

Orientación del Sistema Financiero y sus resultados

I. Introducción

El sistema financiero institucional colombiano ha experimentado una importante evolución en las últimas dos décadas. De un sector caracterizado por un número reducido de entidades, dentro de las cuales los bancos tenían una influencia determinante (56.5% del total de activos del sistema en 1970), se ha pasado a un sistema en el que instituciones especializadas como las corporaciones de ahorro y vivienda, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial, ofrecen una gama mucho más amplia de oportunidades de captación y colocación. Ello permite la movilización de un volumen importante de ahorro de la economía en condiciones de mayor competitividad.

El grado de diversificación de los instrumentos de captación condujo a que la composición de las fuentes de recursos de la banca variara significativamente. Por ejemplo, en 1970 los depósitos en cuenta corriente representaron el 80.2% de las fuentes de recursos de los bancos, mientras que en 1987 éstos ascendían a sólo el 41.8%.

Los cambios anteriores corresponden a una evolución previsible del sistema financiero, a la cual ha contribuido la política del gobierno hacia el sector. En efecto, de una situación de marcada regulación, se ha pasado gradualmente, durante los últimos tres quinquenios, a otorgar mayor flexibilidad a la operación del sistema, tanto en la captación como en la asignación de recursos. Así las distor-

siones y excesivas regulaciones han sido progresivamente atenuadas.

A pesar de que en algunos períodos, por razones de control monetario, se acentuaron las restricciones a la actividad de los intermediarios financieros, la política de largo plazo se ha orientado a estimular la movilización de recursos prestables en un marco de flexibilidad y eficiencia crecientes. Ello, bajo el convencimiento de que es necesario tener en cuenta las señales del mercado tanto para la generación de ahorro como en la asignación del crédito. De esta forma se corrigen los problemas que para el manejo de la política económica y para el mismo sistema, implica mantener un esquema excesivamente restrictivo en su funcionamiento frente a condiciones variables de la economía. Se ha tratado, obviamente, de un proceso gradual, que consulta las limitaciones institucionales y las imperfecciones del mercado, pero que reconoce simultáneamente que no es posible regular sistemáticamente el sistema en contra de las tendencias del mismo.

Dentro de este criterio, las medidas tomadas por las autoridades, el año pasado y en lo corrido del presente, han pretendido continuar propiciando la tecnificación y la racionalización de los mecanismos de operación de todo el sistema y en particular del bancario. Al propio tiempo se han mantenido los objetivos fundamentales de la estrategia de recuperación del sistema financiero como son el fomento de la capitalización de sus entidades y la

movilización del elevado volumen de activos improductivos de las mismas.

En este orden de ideas, el objeto de las presentes Notas es reseñar, por una parte, las principales orientaciones de la política financiera, sus resultados recientes en términos de las tendencias de algunos indicadores de la actividad bancaria, y por otra, analizar las medidas más importantes tomadas durante los últimos años.

II. Orientación de la política financiera

Desde la década de 1970, las autoridades han orientado el manejo de la política financiera hacia el logro de una mayor eficiencia y competitividad para lo cual la flexibilidad en la operación de los intermediarios del sistema era indispensable. La reforma financiera en 1974 constituyó el comienzo de un proceso de progresivo ajuste a las múltiples regulaciones a las que estaba sometido el sistema financiero, con el propósito de permitirle a éste responder más eficazmente a las necesidades de los diversos agentes del mercado. Sin embargo, razones de tipo monetario originadas en la necesidad de compensar el efecto producido por la acelerada acumulación de divisas a finales de los años setenta, llevaron en la segunda mitad de la década a acentuar los controles a la expansión del crédito del sistema bancario.

La década de 1980 se inicia dentro de un marco de fuerte restricción financiera. Se habían efectuado importantes avances en la década anterior en términos de reducir la dispersión en las condiciones de rentabilidad de los distintos papeles del mercado, y se había logrado disminuir, si no eliminar, en la mayoría de los casos, la dependencia de los fondos de fomento de los recursos de emisión. No obstante seguían existiendo serias rigideces en el mercado, ocasionadas no sólo

por las medidas restrictivas de 1975-1980 sino por el enfoque de varias décadas de intervención en el sector. Estas rigideces debían removerse gradualmente en la medida que las condiciones fueran propicias, y el hacerlo constituía el reto de las autoridades en la década de los 80.

Conscientes de la carga que representaba el encaje marginal para el sistema bancario y de la necesidad de adecuar la estructura de tasas de interés a las condiciones del mercado, las autoridades reiniciaron a comienzos de los años ochenta, un proceso de reducción de las regulaciones del sistema que introdujo cambios fundamentales tanto en el mercado monetario como en el financiero. Por una parte, se liberaron las tasas de interés de los certificados de depósito a término (Resolución 10 de 1980 de la Junta Monetaria) bajo el convencimiento de un lado, de que a la larga resultaba imposible mantener congeladas las tasas de captación a niveles inferiores a las tasas esperadas de inflación; y de otro, que el intentar hacerlo terminaba por reducir los fondos disponibles para el otorgamiento de crédito y, lo que es más grave, inducía una asignación poco eficiente de los escasos recursos de ahorro. La Resolución 10 de 1980 de la Junta Monetaria resulta, por lo tanto, trascendental en cuanto establece la flexibilidad en las tasas de captación del sistema, y conduce a similar tratamiento para las tasas activas. Estas venían siendo libres de tiempo atrás, aunque con diversas formas de restricción que desaparecieron a raíz de la norma en mención.

Los encajes como instrumento de control monetario se habían usado intensamente por más de tres años. Sus altos niveles, vigentes durante un período muy prolongado habían dado lugar a que, a través del diseño de nuevas formas de captación, los bancos buscaran evadir su efecto restrictivo. Tenían, además, el inconveniente

de elevar los costos de captación del sistema, contribuyendo a presionar las tasas de interés. En consecuencia, a comienzos de la década se inicia el desmonte de los altos niveles de encaje prevalecientes. El objetivo, que habría de buscarse gradualmente, era reducirlos a niveles razonables para hacerlos, a la postre, más efectivos. Ello se realizó por etapas, primero eliminando el encaje marginal para nuevos depósitos a partir de enero de 1980; luego en 1983 liberando la porción que había sido congelada por ese mecanismo entre 1977 y 1980 y, finalmente reduciendo los niveles absolutos a 43% en 1984. El proceso no pudo continuarse en razón a la crisis de mediados de la década, que obligó a las autoridades monetarias a usar parte de estos recursos para estimular la capitalización del sistema financiero como explicaremos luego. Sin embargo, aún no se han logrado los niveles considerados como adecuados, objetivo que sólo se alcanzará en la medida que disminuyan las presiones fiscales sobre los recursos de emisión.

La flexibilización de las tasas de interés del crédito ordinario, y de un segmento importante de las captaciones del sistema, aunada a la menor dependencia del encaje como instrumento de control monetario y el uso, en cambio, de las operaciones de mercado abierto para este propósito, constituyeron pasos decisivos para avanzar hacia un sistema financiero más ágil y flexible, en concordancia con la rápida evolución de otros sectores económicos. Sin embargo, el escaso desarrollo de un verdadero mercado de capitales, que proveyera recursos estables para créditos de largo plazo, seguía siendo un vacío sensible en el sistema. Era necesario ir avanzando hacia la eliminación de este obstáculo, en forma paralela a la modernización del mercado monetario. Ello dio pie para la introducción de importantes cambios en la estructura del crédito de fomento.

Tres criterios fundamentales han guiado, la orientación de dicho frente en los últi-

mos años. El primero, básico para preservar un manejo monetario prudente, era mantener desligado el crédito de fomento de los recursos de emisión. Ello se había logrado en los años setenta y resultaba fundamental resistir las presiones tendientes a modificar este enfoque. El segundo era el reconocimiento de que, a la larga, intentar orientar recursos hacia algún sector a tasas artificialmente bajas, terminaba por derrotar el objetivo básico deseado, cual es que el ahorro realmente fluya hacia el sector prioritario y no se desvíe hacia donde se ofrecen rendimientos más atractivos. El tercero era el convencimiento de que para que los intermediarios financieros participaran activamente en la movilización de recursos de largo plazo hacia alguna actividad, debían tener una certeza razonable de que al hacerlo tendrían la flexibilidad para ajustar sus ingresos en la medida que se presentaran cambios en sus costos de captación.

Los criterios anteriores llevaron a reafirmar la política de que el crédito de fomento debía nutrirse con recursos de ahorro, ya fueran de origen interno o externo y que, más importante que el costo de los préstamos, era su disponibilidad a los plazos requeridos por las características de los proyectos de inversión. El elemento implícito de subsidio en el crédito de fomento debía venir más de la transformación de plazos, que el mercado solo no realizaba, que por tasas de interés artificialmente bajas las cuales tendían, en últimas, a limitar los recursos disponibles.

En consecuencia, desde comienzos de la presente década se adoptan medidas tendientes a adecuar las tasas de interés del crédito de fomento según el nivel de los costos de captación de los recursos, y se abandona gradualmente el criterio de tasas de interés fijas en favor de uno de tasas flexibles. En un comienzo ello se hizo solamente con respecto a los recur-

sos aportados directamente por los intermediarios financieros, a fin de asegurar su participación creciente. Más adelante se ha venido extendiendo el criterio a los recursos aportados por el Banco de la República con el propósito no sólo de evitar pérdidas a los fondos de fomento, sino de ir ajustando el rendimiento reconocido a las inversiones forzosas que los nutren.

La crisis financiera de 1982 alteró nuevamente el curso de la política económica en lo que respecta a este sector. Son numerosos los análisis que se han hecho de la misma y no vamos a retomar el tema ahora. Sin embargo, podría decirse que hubo varias lecciones de importancia que se derivaron de esta coyuntura. Por una parte, se hizo evidente que existían más riesgos que los comúnmente aceptados en la actividad financiera, y que el crecimiento desmedido de estas entidades bajo parámetros poco ortodoxos de manejo bancario podría conducir a la quiebra de las instituciones. Esto se veía agravado en la medida que el sector financiero, y el mismo sector real de la economía, habían basado el crecimiento de los últimos años en una tendencia al sobreendeudamiento, en desmedro de su capitalización. En consecuencia, resultaba de vital importancia detener las pérdidas que estaban generando algunas entidades y propender por su fortalecimiento patrimonial y por una mayor generación de utilidades que diesen bases sólidas de capital para permitir el crecimiento futuro del sector. Para ello se requería primero rescatar a las instituciones en crisis, promover la capitalización empresarial y continuar luego con una estrategia que permitiera mayor eficiencia en el funcionamiento de estas entidades.

De esta forma, se diseñaron diferentes mecanismos de capitalización tanto a nivel del sector real (Fondo de Capitalización Empresarial) como del sistema finan-

ciero (Fondo de Capitalización Financiera). En este último aspecto debe resaltarse además, el papel jugado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras que será analizado con detenimiento más adelante.

Al propio tiempo, a través de la política tributaria (Ley 75 de 1986), se indujo a las empresas a acudir en forma más importante al mercado de capitales y menos al endeudamiento, reduciendo gradualmente la deducción sobre intereses a la porción real de los mismos y eliminando, además, la llamada doble tributación.

Desarrollos en los dos últimos años

En materia de eficiencia cabe destacar tanto las medidas tomadas por las autoridades en esta dirección como la labor ejercida por la Superintendencia Bancaria. En el primero de estos aspectos, se deben resaltar las modificaciones introducidas al sistema de inversiones forzosas, así como los avances logrados en términos de la racionalización del régimen de encajes; en el segundo, la tecnificación de los sistemas de control y la mejoría en la oportunidad y fidelidad de la información.

A. El régimen de inversiones forzosas y del encaje

El régimen de inversiones forzosas que enfrenta el sistema financiero, surge del convencimiento de que se requiere la intervención del Estado para garantizar unos flujos adecuados de recursos hacia determinados sectores, y de que el mercado, por sí solo, no está aún en capacidad para realizar la transformación de plazos que requieren determinadas actividades. Gradualmente ha ido quedando atrás la noción de que el crédito dirigido debe ir acompañado, además, de grandes subsidios. Estos no sólo gravan excesivamente a quienes tienen que aportar los recursos (las instituciones financieras) sino que

con frecuencia inducen la desviación del crédito y limitan, en últimas, el monto de los fondos que se desea llegue a los sectores escogidos.

Los planteamientos anteriores han dado pie para que las autoridades insistan en mantener vigentes los mecanismos de crédito dirigido. Pero al mismo tiempo las han llevado a reconocer la importancia que, para el éxito de dichos sistemas, tiene reducir las cargas excesivas que para los intermediarios pueden representar tasas de interés sobre las inversiones forzosas muy distantes de las tasas de captación. Por ello gradualmente se ha procurado mejorar la rentabilidad de esas inversiones. Para tal fin, recientemente se han adoptado las medidas que comentamos en seguida.

Desde el punto de vista de las inversiones forzosas y del encaje, las autoridades monetarias, con el propósito de facilitar su cálculo y contribuir a mejorar la rentabilidad del sistema bancario, reestructuraron mediante las Resoluciones 57 y 72 de 1987 de la Junta Monetaria, el esquema de inversiones de dichas entidades, siendo sus cambios más importantes la redefinición de la base para el cómputo de la inversión de Ley 5a. (Títulos de Fomento Agropecuario) y la sustitución de la tenencia obligatoria de los títulos por la suscripción primaria de los mismos.

Con el propósito de simplificar la definición de la base, sobre la cual se computa la inversión en títulos de la Ley 5a. de 1973, la Junta Monetaria la limitó a las colocaciones en moneda nacional, netas del crédito de fomento y de las deudas malas. De esta forma se incluyen ahora los préstamos efectuados con recursos provenientes de certificados de depósito a término (antes excluidos) y en cambio se sacaron de la base del cómputo las colocaciones en moneda extranjera. Esto último permite eliminar factores de incertidumbre en el cálculo de la inversión forzosa, por ejem-

plo la evolución de la tasa de cambio, y suprime uno de los principales obstáculos a la financiación directa del comercio exterior por parte de los bancos comerciales del país, utilizando las líneas de crédito externas.

De otra parte, la Junta Monetaria autorizó la venta en el mercado secundario de valores, de los títulos de fomento agropecuario y los nuevos títulos de crédito de fomento computables para el encaje sobre CDT de bancos, corporaciones y compañías de financiamiento comercial. De esta manera se pasó de la tenencia obligatoria por parte de las entidades financieras de sus principales inversiones forzosas y del encaje, a la sola obligación de suscripción primaria, quedando las entidades financieras obligadas a restablecer la inversión, a la maduración del título y a efectuar la suscripción adicional por incremento de los requeridos.

El mecanismo permite liberar recursos de inversiones poco lucrativas frente a su costo de captación, para ser utilizados en colocaciones nuevas con rendimientos de mercado. Así, el beneficio neto para el sistema dependerá de su margen financiero, es decir, la diferencia entre el costo de captación y la tasa de colocación. Debe anotarse que en este caso los costos de captación deben reducirse por cuanto los bancos colocan en el mercado títulos del Banco de la República que el mercado transa a tasas de interés inferiores a los CDT bancarios.

El segundo aspecto es el relacionado con la profundización y desarrollo del mercado financiero. El solo hecho de introducir documentos nuevos al mercado de títulos valores debe entenderse como una ampliación en la gama de posibilidades para el inversionista y por lo tanto, como un paso hacia el fortalecimiento del mercado financiero que tanto requiere el país en aras de un mejor aprovechamiento del ahorro privado.

Con estas modificaciones se libera en parte al sistema bancario de la carga implícita en la obligación de mantener inversiones de baja rentabilidad, con lo cual se logra un beneficio directo sobre los ingresos financieros del sistema y obviamente un mejoramiento de su rentabilidad.

Además de permitir la negociación de los Títulos de Fomento Agropecuario en el mercado secundario, la Resolución 72 de 1987 de la Junta Monetaria ajustó el rendimiento que se reconoce a esta inversión. Desde el año 1984, se había fijado un interés adicional del 7% anual a los Títulos de Fomento Agropecuario, con el fin de que los establecimientos bancarios destinaran estos recursos a la constitución de una reserva especial para la protección de cartera (Resolución 29 de 1984). Esta sobretasa fue reducida al 6% a partir de enero de 1987 e incorporada a la rentabilidad total de dichos títulos a partir de la resolución en mención, la cual fija un rendimiento del 17.36% anual efectivo para estos títulos.

Dado que la variación de estos rendimientos representa un costo adicional para los fondos financieros, se ha continuado con la política de modificar las tasas de interés de su cartera para tener en cuenta los costos de captación en el mercado. Salvo el crédito agropecuario de corto plazo, la totalidad del crédito industrial (Resoluciones 24 y 25 de 1987), así como el crédito a los municipios a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (Resolución 53 de 1987 de la Junta Monetaria) y el crédito de capital de trabajo concedido por el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) se le asignó un costo definido en términos de la DTF. En el caso del FFAP dicha política se ha aplicado solamente a los créditos de mediano y largo plazo (Resolución 1 de 1987 de la Junta Monetaria).

De esta forma, como ya se señaló, se ha reemplazado parte del subsidio otorgado

a través de tasas de interés por la seguridad de volúmenes crediticios suficientes y oportunos, así como por la existencia garantizada de una transformación de plazos para otorgar crédito de fomento sin crear riesgos a los intermediarios. Las autoridades abandonaron así un esquema con el cual, además de los efectos nocivos mencionados en términos de las finanzas de los fondos se "abaratán arbitrariamente los costos del capital y lleva a decisiones de tecnología e inversión que no reflejan adecuadamente los precios relativos del capital y del trabajo" (1). En esta materia se ha buscado que cuando sea necesario otorgar subsidios, se dé una mayor transparencia al costo de los mismos, incorporándolos al presupuesto nacional.

B. El régimen de encajes

En lo que respecta al manejo de los encajes, el propósito de continuar con una reducción gradual de los mismos se ha visto obstaculizado por las presiones monetarias de los últimos 18 meses. Para poder proseguir en esta dirección se requerirá una mayor reducción del déficit del sector público, lo cual está previsto en las proyecciones macroeconómicas para el próximo bienio. En el entretanto, sin embargo, se han dado pasos tendientes a facilitar su cómputo y su previsibilidad, y además se ha procurado ir disminuyendo la dispersión entre tasas de encaje de distintos tipos de depósitos. A continuación comentamos estos desarrollos.

En materia de encaje, la autoridad monetaria ha actuado básicamente en dos frentes: el primero, modificando el método de cómputo del mismo, al pasar de un sistema contemporáneo a otro que podríamos denominar *semi-desfasado* donde el período del encaje requerido coincide

(1) Discurso del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Luis Fernando Alarcón, en la XXV Convención Bancaria, Cartagena, noviembre de 1987.

parcialmente con el presentado. Con ello se consigue mejorar el control y facilitar a los bancos el manejo de su tesorería. El segundo, fue la búsqueda de una mayor homogeneidad en los encajes requeridos, reduciendo la dispersión de los encajes sobre los diferentes tipos de depósitos o exigibilidades. Este es un paso en la dirección de ir gradualmente logrando una mayor unificación de los regímenes de encaje que, de una parte facilite el manejo de tesorería de los bancos, y de otra evite que, por razones de rentabilidad, los bancos induzcan traslados de depósitos con encajes altos a depósitos con niveles más bajos, con lo cual si bien mejoran su posición financiera entorpecen de manera importante las labores de control monetario.

1. El sistema de cómputo

Tradicionalmente en Colombia se han mantenido dos mediciones complementarias para el control y el cómputo de los encajes del sistema bancario; la posición promedio diaria semanal y la mensual de encaje; la primera hace referencia al cumplimiento diario de los requisitos de encaje y la segunda, acumula durante el mes calendario los resultados obtenidos de excesos y defectos diarios.

Con el sistema vigente hasta noviembre de 1987, los períodos de cómputo y de cumplimiento de la posición promedio semanal eran contemporáneos; es decir, tanto las cuantías requeridas como aquellas presentadas se calculaban con base en el promedio diario observado para la misma semana. Adicionalmente, se cobraba una sanción sobre los defectos semanales equivalente al 3.5% mensual sobre el total de los días hábiles del respectivo mes y en el caso de una posición mensual negativa, se le negaba durante un mes el acceso a los cupos de redescuento del Banco de la República.

Dicho sistema presentaba varios inconvenientes que dificultaban el cumplimiento

del requisito de encaje por parte de los bancos. Primero, al ser contemporáneo, conducía a las tesorerías de estas entidades a trabajar con un alto grado de incertidumbre, acerca de la base del cálculo debido a la carencia de información adecuada sobre el valor de sus pasivos y las disponibilidades mismas de encaje. Ello inducía un comportamiento inestable de la reserva bancaria a lo largo de la semana, ya que los bancos debían ajustar su promedio hacia el final de la misma sin conocer claramente la situación de los días anteriores. Por consiguiente era común observar situaciones de sobreencaje en los primeros días de la semana y de desencaje en los últimos (2). Así mismo, el sistema de sanciones era inefectivo debido al rezago entre el momento del incumplimiento y la aplicación de la multa, y dado que la sanción por desencaje mensual, además de afectar a los usuarios del sistema bancario, recaía en forma bastante desigual sobre estas entidades, dependiendo del peso de los recursos de redescuento en el total de pasivos.

Simultáneamente, se introdujo el mecanismo conocido como "carry-over" o sea el traslado automático de los desencajes superiores al 1% del requerido en la posición promedio diaria y en la posición mensual, al período siguiente, a cuyo requerido se adicionan. Al hacerse automático el mecanismo de compensación de desencajes de una semana a otra debe igualmente disminuir la variabilidad de la demanda por reserva bancaria y por tanto se introduce una mayor estabilidad en el multiplicador monetario, gracias a un coeficiente de reserva más estable; esto facilita el manejo monetario.

(2) La Resolución 58 de 1987 de la Junta Monetaria, como ya lo mencionamos, pasó de un sistema contemporáneo a otro con rezago de un día, donde el encaje requerido promedio diario de viernes de la semana anterior a jueves de la semana en curso, se compara con el encaje presentado promedio diario de lunes a viernes de la semana vigente. Con esto básicamente las entidades bancarias ganan en información lo cual debe redundar en un manejo más eficiente de su tesorería.

El actual sistema requiere un manejo dinámico y flexible de la liquidez primaria (más exactamente de la oferta de reserva bancaria) por parte del Banco Emisor. Para ello es necesario contar con mecanismos ágiles de contracción y expansión de la reserva bancaria donde la efectividad del cupo ordinario de crédito a la banca comercial juega un papel importante; en este sentido hemos puesto de presente en entregas anteriores la necesidad de revisar la reglamentación vigente para este cupo. Vale la pena aquí mencionar que para ir logrando ese manejo ágil de la oferta de recursos primarios se introdujo en el presente año el mecanismo del "REPO", mediante el cual el Banco de la República recompra transitoriamente, por períodos de pocos días (máximo 7) sus propios títulos, para otorgar liquidez al sistema. La agilidad del instrumento ha permitido graduar la liquidez cuando otros factores, primordialmente la Tesorería, la afectan por períodos cortos (3).

2. Unificación de los encajes

En lo que hace referencia a los encajes diferenciales, las Resoluciones 58 y 61 de 1987 fijaron en el 22% los encajes sobre depósitos fiduciarios, Certificados de Depósito de Ahorro a Término (CDAT), emitidos con posterioridad a noviembre 30 de dicho año, y otras exigibilidades a más de 30 días (diferentes de los Certificados de Depósito a Término). Así mismo, a partir de marzo de 1988, en virtud de la Resolución 1 de este año de la Junta Monetaria, se fijó el encaje sobre depósitos oficiales de todo orden (diferentes de aquellos sobre los cuales se emitan CDT y depósitos fiduciarios distintos del recaudo de impuestos) en un 65%. Si bien esta medida significa un esfuerzo para apoyar el control monetario, igualmente apunta en la dirección de reducir las tasas diferenciales de encaje.

Nótese que una menor dispersión en los requisitos de encaje significa la posibili-

dad de un manejo de tesorería por parte de la banca más expedito, puesto que facilita la predicción de los requisitos de encaje. Es en este sentido que esta política debe contribuir a mejorar la eficiencia del sistema bancario, ya que un buen manejo de tesorería debe permitir maximizar la utilización de los recursos de que dispone un banco.

Como conclusión puede afirmarse que, a pesar de los ajustes que transitoriamente ha debido dar el gobierno a la orientación de la política monetaria para manejar las coyunturas especiales en los últimos dos lustros, el objetivo de propender por un sistema financiero que opere en forma más eficiente y respondiendo de manera más flexible a las señales del mercado, ha sido la meta que ha predominado en su política de largo plazo. Obviamente el proceso ha sido gradual y así debe serlo para evitar los traumatismos que se derivarían de desmontar abruptamente mecanismos que en algunos casos se remontan a más de 40 años. La estrategia de manejo del sistema financiero debe continuar orientada hacia lograr una mayor flexibilidad de los intermediarios y una menor dependencia de los encajes como instrumento de control monetario. Debe propiciar igualmente una sana competencia entre los distintos intermediarios así como cambios de fondo al interior de las instituciones en busca de elevar la productividad de los bancos. Sólo de esta forma será posible reducir los márgenes de intermediación excesivamente elevados con que opera el sistema, para cambiarlos por la generación de crecientes flujos de ingresos financieros a través de la movilización de un mayor volumen de recursos de crédito. De lo contrario, la economía generará los mecanismos para reducir los márgenes de intermediación; a este respecto es interesante mencionar cómo las mismas empresas del sector real están

(3) Resolución 27 de 1988 de la Junta Monetaria.

presionando aumentos de eficiencia en el sistema financiero, por procedimientos como el de acudir directamente al mercado para emitir sus propios instrumentos de captación y así evitar los elevados márgenes con que está operando.

III. Resultados del sistema bancario ⁽⁴⁾

Como se aprecia en el Cuadro 1, el sistema bancario ha recuperado de manera acelerada su rentabilidad patrimonial en los últimos dos años. Para 1987 la rentabilidad del total de bancos alcanza 19.4% superior a todas las tasas observadas desde el año 1982. Por grupos, los más rentables han sido los bancos privados y los mixtos aun cuando se observa un comportamiento favorable de aquellos oficia-

lizados cuyas pérdidas disminuyen de un 288.0% de su patrimonio en 1985 al 17.6% en 1987.

El comportamiento anotado en cuanto a los indicadores de rentabilidad resulta de una clara tendencia hacia la recuperación de los márgenes financieros desde 1986, producto de un leve incremento en los ingresos provenientes de los activos productivos y de las inversiones forzosas, así como de la disminución en el costo de los pasivos. Contribuye también a este fenómeno, el descenso en el peso de las provisiones (Cuadro 2). Ello ha conducido

(4) En esta sección se analizan algunos indicadores de la actividad del sistema bancario, excluyendo al Banco de Colombia ya que, por el volumen de sus operaciones y por sus características peculiares, su inclusión conduciría a interpretaciones erróneas de los resultados.

CUADRO 1

Rentabilidad patrimonial del sistema bancario (1)

(Porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Total	26.8	9.2	11.0	12.6	-12.3	7.3	19.4
Privados	30.1	27.7	27.3	31.1	12.5	21.7	34.7
Mixtos	27.1	22.9	16.5	13.4	27.4	24.4	27.3
Oficiales Trad.	24.3	-8.9	-2.6	3.3	-3.0	12.6	19.3
Nuevos oficiales (2)	24.0	19.4	14.1	-7.2	-288.0	-67.4	-17.6
Tasa de inflación (3)	26.4	24.0	16.6	18.2	22.5	20.9	24.0

* Datos provisionales para 1987.

(1) Rentabilidad patrimonial = Utilidad neta / (Capital pagado + BOCEAS + Reserva legal + Reserva eventual).

(2) Excluye Banco de Colombia.

(3) Calculadas con base en el IPC Total Nacional.

Fuente: Departamento de Investigaciones Económicas — Banco de la República.

NOTAS EDITORIALES

CUADRO 2

Indicadores de productividad, eficiencia y protecciones

(Porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Margen financiero bruto							
Activos productivos							
Total	11.9	11.7	10.7	9.4	9.0	10.0	10.5
Privados	10.6	11.4	10.7	9.4	9.7	11.0	11.4
Mixtos	11.8	12.7	11.3	10.4	10.3	11.1	11.5
Oficiales tradicionales	13.8	12.3	11.3	10.2	9.2	10.0	10.3
Oficiales nuevos	11.2	10.4	8.1	5.0	1.8	1.8	2.3
Ingresos financieros							
Activos productivos							
Total	25.6	26.8	23.9	24.6	24.3	24.7	24.6
Privados	24.6	27.2	25.1	25.0	25.5	25.7	25.1
Mixtos	26.9	30.9	27.0	27.4	26.8	27.2	27.7
Oficiales tradicionales	24.8	24.4	21.7	23.7	22.4	23.4	23.3
Oficiales nuevos	30.5	30.5	24.7	24.0	25.6	23.9	25.9
Egresos financieros							
Pasivos totales							
Total	9.9	11.0	9.7	11.2	11.0	10.9	10.6
Privados	10.5	11.9	10.7	11.8	11.5	10.8	10.3
Mixtos	11.8	14.2	12.3	13.0	12.6	12.5	13.0
Oficiales tradicionales	7.8	8.6	7.6	9.7	9.4	10.0	10.0
Oficiales nuevos	13.0	13.6	11.8	13.5	15.4	13.9	12.9
Margen financiero neto							
Activos productivos							
Total	11.3	10.3	9.3	7.5	6.3	8.2	8.7
Privados	10.1	10.7	9.6	7.9	7.1	8.9	9.4
Mixtos	11.3	12.2	10.4	9.0	9.2	10.0	10.5
Oficiales tradicionales	12.9	9.5	9.3	7.7	7.2	8.6	8.9
Oficiales nuevos	10.8	9.9	6.8	2.9	-7.6	-3.7	-2.8
Provisiones (P y G)							
Activos productivos							
Total	0.6	1.5	1.4	2.0	2.7	1.9	1.7
Privados	0.4	0.7	1.1	1.5	2.6	2.1	2.0
Mixtos	0.5	0.6	0.9	1.4	1.1	1.1	1.0
Oficiales tradicionales	0.9	2.8	2.0	2.6	2.0	1.4	1.4
Oficiales nuevos	0.4	0.5	1.3	2.1	9.4	5.5	5.1
Margen financiero neto							
Costos operacionales							
Total	165.8	138.2	134.5	102.7	89.0	112.4	127.7
Privados	176.0	148.9	142.8	115.9	104.3	130.4	143.5
Mixtos	166.2	162.8	152.9	137.5	155.6	161.8	161.1
Oficiales tradicionales	156.8	120.4	127.6	95.5	94.3	111.8	110.5
Oficiales nuevos	167.2	143.3	112.1	44.3	-93.1	-39.6	-28.7
Costos operacionales							
Activos productivos							
Total	6.8	7.4	6.9	7.3	7.1	7.3	6.8
Privados	5.8	7.2	6.7	6.8	6.8	6.9	6.5
Mixtos	6.8	7.5	6.8	6.6	5.9	6.2	6.5
Oficiales tradicionales	8.2	7.9	7.3	8.0	7.6	7.7	6.9
Oficiales nuevos	6.5	6.9	6.1	6.5	8.2	9.3	9.8

* Cifras provisionales. Los cálculos excluyen al Banco de Colombia.

Fuente: Departamento de Investigaciones Económicas — Banco de la República.

a una evolución más dinámica del margen financiero neto que, unida a las ganancias en eficiencia (que se aprecian al observar la relación de costos operacionales a activos productivos), han permitido que dicho margen cubra cada vez una porción mayor de estos gastos.

El descenso en el peso de las provisiones concuerda con la disminución de la cartera vencida y de las deudas de dudoso

recaudo. Después de representar un 15.9% del total de préstamos y descuentos del sistema en 1984, su peso ha descendido paulatinamente hasta alcanzar el 10.3% en 1987 (Cuadro 3). Con relación al patrimonio, se han reducido a la mitad de éste en el mismo período, lo cual muestra el incremento en la solvencia del sistema derivado del acelerado proceso de capitalización efectuado en dichos años.

CUADRO 3
Indicadores de riesgo y calidad del activo
(Porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Activos productivos							
Activo total							
Total	65.5	65.3	66.8	67.4	66.5	66.8	67.9
Privados	66.9	66.9	66.0	68.0	66.4	65.7	67.4
Mixtos	71.0	69.5	70.6	69.8	69.4	70.2	72.8
Oficiales tradicionales	63.9	63.9	67.0	66.5	66.0	67.7	69.5
Oficiales nuevos	61.2	61.4	65.0	65.8	65.2	60.5	51.2
Cart. Ven. + DDR Brutas							
Préstamos y descuentos							
Total	7.6	11.8	11.8	15.9	14.9	13.2	10.3
Privados	5.5	7.7	8.7	11.5	10.6	9.1	7.2
Mixtos	5.1	6.7	7.4	10.8	8.2	6.9	7.2
Oficiales tradicionales	9.6	15.7	14.7	18.2	18.0	15.5	12.1
Oficiales nuevos	10.8	16.2	14.3	26.4	26.5	30.7	22.2
Cart. Ven. + DDR Netas							
Patrimonio							
Total	38.1	55.1	56.9	83.8	80.6	50.4(1)	41.2(1)
Privados	24.1	33.6	36.7	51.4	44.3	29.1	25.8
Mixtos	30.4	33.8	38.2	56.3	39.6	27.5	33.9
Oficiales tradicionales	52.8	75.4	80.1	106.6	111.6	62.5(1)	52.2(1)
Oficiales nuevos	55.9	92.2	80.0	199.0	-2.260.9	300.3	89.6
Tasa de crecimiento real de Cartera vencida más DDR brutas (2)							
Total		57.7	13.2	35.3	-1.3	-8.2	-15.9
Privados		36.2	18.9	33.6	-5.7	-8.6	-16.3
Mixtos		28.8	34.1	47.5	-9.9	-10.1	8.3
Oficiales tradicionales		78.0	13.7	24.9	7.6	-10.7	-11.4
Oficiales nuevos		46.8	-6.0	79.4	-18.2	3.7	-41.5

(1) Las cifras incluyen el capital garantía del Banco del Estado desde el segundo semestre de 1986.

(2) Tasa de crecimiento real = $\frac{1 + \text{Tasa crecimiento nominal}}{1 + \text{Inflación (IPC Total Nacional)}} - 1$

* Datos provisionales. Se excluye de los cómputos al Banco de Colombia.

Fuentes: Balances y Revistas del Banco de la República.

Como fruto de las medidas tomadas por el gobierno (Fondo de Capitalización Financiera, Fondo de Garantías, capital garantía) y del esfuerzo mismo de las instituciones, el capital y reservas del sistema crecieron a tasas sin precedente, especialmente en el año 1986. El incremento real de estas variables pasó de un valor negativo de

10.1% en 1984 al 39.7% en 1986 (Cuadro 4), siendo los bancos oficiales nuevos los más dinámicos, lo cual resulta lógico si se tiene en cuenta que a ellos se han dirigido los mayores esfuerzos de capitalización, fundamentalmente a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras como herramienta básica de recuperación.

CUADRO 4
Indicadores de solvencia y capitalización*

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Relación Pasivos/Capital (1)							
Total	6.4	5.8	6.3	7.0	8.3	6.8	7.5
Privados	5.7	5.8	6.3	6.9	8.3	7.8	8.7
Mixtos	5.7	5.0	4.9	5.5	6.2	5.7	6.2
Oficiales tradicionales	7.3	5.7	6.3	7.3	9.1	7.0	8.2
Oficiales nuevos	7.2	7.5	7.5	8.0	7.8	4.0	3.3
Relación CDT/Capital (1)							
Total	2.5	2.0	2.2	2.7	3.3	2.8	3.1
Privados	2.6	2.2	2.2	2.8	3.4	2.9	3.3
Mixtos	4.2	2.8	3.3	4.2	4.7	3.9	4.2
Oficiales tradicionales	1.8	1.5	1.8	2.2	2.8	2.6	3.1
Oficiales nuevos	3.0	2.2	2.5	3.1	3.5	2.1	1.7
Capital + Reserva (%)							
Patrimonio							
Total	52.2	55.2	48.4	47.6	51.0	55.4(2)	57.0(2)
Privados	46.0	41.7	35.5	34.9	34.9	41.0	43.0
Mixtos	57.5	58.6	58.0	58.7	58.2	63.3	65.7
Oficiales tradicionales	56.5	69.3	60.7	57.1	58.1	54.8	53.0
Oficiales nuevos	59.6	56.7	49.1	57.6	-765.4	256.3(2)	204.9(2)
Tasa de crecimiento real del capital y reservas (3) (%)							
Total		10.5	-9.3	-10.1	-2.5	39.7	9.6
Privados		-11.4	-10.9	-8.5	-2.6	41.9	5.6
Mixtos		23.5	10.0	-5.4	15.4	31.0	-2.6
Oficiales tradicionales		38.8	-11.8	-10.9	-2.5	23.2	8.8
Oficiales nuevos		-12.4	-12.7	-17.3	-28.4	160.4	37.5

* Datos provisionales. Se excluye de los cálculos al Banco de Colombia.

(1) Capital = capital pagado + reservas + capital garantía + BOCEAS + Superávit congelado a mayo 31.

(2) Las cifras incluyen el capital garantía del Banco del Estado desde el segundo semestre de 1986.

(3) Tasa de crecimiento real = $\frac{1 + \text{Tasa crecimiento nominal}}{1 + \text{Inflación (IPC Total Nacional)}} - 1$

Fuente: Departamento de Investigaciones Económicas — Banco de la República.

Como se observa en el Cuadro 5, de un incremento de \$ 151.660 millones en el capital total del sistema entre los años 1984 y 1987, las capitalizaciones efectuadas por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras representan el 18.9%; aquellas provenientes de la utilización de

la línea de capitalización financiera (Resolución 60 de 1984 de la Junta Monetaria) el 12.2% y el mecanismo de capital garantía contribuye con el 47.3%. Por su parte, las otras fuentes (capitalización de utilidades y recursos aportados por los accionistas) representan el 21.6% restante.

CUADRO 5
Capitalización del sistema bancario
(Millones de pesos)

	Capitalización						Fuentes										
	K+R* (1)	Boceas (2)	Cap. garantía (3)	(1)+(2) +(3) (4)	Var. (1)+(2) (5)	Var. (4) (6)	Cap. FGIF (7)	(7) (5)	(7) (6)	Redesc. nuevos FKF (8)	(8) (5)	(8) (6)	Var. capi- tal garan- tía (9)	(9) (6)	Otros (10)	(10) (5)	(10) (6)
Fin de																	
1981	28 079			28 079													
1982	37 124			37 124	9 045	9 045									9 045	100.00	100.00
1983	39 016			39 016	1 892	1 892									1 892	100.00	100.00
1984	38 599			38 599	-417	-417									-417	100.00	100.00
1985	43 556	2 143		45 699	7 100	7 100			2 061.7	29.04	29.04				5 038.3	70.96	70.96
1986	72 146	19 027	71 787	162 960	45 474	117 261	22 400	49 26	19 10	13 117.0	28.85	11.19	71 787	61 22	9 957	21.90	8.49
1987	92 367	26 085	71 787	190 259	27 299	27 299	6 236	22 84	22 84	3 313.8	12 14	12 14	0	0 000	17 749.2	65.02	65.02
Fin 1984 - Fin 1987					79 873	151 660	28 636	35 85	18 88	18 492.5	23.15	12.19	71 787	47 33	32 744.5	41.00	21.59

* K + R = Capital Pagado + Reserva Legal + Reserva Eventual

NOTAS

- No necesariamente los redescuentos del FKF de un año corresponden a una capitalización del mismo. Es posible que esta se presente durante el siguiente
- OTROS incluye otras fuentes de capitalización, como la adelantada por el sector privado y los accionistas de los bancos con recursos propios (que incorpora la reinversión de utilidades), y otras fuentes como la capitalización del Banco del Estado en 1982 por \$ 5 173 millones, que, como se aprecia, equivale a más del 50% de la capitalización de ese año

A pesar del comportamiento de estos indicadores para el total del sistema, se observa que por grupos existen diferencias en los niveles presentados por algunos de ellos. Los bancos mixtos constituyen claramente el grupo con mejores resultados. El rendimiento de sus activos es superior al del resto del sistema, lo que le permite retribuir mejor sus pasivos y alcanzar de todas maneras márgenes más elevados que los de los otros grupos. Sin embargo, se observa un leve deterioro en la eficiencia (costos

operacionales/activos productivos) y en la calidad de su cartera en los últimos años. A su vez, la carga de costos operacionales ha dificultado la recuperación de los bancos oficiales nuevos. Ello se debe a que no han podido reducir sus gastos en la misma proporción en que han caído sus activos productivos. Solamente con un crecimiento sostenido de sus activos, aunado a un estricto control de costos en la medida que ese aumento se presente, podrán superar este difícil problema.

Los bancos privados y los oficiales tradicionales muestran una evolución relativamente paralela de sus respectivos indicadores ⁽⁵⁾ en los últimos años (1985 a 1987), aun cuando estos últimos operan con márgenes financieros menores con relación a sus activos productivos y el peso de su cartera mala respecto del patrimonio duplica el nivel observado para los bancos privados y es el más alto del sistema después de los bancos oficiales nuevos. Este hecho no deja de ser preocupante, por cuanto su persistencia parecería indicar que los criterios para el otorgamiento de crédito por parte de la banca oficial deberían buscar mayor rigurosidad. Se pueden aducir múltiples razones para este fenómeno, pero su presencia debe servir de alerta para corregir probables fallas que, de persistir, crearán serias dificultades en el futuro.

En lo que hace a los bancos recientemente oficializados, a pesar de que en 1987 continuaban presentando pérdidas, sus indicadores de capitalización al igual que los de solvencia y calidad de la cartera muestran claramente el esfuerzo emprendido por el Fondo de Garantías en dichos establecimientos. En efecto, de un decrecimiento de 28.4% en términos reales de su capital y reserva en 1985, pasaron a un incremento real del 160.4% en 1986 y del 37.5% en 1987, mientras que la cartera vencida y las deudas de dudoso recaudo mostraron una disminución real del 41.5% en este último año. La cartera mala sigue teniendo un peso importante dentro del total de préstamos y descuentos, proporción claramente superior al del resto del sistema. Ello determina un nivel reducido de activos productivos como proporción del activo total y por ende, la obtención de márgenes financieros inferiores a los del resto del sistema, a pesar de tener condiciones de rendimiento de sus activos y costo de sus pasivos dentro de los rangos observados para las otras entidades del

sector. Al igual que en el caso de la banca oficial tradicional, es importante velar porque los criterios de otorgamiento de crédito sean tan estrictos como lo requieren las normas y las prácticas bancarias ortodoxas.

Obviamente la necesidad de efectuar provisiones sobre la cartera mala ha implicado un costo considerable para los bancos oficializados, como lo refleja el indicador de margen financiero neto. Basta mencionar que mientras las provisiones representan un 1.7% del total de activos productivos del sistema bancario en 1987, para este grupo particular alcanzan el 5.1%. No obstante, una vez depurada la cartera de aquellos préstamos que precisamente llevaron a la oficialización de estas entidades, sus márgenes deben mejorar sustancialmente, y si se mantienen políticas estrictas en materia de nuevos créditos, será posible que el Estado se desprenda nuevamente de estas instituciones.

En conclusión, el análisis de este grupo de bancos hace evidente la necesidad de continuar con la orientación de política que ha adoptado el gobierno en los últimos años. Se trata de irse alejando de un esquema de capitalización subsidiada para los intermediarios financieros y atacar el problema que determina un bajo nivel de sus utilidades, cual es el de la existencia de un volumen importante de activos improductivos. Esto, debido a los bajos ingresos que generan y a la necesaria constitución de provisiones a que dan lugar, drenan las posibilidades de obtención de utilidades, debilitando el patrimonio y por ende limitando el crecimiento autónomo del sistema.

(5) Excepto en el costo de sus pasivos ya que éste se incrementa para los bancos oficiales tradicionales, debido al significativo aumento del peso de los CDT dentro de sus fuentes de captación.

Quizás en casos particulares se pueden requerir nuevos aportes de capital, pero es claro que el sistema en general, y los bancos oficiales nuevos en particular, cuentan por ahora con una clara posibilidad de crecimiento como lo demuestran los indicadores de apalancamiento del Cuadro 4. Y si las políticas de prudencia crediticia se mantienen, existirán las bases para una evolución sana de estas entidades.

Con los resultados analizados hasta el momento se puede concluir que en el último año ha habido una notoria mejoría en la situación del sistema bancario. Desde luego, subsisten problemas a nivel de algunos grupos y de entidades particulares que obligan a observar con cautela este inicio de recuperación y exigen manejar prudentemente la actividad de estos intermediarios, de forma tal que se consoliden las tendencias observadas en los últimos años. Ello adquiere mayor relevancia en la coyuntura existente a comienzos del presente año, ya que por razones que no es del caso profundizar en estas Notas ⁽⁶⁾, ha habido un menor flujo de recursos hacia el sistema.

Por último, es importante resaltar que el análisis por grupos de bancos esconde en todos los casos la gran heterogeneidad que existe en los resultados de las entidades consideradas individualmente. Es así como en el caso particular de los bancos oficiales nuevos hay entidades que se encuentran en la actualidad produciendo utilidades y funcionando eficientemente, mientras que hay otras que están produciendo pérdidas y que por su tamaño sesgan los indicadores del grupo. Ello se aplica también en el caso de los demás conjuntos de bancos incluidos en este análisis.

IV. Otras orientaciones recientes

Las dificultades por las cuales atravesó el sector financiero, principalmente en el

período 1983-1986, han sido en gran parte superadas, como se desprende del análisis de la evolución del sistema bancario presentado en la sección anterior. En la medida en que dicha emergencia se fue solucionando, las autoridades pudieron retomar el rumbo de largo plazo en procura de un sistema financiero más eficiente y flexible. Al hacerlo han podido proseguir en la profundización de algunas orientaciones anteriores, pero se han valido, también, de las experiencias que dejó el período de crisis. En particular, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de fomentar e inducir una mayor productividad del sistema, a fin no sólo de consolidar a las instituciones financieras, sino de reducir los márgenes de intermediación que son elemento determinante de los altos niveles de las tasas de interés en el país. En esta sección haremos un breve recuento de las principales acciones que han tomado las autoridades en procura de la modernización y solidificación del sistema financiero.

Los bajos niveles patrimoniales y la excesiva dependencia del componente conocido como "valorizaciones" se hicieron evidentes durante la crisis. Ciertamente la profundidad de la misma fue tal, que aún un sistema financiero fuertemente capitalizado habría experimentado serias dificultades. Sin embargo, la precaria base patrimonial de las entidades hizo más difícil el problema. De otra parte, se ha visto que los dueños y administradores de las entidades financieras fueron en algunos casos imprudentes y en otros dolosos, agravando todavía más el estado de las empresas como consecuencia en parte del bajo nivel de "recursos propios" aportados en la operación de intermediación. Pero, además, los bajos niveles patrimoniales hicieron más difícil a las instituciones del sector absorber las pérdidas que surgieron durante el período.

(6) Véase Notas Editoriales de marzo de 1988.

La necesidad de procurar la capitalización era evidente en esos años, pero los inversionistas dispuestos a realizarla eran escasos, dadas las expectativas generadas por la crisis misma. Resultaba complejo inducir la compra de acciones de entidades que registraban grandes pérdidas, y cuyas perspectivas de utilidades en el futuro cercano eran enormemente inciertas. Por esta razón se hizo imprescindible el apoyo del Estado para capitalizar las entidades más seriamente afectadas y otorgando facilidades para que los particulares aportaran sus recursos a las demás. Lo primero se hizo en gran parte a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras; lo segundo, con la creación del llamado Fondo de Capitalización Financiera. A continuación nos referimos a estos dos mecanismos.

1. Fondo de Garantías

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, fue creado por el Gobierno Nacional, a instancias del ejecutivo, mediante la Ley 117 de 1985. Su propósito fundamental era el de disponer de un mecanismo ágil, mediante el cual pudiera apoyarse en un momento dado a entidades financieras cuyos problemas podían incidir gravemente sobre el resto del sistema y la confianza de los ahorradores.

La creación de una entidad especializada para tal fin se justificaba en razón de sus objetivos inmediatos y también porque su existencia permitía definir, de manera muy clara, el papel de apoyo del Banco de la República al sistema. Este debía limitarse, como cualquier Banco Central, a aportar recursos para entidades con dificultades transitorias de liquidez. Los problemas de solvencia, si por razones de conveniencia general se consideraba que requerían del concurso del Estado, debían resolverse a través del Fondo de Garantías. Se daba así un paso fundamental, al aislar al Banco Emisor de las crisis de solvencia del sistema. Naturalmente, en un comienzo se hizo necesario que el

Banco de la República le concediera créditos al Fondo de Garantías, según lo dispuso la Ley 117 de 1985, debido a que éste último fue creado en medio de la crisis y tuvo que entrar a operar inmediatamente, antes de que pudiera poner en funcionamiento mecanismos de generación de recursos sanos para financiar sus labores. Pero la separación de funciones creaba las bases para aislar la política monetaria de eventuales quebrantos patrimoniales del sistema financiero, definiendo claramente que el campo de acción del Banco de la República debe limitarse a las operaciones de liquidez propias de la Banca Central.

Si bien dicha entidad ha efectuado una importante tarea de apoyo a las instituciones en crisis, en ningún momento ha pretendido subsidiar al sistema financiero y menos aún beneficiar injustificadamente a los accionistas y administradores responsables de la situación de los intermediarios intervenidos, de acuerdo con lo que prevé la ley. En concordancia con este principio, la Junta Directiva del Fondo puede ordenar la reducción simplemente nominal del capital de una entidad crediticia a su cuidado, una vez conocida su pérdida patrimonial y su situación financiera. Por esta razón, en todos los casos ellos han perdido prácticamente la propiedad de sus instituciones. En algunas oportunidades, el Fondo no ha capitalizado a las entidades financieras sino que les ha otorgado apoyo financiero de largo plazo mediante la compra transitoria de cartera en desarrollo de disposiciones de la Junta Monetaria (7). En estas ocasiones se ha buscado otorgar a las entidades un plazo apto para su recuperación, con recursos que deben ser reintegrados al Fondo una vez el intermediario haya superado sus dificultades de operación; es decir, se han concedido préstamos en condiciones no subsidiadas, que deben ser pagados plenamente con sus utilidades futuras.

(7) Resolución 32 de 1987 de la Junta Monetaria.

El Fondo de Garantías, con recursos provenientes de diversas fuentes ⁽⁸⁾, ha participado activamente en la recuperación de las entidades que lo han requerido. Con base en información a febrero de 1988, se observa que a esa fecha la mayor parte de los recursos del Fondo se había destinado a conceder préstamos (\$ 33.760 millones) y a efectuar capitalizaciones en instituciones financieras (\$ 37.776 millones). De otra parte, había comprado activos por \$ 17.053 millones y acreencias por \$ 2.236 millones (16.3% y 2.14% del total de recursos, respectivamente).

Los resultados del apoyo brindado por esta institución se aprecian claramente al observar la evolución de los bancos beneficiados por el mismo. Como se menciona en secciones anteriores, a pesar de que aún existan dificultades en estas entidades, es claro que la mayoría de los indicadores de su actividad han mejorado desde el año 1985.

Sin embargo, no es sólo al sistema financiero al que se ha beneficiado con la creación de esta institución. Si los bancos no hubieran contado con su participación, se habrían visto fuertemente afectadas las empresas deudoras de dicho sector, ya que las posibilidades de refinanciación de sus créditos habrían sido menores y no se hubiera podido rescatar a firmas industriales de gran tamaño e importancia para el país, que gracias a la intervención de dicho Fondo en la actualidad se encuentran funcionando eficientemente y presentan amplias posibilidades de recuperación. Los efectos sobre la riqueza, la producción y el empleo en el sector real, y en particular el industrial resultaban ser la razón de fondo para el apoyo al sector financiero.

A pesar de la importante labor asignada al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, como entidad única a través de la cual se deben canalizar los fondos de apoyo a la solvencia del sistema financiero, no

existe aún completa claridad sobre la disponibilidad de recursos propios para dicha institución. En efecto, un volumen importante de sus recursos son prestados y deben reembolsarse en plazos menores a la recuperación de sus inversiones. Por consiguiente, resulta indispensable garantizar el cabal cumplimiento de los propósitos del Fondo, dotándolo de fuentes permanentes, distintas de las de emisión con las características apropiadas para el tipo de operaciones activas que requiere. Desde este punto de vista, es fundamental que el seguro de depósitos, tenga pleno desarrollo, de manera que el Fondo obtenga los recursos que el sistema necesite y pueda constituir una reserva que permita responder a los ahorradores por sus depósitos.

El esfuerzo efectuado por todos los sectores que han financiado este proceso hasta la fecha ha sido considerable. En efecto, no sólo ha sido necesario desplazar ahorro de diferentes actividades, sino que también ha sido necesario recurrir temporalmente, por las razones ya expuestas, al crédito del Banco de la República. Es decir, ha existido un seguro implícito por parte del Estado, y en favor de los ahorradores y cuentacorrentistas debiendo para ello limitar la acción de sus políticas macroeconómicas.

Por esta razón, al crearse el Fondo de Garantías en 1985, se incluyó expresamente dentro de sus funciones la de desarrollar un sistema de seguro de depósitos que proteja la confianza de los depositantes y acreedores en el sistema financiero a través de un respaldo a las captaciones de las instituciones inscritas en el mismo y que de otro lado, permita

(8) Básicamente del sector cafetero, a través de la inversión en Bonos de Capitalización Financiera por \$ 40.000 millones, del cupo extraordinario del Banco de la República que se asignó a dicho Fondo por el valor vigente en diciembre de 1985 (\$ 29.369 millones) y que luego se incrementó en \$ 10.000 millones (Resolución 32 de 1987 de la Junta Monetaria), la inversión de los bancos en Bonos Clase A y B de dicho Fondo y las fuentes derivadas de la operación del Fondo y los costos de inscripción.

independizar el manejo monetario de la solución de eventuales problemas financieros del sistema.

2. Fondo de Capitalización Financiera

Como señalamos atrás, en medio de la crisis financiera resultaba difícil interesar a los inversionistas a aportar recursos propios como capital en entidades de muy baja rentabilidad. No obstante, la importancia de que el esfuerzo de capitalización del sector proviniera no sólo del Estado sino también de los particulares, llevó a las autoridades a crear un mecanismo mediante el cual se apoyaba la adquisición de títulos accionarios de entidades financieras por parte de ahorradores privados. Este consistió en crear un fondo temporal dentro del Banco de la República, que habría de redescantar los créditos que, a tasas inferiores a las del mercado, otorgaran los intermediarios financieros a personas naturales o jurídicas para adquirir acciones o bonos convertibles en acciones, de bancos, corporaciones y compañías de financiamiento comercial. Las tasas de interés inferiores a las prevalecientes en el mercado eran

necesarias debido a que los ahorradores mostraban una renuencia comprensible a invertir en entidades que atravesaban por un mal momento. El incentivo de tasas de interés buscaba compensar la incertidumbre asociada a invertir en entidades con un panorama poco despejado.

Los recursos del Fondo habrían de provenir de los mismos bancos. Las medidas de ajuste fiscal adoptadas desde finales de 1984 permitieron reducir el déficit del sector público y, por ende, las necesidades de financiamiento primario del mismo. Al suceder ésto, se creaba un espacio para reducir los niveles de encaje que, como mencionamos antes, eran excesivamente elevados. Las autoridades liberaron estos recursos pero con un propósito específico cual era el de otorgar crédito para financiar la capitalización del sistema. Es decir, se redujeron los encajes, pero los recursos liberados podían utilizarse solamente para financiar la compra de títulos de capital accionario del sistema. Al hacerlo las autoridades lograban tres objetivos: a) reducir los encajes; b) mejorar la rentabilidad bancaria y c) asegurar la capitalización del sistema.

CUADRO 6
Línea de Capitalización Financiera Res. 60/84 J.M.

	Fin de 1986				Junio 30 de 1987			
	Cupo (1)	Redescuentos Res. 60/84 (2)	Capitalización Res. 60/84	(2)/(1)	Cupo (3)	Redescuentos Res. 60/84 (4)	Capitalización Res. 60/84	(4)/(3)
Mixtos	1,796.2	1,758.8	1,954.2	97.92%	1,796.3	1,758.8	1,954.2	97.91%
Privados	9,148.1	8,226.2	9,140.2	89.92%	9,148.1	9,009.7	10,010.8	98.49%
Oficiales tradicionales	5,038.4	2,704.0	3,004.4	53.67%	5,038.4	4,687.7	5,208.6	93.04%
Nuevos oficiales	4,377.8	2,489.7	2,766.3	56.87%	4,377.8	3,036.3	3,373.7	69.36%
Total bancos	20,360.5	15,178.7	16,865.2	74.55%	20,360.6	18,492.5	20,547.2	90.82%
Corporaciones financieras	7,352.9	5,165.4	5,739.3	70.25%	7,352.9	6,541.3	7,268.1	88.96%
Cías. Financ. Comercial	5,824.9	3,443.9	3,826.6	59.12%	5,824.9	5,325.0	5,916.7	91.42%
Total	33,538.3	23,788.0	26,431.1	70.93%	33,538.4	30,358.8	33,732.0	90.52%
Inversión TKF	33,769.5				33,769.5			

NOTAS. CAPITALIZACION = REDESCUENTOS RES. 60 / 0.9

Los Nuevos Oficiales incluyen Banco de Colombia.

Fuente: Banco de la República. DIE y Crédito al Sector Financiero.

El mecanismo se mantuvo hasta el 30 de junio de 1987. Para ese entonces se consideró que las entidades financieras estaban suficientemente recuperadas, según se analizó en la sección anterior y que su capitalización debía realizarse ya fuera con retención de utilidades (que comenzaban a presentarse en forma creciente), o alternativamente con dineros propios de los eventuales accionistas. Como se aprecia en el Cuadro 6, a junio 30 de 1987 se había utilizado aproximadamente un 90% del cupo original total (\$ 33.538 millones). Para la capitalización de los bancos se empleó el 61% de estos recursos y su efecto favorable quedó consignado en los párrafos precedentes.

V. Resumen y conclusiones

Desde la década de 1970 las autoridades monetarias han orientado el manejo de la política financiera hacia el logro de una flexibilización gradual de las condiciones bajo las cuales opera el sistema financiero. Aun cuando dicho proceso se interrumpió temporalmente por razones de control monetario y a causa de la crisis del sistema, el objetivo de largo plazo se ha mantenido. Es así como desde mediados de la década de 1980, se han reanudado los esfuerzos en la dirección de racionalizar los mecanismos de funcionamiento del sistema, consultando, obviamente, las limitaciones institucionales y las imperfecciones que presenta el mercado.

Como resultado de ello, y de las políticas de apoyo al sistema financiero, sus instituciones, y en particular los bancos comerciales, muestran una tendencia hacia la recuperación de su rentabilidad y su solvencia en los últimos años. En efecto, después de las dificultades experimentadas a partir del año 1982, los resultados positivos obtenidos en 1986 y 1987 indican que los bancos comerciales han entrado en una fase de mejoría sostenida, de los indicadores de su actividad.

Puede reiterarse que en los dos últimos años se ha conseguido un incremento real en el capital y reservas de las entidades bancarias; es así como se registran aumentos de 39.7% y el 9.6% para 1986 y 1987, respectivamente. También las relaciones que miden la evolución de los márgenes financieros y los comparan con otras variables, muestran importante mejoría como se observa en el cuadro 2; se tiene, por ejemplo que el margen financiero neto en relación con los activos productivos llega al 8.7% cuando en 1985 se situaba en 6.3% y en 1984 en un 7.5%.

Es bueno recordar que el apoyo dado al sistema financiero por parte del gobierno, no sólo ha favorecido a las entidades de dicho sector, sino que ha permitido rescatar a empresas industriales de gran tamaño e importancia para el país que de otra forma hubieran tenido que ser liquidadas. En este último caso, se habrían perjudicado no sólo las empresas en cuestión, sino la totalidad de los agentes vinculados, de una u otra forma, a la operación de las mismas.

Dentro de las medidas tomadas por las autoridades para rescatar al sistema bancario de la crisis en que estuvo sumido a comienzos de la presente década, las más importantes son aquellas orientadas a estimular la capitalización de sus instituciones. Ello se aprecia cuando se observan los indicadores de solvencia y apalancamiento analizados en estas Notas.

La creación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras ha constituido un paso de gran importancia, no sólo por el hecho que representa el contar por primera vez con una institución especializada en apoyar a entidades financieras con graves problemas de solvencia, sino también porque su existencia permite delimitar claramente las funciones del Banco Central frente a los problemas de solvencia del sistema financiero. Se desliga así el manejo de la política monetaria de eventuales quebrantos patrimoniales del sistema.

La revisión efectuada en páginas anteriores de las políticas adoptadas para fortalecer el sector financiero y para dar confianza a los ahorradores están dando los resultados buscados; en general, los indicadores financieros de las entidades bancarias señalan una recuperación significativa. Además, la positiva acción des-

plegada por el Fondo de Garantías en este período reciente y la confianza del público en las instituciones del sector contribuyen a que las distintas instituciones que conforman la actividad financiera estén en capacidad de prestar un aporte importante al crecimiento de la economía real.

VIDA DEL BANCO

El Banco de la República presente en la Feria Internacional del Libro

Entre el 29 de abril y el 9 de mayo del presente año se llevó a cabo la Primera Feria Internacional del libro, con ocasión de conmemorarse los 450 años de la fundación de la ciudad de Bogotá.

La participación de la Institución en este evento es una manifestación de su presencia activa e interés en el impulso y divulgación de actividades de orden cultural, entre las cuales cabe destacar la labor editorial, tanto en temas históricos, literarios, geográficos, antropológicos, como particularmente los relacionados con la investigación económica, la que está dirigida a la obtención de una base estadística y metodológica que mide y describe los fenómenos económicos, el análisis y estudio de éstos, la formulación de alternativas de política, y su difusión a través de diferentes publicaciones, a fin de poner a disposición de la comunidad los resultados de tal actividad.

Publicaciones como la "Revista Mensual del Banco" y el "Informe Anual del Gerente" han circulado por espacio de 60 años tanto en el país como en el exterior, dando a conocer de paso la imagen de Colombia; su contenido se ha venido modificando de acuerdo con los cambios que ha experimentado la estructura de la economía. De igual manera, se ha trabajado en la preparación de nuevas obras, tales como la revista "Ensayos sobre Política Económica", "Control de Cambios en Colombia", y "20 años del Régimen de Cambios

y de Comercio Exterior", de reciente edición, como producto del esfuerzo de las autoridades del Banco, para difundir trabajos que contribuyen al estudio de los fenómenos de la economía.

Con este denuedo editorial, el Banco desea aportar elementos de juicio que ayuden a un mejor conocimiento de la realidad económica, y a la vez informar a la comunidad sobre el desarrollo de las tareas a él encomendadas.

Nuevas atribuciones para los Comités de Crédito

En sesión del día 5 de mayo de 1988, la Junta Directiva del Banco de la República amplió los límites de aprobación de préstamos de los Fondos de Fomento Industrial (FFI y FIP), y Agropecuario (FFAP) para los comités que actúan tanto en la Oficina Principal como en las sucursales del Banco.

Con esta modificación se avanza en el proceso de descentralización de las aprobaciones de créditos de fomento y se asignan de modo más eficiente, las cargas de trabajo de los distintos comités, con el fin de atender más oportunamente a los usuarios de los créditos en todas las regiones del país.

Es así como las sucursales del Banco en Bucaramanga, Cali, Medellín, Valledupar y Villavicencio, que son las de más activo movimiento en préstamos FFAP, podrán aprobar créditos de mediano y largo plazo para el sector agropecuario por valor hasta de \$ 40 millones. Las demás sucursales están autorizadas para el trámite de préstamos hasta por \$ 30 millones.

En cuanto a créditos industriales, en este momento nueve ciudades del país cuentan con seccionales del Departamento de Crédito Industrial, que pueden aprobar préstamos del Fondo Financiero Industrial hasta por \$ 30 millones. En los casos de Cali y Medellín, el límite es más alto: \$ 40 millones y las operaciones no se limitan al FFI ordinario, sino que pueden tramitarse también créditos de la línea de bienes de capital y del Fondo para Inversiones Privadas.

La labor de los diversos fondos de fomento en 1987 se materializó en la aprobación de cerca de 1.400 solicitudes de crédito industrial y de más de 45.000 operaciones en beneficio del sector agropecuario. El valor consolidado para el crédito administrado por el Departamento de Crédito Industrial fue de \$ 30.070 millones, mientras que el Fondo Financiero Agropecuario (excluyendo el programa de pequeños productores) sobrepasó los \$ 103.129 millones. De estas solicitudes, el 58.3% de las que corresponden al sector industrial (72% considerando sólo el FFI) se aprobaron fuera de Bogotá; en el caso del sector agropecuario la proporción es 91% en

número de préstamos y aproximadamente 87% en valor. Las cifras anteriores muestran el alcance de la descentralización de operaciones y la importancia que tiene el crédito de fomento como fuente de recursos para la actividad productiva del país.

Nombramientos en las Sucursales del Emisor

En sesión del 19 de los corrientes, la Junta Directiva del Banco designó para la gerencia de algunas sucursales, a los siguientes funcionarios: en la de Valledupar al doctor Luis Carlos Peña Ramírez, quien se desempeñaba como subgerente secretario en la seccional de Bucaramanga y sucede al economista Anuar Escaf Cure, quien a su vez pasó a ocupar la de Sincelejo, en reemplazo del doctor Fabio Alí Arciniegas, nombrado asesor del Departamento de Cartera en Bogotá.

Los citados gerentes, personas de amplia y meritoria labor en la institución, se posesionarán en los próximos meses de junio y julio respectivamente.