

# LA REFORMA DEL SECTOR FINANCIERO EN COLOMBIA

*Discurso del Presidente de la República doctor César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Anual de la Asociación Bancaria de Colombia (Cartagena, mayo 23 de 1991).*

Ante todo quiero agradecer a los directivos y miembros de la Asociación Bancaria por la invitación que me han hecho para compartir algunas reflexiones sobre la economía colombiana, con motivo de la instalación de su reunión anual. Este foro no me es extraño. En años anteriores, en mi condición de Congresista y posteriormente como Ministro de Hacienda, tuve la oportunidad de participar en sus deliberaciones. Por eso puedo decir que aquí me siento entre colegas y amigos.

El Gobierno Nacional se ha comprometido desde su inicio con lo que hemos llamado la "apertura económica". Esta estrategia representa un esfuerzo de grandes dimensiones para transformar de raíz nuestro modelo de desarrollo, modernizando e internacionalizando la economía colombiana.

Se trata de darle un impulso a la economía para que responda mejor a las verdaderas necesidades de los colombianos de hoy y del futuro, mediante una estrategia de reforma estructural que permita incrementar más rápidamente la producción, elevar la calidad de la vida, aumentar el nivel de empleo y hacer más equitativa la distribución del ingreso, todo ello de manera permanente.

El cambio del modelo de desarrollo no sólo tiene que ver con más o menos importaciones. Tiene que ver ante todo con quienes reciben los premios del sistema económico: si se premia a quienes son ineficientes y sobreviven defendiendo unos privilegios insostenibles, o a quienes están dispuestos a competir y a buscar nuevas fuentes de dinamismo, de empleo, de bienestar y de progreso para Colombia.

El proteccionismo y el intervencionismo excesivo, como una bola de nieve, van alimentándose a sí mismos hasta que se hacen ineludibles e inescapables. Las distorsiones y la rigidez se vuelven norma. Es cuando ya no se puede hablar de una política proteccionista o de intervencionismo, sino más bien de toda una economía cerrada, protegida por fuerza ley, defendida por las propias instituciones y, prácticamente, santificada por unos valores y una ideología. Ello explica por qué en el pasado, cuando algún gobierno tomaba la decisión de cambiar las cosas, se encontraba muy rápidamente con obstáculos insalvables.

Nosotros hemos querido empezar de otra manera, proponiendo y realizando las reformas estructurales que son indispensables para que la apertura pueda ser viable institucio-

nal y económicamente. Hoy el país cuenta con una legislación y unas instituciones económicas que nos permiten ser optimistas sobre una verdadera y definitiva transformación del modelo de desarrollo. El paquete de reformas económicas aprobado en la pasada legislatura, apoyado en una correcta política comercial y en un manejo macroeconómico firme y coordinado, le permitirán a Colombia experimentar los beneficios de una política integral de apertura.

La reforma al sistema y a las instituciones del comercio exterior; la modernización y reforma de nuestra legislación laboral; la transformación de nuestro régimen cambiario; la reforma tributaria; la reforma al sistema portuario nacional; y la reforma financiera, representan los pilares sobre los cuales ahora es posible construir, con carácter permanente y estable, una economía abierta al mundo, más competitiva, dinámica y eficiente.

El sector financiero colombiano no estuvo exento de las distorsiones propias de cualquier sector sujeto a las limitaciones y condicionantes de una economía cerrada. Incluso, no es equivocado afirmar que la actividad de intermediación financiera ha sido una de las víctimas más protuberantes del exceso de intervencionismo y proteccionismo, no solo en Colombia sino en toda América Latina.

El sector financiero colombiano no ha crecido lo suficiente para atender adecuadamente los requerimientos de la economía y su crecimiento ha estado limitado por la falta de competencia y por un exceso de regulaciones y cargas. Su tamaño todavía resulta modesto frente a los requerimientos del sector productivo y en el momento actual puede ser fran-

camente insuficiente frente a las demandas que están surgiendo con la nueva política de modernización e internacionalización de la economía.

Por otra parte, la libertad de tasas de interés que ha imperado durante la mayor parte de los últimos diez años, tampoco ha servido para estimular suficientemente la competencia. En consecuencia, los márgenes de intermediación del sector financiero son muy elevados, reflejando el alto grado de concentración del mismo.

Una organización muy poco competitiva y, parcialmente, un régimen gravoso de inversiones forzosas, aun cuando ya en proceso de desmonte. Estos márgenes, que resultaron en niveles elevados de las tasas de interés, impiden remunerar adecuadamente el ahorro y constituyen un poderoso desestímulo para la inversión productiva. Al mismo tiempo, este orden de cosas dio lugar a la creación de un sistema paralelo de crédito de fomento alimentado con las mismas inversiones forzosas que contribuyen a los elevados márgenes de intermediación.

También han sido un obstáculo histórico al desarrollo del sector, las medidas regulatorias que impedían la entrada y la salida de intermediarios. La imposibilidad, sólo por razones administrativas, de crear nuevos intermediarios llevó a una exagerada segmentación del mercado. También, la comodidad de lo que equivalía prácticamente a una concesión, llevó a una cierta tolerancia frente al crecimiento de los costos laborales y operativos de las entidades.

No menos responsable de la falta de competencia en la actividad de intermediación es la elevada participación del Estado en la propiedad

de las entidades financieras. En efecto, el Estado es propietario del 70% del capital del sector financiero, siendo incluso más alto para el caso de los bancos, que llega a la cifra del 83%. Esta participación es incluso superior a la que se observó en algunos países latinoamericanos, hace unos años, donde se adoptaron estrategias explícitas y forzosas de nacionalización de la banca, por consideraciones eminentemente políticas.

Esta alta participación del Estado en la propiedad de las entidades financieras, no es sólo el resultado de las operaciones de rescate que se vieron en la década de los ochenta. Buena parte de la propiedad estatal se originó antes de la crisis de 1982, como resultado de la aspiración que ha tenido cada sector de contar con un banco "propio", dedicado a políticas selectivas de crédito o al fomento.

Si existe una actividad donde la palabra "privatización" tiene sentido en Colombia es precisamente en el sector financiero. Nuestra política busca regresar a manos del sector privado, a partir de las próximas semanas, las entidades que se oficializaron como consecuencia de la crisis. Pero es más, vamos a realizar una cuidadosa evaluación de todas las entidades financieras estatales con el propósito de identificar aquellas que es indispensable conservar, para promover la competencia o por claras razones de conveniencia, y el resto deberán ser progresivamente privatizadas.

La mayoría de los indicadores y análisis sugieren que el sector financiero ha logrado recuperarse de la crisis de los ochenta. Las utilidades crecieron en cerca del 36% en 1990 y el patrimonio lo hizo en cerca del 40%. En el caso de los bancos la relación de cartera vencida bajó prácticamen-

te a la mitad, y un comportamiento similar se observa para otros intermediarios. Esto quiere decir que la política seguida ha sido la correcta para salir del abismo. Pero frente al reto de la apertura, ya no es suficiente con rescatar al sistema financiero. Es necesario que ahora, gobierno y sector privado, seamos capaces de construirle un futuro.

El fundamento de la política de cambio estructural para el sector financiero está consignada en la reforma financiera del año pasado. La Ley 45 de 1990 estableció unas nuevas reglas del juego, destinadas a promover la competencia; facilitar la intermediación de largo plazo; inducir la reducción en los costos de intermediación; y a promover su expansión mediante la apertura al capital privado nacional y extranjero.

La nueva Ley garantiza una mayor competencia entre los intermediarios, elimina muchas de las barreras de entrada al sector financiero, promueve la participación de la inversión extranjera en esa actividad, agiliza la reprivatización de las entidades que hoy están en manos del Gobierno Nacional por diferentes motivos, y ofrece un marco legal que habrá de conducirnos a un sistema financiero eficiente y seguro. Con esta reforma se cierra una década de traumas y dificultades, y se abre el camino para construir un sistema financiero que sea un verdadero socio del sector productivo en la apertura.

Complementariamente, las reformas cambiaria, laboral y tributaria tendrán un impacto muy positivo en el fortalecimiento del mercado de capitales y del ahorro, lo que a su vez repercutirá en la ampliación de las oportunidades para el sistema financiero. Las nuevas normas cambiarias

no sólo le permitirán a los intermediarios financieros participar más activamente en el apoyo a las nuevas posibilidades exportadoras, sino que también ensanchan significativamente el espectro de sus operaciones en Colombia y en el exterior.

La creación de los fondos de cesantías seguramente le dará un firme impulso al mercado de capitales y a la actividad de intermediación financiera. Si a ello se le suma el tratamiento tributario preferencial, la autorización para que el sector financiero tenga acceso a las bolsas de valores y la participación de fondos extranjeros en el mercado de capitales colombiano, sin duda vamos a observar un dinamismo sin precedentes en la actividad de intermediación y en el mercado accionario.

Esta nueva realidad contribuirá de manera decisiva a la estrategia de internacionalización de la economía. Este "revolcón" al sistema financiero y al mercado de capitales, nos permitirá movilizar los recursos y la financiación que requieren las inversiones en reconversión, reestructuración y en creación de nuevas empresas.

El nuevo contexto del sector financiero requiere de un banco central moderno, capaz de asumir la compleja función de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias. El Gobierno ha defendido ante la Asamblea Constituyente un proyecto encaminado a sustituir la Junta Monetaria por la Junta Directiva del Banco de la República, erigiendo ésta última en autoridad monetaria, crediticia y cambiaria. Este nuevo régimen, mucho más acorde con las condiciones de madurez de la economía colombiana, le otorgará a la Junta la independencia necesaria para aislar la acción del ban-

co de las necesidades financieras y fiscales del Estado, sin perjuicio de que exista coordinación y equilibrio con la política económica general.

Este concepto ha sido acogido esta semana por la Asamblea Constituyente en primer debate, lo cual demuestra una vez más el sentido histórico y la seriedad de este cuerpo reformador.

No quiero terminar sin referirme a la política antiinflacionaria, que es un tema de especial relevancia para el sector financiero y para toda la nación. Las experiencias de otros países nos han demostrado con suficiente y evidente contundencia, que nada se logra en materia de apertura económica, reformas estructurales, dinamismo productivo o transformación social, si al mismo tiempo se tolera que la economía se enrumbe por la senda de la inflación sin control.

Y lo que es aún más grave, la historia de las presiones alcistas en otros países demuestra que lo que no logremos hoy en materia de reducción de precios, mañana nos va a costar el doble o el triple de esfuerzo para poderlo alcanzar. Nada se gana tratando de demorar en el tiempo las decisiones difíciles. De allí que el Gobierno haya asumido, sin vacilación alguna, la lucha contra la inflación. En eso no debe haber duda alguna. Hasta que no logremos quebrar de manera evidente y definitiva la tendencia alcista de los precios, continuará con toda firmeza la política monetaria restrictiva.

Esa tarea se aliviaría considerablemente si los empresarios aceptaran que deben ser socios en este empeño y no apostaran a la posible flexibilidad o moderación de nuestro compromiso antiinflacionario. Lo más sensato sería aceptar que se está

dando ya una fuerte contracción de la demanda; y así moderar sus pretensiones y expectativas, en aras de un ajuste menos drástico y más conveniente para todos en el mediano plazo. Ese sería el verdadero espíritu de lo que el Gobierno entiende por pacto social, el cual permitiría una más rápida reducción de la inflación sin el costo que se deriva de tener que desacelerar la economía aún más.

No vamos a oír a quienes nos quieren conducir al despeñadero de una inflación sin control. Ciertamente, la política macroeconómica está abierta al diálogo con los distintos sectores, pero lo que no podemos permitir es aflojar nuestro compromiso de frenar la tendencia alcista en los precios.

Si se comparan los diferentes sectores de la economía, no existe duda que es en el sector financiero don-

de hasta ahora ha sido más intensa la aplicación de la estrategia de liberalización, deregulación, reestructuración y privatización. Esto no es gratuito. Ello se debe a que entendemos que la modernización de la actividad de intermediación es crítica para que el conjunto de la economía marche, sin tropiezos, por el camino de la internacionalización y la apertura.

El Gobierno ha cumplido con sus compromisos. Ya se cuenta con el marco institucional y normativo apropiado. Las condiciones y las oportunidades están dadas. Ahora sólo falta la voluntad, el coraje y la decisión de los empresarios para aprovecharlas. Afortunadamente para el país, no tengo duda que ustedes los empresarios del sector financiero, estarán a la altura de este nuevo reto.

Muchas gracias.