EL ORDEN INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO

En el próximo mes de noviembre se conmemoran los 25 años de la creación de la Junta Monetaria, hecho que tuvo lugar en el Gobierno del señor Presidente Guillermo León Valencia y siendo Ministro de Hacienda y promotor de la idea el doctor Carlos Sanz de Santamaría. Con motivo de esta celebración y con el propósito de vincularse a tal efemérides, el Banco de la República ha editado, dentro de su colección bibliográfica de Derecho Económico, el libro "Junta Monetaria: Normas Básicas", que recoge las normas vigentes con relación a la Junta Monetaria y ha preparado estas Notas acerca de la evolución institucional del sistema financiero.

I. Introducción

Para el Banco de la República como eje del sistema financiero del país, el comportamiento de las entidades crediticias y bancarias es objeto de permanente examen. Los acontecimientos de comienzos de la presente década, consecuencia de un largo proceso de deterioro institucional en las operaciones y en las prácticas del sector financiero, desembocaron en la crisis de 1982-1983. Como respuesta a ella el Estado debió hacerse presente a fin de adoptar las medidas correctivas necesarias para una estabilización de emergencia de las instituciones bancarias y financieras. Ese ha sido un empeño que ha permitido sortear, con éxito, la recuperación del sistema financiero, empleando los más diversos medios de soporte, orientados siempre al fortalecimiento patrimonial del sector, a su ordenamiento operativo y a la búsqueda de patrones de conducta acordes con un sano manejo bancario.

El Banco de la República en diversas oportunidades se ha referido a estos acontecimientos. Primero en las Notas Editoriales de octubre de 1981, y luego a propósito de las normas de emergencia económica expedidas en 1982. Posteriormente, con motivo de la creación de diversos instrumentos para el fortalecimiento del sector bancario y en particular el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se analizaron sus objetivos y alcances. Más recientemente ha hecho comentarios acerca de la orientación de la política crediticia y la tendencia al fortalecimiento del aparato financiero.

En estas Notas se relatan, en primer lugar, los principios básicos de la ortodoxia bancaria que orientó a los legisladores en la expedición de la Ley 45 de 1923, muchos de cuyos sanos criterios fundamentales aún persisten. En segundo término, se desea mostrar el camino que siguieron los acontecimientos de nuestro desarrollo económico e industrial y su

influencia en la evolución del sector bancario, a través de la creación de instituciones especializadas en determinadas actividades económicas. En tercer lugar, se desea resaltar la etapa de proliferación desordenada de instituciones conexas con el sector financiero que surgen a partir de la década de los años setenta, en parte como reacción a la excesiva regulación existente de tiempo atrás, que hizo que se perdiera la disciplina a que da lugar el mercado. Con este fenómeno van apareciendo las más diversas prácticas financieras, las cuales desembocan en un sistema muchas veces ausente de profesionalismo y de sentido de servicio para el bienestar general de la comunidad.

Después de hacer un diagnóstico de la situación actual y a manera de conclusión, las Notas pretenden recabar sobre la necesaria consolidación del reordenamiento institucional del sector financiero, que se ha venido perfilando desde las medidas tomadas con motivo de la crisis de 1982. Este es un paso importante que debe concretarse en un proceso de revisión de la legislación financiera que retome los principios orientadores de nuestra ley bancaria y los adapte a las nuevas circunstancias del sector financiero ⁽¹⁾.

II. La creación y regulación de las instituciones financieras

La regulación del sistema financiero corre pareja con la evolución económica del país, en la medida en que esta actividad va requiriendo nuevas formas de financiamiento, de formación de capital y de generación de ahorro; así se deduce de la breve reseña histórica e institucional del sistema.

La ortodoxia financiera de la época: 1923-1931

En desarrollo del principio de la soberanía monetaria del Estado, que determina

la potestad básica de ordenación y de dirección, y del principio de la inspección que a éste le compete en las actividades industriales, consagrados ambos por el Constituyente de 1886, se sometió a la regulación de la ley el funcionamiento del banco de emisión y de los demás establecimientos de crédito. Con base en estos principios, desde finales del siglo pasado se expidieron normas con el doble propósito de regular y vigilar la industria bancaria. Su justificación está dada por la necesidad de asegurar que el ejercicio de esta actividad no extralimite las barreras del orden público, del bien común y de los intereses generales de la sociedad. Ello porque la prestación del servicio financiero por instituciones dotadas de plena capacidad para hacerlo en forma solvente y eficiente se ha considerado un derecho que tiene la sociedad.

En la década de los años veinte la estabilidad del país y su futuro progreso económico, exigían la instauración de un sistema financiero sólido y bien organizado. Por ello, se planteó como un objetivo definido elaborar una reforma completa y a fondo del mecanismo crediticio existente, con el propósito de facilitar el desarrollo económico y consolidar el manejo financiero del país. En ese momento hubo, entonces, una definición sobre lo que se quería y se entró a trabajar en ella para obtener los resultados propuestos.

Para tal efecto se expidió la Ley 45 de 1923, en virtud de la cual "las regulaciones se reiteran, extienden y desarrollan según la técnica y experiencia de esos años y especialmente, la actividad bancaria es asimilada, al menos por ineludible inferencia, a un servicio público originario del Estado". En efecto, en el texto de la ley, en el derecho positivo y con la senten-

(1) Para estos propósitos existe un material valiosísimo en varios documentos y debates adelantados dentro de la comisión de reforma financiera de 1983. Muchos de los planteamientos allí hechos podrían aprovecharse.

cia de exequibilidad de esta ley, declarada por la Corte Suprema de Justicia, dicha actividad financiera recibe en todo caso el tratamiento jurídico de concesión temporal del Estado ⁽²⁾.

La Ley 45 de 1923 estableció quiénes podían dedicarse a la actividad financiera y con ello determinó el sistema de organización de las instituciones que se dedicaran a ella. En efecto, su campo de aplicación se refería a los establecimientos bancarios a los que definió como "todo individuo, corporación, sociedad o establecimiento que hace habitualmente el negocio de recibir fondos en depósito en general, o de hacer anticipos en forma de préstamos, o de efectuar descuentos, o cualesquiera de estas operaciones" ⁽³⁾.

Además, la misma ley consagró las bases para la creación de las instituciones crediticias, dentro de los principios ortodoxos para el manejo financiero aplicables en la época y con arreglo a postulados que constituyeran un marco equilibrado de responsabilidades entre la función estatal de vigilancia, el comportamiento de propietarios y administradores del sistema y la racionalidad del inversionista que confía sus ahorros al sector bancario ⁽⁴⁾.

Se limitaron en forma taxativa las facultades de los bancos, para que su ejercicio se ajustara a las restricciones y limitaciones impuestas por las leyes. Además se tipificaron las operaciones bancarias prohibidas, con el objeto de preservar la estabilidad financiera y la confianza pública. Unas y otras constituyeron un código de conducta que adecuadamente aplicado debía minimizar el riesgo tanto para el usuario bancario como para la entidad financiera.

En este período se puede observar cómo la sabiduría del legislador se orientó de manera previsiva a asegurar el mantenimiento de un sistema bancario sólido,

dado su tamaño y su especialización hacia las operaciones comerciales dentro de una economía de mercado. Este principio esencial en buena hora ha conservado intacta su vigencia.

Los primeros pasos hacia la banca de fomento: 1931-1950

Después de la institucionalización del sistema, vino un período de consolidación del mismo. Al igual que en la etapa anterior, en ésta el gobierno se propuso un objetivo definido: la reordenación del sistema financiero. Para tal efecto se dictaron las Leyes 51 y 82 de 1931 inspiradas por la segunda Misión Kemmerer, y una serie de disposiciones de carácter especial mediante las cuales se autorizó la creación de nuevas instituciones financieras, ampliándose de esta forma el marco jurídico-económico de la actividad crediticia. En efecto, con el objeto de incrementar el desarrollo del país, entre 1923 y 1932 se autorizó la creación y organización del Banco Agrícola Hipotecario, del Banco Central Hipotecario, de

(2) Citado en Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 12 de julio de 1969. Magistrado Ponente, doctor Hernán Toro Agudelo.

(3) Estos elementos pueden sintetizarse en las siguientes bases para la formación de un banco: necesidad de permiso o autorización estatal para la constitución de la personalidad bancaria y la apertura de nuevos establecimientos; cumplimiento de condiciones de idoneidad, profesionalismo y experiencia por parte de las personas interesadas en dedicarse a la actividad financiera; sometimiento al control y vigilancia del Estado, por conducto de la Superintendencia Bancaria.

(4) Se señaló una alta pero conveniente proporción entre las cuentas de capital y reserva legal y los montos de las obligaciones para con el público, o interés garantizado, con el objeto de medir la capacidad de un establecimiento para hacer frente a los riesgos implícitos de la actividad financiera y absorber las pérdidas que se presentaran sin desmedro del interés de sus depositantes y demás acreedores. Se estableció el principio de la intangibilidad patrimonial de las instituciones al tenor del cual el capital social no puede ser disminuido durante la vigencia de la sociedad. Se otorgó al Superintendente la facultad de suspender actividades que se consideraran prácticas inseguras o contrarias a las leyes o a los estatutos. Así mismo se establecieron las causales para la toma de posesión de los bancos para administrarlos o liquidarlos, según fuera el caso, y el procedimiento que debía seguirse en este último evento.

la Caja de Crédito Agrario, de la Caja Colombiana de Ahorros y de los bancos prendarios municipales⁽⁵⁾. Luego, con la expedición de la Ley 16 de 1936 se comienza a regular el crédito de fomento para la agricultura, la ganadería y otros sectores, al introducirse por primera vez la idea de ajustar la amortización de los créditos a los ciclos productivos de la inversión⁽⁶⁾.

La ampliación del plazo de amortización de los créditos destinados al fomento económico de uno a cinco años y en algunos casos hasta 20, a través de la evolución normativa, tiene profundas implicaciones, pues de esta manera se dan los primeros pasos hacia la transformación de la banca comercial en banca de fomento. Así comienza la separación de la ortodoxia financiera de los primeros años.

La consolidación de la banca de fomento: 1950-1960

En la década de los años cincuenta aparece la necesidad de introducir modificaciones a los principios que inspiraron la organización institucional desde 1923. En esta etapa surge de nuevo la necesidad de revisar el funcionamiento del sistema financiero para definir la clase de instituciones que el país necesitaba en dicha época. Ello coincide con el propósito en boga de fomentar por parte del Estado el desarrollo de la economía nacional, para lo cual un mecanismo importante está en el encauzamiento del crédito hacia actividades productivas, estableciendo además estímulos especiales para los préstamos destinados a tal fin⁽⁷⁾. La dinámica normativa condujo a la transformación definitiva de la banca comercial de corto plazo, en banca (mixta) de corto, mediano y largo plazo.

La estrechez e incipencia de un mercado financiero capaz de movilizar el ahorro interno, constituía un serio impedimento para obtener tal logro. Esto se solucionó,

al menos parcialmente, dotando al banco central de la capacidad de redescontar operaciones de largo plazo dirigidas a las llamadas actividades productivas. En efecto, con la expedición del Decreto 384 de 1950 se autorizó al Banco de la República a redescontarle a la banca comercial los préstamos que ésta concediera hasta con cinco años de plazo, con destino exclusivo a la construcción y ensanche de obras de fomento económico. Como complemento de estas medidas surgió la necesidad de revisar la legislación sobre la banca central, para lo cual el Gobierno se asesoró de un grupo de expertos encabezados por el señor David L. Grove y recibió la orientación y consejo de la primera Misión enviada a Colombia por el Banco Mundial bajo la dirección del profesor Currie.

Con el objeto de contar con un banco central capaz de jugar un papel más activo en la determinación del nivel y orientación de la actividad económica del país, se dictó entonces el Decreto 756 de 1951 mediante el cual se le confirieron al Banco de la República especiales atribuciones para realizar una política monetaria, de crédito y de cambios, encaminada a crear las condiciones propicias para el desarrollo ordenado de la economía colombiana.

(5) Con las Leyes 110 de 1923 y 68 de 1924 se autorizó la creación del Banco Agrícola Hipotecario. Con los Decretos 711 y 945 de 1932, se autorizó la creación del Banco Central Hipotecario; la Ley 57 de 1931 autorizó la creación de la Caja de Crédito Agrario y la Caja Colombiana de Ahorros; el Decreto-Ley 2061 de 1931 permitió la creación de los bancos prendarios municipales.

(6) En 1937 se autorizó al Banco Central Hipotecario para abrir una sección de crédito industrial encargada de conceder a ese sector créditos a largo plazo. El Decreto 690 de 1939 creó el Fondo Nacional de Ganadería dirigido al fomento de la industria pecuaria. Entre 1940 y 1945 se autorizó a los bancos, por primera vez, para conceder préstamos de mediano plazo con destino a la construcción urbana.

(7) Véase, Banco de la República, *Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*. Bogotá, Imprenta del Banco de la República, junio de 1950, página 135. Revista del Banco de la República, "Notas Editoriales", Imprenta del Banco de la República, abril de 1951, página 383.

Dicho estatuto amplió e hizo flexibles algunas de las facultades que el Banco de la República tenía de tiempo atrás y le asignó nuevas funciones para intervenir principalmente en la regulación de la moneda y el crédito. Entre ellas se destacan el señalamiento de cupos de redescuento o la fijación del encaje legal de las entidades bancarias y cajas de ahorros. Para complementar lo dispuesto en el Decreto 384 de 1950, se previó la fijación de cupos para el redescuento de obligaciones destinadas a fomentar el desarrollo agrícola, industrial y comercial del país. Igualmente se le facultó para la fijación de un cupo, de duración temporal, para casos de emergencia. Otras medidas adoptadas entre 1953 y 1959 autorizaron la creación de nuevos bancos para el fomento económico, tales como el Cafetero, el Ganadero y un nuevo tipo de entidad, los Fondos Ganaderos (8).

La formación de empresas industriales de mayor tamaño, con requerimientos de financiación de capital fijo, generó en este período la urgencia de estructurar, dentro del sistema financiero, una categoría de establecimientos financieros acorde con estas necesidades, destinada a suplir las deficiencias de la financiación industrial que la banca comercial no podía proporcionar en la magnitud y condiciones deseables. Se autorizó entonces la creación de las corporaciones financieras, las cuales fueron concebidas como organismos especializados en la canalización de ahorro interno para que, a través de la inversión directa o del otorgamiento de créditos a mediano y largo plazo, promovieran la constitución, transformación y organización de empresas manufactureras, agropecuarias y mineras. Con ellas se aspiraba además a estimular la conformación de una intermediación de mediano y largo plazo, cuya inexistencia implicaba un obstáculo importante para el desarrollo del país (9).

El establecimiento de las corporaciones financieras constituye un hecho de im-

portancia para la posterior evolución del mercado financiero; la transacción, en el mercado, de documentos que en razón de su rendimiento y del respaldo de las instituciones emisoras, permitan canalizar el ahorro hacia la inversión productiva representó un avance favorable. Al consolidarse este proceso, se comenzó a independizar el crédito de fomento de la emisión primaria del banco central.

De otra parte, el período se caracteriza por la autorización para la constitución de bancos y corporaciones especializadas en el fomento económico, iniciándose la proliferación institucional de los agentes del mercado. Comienza la incipiente creación de condiciones para la movilización del ahorro hacia el sector productivo por parte de la banca comercial y de la banca de fomento. Igualmente se destaca por el absoluto "dirigismo" que ejerce el Estado sobre el sector financiero para lograr una distribución selectiva del crédito, en lo posible a costos inferiores a los del mercado, con el fin de estimular la inversión.

En resumen, esta época se identifica por la prioridad que adquiere la política de crédito sobre la de control monetario, prelación que no condujo a grandes desajustes gracias a que se tuvo un manejo fiscal ordenado. Sin embargo, para el Banco de la República empieza una fase activa de orientación de recursos de emisión que trajo consecuencias para la estabilidad monetaria y derivó, más tarde, como es común, en un conocido proceso de represión financiera.

(8) Con el Decreto 2314 de 1953 se autorizó a la Federación Nacional de Cafeteros para que con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café constituyera el Banco Cafetero, cuyo objetivo principal sería financiar la producción, recolección, transporte y exportación de café y otros productos agrícolas. En 1956, con el Decreto 921 se creó el Banco Ganadero cuyo objetivo principal sería otorgar créditos para el desarrollo de la industria ganadera nacional. Con la Ley 26 de 1959 se autorizó la creación de los Fondos Ganaderos.

(9) El Decreto 336 de 1957 autorizó su creación y su actividad se reglamentó mediante el Decreto 2369 de 1960.

Creación de la Junta Monetaria: 1960-1973

En la medida en que el Estado se decidió intervenir más en la actividad económica, fue necesario crear nuevos sistemas de control de la moneda y dirección del crédito con independencia del sector privado.

Para tal efecto, en 1963 el Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Carlos Sanz de Santamaría presentó al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se solicitaron facultades extraordinarias para crear y organizar en el Banco de la República un "Comité Monetario", encargado de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes en esa época, correspondían al Banco, y para que ejerciera las demás funciones complementarias que le adscribiera el Gobierno Nacional. Se trataba, según lo expresó el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, de tener un organismo técnico y autónomo para controlar la política monetaria, cambiaria y crediticia del país ⁽¹⁰⁾.

El Congreso de la República se abstuvo de conceder las facultades solicitadas para crear el Comité, pero luego de diversas consideraciones estimó que era mejor instituirlo directamente con el nombre de "Junta Monetaria", cuyas funciones primordiales serían las de "estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que sean la triple base de la economía y del fisco. El Gobierno la organizará y le señalará más funciones complementarias, cosa que hará también el Congreso" ⁽¹¹⁾.

La finalidad de la iniciativa la resumió así el doctor Hernando Durán Dussán en la Ponencia para Primer Debate del proyecto que presentó a consideración del Honorable Senado de la República:

"La primordial es, sin lugar a dudas, la de independizar del interés privado las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que el país necesita tomar para el desarrollo de su economía. Pero hay otras finalidades de extraordinaria importancia también, que pueden llegar a significar un gran avance social en el campo monetario y crediticio; por ejemplo: señalar tasas máximas de interés o descuento que las instituciones de crédito puedan cobrar a su clientela sobre todas las operaciones activas, descontables o no descontables. Señalar el monto de las cuotas iniciales, los plazos y otras condiciones aplicables a operaciones de crédito comercial de consumo por instalamentos, otorgado por establecimientos de crédito o por casas comerciales, almacenes, etc."

...

"Por otro aspecto, parece indiscutible que no pueda haber una política monetaria definida y concreta si no se poseen instrumentos eficaces de control sobre el crédito y el control del crédito, público o privado, supone necesariamente control sobre el monto de intereses y plazos de amortización. La misión del economista David L. Grove, en estudio sobre reorganización del Banco de la República, proponía ya en 1950 modificaciones de gran trascendencia, similares a las buscadas con la Junta Monetaria, previstas en el actual proyecto. En algunos de los apartes de su memorando decía el doctor L. Grove lo siguiente refiriéndose a la representación de los bancos privados en la Directiva del Banco Central. 'Ellos (los bancos privados) son el objeto del control del Banco de la República, y no es lógico que actúen a la vez como juez y como parte'. Y agregaba: 'la labor de los bancos particulares es hacer préstamos en un volumen suficiente que les permita proteger a sus depositantes. Aunque estas operaciones de los ban-

(10) Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes del doctor José María Arias.

(11) Ponencia para Segundo Debate en la Cámara de Representantes del doctor José María Arias.

cos tienen gran influencia sobre el nivel y la dirección de la actividad económica, esto no quiere decir que ellos tienen la responsabilidad de formular la política monetaria del país. Esta es la responsabilidad del Gobierno. El Gobierno debe formular y determinar la estructura de la política monetaria y dejar que los bancos operen en libre competencia dentro de esta estructura.

“La solución propuesta no es la radical de nacionalización del Banco de la República, ni el retiro de la Junta Directiva de los representantes de los accionistas particulares. No. La Junta Directiva del Banco continuará con sus funciones administrativas corrientes y la Junta Monetaria que se desea crear, estaría encargada de las medidas monetarias, cambiarias y crediticias que requiera la economía nacional. Es ilustrativa la opinión de Grove al respecto: ‘Tampoco se debe esperar que las recomendaciones básicas de la política monetaria emanen de la Junta Directiva del Banco de la República en forma completa y sistemática. Los directores de la mayoría de los países son individuos que dedican solamente parte de su tiempo a la Banca Central. Además, muy pocos de entre ellos tendrán suficiente preparación en materias económicas. Su mérito principal consiste en la habilidad para utilizar su experiencia general y su sentido común para juzgar si una política monetaria puesta a su consideración es necesaria y ventajosa. Pero, debido a las limitaciones de tiempo y de preparación no se le debe exigir a la Junta Directiva la preparación inicial de una política monetaria positiva y adecuada. Esta tiene que depender de alguna otra persona. Desgraciadamente pocos son los bancos centrales que han estudiado conscientemente el problema de establecer claramente quién tiene la responsabilidad en la preparación de la política monetaria’.”

Con el Decreto-Ley 2206 de 1963, el Gobierno Nacional organizó dicha Junta y le fijó sus principales atribuciones, operán-

dose de esa manera el tránsito del manejo monetario por la Junta Directiva del Banco de la República hacia la Junta Monetaria. A este organismo se trasladaron las funciones tradicionales de dirección monetaria, entre ellas las de fijar periódicamente cupos ordinarios especiales y extraordinarios de crédito a los bancos; fijar y variar las tasas de interés y descuento para las operaciones de préstamo, descuento y redescuento a los bancos afiliados; fijar y variar el encaje legal de los bancos y cajas de ahorro; señalar encajes marginales; determinar los requisitos de las obligaciones redescontables. A la Junta se adscribieron nuevas atribuciones acordes con modernos instrumentos de control monetario, como fijar límites específicos al volumen total de los préstamos o inversiones de las instituciones de crédito; señalar la tasa de crecimiento de los activos; señalar tasas máximas de interés a los demás establecimientos de crédito; fijar los plazos de los préstamos y descuentos; facultar al Banco de la República para realizar operaciones de mercado abierto; reglamentar las operaciones de crédito comercial de consumos por instalamentos. Así mismo, se dotó a la Junta de la función de servir de canal para la armonización de la política monetaria con la económica y la fiscal.

Solicitada la declaratoria de inconstitucionalidad de estas normas, la Honorable Corte Suprema de Justicia las encontró ajustadas a la Constitución Política mediante sentencia del 12 de junio de 1969 con ponencia del Magistrado doctor Hernán Toro Agudelo. De esta forma opera a partir de 1963 el sistema de Banca Central en Colombia constituido por la Junta Monetaria como organismo programador y el Banco de la República como entidad ejecutora que hace parte de la adopción de las decisiones de política por su participación en la Junta.

En 1973, la Ley 7a. precisó importantes funciones de la Junta en materias como la

de señalar los presupuestos monetarios, establecer sanciones por desencajes y otras de control de la moneda. La misma Ley 7a. de 1973 autorizó al Gobierno Nacional para celebrar un contrato con el Banco de la República en el cual se prorrogó su duración por noventa y nueve años con la facultad de la emisión de billetes. De esta manera se produjo la llamada nacionalización del Banco de la República, que no tuvo mayores consecuencias por cuanto ya se habían trasladado las principales funciones a la Junta Monetaria. Además, el Emisor conservó su característica autonomía, requerida para la ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y de crédito.

Los años setenta: período de transición

Es interesante revisar brevemente cuál era el estado del sector financiero a comienzos de la década pasada. Un excelente resumen de la situación existente en ese momento lo encontramos en el documento del Grupo de Estudios de las Instituciones Financieras creado por el Gobierno en 1971. En el diagnóstico realizado en esa oportunidad se reconoce la "insuficiencia de especialización de los intermediarios financieros y de los servicios prestados", unida a la "existencia de distorsiones creadas por la práctica de tasas subsidiadas de interés para los prestatarios; de bajos o nulos rendimientos para el ahorrador; baja rentabilidad de inversiones forzosas y considerables índices de ineficiencia de importantes intermediarios financieros, todo lo cual se refleja en la insuficiencia de información y captación de los ahorros y en la movilización poco dinámica y el uso inadecuado de los mismos" (13).

Al iniciarse este período, el sistema financiero autorizado estaba constituido básicamente por las mismas instituciones existentes desde mediados de los cuarenta, o sea los bancos, las corporaciones

financieras y el Banco Central Hipotecario, única entidad del sector dedicada en forma exclusiva al crédito hipotecario. Este conjunto de instituciones atendían las labores de intermediación, en el marco de una política monetaria que operaba en un mercado financiero incipiente y con una prioridad definida en materia de asignación del crédito.

A comienzos de esta etapa el Gobierno decidió crear unas nuevas instituciones especializadas, las corporaciones de ahorro y vivienda. Su propósito era el de captar recursos a tasas de interés positivas en términos reales, no sólo con el fin de incrementar el ahorro financiero sino, de manera principal canalizarlo hacia la vivienda y la industria de la construcción. Esta acción fue considerada esencial para lograr la ejecución de los planes y programas de desarrollo de la época, conocida como Plan de las Cuatro Estrategias (14).

En 1968 se le había otorgado al Presidente de la República la atribución constitucional propia para ejercer la intervención necesaria en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tuvieran por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado. Con fundamento en esta norma se intervino en la Caja de Crédito Agrario, se autorizó la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda, se expidió la regulación de las compañías de financiamiento comercial, y se modificó la estructura y facultades de los fondos mutuos de inversión y de las corporaciones financieras. En 1973 se expidió el Decreto 2617 contentivo de las normas sobre Banco de la República.

(13) Informe al señor Presidente de la República del Grupo de Estudios de las Instituciones Financieras. Separata de la Revista del Banco de la República. Talleres Gráficos del Banco de la República, Bogotá, D.E., 1971, página 7.

(14) Departamento Nacional de Planeación, *Las Cuatro Estrategias*; Bogotá, D.N.P., 1972.

La creación de las CAV significó, de una parte, el afianzamiento de las ideas de especialización, puesto que todos sus préstamos se dirigen a una sola actividad, la construcción; de otra, porque introdujo avances en algunas políticas, particularmente en la de interés pues se reconoció la necesaria flexibilidad de esta variable y la importancia de retribuir el ahorro financiero para canalizarlo en montos superiores a través del sistema institucional. De esta forma se debilitó el amplio mercado "extrabancario" que venía operando al margen de las normas legales.

La existencia de un gran número de personas dedicadas en forma paralela, y no autorizadas, a la actividad financiera llevó al Gobierno a tomar medidas para que las entidades que estaban desempeñando tales labores tuvieran un régimen que determinara sus funciones y responsabilidades y fue la razón para expedir el Decreto 1773 de 1973 que llevó a la institucionalización de diversos intermediarios; estas entidades se transformaron luego en 1979 en las compañías de financiamiento comercial ⁽¹⁵⁾, autorizadas para captar por medio de pagarés y orientadas específicamente a préstamos comerciales, principalmente de ventas a largo plazo de bienes durables. Más o menos por la misma época el nuevo Código de Comercio vigente a partir de 1972, exigía la constitución de organismos especializados para desarrollar operaciones fiduciarias; ello condujo a la creación de las llamadas sociedades fiduciarias. Más tarde aparecieron las operaciones de arrendamiento financiero, y se autorizó la constitución de compañías de leasing ⁽¹⁶⁾; luego, con las operaciones de compra masiva de cartera, se crearon las compañías de "factoring". Estos dos tipos de entidades quedaron sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

En este período ocurre entonces un proceso de cambio drástico en las instituciones financieras que integran el sector, el

cual se fue presentando de manera desordenada, con la excepción del sistema UPAC. El resultado final fue la atomización y segmentación del sistema financiero, fenómeno que llegó a una situación extrema en que el número y la heterogeneidad de las entidades existentes generó confusión en las distintas funciones encomendadas a ellas y por ende se dificultó enormemente la labor de vigilancia.

A mediados de la década se tenía entonces un cuadro algo paradójico: de un lado numerosas y variadas instituciones, muchas de ellas recientemente incorporadas a la normatividad; de otra, el comienzo del desmonte gradual de la política de excesivos controles y reglamentaciones que rigió el manejo del sector desde los años cincuenta y que dificultaba la movilización del ahorro e impedía la ampliación y perfeccionamiento de este mercado, con consecuencias perjudiciales para la producción y el empleo. En desarrollo de tal política se permitió pagar intereses reales positivos en cuentas de ahorro, y se autorizaron los certificados de depósito a término; se impusieron toques a la indización de la UPAC; se liberaron las tasas de interés del crédito ordinario; se desmontaron algunas inversiones forzosas; se redujeron inicialmente los numerosos requerimientos del encaje y se disminuyó la dispersión existente en esta materia. Al permitirse la fluctuación de las tasas de interés se estimuló el mercado monetario en la medida en que éstas se tornaron en reales positivas.

III. La crisis de 1982 y sus antecedentes próximos

En esta sección queremos relieves un elemento que, en principio resulta aparen-

(15) El Decreto 1970 de 1979.

(16) Decreto 148 de 1979.

temente contradictorio dentro de nuestra visión de la organización institucional del sector financiero colombiano. Nos referimos, concretamente, a la paradoja según la cual hay demasiada legislación en lo que atañe al sector financiero, y al mismo tiempo se carece de una normatividad suficiente para regular su ordenado funcionamiento.

Durante los últimos 25 años, en los cuales el sistema financiero ha evolucionado de una manera acelerada, incorporando nuevas formas de intermediación y ofreciendo nuevos servicios y productos a los usuarios, las normas se han adoptado, con frecuencia, sobre la marcha de los acontecimientos. Muchas veces las disposiciones legales han obedecido simplemente a las necesidades de regular situaciones de hecho que se habían presentado al aparecer nuevos mecanismos de intermediación. Como explicaremos más adelante, ello ha contribuido al desorden y probablemente a la falta de competencia que hoy se observa en el sector.

Al mismo tiempo, no se ha reglamentado con claridad un esquema general dentro del cual se pueda enmarcar cualquier actividad de tipo financiero, en forma armónica con los desarrollos ya existentes y los que se prevean puedan llegar a presentarse. No se trata de un esquema de planeación rígido para el sistema. Más bien, por el contrario, lo que hace falta es un marco legal lo suficientemente amplio, flexible y coherente, para dar cabida no sólo a futuros desarrollos sino a las diferentes modalidades que hoy existen en el sector. Seguramente un esquema de esta naturaleza evitaría el tener que adoptar medidas legales casuísticas y con frecuencia poco armónicas o contradictorias entre sí, como ha sucedido en ocasiones; no se trata pues de más reglamentación ni más interferencia estatal. En realidad lo deseable sería lo opuesto, pero dentro de un esquema claro de orientación para todo el sistema.

Del repaso general que hemos hecho acerca de la evolución de las entidades crediticias durante las dos décadas que precedieron la crisis financiera de 1982, surge una idea clara del desenvolvimiento de las diversas entidades, en donde aparece un sector financiero cuyos componentes van surgiendo en forma autónoma, sin mucha integración y sin que buscaran desempeñar un papel específico en cuanto a la tarea de intermediación financiera. Tal vez durante este período más que en cualquier otro previo, como se acaba de ver, tiene lugar la aparición de un mayor número de nuevas entidades realizando variadas funciones. A diferencia de lo que cabría esperar, las acciones adoptadas fueron resultado de la necesidad de regularizar un conjunto de actividades que ya venían operando en el conocido mercado extrabancario. Lo natural, dentro de una evolución regulada, habría sido crear las entidades para que llevaran a cabo determinados fines en el sector financiero como sucedió con las CAV.

Las tendencias descritas dieron paso a fenómenos como la fragmentación del sistema financiero, la competencia desordenada por el ahorro privado, lo que traía aparejado, a su vez, la carencia de profesionalismo en las operaciones financieras y una mayor laxitud en la conducta de los intermediarios. Significó, además, que en lugar de buscarse una expansión ordenada del mercado financiero y un aumento del ahorro, se utilizara con frecuencia el acceso a los recursos del Banco Central para la obtención de los fondos requeridos cuando se quería otorgar subsidios. Analicemos algunas de estas características del período previo a las dificultades de 1982 con más detalle.

La segmentación del sistema financiero

Como ya vimos, la compartimentalización del sector se inicia en los años cincuenta, aunque es a partir de 1970 cuando

adquiere mayor relevancia. Frente a una economía en proceso gradual de crecimiento, la fuerte intervención del Estado para estimular y dirigir dicho proceso se apoyó en el establecimiento de múltiples controles y restricciones a los intermediarios financieros con el fin de encauzar su actividad y ofrecer recursos a costos inferiores a los del mercado. Con ello se perdió la capacidad correctiva que ofrece el mercado y la disciplina general que éste introduce. Aparecieron entonces, en forma paralela, otras clases de intermediación y diferentes instituciones encargadas de desarrollarlas (17).

Simultáneamente a la sobre-regulación de la actividad de los intermediarios institucionalizados, aparecen otros no autorizados con el objeto de eludir los rigurosos controles establecidos por el Estado y para lo cual se empiezan a desarrollar nuevas prácticas de intermediación con poca o ninguna normatividad y por lo tanto sin control. Se abandonó así, en la práctica, el criterio de la enumeración taxativa y limitativa de las actividades autorizadas a las instituciones financieras, particularmente a aquellas distintas de los bancos y en su lugar se adoptó, también en la práctica, el criterio de la enumeración enunciativa con lo cual parecía consagrarse la capacidad de las instituciones financieras para hacer todo aquello que no le estuviere expresamente prohibido por la ley (18).

De esta manera, parecería haberse impuesto el postulado de la autonomía de la voluntad privada sobre el principio de la actuación reglamentada en el sector financiero, con la consecuente idea de que toda persona podía captar recursos del público en forma masiva y habitual, cualquiera fuese la modalidad que se utilizara. Así, la necesidad de la autorización del Estado, prevista en la Ley 45 de 1923, se mantuvo en la práctica únicamente para la creación de los bancos o de algunas de sus secciones y de las corporaciones financieras.

Aquello que desde 1923 se previó que debía ser un crecimiento ordenado y sistemático para ir ampliando el sector según unos objetivos previamente trazados, se fue desdibujando por la ausencia de una orientación definida respecto del sistema financiero. Recordemos que en 1923 el objetivo era estructurar el marco jurídico del banco central y de los bancos comerciales e hipotecarios. En 1931 fue el de hacer los ajustes necesarios para que el sistema impuesto en 1923 continuara su marcha. En 1950 el propósito fue estructurar el marco jurídico para que el sector financiero tuviera una acción preponderante en el desarrollo económico del país, ampliando las funciones de la banca comercial a atribuciones de banca de fomento.

Empero, una vez se alcanzaron estos objetivos, no se volvió a hacer una definición general sobre el sistema que facilitara su operación y crecimiento dentro de esquemas de competitividad ordenada. De esta manera, aunque a nivel mundial se seguían produciendo modificaciones y surgían variadas "innovaciones financieras", en nuestro caso no se tuvo una actualización general de las normas jurídicas que hiciera posible la aplicación de diferentes formas de operar dentro del ámbito financiero.

Al anterior proceso de proliferación institucional, se sumó el hecho de que muchas de estas entidades fueron creadas para formar parte de los llamados grupos de gestión conjunta o mixtos, de carácter exclusivamente financiero, que a su vez

(17) Véase Francisco J. Ortega, *Algunas consideraciones sobre el Mercado de Capitales y sus implicaciones monetarias*; discurso de clausura, Simposio Mercado de Capitales; Cali, noviembre, 1988.

(18) Jaramillo Carlos Esteban, "Marco Jurídico Institucional del Sector: Antecedentes, Situación y Alternativas"; *El Sector Financiero: Estructura, Desarrollo y Perspectivas*; Asociación Bancaria de Colombia, Simposio sobre Mercado de Capitales, 1982. Rodríguez Azuero Sergio, "Reformas al Sistema Financiero"; *Ibid.*

generaron entes no consagrados en la ley, pero tolerados indirectamente por ésta en la medida en que se autorizó a unas instituciones para participar en el capital de otras. Efectivamente, la ley vigente permite las inversiones cruzadas entre entidades financieras, propiciando el fenómeno conocido como la piramidación del capital financiero.

A la aparición de esta gama de entidades pudo haber contribuido el hecho de que muchas de las instituciones ya constituidas no tuvieron la capacidad de asimilar la dinámica evolución de la actividad financiera. Quizás no pudieron o no quisieron asumir la totalidad de sus innovaciones. Justamente con el pretexto de llenar el vacío que se fue generando, aparecieron nuevas instituciones sin la experiencia y el profesionalismo deseados.

Además de los hechos ya mencionados, que hacen referencia a los aspectos legales que enmarcan el sistema financiero, aparecen otros elementos de índole general, que incidieron también en los acontecimientos de la primera parte de la década de los ochenta. Uno de ellos fue la ausencia de profesionalismo por parte de las personas que estuvieron al frente de algunas de estas instituciones. En muchos casos no eran conocedoras profundas de la actividad financiera, debido a que sus dueños no tenían como finalidad exclusiva dedicarse al negocio bancario. Así, para no pocas personas el sistema financiero pasó de ser considerado como un servicio de necesidad general del país, a convertirse en un medio para conseguir autofinanciación. Sucedió entonces lo que el profesor Kemmerer dijo debía evitarse: "que hombres poco honorables o incapaces ejecuten negocios bancarios" (19).

El hecho de que los nuevos dueños y administradores de entidades financieras, en muchos casos no pertenecieran al sector y en especial que tuvieran objetivos distintos a la dedicación exclusiva del

ejercicio de la actividad financiera, condujo a que el sistema se subordinara a otras actividades económicas, haciéndole perder su autonomía (20). Tal dependencia incidió, además, en la eficiencia del sistema y dio lugar a un elevado grado de concentración del crédito, con efectos conocidos. Ya en 1981 el Banco de la República expresaba su preocupación por lo que venía sucediendo y en las Notas Editoriales del mes de septiembre se manifestaba así:

"El Banco de la República, . . . piensa que la alteración de determinados patrones de comportamiento del sistema bancario, a consecuencia de pérdida de su autonomía frente a negocios de fuera de su actividad propia, introduce desajustes serios. . . Especialmente preocupante es el hecho de que se pueda estar utilizando el ahorro privado para concentrar el poder económico en unas pocas instituciones y que ello permita adoptar decisiones de inversión solamente con esta base".

Se advertía además: *"De todas las consecuencias que han de producir los movimientos para integrar grupos mixtos en que el componente bancario sea un elemento subordinado de otras actividades, aunque sean productivas y de importancia para la economía nacional, lo más preocupante es la concentración de riesgos y la supresión de las naturales líneas divisorias entre una y otra especie o clase de negocio, que no permite distribuir las naturales contingencias y crea la posibilidad de que ocurran fenómenos encadenados inconvenientes para la estabilidad del sistema y de la economía"* (21).

(19) Exposición de Motivos. Ley 45 de 1923.

(20) Francisco J. Ortega, *op. cit.*, página 27.

(21) Banco de la República, "Notas Editoriales"; *Revista del Banco de la República*, septiembre de 1981.

Las determinaciones adoptadas durante el período de la crisis

Tal y como se afirmó en las Notas del mes de octubre de 1982, *"al lado de algunas instituciones muy serias, que se ciñeron a normas de escrupulosa disciplina, hubo otras que, por su manejo irregular, pusieron en crisis todo el sistema . . . Florecieron sistemas diseñados para evadir los deberes tributarios de los contribuyentes, a través del uso de nombres de personas que no existían. Hubo concentración ilegal de préstamos . . . batallas costosísimas por el control de instituciones financieras. . . créditos que excedían los límites que aconseja la prudencia y que fija la ley . . . ;"*(22).

El desenlace de la situación descrita no podía ser otro que lo sucedido en 1982 y que motivó la inmediata intervención del Estado para mantener y asegurar la confianza del público y apoyar al sistema financiero. Ello se observa claramente en las causas que determinaron la declaratoria de emergencia económica según el Decreto 2919 de 1982: la presencia de prácticas dirigidas a la actividad especulativa para adquirir el control de las instituciones financieras, tendencias a la concentración de la propiedad y del crédito, conductas dirigidas a burlar los límites legales y a evadir las obligaciones fiscales, comprobación de situaciones agudas de iliquidez y serias dudas frente a la aptitud de ciertos sectores del sistema financiero para cumplir a cabalidad sus funciones de apoyo a los demás sectores de la economía.

Para contrarrestar la crisis, con fundamento en el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional se expidió un conjunto de normas relacionadas con la liquidación y rehabilitación de las instituciones financieras (23).

Así mismo, con fundamento en las normas que consagran la intervención del

Estado en la economía en situaciones de emergencia por hechos que perturban, o amenazan perturbar, en forma grave e inminente el orden económico o social del país, se expidió un conjunto de normas relacionadas con la nacionalización y democratización de las instituciones financieras.

La necesaria y oportuna intervención del Estado descrita en este aparte, debe entenderse como una medida de emergencia destinada a rescatar el sistema financiero, mediante la puesta en marcha de instrumentos de dirección y control indispensables para superar las dificultades transitorias. Por el mismo origen de los problemas y de su solución, la intervención estatal no puede ni debe perpetuarse, dados los efectos desfavorables que ello tendría para una operación normal del sistema financiero bajo reglas claras de mercado de fácil aplicación.

Una de las más importantes medidas adoptadas para conjurar en forma definitiva la crisis que se presentó a comienzos de la presente década la constituyó, sin duda, el Decreto Legislativo 2920 de 1982 que, de nuevo, señala un rumbo definido a la actividad financiera, al consagrar claramente otra vez la necesidad de su profesionalización, expedir el Código de Conducta de los administradores de las instituciones financieras y tipificar las conductas punibles, con sus respectivas sanciones para quienes se aparten de su observancia. Este decreto consagra un concepto estricto acerca de lo que debe considerarse como actividad financiera y se exige de nuevo que la operación de captar recursos del público en forma masiva y

(22) Banco de la República, "Notas Editoriales"; *Revista del Banco de la República*, octubre 1982.

(23) Con los Decretos 2216 y 2217 de 1982, modificados luego por los Decretos 3056 y 3057 del mismo año y 1215 y 2906 de 1984, se consagró el régimen jurídico para la toma de posesión y liquidación de instituciones que adelantan actividades financieras.

habitual debe contar con la previa autorización de la autoridad competente.

Un complemento muy importante de lo anterior, lo constituye el denominado *Código de Conducta* para los administradores de las instituciones financieras previsto también en el Decreto 2920 de 1982; se exige allí que se debe obrar no solo dentro del marco de la ley, sino dentro del principio de la buena fe y de servicio a los intereses sociales. Para ello se busca limitar y prohibir las siguientes prácticas: operaciones con los accionistas o con terceros que conduzcan a concentrar los riesgos; actividades dirigidas a facilitar el control de otras empresas con fines especulativos o en condiciones que se aparten sustancialmente de las normales; actuaciones que conduzcan a la evasión fiscal o a violar cualquiera de las normas legales sobre límites a inversiones, a concentración de riesgos y de créditos; y, en general todas aquellas prácticas contrarias a la seguridad en el manejo de los negocios.

Las medidas adoptadas en 1982 no podían constituir una solución completa para los problemas del sector financiero. Su objetivo fundamental fue el de resolver algunas de las causas de la crisis con criterio de emergencia, y con el propósito inmediato de restablecer la confianza en el sistema. Por esta razón el Gobierno determinó integrar una Comisión para el estudio de la reforma del sector financiero; a ésta le confió la tarea de hacer una revisión completa y a fondo de la actividad y preparar las normas para su reestructuración, consolidando los preceptos dictados durante la emergencia económica (24). Esa Comisión, cumplió su cometido y preparó un proyecto articulado con el objeto de reorganizar los aspectos básicos que rigen las operaciones de las entidades financieras.

IV. La situación institucional actual

No obstante las acciones que se tomaron para conjurar la crisis de 1982, la revisión integral de las normas orgánicas del sector financiero está pendiente de una definición de fondo. Es cierto que las medidas adoptadas con el Decreto 2920 de 1982 tuvieron éxito para evitar que se deteriorara la confianza del público. Pero ellas no han sido, ni pretendieron ser, la solución definitiva. Las drásticas sanciones penales y administrativas previstas para quienes se aparten de sus deberes y responsabilidades para con el Estado y la sociedad en general por sí solas, no logran disuadir totalmente a quienes aún quieren comportarse al margen de la ley; se requiere para ello una revisión a fondo de las normas vigentes sobre las instituciones financieras.

En los distintos foros en los que se ha analizado la situación del sector financiero desde 1982 para acá, se ha insistido acerca de la urgente necesidad que el país tiene de definir el objeto de los diversos intermediarios, según las necesidades del desarrollo económico del país, con el fin de tomar una decisión acerca de las clases, tamaño y funciones de las instituciones financieras. Al mismo tiempo, una adecuada caracterización del sistema es indispensable de manera que se consolide la profesionalización de sus directivos.

A manera de ejemplo para ilustrar la necesidad de esta definición puede citarse lo ocurrido con el sector solidario (cooperativas), el cual ha querido realizar la actividad cooperativa y al mismo tiempo desempeñar funciones bancarias. En 1987 se presentó al Congreso de la República una iniciativa que pretendía crear un marco institucional para que las cooperativas de ahorro y crédito o de

(24) Con el Decreto 3153 del 4 de noviembre de 1982.

seguros se dedicaran a desarrollar en forma masiva y habitual la actividad de intermediación de los recursos de ahorro, tanto de sus socios como de terceros. El proyecto citado buscaba asimismo que los organismos cooperativos de segundo grado y las instituciones auxiliares del cooperativismo de carácter financiero que así lo solicitaran, fueran reconocidos como bancos sin perder su carácter de organismos cooperativos.

Una norma de esta naturaleza eliminaría la facultad que hasta ahora se ha reservado el Estado para autorizar discrecionalmente el ejercicio de la actividad financiera. Tanto la Superintendencia Bancaria como el Banco de la República, oportunamente hicieron conocer al Parlamento sus observaciones sobre la inconveniencia e inconstitucionalidad de estos aspectos del proyecto y, gracias al reflexivo razonamiento del Congreso, estas iniciativas finalmente no prosperaron.

Por lo demás, la situación del sistema financiero actualmente es la siguiente: el sistema bancario está recuperando de manera acelerada su rentabilidad patrimonial; en los últimos años, los controles monetarios han evitado distorsiones en el funcionamiento del mercado y en la operación de las instituciones y se han creado condiciones favorables para la aplicación de un mayor ajuste interno de éstas. Como resultado de las medidas tomadas por el Gobierno y del esfuerzo mismo desplegado por las instituciones, el capital y reserva del sistema ha crecido apreciablemente y los indicadores financieros de las entidades bancarias vienen demostrando una recuperación significativa ⁽²⁵⁾.

En términos de propiedad y de tamaño, la estructura bancaria es actualmente muy concentrada y por lo mismo poco competitiva. Ello en nada favorece el logro de una mayor eficiencia y, por el contrario, se constituye en un obstáculo para la sana evolución del sistema financiero. Igual-

mente, el haber tenido que renunciar a la disciplina de mercado, para otorgarle apoyo estatal a los bancos con el objeto de recuperar la confianza del público en ellos, continúa teniendo unos elevados costos. En algunos bancos se observa una ineficiencia operacional que se refleja en altos costos administrativos, obsolescencia tecnológica y una proporción alta de activos improductivos.

Se ha conseguido que el sistema recupere un grado aceptable de flexibilidad para lo cual ha sido decisiva la reorientación de los instrumentos de control monetario hacia el uso de las operaciones de mercado abierto y la racionalización de los subsidios que se otorgan a través del crédito de fomento. No obstante que el encaje monetario y las inversiones forzosas y sustitutivas presentan una tendencia decreciente, siguen siendo una pesada carga, que las obliga a mantener elevados márgenes de intermediación.

Por las anteriores razones el Banco de la República considera oportuno resaltar la conveniencia que el país tiene de adoptar, una definición de fondo sobre la organización y el funcionamiento del sistema financiero. Considera el Banco que la revisión de los principios que hasta ahora han orientado la actividad financiera y las normas que la desarrollan debe revisarse a fondo, con el fin de establecer aquellos que deban guiar en adelante la actuación tanto de las autoridades como de los demás agentes del sistema.

Nada más el cambio del sistema financiero colombiano en cuanto a tamaño y composición hace necesario expedir un nuevo régimen financiero, a fin de codificar la dispersa legislación vigente en un solo texto que defina las normas generales con fundamento en las cuales deben

(25) Banco de la República, "Notas Editoriales"; *Revista Banco de la República*, mayo de 1988.

regirse los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento comercial, los almacenes generales de depósito y en fin, todos los intermediarios financieros que puedan o deban operar. Igualmente para que en una parte especial de dicho texto único, se reestructure el régimen particular para cada clase de institución financiera y se unifique el régimen penal financiero.

En resumen, el modelo que se sugiera para el sector financiero deberá resolver las deficiencias que muestra la historia producto de un crecimiento desordenado como el descrito en las secciones precedentes. Será necesario contar con una política concreta y con criterios definidos en favor de una composición institucional del sector financiero, para lo cual hay que volver a repasar los propósitos de la Misión Kemmerer cuyo criterio fue tener para Colombia "pocos bancos fuertes, con facultades muy variadas, (más) que un gran número de pequeñas instituciones, más o menos especializadas" (26), y adaptarlos a un ambiente propicio para el desarrollo institucional dentro de una sana competencia. Para el país es más importante tener un número limitado de instituciones sólidas y eficientes que permitan la movilización del ahorro existente y su correcta distribución, que un sistema financiero frágil por la abundancia de instituciones subcapitalizadas, incapaces de poner el ahorro al servicio de la financiación de inversiones. Las distintas instituciones que componen el sistema financiero —hoy en un franco proceso de recuperación—, deben desempeñar una función esencial en el proceso de desarrollo colombiano, para lo cual es necesario que gocen de una normatividad adecuada.

En otras palabras, es necesario prever la modernización estructural del sector, a

fin de que quede habilitado para movilizar el ahorro privado de tal manera que se utilice para financiar actividades productivas. Una regulación que tenga como meta este propósito, permitirá un sistema financiero con capacidad de ofrecer los recursos que necesita cualquier actividad económica productiva sin ningún tipo de restricciones. De otra parte, desarrollando aún más la exigencia de la profesionalización de la actividad financiera se logrará disuadir en forma definitiva a quienes aspiran a ejercer simultáneamente dos o más actividades, en la mayoría de las veces incompatibles entre sí.

La revisión del sistema debe enmarcarse dentro de un funcionamiento más libre del mercado, con el objeto de eliminar el conocido fenómeno de la represión financiera. Dicha orientación no es en ningún caso opuesta a la dirección y supervisión por parte de las autoridades para impedir que se diseñen prácticas tendientes a evadir la regulación básica deseable. La definición de una regulación marco del sector financiero debe, por lo tanto, conducir a la implementación de un sistema eficiente, es decir, con un desempeño orientado a conseguir una máxima productividad, que lo haga neutral en la asignación de los recursos y sensible a los cambios en las preferencias de los demandantes de servicios financieros. Sólo una mayor eficiencia y productividad reducirán los márgenes que se cobran por los servicios que se prestan a ahorradores e inversionistas.

Por último, el ordenamiento del sistema debe ser lo más exigente y riguroso posible pero al mismo tiempo flexible, de manera que le permita a las entidades que lo componen recoger y desarrollar

(26) Exposición de Motivos, Ley 45 de 1923.

las distintas innovaciones que vayan apareciendo como consecuencia de la rápida y progresiva evolución del mercado. Es importante evitar que se repita el proceso

según el cual cada innovación crediticia tenga que ir acompañada tanto de la creación de una nueva institución que se encargue de desarrollarla en forma exclusiva.

N.A. Con posterioridad a la elaboración de estas Notas el ponente del Proyecto de Ley sobre Inversión Extranjera, doctor Hernando Agudelo Villa y el señor Ministro de Hacienda han pensado solicitar a la Cámara de Representantes, en el pliego de modificaciones, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que éste expida un régimen integral sobre las instituciones financieras. En el momento de imprimir estas Notas no se conoce si dichas facultades han sido otorgadas. En todo caso, el análisis sobre el tema que aquí se ha tratado coincide con las opiniones expresadas tanto por el Gobierno como por el doctor Agudelo con respecto a la conveniencia de adoptar un estatuto orgánico del sistema financiero.

VIDA DEL BANCO

Conferida al Banco de la República la condecoración "Ciudad de Ibagué"

El 14 de octubre del año en curso, día del aniversario de la capital del Tolima, el Gobierno Municipal de dicha localidad, mediante Decreto 1280 del día mencionado, otorgó al Banco de la República la condecoración "Ciudad de Ibagué", en consideración a:

"Que la Condecoración 'Ciudad de Ibagué' fue creada por el Gobierno Municipal para exaltar y honrar a aquellas personas o Instituciones que en los distintos campos de la actividad humana sobresalgan por sus meritorios servicios a la comunidad.

Que el Banco de la República, a través de sus Juntas Directivas y sucesivos Gerentes, ha contribuido al desarrollo urbanístico e industrial mediante la construcción del

edificio sede, la Biblioteca Darío Echandía y la Casa de Moneda.

Que el Banco de la República al establecer la Biblioteca Darío Echandía, se constituyó en factor decisivo para el desarrollo cultural de la ciudad por el impulso de su actividad literaria, histórica y artística.

Que la acción de la Biblioteca en el campo de la extensión a la comunidad ha permitido la exaltación y estímulo de los nuevos autores tolimeses a quienes ha otorgado permanente escenario para su enlucimiento y prestigio.

Que a su vez el Banco de la República, con sobresaliente espíritu altruista ha otorgado constante apoyo a obras filantrópicas, sociales y humanitarias a diferentes instituciones ciudadanas.

Que es deber del Alcalde de la Ciudad dignificar al Banco de la República por su excelsa hoja de servicios y consagrar

su nombre con sincera gratitud en las mejores páginas del reconocimiento público de Ibagué”.

La citada distinción fue impuesta al Gerente General del Emisor, doctor Francisco J. Ortega Acosta, por el Alcalde Mayor, doctor Armando Gutiérrez, en ceremonia cumplida en el Salón de Sesiones del Honorable Concejo Municipal; igualmente, el doctor Ortega Acosta fue declarado Huésped de Honor y se le hizo entrega de las llaves de la capital tolimense, como testimonio de su destacado servicio a la comunidad nacional y demostración de afecto y hospitalidad.

Inauguración en Tunja de la Biblioteca “Alfonso Patiño Rosselli”

Con la asistencia, por parte del Banco, del Gerente General doctor Francisco J. Ortega A., de los doctores Roberto Salazar M., Abogado Subgerente y Jorge Enrique Sánchez O., Subgerente Administrativo, directivas de la sucursal de Tunja y del área cultural, así como de otras notables personalidades del ámbito nacional se efectuó la inauguración de la Biblioteca “Alfonso Patiño Rosselli” en la citada ciudad el 21 del presente mes.

La mencionada obra bibliográfica junto con la sala de exposiciones y el salón de conferencias constituye el área cultural del Banco de la República de la capital de Boyacá y tiene como sede el antiguo Claustro de San Agustín, joya arquitectónica restaurado por la Fundación para la Conservación y Restauración del Patrimonio Cultural Colombiano.

El nuevo centro de cultura posee una colección básica de 3.000 ejemplares referentes a todas las áreas y su crecimiento se verá favorecido por aportes de obras regionales de autores e instituciones boyacenses.

Así mismo, en el citado evento se abrió la exposición denominada “Selección de las Obras de Arte del Banco de la República”, la cual constituye un rico muestrario de las principales tendencias que han marcado nuestra historia artística y cuyo propósito es realzar las obras de la colección permanente del Instituto Emisor, las cuales, por su calidad, son significativas para el arte plástico nacional.

Nuevos gerentes para sucursales

La Junta Directiva del Banco, en sesión del 20 de los corrientes, nombró al doctor Carlos Humberto Guerrero Barrera, gerente titular de la sucursal del Banco en Ipiales. El economista Guerrero Barrera, quien ha desempeñado una meritoria labor durante 24 años en la Institución, en los departamentos de Tesorería e Internacional, ejerciendo desde 1984 la Subdirección de Cambios Internacionales, reemplaza al doctor Carlos Hugo Rodríguez M.

Igualmente, para ocupar la gerencia de la sucursal del Emisor en Quibdó, fue elegido el doctor Eduardo José Moldón Blandón, funcionario de amplia experiencia, quien se desempeñaba como Jefe de Investigaciones Económicas en la Sucursal de Armenia y sucede en su nuevo cargo al abogado Francisco Sánchez.