

NOTA EDITORIAL

PRIMEROS EFECTOS DE LAS REFORMAS AL SECTOR FINANCIERO

Para el final de la década de los ochenta era posible considerar que el sector financiero colombiano había superado exitosamente la crisis que estalló en 1982. No obstante su saneamiento, el sector financiero del país en 1990 conservaba muchas de las características que tenía antes de la crisis.

En efecto, se trataba de un sector financiero pequeño, sometido a un esquema de banca especializada, con muy limitada diversidad de operaciones, enmarcado en el rígido conjunto de barreras de entrada con el cual se había intentado introducir algún orden a la proliferación de agentes financieros y sus innovaciones de años anteriores. Si bien se había avanzado en la supervisión de los intermediarios, esta seguía basándose principalmente en criterios legalistas, más que de evaluación y control de riesgos; el seguimiento del sector se realizaba a través de información muy heterogénea, que no cumplía con la misión de informar a los agentes sobre las verdaderas diferencias en el riesgo y el manejo de los activos de los intermediarios.

Las barreras a la entrada en el sector eran particularmente drásticas para la inversión extranjera, con lo cual se creaba una efectiva restricción al desarrollo tecnológico, a los efectos de una verdadera competencia y al crecimiento de muchos negocios. El rígido régimen de control de cambios imperante, por otra parte, también determinaba una limitación muy importante al potencial de negocios cambiarios y en divisas que podía ofrecer la banca colombiana a sus clientes, y aumentaba los costos del sector privado colombiano.

Por último, el sector financiero estaba sometido a un complejo sistema de cargas cuasifiscales entre las que se destacaban los altos encajes y las in-

versiones forzosas y sustitutivas del encaje. Este esquema introducía graves distorsiones a la captación y asignación de recursos, creaba cargas administrativas importantes, y se había convertido, con el paso del tiempo, en obstáculo para el desarrollo de las propias fuentes de financiación para el sector real que supuestamente debía contribuir a desarrollar.

Para el comienzo de la presente década, sin embargo, se hizo evidente que esas características y condiciones no eran compatibles con un sector financiero dinámico que pudiera fortalecerse gracias a tasas elevadas de crecimiento y capitalización. Por ello se llevaron a cabo una serie de transformaciones que hoy, tras cinco años de operación, empiezan a dejar ver un cambio estructural positivo en el sector.

LAS REFORMAS

La evolución reciente del sector financiero no está trazada solamente por las normas de reforma a la actividad de intermediación propiamente dicha, sino que refleja el nuevo entorno producido por otros cambios de mayor alcance en la economía, en particular la liberación cambiaria, y las nuevas orientaciones de la seguridad social y el régimen laboral.

En cuanto a las medidas directamente orientadas al sector, podemos mencionar las siguientes:

Ley 45 de 1990: con esta norma se abandona definitivamente el esquema de banca especializada, el cual se sustituye por uno de banca universal regulada, basado en un sistema de filiales y matrices, con reglas claras en cuanto a entrada, salida, transformación, fusión y disolución de sociedades financieras, dentro de un manejo preciso de eventuales conflictos de interés, que no restringe la movilidad en el sector. La norma da a su vez pautas para la introducción de nuevos productos financieros e innovaciones en la intermediación, en búsqueda de una mayor profundización financiera, basada, no sólo en el crecimiento del sector, sino en su desarrollo competitivo.

Junto a disposiciones orientadas a prevenir prácticas oligopólicas y de concentración del riesgo, se eliminan restricciones a la inversión extranjera en el sector y se establecen requerimientos mínimos de capitalización y de solvencia, en el espíritu de los estándares de Basilea, aunque más exigentes en varios casos.

Ley 35 de 1993: Enmarca las condiciones de la intervención estatal en el sector, enfocada fundamentalmente a facilitar el libre funcionamiento de los mercados financieros, preservar la competencia en su interior, prevenir riesgos y dirimir con claridad conflictos internos de intereses.

Régimen de inversiones forzosas - Encajes: Entre 1990 y 1994 se ha dado una simplificación sustancial del régimen de inversiones forzosas y de encajes, consistente en un acelerado desmonte de las primeras y una sostenida disminución en la dispersión de los segundos. En esta forma, ya no existen inversiones sustitutivas del encaje y los títulos de suscripción obligatoria se reducen a los de clases «A» y «B» de FINAGRO, cuyo rendimiento se acerca gradualmente al del mercado. Si bien la política de encajes se ha visto afectada en varias ocasiones por las necesidades del control monetario, ha habido un movimiento sostenido hacia su racionalización, y la Junta Directiva del Banco de la República tiene el claro objetivo de fijarlos en niveles acordes con la prevención de dificultades de liquidez del sistema, que no encarezcan excesivamente la intermediación.

Supervisión financiera

Un cambio tan decisivo en las reglas de juego de la actividad financiera debía acompañarse necesariamente de un nuevo enfoque de la supervisión de los intermediarios y de un refuerzo importante de la capacidad técnica y analítica de los organismos de vigilancia y control. El enfoque escogido fue uno de prevención de riesgos a través del establecimiento de normas de solvencia, ponderación de activos por riesgo, seguimiento y control permanente de la calidad de la cartera y de las provisiones acordes con dicha calidad, y mejoras en la valoración de los activos. Dado que la supervisión ya no descansa en una verificación minuciosa de innumerables normas y límites, sino que involucra la responsabilidad de las entidades en su administración de los distintos riesgos, se tienen procedimientos más ágiles, administrativamente menos costosos y que tienden a hacer algo menor el riesgo moral inherente a la labor de supervisión.

Otras reformas

Dos factores determinantes en la expansión del sector financiero colombiano, cuyos efectos empiezan a ser observables, pero que implican todavía un potencial realmente muy grande para la profundización financiera y para la creación y sofisticación de nuevos productos y servicios, fueron la reforma cambiaria y la laboral. Con la apertura de un mercado de intermediación cambiaria y la posibilidad de administrar cuantiosos recursos de pensiones y cesantías se abrió una gama de negocios para las enti-

dades existentes y para un número importante de filiales y nuevos agentes. La reforma laboral, por otra parte, aporta elementos de flexibilidad que tienen importancia para los procesos de privatización de bancos que aún se encuentran pendientes.

PANORAMA Y TENDENCIAS

Un conjunto de reformas tan profundas y recientes apenas empieza a ser incorporado en las estrategias de mediano plazo de los intermediarios y sus efectos sólo comienzan a verse. Sin embargo, el desarrollo del sector en los dos o tres últimos años muestra unas tendencias que merecen ser comentadas y que apuntan a sugerir que el impacto del nuevo entorno legal y de regulación ha sido altamente favorable para la actividad financiera y para la economía en general.

Tamaño del sector

Restringiéndonos a los intermediarios financieros tradicionales, en 1989 Colombia contaba con 23 bancos, 23 corporaciones financieras, 31 compañías de financiamiento comercial, 10 corporaciones de ahorro y vivienda y 4 organismos cooperativos financieros; actualmente operan 32 bancos, 25 corporaciones financieras, 29 compañías de financiamiento comercial, 44 compañías de leasing, 10 corporaciones de ahorro y vivienda y un organismo cooperativo financiero. Ello sin contar las entidades especiales creadas a partir de 1990, así como las sociedades administradoras de pensiones y cesantías y las sociedades fiduciarias.

Tanto los activos agregados como el patrimonio de las entidades han crecido aceleradamente en términos reales; así, el crecimiento anual promedio de los activos de los bancos en los últimos cinco años ha sido de 33.4%, en las corporaciones financieras 38.2%, en las compañías de financiamiento comercial 56.0%, y en las corporaciones de ahorro y vivienda 41.1%. El patrimonio, por su parte, ha aumentado 50.5%, 51.3%, 66.7% y 51.7%, respectivamente, con lo cual la relación patrimonio activos se incrementó en todos los casos en forma muy notoria entre 1990 y 1995, tal como aparece en el Cuadro 1.

Una característica interesante de estos crecimientos es que se dan en todo el espectro de intermediarios financieros. En efecto, no puede afirmarse que haya un patrón de expansión notoriamente más dinámico en los bancos más pequeños o más grandes, o que unos u otros se hayan retrasado en mejorar sus índices de solvencia. El hecho de que, por lo menos en esta

primera etapa, los intermediarios más pequeños hayan logrado consolidarse en medida comparable con los de los intermediarios más grandes es, sin duda, una buena señal con respecto a la competencia del sector y a la efectividad en la identificación de nichos explotables del mercado.

Cuadro 1
Relación pasivo / Patrimonio intermediarios financieros
 (Porcentajes)

	1990	1995
Bancos	9.7	19.2
Corporaciones Financieras	17.5	31.0
Corporaciones de Ahorro y Vivienda	5.6	8.2
Compañías de Financiamiento Comercial	9.7	14.1

Fuente: Banco de la República, con base en información de la Superintendencia Bancaria.

Profundización financiera

El reducido tamaño del mercado financiero colombiano ha sido visto tradicionalmente como uno de los puntos más débiles del sector y de nuestra economía en general. Por ello uno de los argumentos más poderosos para las reformas que hemos descrito era su potencial para estimular la canalización de ahorro hacia el sistema financiero y, por ende, la capacidad del sector para financiar actividades productivas, generando, a su vez, nuevos productos en sus activos y pasivos.

La medida más generalizada de profundización financiera es la participación del Agregado M2 (efectivo más cuentas corrientes más cuasidineros) en el Producto Interno Bruto. El período 1990 a 1995 vio un crecimiento sostenido anual de cerca de dos puntos porcentuales del PIB, de manera que M2 pasó de representar 29.8% del PIB en 1990 a un máximo de 38.5% en 1994, para descender ligeramente (a 37.9%) a finales de 1995 (Gráfico 1). Es de anotar que el factor más dinámico en esta ganancia en la participación lo tuvieron los cuasidineros, pues M1 (efectivo más cuentas corrientes) apenas ganó dos puntos porcentuales en todo el período comentado.

Estos índices muestran un desarrollo claro de la intermediación financiera, fenómeno que en la literatura académica se considera como una condición necesaria para el rápido crecimiento económico.

Otra forma de ver la dinámica de la actividad financiera es analizar el crecimiento de la cartera, también como porcentaje del PIB. De 1990 a 1995, esta pasó de equivaler al 25.5% del PIB, a valer 34.2% del producto (Gráfico 2).

Gráfico 1
M2 como proporción del PIB

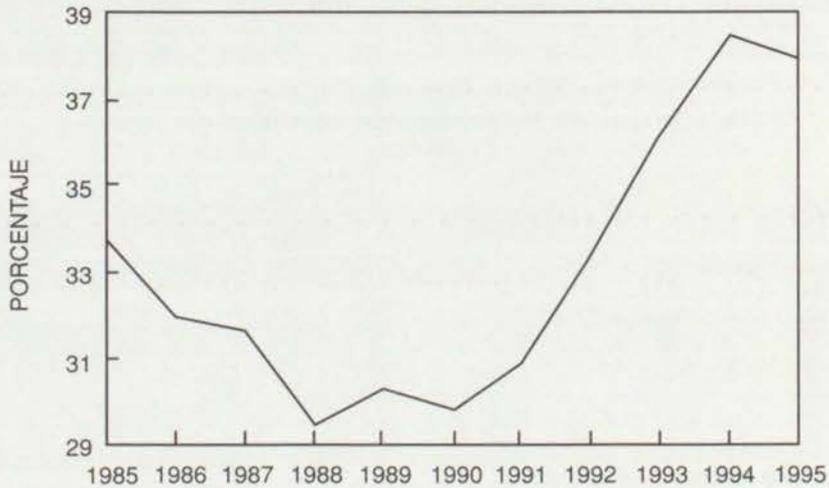
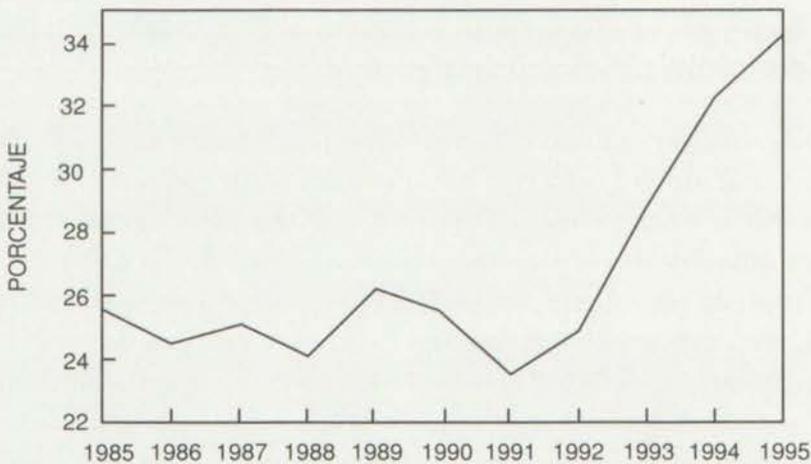


Gráfico 2
Cartera como proporción del PIB



Cartera legal sin FEN

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Si bien la relación M2/PIB en Colombia continúa siendo relativamente baja (en países como el Reino Unido, Japón o Suiza la relación es superior a uno, y en los países de la OECD está generalmente por encima del 60%), el caso es que nuestro país se acercó a los niveles de otros países con niveles de ingreso comparables o superiores y, sobre todo, que lo hizo muy

aceleradamente, permitiendo una expansión y fortalecimiento considerables del sector financiero.

Concentración

La concentración en el sector financiero puede enfocarse desde dos puntos de vista complementarios. El primero es el de la distribución accionaria, es decir, el de la propiedad de las entidades. El segundo es el de la concentración de los negocios, es decir, la participación de determinadas entidades en el total de la cartera, las captaciones, los ingresos, etc. de la actividad.

En cuanto al aspecto de la propiedad, durante el período comentado, los mayores cambios han sido los derivados de la privatización de entidades en poder del estado, que llevan la participación del sector privado del 55.3% del patrimonio en 1990 al 80.8% en 1994; y el ingreso de capitales extranjeros al sector financiero, que representan hoy aproximadamente el 10% del capital pagado. No obstante, como lo han señalado repetidamente diversos analistas, la propiedad del sector financiero en Colombia continúa muy concentrada en grandes conglomerados financieros, sin que los propósitos de democratización incorporados en los procesos de privatización hayan logrado efectos apreciables.

El otro aspecto de la concentración, ligado a la competencia interna del sector, ha tenido una evolución un poco más favorable.

Los porcentajes de las captaciones totales y de la cartera otorgada por las cinco entidades más grandes del sistema (indicador GR5) han venido descendiendo en forma sostenida desde 1990 en el conjunto del sector y en todos los subgrupos de intermediarios, con la única excepción de la cartera de las corporaciones financieras. Dados los cambios mencionados atrás en cuanto al número de entidades, que se ha incrementado ligeramente en todos los casos, con excepción de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, esto implica que la llegada de nuevos participantes en el sector ha representado una pequeña pérdida de mercado para los participantes más grandes y no sólo una redistribución entre las entidades menores¹.

Eficiencia

Es claro que el objetivo último de una liberación del sector financiero es ofrecer a los usuarios más y mejores servicios, con menores costos.

La realidad es que el sector financiero no ha mostrado una reducción en sus costos operacionales como porcentaje del activo promedio, y que ha logrado transferir esta pérdida de eficiencia a los usuarios de crédito, pues el margen

financiero bruto tampoco se ha reducido. De hecho, la tendencia de ambos indicadores ha sido creciente desde 1990 tal como se observa en los cuadros 2 y 3, aunque se había logrado una pequeña reducción de los costos en la segunda parte de la pasada década. Este es sin duda, uno de los puntos más cruciales en el desarrollo futuro del sector financiero colombiano.

Cuadro 2
Costos operacionales / Activo promedio

Años	Bancos	Corporaciones de ahorro y vivienda	Corporaciones financieras	Compañías de financiamiento comercial	Establecimientos de crédito
1985	7.56	3.56	2.94	9.06	6.47
1986	7.37	3.60	2.90	5.71	6.16
1987	7.19	3.68	2.20	5.76	6.01
1988	7.30	4.03	2.29	5.72	6.16
1989	7.45	4.33	2.43	5.23	6.28
1990	6.86	4.48	2.35	5.63	5.89
1991	7.82	4.71	2.80	5.73	6.53
1992	8.48	5.19	3.05	6.35	7.07
1993	8.24	5.27	3.12	5.92	6.93
1994	8.19	5.85	3.37	6.64	7.05

No incluye Caja Agraria.
Fuente: Asociación Bancaria, Superintendencia Bancaria y Banco de la República.

Cuadro 3
Margen financiero bruto / Activo promedio

Años	Bancos	Corporaciones de ahorro y vivienda	Corporaciones financieras	Compañías de Financiamiento comercial	Establecimientos de crédito
1985	5.05	4.38	-0.30	0.94	4.28
1986	5.89	4.31	0.02	5.32	5.05
1987	6.23	4.53	3.49	7.97	5.76
1988	6.52	4.96	4.22	9.33	6.19
1989	8.65	5.68	4.79	5.46	7.55
1990	8.98	6.16	5.42	6.83	7.96
1991	11.14	6.65	6.72	8.21	9.57
1992	11.39	7.15	7.27	10.05	9.95
1993	10.93	7.66	9.88	7.08	9.86
1994	11.41	8.40	8.89	11.82	10.49

No incluye Caja Agraria.
Fuente: Asociación Bancaria, Superintendencia Bancaria y Banco de la República.

El Banco de la República tiene el propósito de contribuir a la reducción de los márgenes de intermediación desarrollando sistemas que hagan más eficiente el sistema de pagos, reduciendo encajes y también a través de la reducción permanente de la inflación.

CONCLUSIONES

Las reformas al sector financiero y otras de carácter más general en la economía, han tenido un impacto muy favorable en el crecimiento del sector e incrementado notoriamente la profundización financiera en Colombia.

Es claro que algunos elementos del esquema concebido por las autoridades, en particular la posibilidad de competencia con la banca internacional, han sufrido las consecuencias de factores exógenos, como la necesidad de establecer algunos límites al crédito externo, por consideraciones inaplazables de manejo monetario. Sin embargo, es de esperar que este factor de protección desaparezca gradualmente en el futuro, con lo cual se hará imperativo para el sector financiero buscar maneras de hacer más eficiente su operación para consolidar su crecimiento en un entorno de márgenes financieros decrecientes.

Miguel Urrutia Montoya
Gerente General

Esta Nota Editorial se elaboró con la colaboración del doctor Alberto de Brigard Pérez.

NOTAS

- ¹ Es de anotar que el indicador GR5 de Colombia no está muy por encima del de países más desarrollados y con mejor distribución global del ingreso. Así, en 1990, las captaciones de los cinco bancos más grandes en Holanda eran el 77.3% del total, en Bélgica el 87.3%, en Grecia el 69.9%, en Irlanda el 67.5% y en Portugal el 58.4%. Con excepción de Portugal, todos estos países tienen un número mucho mayor de instituciones, de manera que un coeficiente de 77.3% en un país como Holanda con 169 bancos indica mucha mayor concentración de la actividad que el 53.9% de Colombia con 32 bancos.