiar la toma del control de empresas y en general, para lucrarse extralimitando los marcos legales del manejo de los recursos que le confía la comunidad. Disposiciones muy claras en este sentido quedaron consagradas en el Decreto 2920 de 1982, en el anteproyecto de Reforma Financiera, y en la Resolución No. 05 de 1982 de la Comisión de Valores que reitera el principio vigente desde 1976 de que con los ahorros captados del público las entidades financieras no pueden financiar la toma de control de empresas. Esta fue, de otra parte, una de las razones de tipo económico que están a la base de lo que fue la crisis financiera de 1982. Cuando se analizan casos como el Banco Nacional, el Banco del Estado y otros, se encuentra indefectiblemente el fenómeno consistente en una iliquidez aguda a que condujo el haber congelado sumas cuantiosas captadas del público en capital de riesgo, en empresas propias o de personas allegadas al grupo de control, que cuando vino el ciclo recesivo de la actividad económica se convirtieron en activos de muy difícil liquidación, creando por lo tanto un desfase imposible de superar entre las captaciones de corto plazo y suma inmensas enterradas en inversiones en empresas de muy baja rentabilidad y muy poca liquidez.

De manera que cuando las normas legales insisten en que las entidades financieras están es para prestar al financiamiento normal de los procesos productivos, y no deben destinar los recursos a operaciones especulativas o de tomas de control de empresas, están reiterando no solo principios legales de gran importancia, sino que están reiterando lo que a la hora de la verdad constituye una salvaguardia fundamental para evitar que un sistema financiero se derrumbe estrepitosamente. Este es el principio del profesionalismo bancario que debe colocarse en lugar preponderante cuando se reflexiona sobre la misión del control gubernamental en la actividad financiera.

PROTECCION AL AHORRADOR Y EFICIENCIA DEL MERCADO

Hemos mencionado que un último objetivo que deben buscar las normas de control gubernamental sobre la actividad financiera debe ser propiciar el máximo de seguridad al ahorrador con el mínimo de entor-

pecimiento a la eficiencia del mercado. Esta es una ecuación difícil de lograr pero que indefectiblemente deben intentar alcanzar las autoridades de control y vigilancia. Es necesario conciliar unas seguridades máximas al ahorrador con el mínimo de ineficiencia posible en el funcionamiento del mercado. Dentro de las propuestas consignadas en el anteproyecto de reforma financiera figura una que tiene especial importancia dentro de este contexto que es la creación del fondo de garantía. Este fondo, de una parte, aseguraría mediante el cobro de una suma que debe ser módica de acuerdo con la experiencia de otros países, los depósitos de los ahorradores hasta un determinado límite (por ejemplo un millón de pesos) y además, y lo que es muy importante, podría constituirse en la entidad gubernamental con capacidad de manejo comercial de las entidades intervenidas cuyos activos en este momento alcanzan la no insignificante cifra de los cuarenta mil millones de pesos. Se trata pues de manejar una empresa de dimensiones muy importantes propiciando fórmulas comerciales, ya sea para liquidar rápidamente sus activos o para rehabilitar a las empresas intervenidas. La experiencia de la figura tradicional en Colombia de la intervención administrativa con cerramiento de puertas para iniciar un proceso liquidatorio no es muy satisfactoria. Las liquidaciones duran de 15 a 20 años y a la hora de la verdad los ahorradores damnificados recuperan apenas una suma parcial, si es que algo recuperan, por la lentitud del proceso. Una entidad tal como se ha diseñado el fondo de garantías pudiera propiciar fusiones; pudiera, con mucha más agilidad que las estructuras actuales, buscar fórmulas para un manejo ágil de estos activos que condujeran a fórmulas más satisfactorias. Concretamente la figura de la fusión parece tener grandes posibilidades en nuestro país. De hecho así es como se manejan los descalabros financieros en países como Estados Unidos, en donde la figura tradicional que acá conocemos de la intervención y que por lo demás nos llegó de la legislación americana, no tiene hoy en día mayor acogida ni mayor utilización. Básicamente los intentos para revivir entidades se buscan es en torno al mecanismo de la fusión. Solamente cuando la magnitud del problema es tal, o el grado de deterioro ha llegado a un punto en que nadie encuentra atractiva la fusión, se llega a casos especiales de tratamiento como el que se le dio hace poco al Continental Bank. Pero la mayoría de las intervenciones se hacen a través de fusiones. Por ejemplo entre 1945 y 1983 el 69^o/o de las quiebras bancarias han sido manejadas a través de fusiones en los Estados Unidos (New York Time - Julio 29 de 1984). En este sentido vale la pena mencionar que la Resolución 81 de 1984 de la Junta Monetaria que amplió las facilidades para la capitalización del sistema bancario, prevé apoyos para las capitalizaciones que sigan a fusiones, con lo cual se instaura realmente entre nosotros este mecanismo de las fusiones, que aunque ha estado

consagrado tradicionalmente en el Código de Comercio, no ha tenido una aplicación activa como proceso de rehabilitación de entidades financieras en dificultades.

Para no prolongar más esta charla quisiera proponer entonces las siguientes conclusiones:

1. Desde el punto de vista legal las facultades de intervención del gobierno sobre la actividad financiera son muy antiguas, como lo demostró la Corte Suprema de Justicia en el fallo por el cual declaró la exequibilidad del decreto orgánico de la Junta Monetaria. Estas facultades vienen prácticamente desde los tiempos de la colonia. Además, desde la expedición de la carta constitucional de 1886, quedó consagrado en el Numeral 15 del Artículo 76 la facultad para regular todo lo concerniente con la moneda y el crédito por parte del Congreso.
2. Desde el punto de vista institucional las autoridades encargadas de ejercer el control y vigilancia sobre la actividad financiera a través de la Superintendencia Bancaria, la Junta Monetaria, el Banco de la República y la Comisión Nacional de Valores, aunque su composición y funciones pueden ser objetos de retoques aislados, conforman un adecuado marco institucional.
3. La eficacia del control o vigilancia de la actividad no es solo asunto de normas, es también el resultado de unas buenas tecnologías, de una moderna organización gerencial por parte de la entidad encargada del control y vigilancia. Si este aspecto del control falla, pueden hacerse todas las modificaciones legales que se quiera, pero no podrá llegarse a un conveniente esquema de control y vigilancia.
4. Es indispensable que los controles que se desarrollen en el país no asfixien el crecimiento del sistema financiero. Controlar bien no es controlar la minucia sino concentrarse en los aspectos centrales. Es indispensable que los sistemas de control y vigilancia, siendo eficaces, no entorpezcan un crecimiento dinámico del sector financiero como lo requiere el país, pues el sistema financiero se está quedando a la zaga de los requerimientos del desarrollo económico. En este sentido una simplificación normativa sería deseable como lo propuso la Comisión de Refroma Financiera: Para que las autoridades de control puedan concentrarse en lo fundamental sin dispersarse en lo accesorio.

5. Cinco áreas deben ocupar la atención primordial de todo sistema eficiente de control y vigilancia: una estructura de capital adecuada, mantener una calidad mínima de los activos, una buena gestión gerencial, un comportamiento normal de las utilidades y un manejo prudente de la liquidez. Estas son las áreas cruciales hacia las cuales deben enfocar sus proyectores las autoridades de control y vigilancia, para cerciorarse de que los estándares mínimos trazados en estas áreas se cumplan.
6. La información, bien manejada y adecuadamente inducida, convierte al mercado en un aliado invaluable de las autoridades de control y vigilancia. Por eso es importante ir desarrollando, como hemos comenzado a hacerlo en Colombia, unos esquemas de información más amplio de los indicadores financieros de cada entidad crediticia, para que el mercado pueda estar evaluando el comportamiento y la solvencia de cada una de las entidades permanentemente.
7. En los últimos años el crecimiento patrimonial de la banca viene mostrando un comportamiento rezagado. Si no queremos ver condenado el sistema financiero a la pequeñez es necesario apoyar su capitalización. Así ha venido haciéndolo la autoridad monetaria concretamente a través de las Resoluciones 60 y 81 de este año que ponen a disposición del sistema financiero cerca de veinte mil millones de pesos para financiar la suscripción de nuevas emisiones de acciones o de bonos obligatoriamente convertibles que emitan los bancos, las Corporaciones Financieras y las Sociedades de Financiamiento Comercial.
8. El Fondo de Garantías y seguro de depósitos, propuesto por la Comisión Redactora del anteproyecto de reforma financiera, es una de las necesidades imperiosas del país. No solo para garantizar unos niveles mínimos de depósito en el sistema financiero y la confianza en él mismo, sino para que el Estado disponga de un organismo que pueda darle un manejo comercial a los activos de las entidades intervenidas que ya hoy en día alcanzan sumas muy cuantiosas. En este sentido el Decreto 2527 de 1982 que dictó este Gobierno para brindar a los damnificados del Banco Nacional y de las otras entidades intervenidas un alivio, puede constituir el antecedente y la semilla para la constitución de este seguro de depósitos y fondos de garantías, y sería sin duda alguna uno de los pasos más trascendentales que podríamos dar en el refinamiento de los sistemas de control y vigilancia.

9. Las fusiones que en otros países es un mecanismo muy utilizado para manejar situaciones de dificultad en el sistema bancario, aún no lo hemos desarrollado en Colombia. Ellas pueden ser muy útiles y pueden ir relevando a la figura tradicional de la intervención con cerramiento de puertas, que no se han visto que sea un mecanismo que pueda rehabilitar a las entidades financieras, ni atender adecuadamente los derechos de los ahorradores por la lentitud de los procesos de liquidación.

Un cambio de la intervención administrativa al estilo tradicional hacia las fusiones, podría ser otra de las mejoras institucionales importantes que nos diéramos en Colombia. En este sentido la Resolución 81 del 84 de la Junta Monetaria introduce un elemento positivo para desarrollar el esquema de las fusiones al permitir el financiamiento de las capitalizaciones que se sigan como consecuencia de la fusión.

10. Quisiera reiterar un punto que se ha mencionado recientemente como el gran reto en la agenda de reorganización del sistema financiero para los años venideros: "Se trata de desarrollar mucho más dinámicamente de lo que ha sido hasta ahora a los inversionistas institucionales. Sin una red más vigorosa de entidades como compañías de seguros y reaseguros, de fondos mutuos de empleados, de fondos de pensiones, de corporaciones financieras, será imposible desarrollar un auténtico mercado de capitales en donde las empresas puedan obtener financiamiento de largo plazo para sus ensanches. El desarrollo financiero de los años setenta se basó principalmente en la intermediación de corto plazo. En 1964 los instrumentos de captación de mediano y largo plazo captaban el 60.6% del ahorro financiero; en 1982 estos mecanismos apenas canalizaban el 4.9% del ahorro financiero. Cada vez nos hemos ido concentrando más en el corto plazo con las nocivas consecuencias que esto acarrea. Las reservas técnicas y matemáticas del sector asegurador, por ejemplo, que en 1970 tenían una participación dentro del ahorro financiero institucional del 17%; en 1982 apenas representaban el 3.9%. Es decir, los fondos prestables de mediano y largo plazo se han ido marchitando en el país. Un estudio reciente de la Comisión Nacional de Valores, para una muestra de 52 grandes sociedades anónimas, mostró que del total de sus pasivos a largo plazo apenas un 33.7% provenía de créditos suministrados por las entidades financieras del país. Esta incapacidad creciente de nuestro sistema financiero y del mercado de capitales para suministrar suficientes recursos de largo plazo al sector produc-

tivo, explica la alta dependencia del endeudamiento externo de la gran industria en la década pasada, cuyos costos, por la evolución cambiaria, estamos viviendo en este momento. Las razones de esta evolución hacia el corto plazo, naturalmente, son muy variadas y no corresponde analizarlas en este momento. Están, desde luego, asociadas a la evolución ascendente de la inflación en la década de los setenta, que hizo volcar hacia el corto plazo prácticamente la totalidad del mercado financiero con el consiguiente decaimiento de los inversionistas institucionales. Recuperar a estos inversionistas; romper el cerco del corto plazo; formar un mercado de capitales (prácticamente inexistente hoy en día) en donde el sector productivo pueda encontrar recursos más estables y menos volátiles, debe ser la gran prioridad en la agenda de las políticas financieras del país en lo que resta de los años ochenta. La desaceleración en el ritmo de aumento en los precios que se registran en los dos últimos años, siempre y cuando se prolongue en el tiempo y se consolide, debería ayudar enormemente a que así acontezca. (Presentación del autor en la celebración de los 10 años de fundación de Anif. Bogotá, Noviembre 29, 1984).

11. Por último, hay que subrayar que la crisis de 1982 entendida como una crisis de confianza parece estar en buena parte superada. Hoy en día estamos afrontando una situación compleja por parte de las entidades financieras, consistente en un aumento aceleradísimo de sus deudas de dudoso recaudo y vencidas, fenómeno que en buena parte parece estar asociado al comportamiento de la economía durante los últimos años. No se trata, pues, de una crisis de confianza como en el 82. Se trata del reflejo normal que sobre la actividad bancaria ha tenido el comportamiento del conjunto económico. La superación de este problema dependerá, de una parte, de las medidas de carácter macroeconómico que se ha venido tomando y, por otra, de las ayudas directas al sistema financiero que ya ha tomado la autoridad monetaria.

En síntesis, el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los sistemas de control y vigilancia del sector financiero; su fortalecimiento patrimonial; y el desarrollo de una vigorosa red de inversionistas institucionales constituyen tareas prioritarias del quehacer financiero en los años venideros.

Agradezco de nuevo a la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública la amable invitación para participar en esta importante Asamblea.