

CONVENCION BANCARIA Y DE INSTITUCIONES FINANCIERAS*

I — CONFERENCIA PRONUNCIADA POR EL DOCTOR GERMAN BOTERO DE LOS RIOS, SUPERINTENDENTE BANCARIO, EN LA SESION DE INSTALACION

Al instalar esta XX Convención de la Asociación Bancaria de Colombia, honor que me ha hecho su presidente, doctor Guillermo Núñez Vergara y su junta directiva, quiero hacer alusiones sobre:

I. La Superintendencia Bancaria

- a) Su origen histórico;
- b) Naturaleza propia del organismo según el Consejo de Estado;
- c) Concepto del profesor Kemmerer sobre la Superintendencia;
- d) Necesidad de volver a la especialización; igualmente a la autonomía presupuestal, para alcanzar los mayores niveles en personal, organización y capacidad de control efectiva y oportuna.

II. Cuantificación del sector financiero

1. Movilización de recursos por el sector financiero
2. El número de intermediarios
3. Multiplicación de los instrumentos financieros

III. Calificación del sector financiero

IV. Conducta moral del banquero

I — LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA.

a) Su origen histórico

La inspección y vigilancia gubernamentales sobre las actividades de intermediación en el mercado de recursos financieros, y muy particularmente en los negocios de banca propiamente tales, es un axioma que en nuestro país encuentra fundamentos constitucionales cuyos antecedentes más remotos aparecen, no está por demás recordarlo, en los primeros años de su vida como República independiente. Pero fue el Ilustre Consejo constituyente, reunido en 1886 para expedir la Carta Política que habría de reemplazar a la de Rionegro, a quien correspondió delinear las bases fundamentales sobre las cuales aun hoy en día descansa todo el sistema de control público sobre las empresas financieras y sobre las operaciones que ellas llevan a cabo en desarrollo del objeto social que les es propio.

En efecto, desde finales del Siglo XIX quedó escrito en el derecho público patrio un principio que, a medida que el

tiempo transcurre, adquiere mayor significación. El Estado, a través de oficinas altamente especializadas, dispone de amplios instrumentos jurídicos de control llamados a garantizar que el servicio financiero, en todo tiempo y bajo cualquier circunstancia, sea prestado con pleno acatamiento de las condiciones señaladas de antemano por la ley en atención a la importancia de los intereses comunitarios comprometidos. Así de suerte que ante el hecho de desviaciones, tanto aquellas que son producto del infortunio como las que son fruto de la audacia de aventureros irresponsables, sea posible obtener su inmediata rectificación, resultado este para cuyo logro en ocasiones bastarán simples intimidaciones directas o la imposición de sanciones pecuniarias, pero que otras veces demandará la adopción de medidas de mucho más alcance tal cual ocurre con la administración controlada de la empresa, la clausura y liquidación forzosa de sus negocios y, en fin, hoy su oficialización por los cauces señalados en el Decreto Legislativo 2920 recientemente expedido por el gobierno nacional.

Así, pues, en general toda la actividad bancaria en Colombia se encuentra sujeta a la inspección y vigilancia estatales, función esta que al tenor del artículo 120 de la Constitución Nacional le compete cumplir al ejecutivo nacional por medio de un organismo administrativo especializado que se llama Superintendencia Bancaria, siguiendo en esta denominación la que constituye una práctica de profunda raigambre en muchos otros países del área latinoamericana.

b) Naturaleza propia del organismo según el Consejo de Estado

En una afortunada síntesis, el honorable Consejo de Estado dejó claramente indicada cuál es la naturaleza propia de este organismo que se llama Superintendencia Bancaria, cuál es la esencia de la potestad superior de política financiera que justifica su existencia y de que clase son los intereses a cuya tutela aspiran los textos constitucionales que son la razón de ser de esa oficina; decía así el honorable corporación: "... Los establecimientos bancarios, como todas las personas morales, deben desarrollar sus actividades dentro del marco de la ley y de sus propios estatutos, ya sea en lo que respecta a la existencia interna ins-

* La reunión de esta convención tuvo lugar en la ciudad de Cartagena durante los días 28 y 29 de octubre de 1982.

titucional o en lo que atañe a las relaciones con terceras personas en el comercio jurídico. Y en lo que hace a los bancos, el artículo 120 ordinal 15 de la Constitución le atribuye al presidente de la República la tarea de inspeccionarlos y vigilarlos, no solo para tutelar los derechos de los accionistas, que es interés suyo muy respetable, sino para mantener su correcto funcionamiento como depositarios del dinero de las gentes, como instituciones de crédito que otorgan préstamos y descuentos, labores todas ellas de especial importancia para la economía del país y cuya dirección y orientación por los agentes gubernamentales es tendencia generalizada en el mundo contemporáneo. El ejercicio de esa facultad presidencial, está delegado en el superintendente bancario y, como es natural, comprende el poder de fiscalización permanente o periódica de los negocios y actividades de los bancos, sea a través de la exigencia de informes, presentación de balances y otros documentos o mediante visitas practicadas por funcionarios de la superintendencia a las oficinas del establecimiento.

Y comprende también la potestad del superintendente para ordenarle a los bancos la suspensión de actividades o prácticas que considere ilegales o inseguras y el poder disciplinario que le permita sancionar con multas al establecimiento y a sus directivos y gerentes y que llega inclusive hasta la posibilidad de tomar posesión del banco . . ." (Sentencia de 7 de diciembre de 1972. Anales Tomo 83, páginas 286 y siguientes).

El desenvolvimiento histórico que el país ha tenido, la sistematización jurídico-administrativa de esta delegación del poder presidencial de supervigilancia de las empresas bancarias y de los empresarios que se ocupan de los negocios de la banca, proceso este que realmente pincipia con la promulgación de la Ley 51 de 1918 "sobre establecimientos o sociedades de crédito", no ha sido en verdad afortunado. A continuación pasaremos a ilustrar esta afirmación con algunas breves observaciones encaminadas a fijar los puntos centrales sobre los que debe versar el trabajo, cada día más urgente, de reestructurar la organización administrativa del control público sobre el sector de las finanzas privadas.

c) Concepto del profesor Kemmerer sobre la superintendencia

De la lectura de la Exposición de Motivos que redactó la misión Kemmerer para remitir a las cámaras legislativas el proyecto gubernamental que a la postre se convirtió en la Ley 45 de 1923, se desprende, sin lugar a dudas, que se pretendió crear, al hablar su Capítulo II de la "Sección bancaria", una oficina de muy especial jerarquía dentro de la organización del Estado, a cuyo frente estaría un funcionario llamado **superintendente bancario** caracterizado en la siguiente forma por los propios autores de la ley en cuestión: ". . . El jefe de la sección bancaria que se trata de fundar se llamará superintendente bancario, y estará

investido de extensas e importantes facultades. Estará colocado bajo la dependencia del Ministerio del Tesoro, y algunas de sus facultades deberán ser ejercidas mediante la aprobación de dicho ministerio; pero sería un grave error que el superintendente tuviera indebidas restricciones por parte del Ministerio del Tesoro en el ejercicio de las facultades que se le confieren. . .". Se pensaba, pues, en un organismo estatal eminentemente técnico y especializado en todo lo relativo a la supervigilancia e inspección de los asuntos bancarios, integrado por un personal altamente calificado pero, sobre todo, de incontestable idoneidad moral. Muchas de las previsiones legislativas de ese entonces, y posteriormente las incorporadas en la Ley 57 de 1931, señalaban tal propósito, y era especialmente importante la que establecía la forma como serían atendidos los gastos operativos de la superintendencia y la absoluta independencia que tendría el superintendente en su ordenación y empleo, vale decir la definición del régimen presupuestal de la sección; volvamos ahora a las palabras de Kemmerer y sus asesores:

". . . La misión desea llamar la atención al artículo 23 de esta ley, que establece que todos los gastos de la sección bancaria, inclusive el sueldo del superintendente, sean cubiertos por medio de contribuciones pagadas por los bancos inspeccionados y supervigilados. Tales bancos se beneficiarán grandemente con esta supervigilancia y han de pagar de buen grado los gastos necesarios para llevarla a cabo. El proyecto dispone que los bancos del país hagan todos los gastos de la sección bancaria. La misión cree que sería preferible no tener supervigilancia bancaria, que tener un servicio deficiente. Es, por tanto, indispensable que los sueldos del superintendente y sus delegados, así como el de sus inspectores, amanuenses, agentes especiales y demás empleados sean lo suficientemente altos para atraer y conservar hombres idóneos, de incontestable integridad. . .".

d) Necesidad de volver a la especialización; e igualmente a la autonomía presupuestal, para alcanzar los mayores niveles en personal, organización y capacidad de control efectiva y oportuna

Lamentablemente estas reglas tan claramente planteadas y que constituían soportes inmovibles del pensamiento de los legisladores del año 1923, han sido objeto de paulatinas desviaciones que con el paso de los años produjeron y siguen produciendo efectos deplorables. Con absoluta sinceridad debemos reconocer que ese servicio de la supervigilancia estatal en materia financiera, del cual dijo Kemmerer que sería preferible eliminarlos sino era factible su prestación en condiciones óptimas de eficiencia técnica y especializada, requiere de una impostergable reorganización cuya orientación general debe propender por la restauración de los postulados de 1923 a los que hemos hecho sencilla referencia. Debe reivindicarse para la Superinten-

dencia Bancaria el carácter **especializado** del control que le corresponde ejercer, circunstancia que obliga a revisar todo el largo proceso de desnaturalización al que se sometió este punto y que encuentra palmario exponente en la Ley 66 de 1968 sobre la supervigilancia de actividades de empresas urbanizadoras y constructoras que se sirven habitualmente del crédito para el desarrollo de sus planes, bien podrían pasar a una entidad especializada; es imperativo, pues, volver a la idea de la empresa de intermediación financiera y asignarle a la Superintendencia Bancaria, en forma exclusiva y excluyente, la misión de ejercitar frente a ella las **extensas e importantes facultades** que diseñó el sabio profesor de Princeton, desde luego ajustándolas a la realidad de hoy e imprimiéndoles la flexibilidad apropiada para enfrentar las novedosas prácticas que muy seguramente ofrecerá en el futuro el asombroso ingenio de los profesionales de las finanzas. Igualmente, creemos que es apremiante, en este mismo orden de ideas, adelantar una revisión a fondo del Decreto 56 de 1951 — hoy ley de la República en virtud de lo prescrito por el artículo 10. de la Ley 141 de 1961—, pues es evidente que dicho estatuto se opone a las ideas que dominaron en 1923 sobre lo que debería ser el régimen presupuestal aplicable a la Superintendencia Bancaria; los primeros artículos del decreto citado incurren en el grave error sobre cuyos peligros fue enfática la misión Kemmerer que también asesoraba al gobierno de entonces en asuntos de administración pública central, de crear indebidas restricciones al superintendente en asuntos de manejo presupuestal, lo que constituye, debemos decirlo con apoyo en recientes experiencias, una grave limitación para asumir a cabalidad las serias responsabilidades que le corresponden.

Concluyendo, la función que corresponde a la Superintendencia Bancaria y que le imprime fundamento a su existencia, es la de asegurar que la trayectoria de la empresa financiera siga fiel, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, a las condiciones de solvencia moral, profesionalidad y viabilidad económica que se tuvieron a la vista para que el Estado le concediera la respectiva autorización de funcionamiento. De nada vale el cuidado que se tenga al momento de otorgar uno de tales permisos, si luego, por no mediar un eficaz control público, puede ella pasar a ser dirigida por personas irresponsables o de muy escasa idoneidad moral y profesional, y operar sin el debido respeto a las normas que gobiernan este tipo de empresas en interés de la comunidad, o llegar a perder su estado de viabilidad económica por razón de hechos causales o provocados que pudieran pasar inadvertidos a las autoridades de vigilancia, o en fin, lo que es mucho más grave, incurrir en graves crisis patrimoniales que lesionan irremediablemente la confianza pública en todo el sistema y afectan injustamente los intereses de grupos grandes de pequeños ahorradores.

A evitar a toda costa la ocurrencia de estas situaciones extremas deben ser orientados los trabajos de reestructu-

ración de la superintendencia, pues es necesario que en Colombia pueda volverse a decir que existe una vigilancia oficial de la banca plenamente eficaz y dotada de los medios que sean necesarios, tanto desde el punto de vista humano como técnico, para que su labor sea la que de ella esperaron los legisladores de 1923.

II — CUANTIFICACION DEL SECTOR FINANCIERO

Es bueno hacer una leve síntesis de las cifras del sector financiero, pues su crecimiento nos sirve para ilustrar lo imperioso del fortalecimiento de la superintendencia.

a) Movilización de recursos por el sector financiero

En este punto conviene analizar la evolución de la relación de los recursos intermediados con respecto al producto interno bruto y comparar, a través del tiempo, aquella fracción del ingreso que es recibida por las instituciones financieras para ser canalizadas hacia el consumo y la inversión.

En el cuadro siguiente, se incluye la evolución de este indicador en los últimos años. En él se observa cómo los recursos captados por el sector financiero con relación al PIB han venido creciendo aceleradamente en los últimos años, especialmente a partir de los conocidos desarrollos de la economía colombiana en la década.

Relación entre recursos intermediados y PIB

	Recursos intermediados PIB (1)
1950	0.149
1955	0.176
1960	0.185
1965	0.185
1970	0.212
1975	0.210
1979	0.225
1980	0.227

(1) Recursos intermediados: medios de pago + UPAC + total CDT + cédulas hipotecarias + bonos cafeteros + TAC.

Fuente: Ortega, Francisco, Notas sobre la reciente evolución económica e institucional del sector financiero, *Ensayos sobre Política Económica*, 1982, marzo

b) El número de intermediarios (1)

La existencia de un volumen creciente de recursos intermediados presiona la expansión del sector financiero; nuevos y más numerosos intermediarios reciben los recursos que liberan los agentes superavitarios y que demandan los inversionistas. Por consiguiente, como resultado del crecimiento de la economía, pero especialmente del vo-

(1) En este análisis se toman los intermediarios más importantes del sector; en un estudio más detallado deben tenerse en cuenta otros intermediarios, tales como los fondos de inversión, las compañías de capitalización, seguros generales y de vida, etc.

lumen a que nos referimos, el país ha experimentado la multiplicación del tipo de agentes financieros y, también, la aparición de sucursales y oficinas en todo el territorio nacional y en los numerosos barrios de las grandes ciudades (ver cuadro 1). Vemos, por ejemplo, cómo a comienzos de los años setenta los intermediarios estaban básicamente constituidos por los bancos y las corporaciones financieras. Por el contrario, en el año ochenta, ya observamos en el mercado las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial. Asimismo, la extensión de sus servicios puede comprenderse si se observa la multiplicación del número de oficinas de cada intermediario. Los bancos por ejemplo, en diez años crearon 624 oficinas, o sea un incremento del 54.4%, y las corporaciones de ahorro y vivienda han multiplicado el número de sus oficinas en casi ocho veces, desde 1974 a 1980.

CUADRO 1

Evolución de los principales intermediarios financieros

	1970		1975		1980	
	No. de entidades	No. de oficinas	No. de entidades	No. de oficinas	No. de entidades	No. de oficinas
Bancos comerciales (1)	23	1.147	25	1.432	25	1.771
Corporaciones financieras	14	—	20	20	30	96
Corporaciones de ahorro y vivienda	—	—	10	48(2)	10	394
Compañías de financiamiento comercial	—	—	12	—	39	76

(1) No incluye Banco Central Hipotecario y Caja de Crédito Agrario. (2) Dato a junio de 1974. Fuente: Superintendencia Bancaria.

CUADRO 2

Resumen del sector financiero

(Millones de pesos)

	1970		1975		1976		1978		1980		Crecimiento entre 1970 y 1980	
	Valor	Distribución %	Valor	Distribución %	Valor	Distribución %	Valor	Distribución %	Valor	Distribución %	Absoluta	Índice
Total Activos												
Bancos (1)	46.424	83.9	140.878	78.4	179.241	78.3	268.575	89.0	523.210	89.8	476.786	1.127.0
Corporaciones financieras	8.892	18.1	24.481	13.8	31.908	13.8	83.104	17.0	118.044	16.6	107.152	1.305.0
Corporaciones ahorro y vivienda			14.319	8.0	19.710	8.4	41.527	11.2	80.555	10.8	66.236	562.6
Compañías de financiamiento comercial					4.154	1.7	10.578	2.8	29.580	3.9	25.406	711.6
Total	55.318	100.0	179.478	100.0	235.013	100.0	371.782	100.0	749.389	100.0	694.053	1.354.7
Capital y Reserva Legal												
Bancos (1)	3.862	68.7	8.812	66.6	12.989	68.0	18.504	84.8	31.769	88.0	27.897	822.3
Corporaciones financieras	1.757	31.3	4.029	30.4	4.833	25.3	7.458	26.0	11.311	23.5	9.554	643.8
Corporaciones ahorro y vivienda			401	3.0	829	4.3	1.504	5.2	2.272	4.7	1.871	566.6
Compañías de financiamiento comercial					448	2.4	1.195	4.2	2.790	5.8	2.342	622.8
Total	5.619	100.0	13.342	100.0	19.099	100.0	28.681	100.0	48.132	100.0	42.513	856.6

(1) Incluye bancos comerciales, Caja Agraria, Banco Central Hipotecario y Caja Social de Ahorros.

c) Multiplicación de los instrumentos financieros

III — CALIFICACION DEL SECTOR FINANCIERO

La aparición del número de intermediarios es solo un aspecto del proceso de crecimiento financiero, también las formas de captación se han diversificado notablemente. A principios de la década pasada, los intermediarios captaban básicamente por medio de cuentas corrientes, cuentas de ahorro ordinario y las cédulas del Banco Central Hipotecario. Diez años más tarde, al lado de esos instrumentos encontramos también los certificados de depósito a término, la venta de cartera, los bonos cafeteros y muchos otros más. La canalización de todos los recursos que han captado los intermediarios en los últimos años, no habría sido posible sin la variedad de instrumentos que se han ido introduciendo con ese propósito.

Todos los datos que he transcrito sobre el crecimiento del sector financiero en su aspecto formal bien conocidos de todos ustedes, me llevan a plantear el interrogante de si esos índices cuantitativos corresponden a una real creación de riqueza o buena parte de los mismos son más bien un espejismo que el país fue elaborando y fabulizando en torno al sistema financiero.

Es fácil recordar cómo al país le entraron dineros de diversas procedencias: unos sanos y respetables en su origen como fue la bonanza cafetera, fuerzas de presión monetaria indudable por lo súbito del fenómeno; este hecho se fue agigantando con los ingresos de dañado y punible ayuntamiento, el contrabando, la marihuana, etc. Esta

acumulación de oferta de dinero tenía que traer, ante una producción poco elástica, las fuerzas inflacionarias que han golpeado duramente toda la comunidad en los últimos años. La creación de riqueza, es un proceso necesariamente lento y pausado como lo exige la prospección de industrias, ampliación de las existentes y en general la nueva producción. Tal vez en la agricultura de corto rendimiento podría haberse esperado una respuesta rápida a esta capacidad dineraria; que ello no haya sucedido —a excepción del café en sus variedades precoces que agravó el panorama— es un buen tema de estudio y una experiencia que conviene tener en cuenta. La política monetaria hizo todos los esfuerzos por contener esta irrupción de medio circulante; pero lo que aparece evidente es el desbalance entre la oferta de bienes y la demanda efectiva.

La política económica se concentró en lo financiero y se dirigió muy particularmente a institucionalizar los recursos que estaban llegando al país; pensó con alguna dosis de razón que este camino constituía la mejor forma de aprovechar las bonanzas, pues un buen sistema financiero era base sólida para el desenvolvimiento económico. Sin embargo, hubo exagerada preocupación por las nuevas formas de encauzar estas corrientes, y se perdió un poco la visión de lo que debe ser el contenido de las mismas. Es razonable que la oferta de dinero crezca más que la producción, si se extiende de la economía monetaria se requiere más medio de cambio por unidad de producto, máxime si obran factores inflacionarios. Pero en Colombia caímos en la equivocación de sofisticar el sistema, casi diría yo de sublimarlo, y entonces se veía con emoción todo lo que fueran formas audaces de canalización, todo lo que apareciera como nuevo volumen de ahorro. En un principio y a niveles razonables parecía tener esta actitud mucho sentido. Pero en la medida que se ensanchaba el fenómeno, se subestimó considerar hasta dónde esos movimientos correspondían a creación de riqueza; se multiplicaba la demanda sobre los mismos activos, y fue tal la presión sobre los bienes ya existentes que circulaban en el mercado que no se tenía para nada en cuenta el costo del dinero.

Y aún más, la demanda llegó a concentrarse particularmente sobre el mismo sector financiero, una especie de hiperinflación del sistema financiero, o sobre algunos papeles bursátiles, un globo que se infla, sin que respondieran tales operaciones a ninguna realidad en la economía. Casi que adquirió un *status* especial este sector y al mencionado *status* contribuyó la facilidad del provento, aparentemente muy atractivo pero en el fondo completamente insostenible y ruinoso como lo demuestra la experiencia que vivimos.

Todo el mundo se volcó sobre el sistema financiero, sobre los mismos activos, sobre el interés del dinero y se abandonaron las fuerzas productivas. Galbraith refiriéndose a la crisis de 1929 trae una observación referida a una especulación de dos siglos atrás: "Los políticos olvidaron su política, los comerciantes su comercio, los médicos sus

pacientes, los tenderos sus tiendas, los deudores de Alemania sus acreedores, los sacerdotes sus púlpitos. . ." (2); bien podrían aplicarse estas frases al delirio que nos invadió en los últimos años.

Desde hace dos o tres años, todos los que nos preocupábamos por el sistema, pensábamos que este fenómeno tenía que reversarse, baja de interés, mayor cubrimiento del sector productivo; o que de lo contrario en un momento dado el globo estallaría. Esto último sucedió parcialmente por actitudes dolosas y culposas; hay que confiar que en adelante el desmonte sea suave y gradual para que no se creen más traumas a la economía.

En publicación del BID y preparada por José Andrés Otaiza, *Política de Fomento de los Mercados de Capitales*, se escribe:

"Como también lo señala la experiencia vivida hasta ahora, el desarrollo económico y el desarrollo financiero están estrechamente ligados entre sí, e incluso se podría llegar a afirmar que el segundo de los dos van un poco a la vanguardia en el sentido de que es un elemento que puede propiciar o frenar el desarrollo económico según cree o no las condiciones de fluidez que toda sociedad en desarrollo requiere".

Parece evidente que el desarrollo financiero deba ir a la vanguardia del económico. Es decir, que para lograr este último deban las autoridades propiciar una organización financiera ordenada que encauce y modere todas las fuerzas dinerarias que obran sobre un país, que movilice los recursos internos con miras a las metas o programas económicos. Esto quiere decir una participación muy efectiva en la inversión financiada internamente, máxime cuando a esta se le exige una contribución adicional al ser superado el cuello de botella del sector externo. Pero para alcanzar las metas deseadas, no solo se requiere inversión sino muy particularmente que esta sea eficiente, labor en la cual deben participar en forma importante las instituciones que integran la organización financiera. No nos podemos declarar satisfechos con que haya un avance cuantitativo reflejo simplemente de las tendencias inflacionarias; necesitamos que se propicie la inversión y la más productiva, que el ingreso se distribuya mejor y que se evite la concentración del mismo. Por sobre todo el desenvolvimiento del sector financiero debería ser el mejor instrumento contra la inflación, pues esta contradice precisamente los objetivos dichos de productividad en la inversión y distribución de ingreso.

En otras palabras, el crecimiento del sector financiero para que sea válido debe ser instrumento esencial en la lucha contra el flagelo de la inflación; si no se logra conformarlo adecuadamente para este fin se estarán negando las virtudes que se le asignan.

Tal como lo ha venido ofreciendo el gobierno y como lo presentará el señor ministro de Hacienda en la sesión de

(2) El crac de 1929, John Kenneth Galbraith, página 114.

clausura de esta asamblea, se propondrá al Congreso una reforma avanzada en el sistema financiero. Es apenas natural que las leyes expedidas en 1923 y las adiciones que se les han hecho posteriormente, y sobre todo la superintendencia, hayan quedado estrechas y modestas frente a los grandes avances del sistema y para las nuevas concepciones monetarias, aunque hay que estar seguros que los odres viejos serán el crisol de los nuevos ingredientes.

Por supuesto hay que advertir y tener presente siempre que la falla principal no estuvo en la falta de leyes, estuvo en el elemento humano. Sin la proclividad de este no se hubieran presentado las violaciones a las reglamentaciones y ortodoxia bancaria, que padecemos y todos comentamos, y que menos mal pueden considerarse como casos excepcionales.

IV — CONDUCTA MORAL DEL BANQUERO

Para terminar, permítanme leer los consejos que el señor Hugh McCulloch, contralor de bancos y más tarde Secretario del Tesoro dio a los bancos americanos en el año de 1863 que bien pueden condensarse como el decálogo del verdadero banquero, de ayer, de hoy y del mañana. Decía el señor McCulloch:

"No permitas que se hagan préstamos que no estén razonablemente garantizados. No hagas nada que promueva o anime la especulación. Otorga servicios únicamente para transacciones legítimas y prudentes. Haz los descuentos al término más corto que permita el negocio de tu cliente e insiste en el pago de toda obligación a su vencimiento, no importa que tengas o no necesidad del dinero. Nunca renueves un pagaré u obligación simplemente porque no sepas dónde colocar el dinero con las mismas ventajas. De ninguna otra manera podrás controlar adecuadamente tu línea de descuentos; ni hacerla en todo momento segura.

"Distribuye los préstamos en lugar de concentrarlos en pocas manos. Los préstamos cuantiosos a una sola persona o firma, aunque a veces justificados y necesarios, son por lo general dudosos y con frecuencia inseguros. Los deudores grandes pueden tomar el control del banco y cuando esta es la relación existente entre el banco y sus clientes, no es difícil predecir quién habrá de sufrir las consecuencias al final. Cada dólar que el banco preste en exceso de su capital y reservas es un dólar que se debe y sus administradores están por lo tanto en la mayor obligación

hacia sus acreedores, así como hacia sus accionistas, de mantener sus descuentos constantemente bajo su control. "Trata a los clientes con liberalidad teniendo presente que el banco progresa mientras prosperan sus clientes, pero nunca permitas que ellos te impongan la política.

"Si estás en duda sobre el descuento de una obligación, da al banco el beneficio de la duda y declina la operación. Nunca hagas un descuento si tienes duda sobre la conveniencia de hacerlo. Si tienes motivos para desconfiar de la integridad de algún cliente, ciérrale la cuenta. **Nunca hagas negocios con un picaro bajo la impresión de que puedes evitar que te engañe.** El riesgo en estos casos es mayor que la utilidad.

"Paga a tu personal salarios tales que les permita vivir confortable y respetablemente sin robar, y exígeles la totalidad de sus servicios. Si un ejecutivo vive más allá de sus ingresos, despidelo y aun cuando el exceso de sus gastos pueda ser justificado consistentemente con su integridad, prescinde siempre de él. La extravagancia, aunque no es un crimen, si induce generalmente al crimen. Una persona no puede ser un ejecutivo seguro de un banco si gasta más de lo que gana.

"El capital de un banco debe ser una realidad no una ficción, y debe ser de aquellos que tienen dinero para prestar, y no de los que toman en préstamo. El superintendente debe tratar de evitar, bajo todos los caminos bajo su control, la creación de un capital simplemente nominal por los bancos nacionales, por el camino del uso de la circulación de los dineros, o cualquier otro camino artificial, y en sus esfuerzos por hacerlo, él espera con toda confianza la cooperación de los bancos bien manejados.

"Continúa por la ruta de un negocio bancario honesto, limpio y legítimo. Nunca te dejes tentar por grandes utilidades para hacer algo que no sea lo que propiamente puede hacerse bajo la ley (Nacional del dinero). Las financiaciones vistosas no son actividades bancarias legítimas y los financistas esplendorosos en la banca son por lo general estafadores o picaros".

Al terminar me llena de satisfacción y tranquilidad, el convencimiento pleno que tengo de que todos los aquí presentes están dispuestos a reconocer como insustituibles los preceptos del escrito del señor McCulloch.

Mil gracias.

Octubre 28 de 1982.

II — CONFERENCIA PRONUNCIADA POR EL DOCTOR EDGAR GUTIERREZ CASTRO, MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, EN LA SESION DE CLAUSURA

Señoras y señores:

1. Permitanme expresar en nombre del gobierno nacional y en el mío un agradecimiento profundo por la oportunidad que se nos brinda de utilizar este valioso foro para dialogar con la banca y el país sobre temas de gran actualidad que en una u otra forma afectan la vida de un núcleo grande de colombianos. Hemos pasado recientemente y, continuamos cruzando por ella, una etapa crítica de la actividad de intermediación financiera que ha estado revestida de singular espectacularidad, aun contra los gustos de muchos de nosotros que quisiéramos ver la política económica discurrir por caminos mucho más tranquilos y menos erizados de sorpresas y ruido.

2. La experiencia no ha sido ciertamente cómoda para nadie y si algo queda reconfortante de esta pesada marcha por el desierto es la esperanza de que de las lecciones aprendidas pueda surgir un nuevo escenario para la actividad bancaria, rodeado de garantías y normas más sólidas que las del pasado, como terreno firme donde podrá construirse el complejo edificio de una economía industrial moderna.

3. La crisis por la que hemos atravesado es quizás una crisis de crecimiento natural en cualquier economía en expansión, que busca nuevas formas institucionales para acomodar sus necesidades biológicas de cambio. Por tanto, la forma como se mire el fenómeno reciente no debe ser necesariamente negativa. De ella pueden derivarse muchas lecciones útiles que servirán de base para una autocrítica saludable. El foro de la Asociación Bancaria ofrece una cámara de amplia resonancia para que esas lecciones no pasen inadvertidas.

4. La exposición de Jorge Mejía Salazar merece una felicitación especial y un agradecimiento franco. La felicitación porque ella ha ofrecido una estupenda síntesis sobre los hechos y una valerosa autocrítica sobre un sistema que a él le ha tocado vivir muy de cerca como decano de los banqueros colombianos. Y un agradecimiento porque me ha relevado de adelantar un examen que nunca hubiera podido hacerlo yo con la necesaria precisión y crudeza para dar el mensaje que tenía que darse. Los desvíos del camino tradicional de la banca en cuanto a invasiones sobre áreas de actividad ajenas, el progresivo episodio de descapitalización del sector, la erosión creciente de patrones históricos de probidad e idoneidad en el manejo de las operaciones propias de la banca, la desvinculación persistente del ahorro de la actividad productiva sana y su tránsito hacia la especulación y la concentración del poder económico, y en fin, la sonora irrupción del sector de interme-

diación en el mercado extrabancario, se nos ofrece ahora por el más caracterizado vocero de la banca colombiana en la actualidad como el diagnóstico sencillo y diáfano de lo que nos ha llevado a la difícil coyuntura que justificó el tratamiento constitucional excepcional de la emergencia económica.

EL RESPALDO A LA EMERGENCIA

5. Para el gobierno resulta especialmente reconfortante oír de labios del doctor Mejía Salazar en representación de círculos muy amplios de la banca nacional privada, que "el sector bancario en particular y las entidades a este vinculadas, cuales son las corporaciones financieras y las de ahorro y vivienda y los almacenes de depósito, respaldan firmemente al gobierno nacional en la aplicación del Decreto 2920 en el espíritu que lo orientó".

6. Naturalmente, es válida la observación sobre la necesidad de una cuidadosa reglamentación de las normas del decreto para impedir que manejos arbitrarios siembren temores sobre el buen juicio y prudencia con que debe desenvolverse el proceso de intervención del Estado en el campo bancario. No es el propósito del gobierno, ciertamente, el de mantener un clima de zozobra e incertidumbre en el manejo de la banca y la intermediación financiera. Por el contrario, se estima que si en algún sector productivo de la economía se requiere continuidad, confianza y certeza sobre las reglas del juego, ese sector es el de la intermediación financiera. Las medidas que han resultado de la aplicación reciente de la emergencia económica no se aplicarán para enturbiar ese clima de tranquilidad que debe rodear el manejo del sector. Pero debe recordarse que la tranquilidad no debe ser patrimonio exclusivo de la banca y de los intermediarios sino, eminentemente, de los ahorradores. El gobierno por tanto quiere dar confianza a las directivas de la banca en el sentido de que no se cometerán arbitrariedades en el uso de los instrumentos establecidos con la emergencia. Desea repetir que los usará estrictamente para devolver la atmósfera de confianza que es inherente a la actividad financiera. Pero quiere, eso sí, ratificar también que el interés del público ahorrador se colocará por encima de cualquiera otra consideración cuando se trate de definir conflictos entre el ahorrador y el intermediario producidos por manejos equívocos de este último.

EL LAZO DE LA EMERGENCIA Y LA CRISIS

7. Las medidas de la emergencia económica fueron el producto de una situación de crisis y como tales no podrán extenderse a cubrir situaciones distintas a las planteadas en esa crisis del sistema. Es claro que las autoridades de-

berán moverse con prontitud a buscar nuevas normas legales, con carácter permanente, que ofrezcan formas estables para guiar el proceso de intermediación sin los vicios y desfiguraciones que se han visto en épocas recientes. La emergencia económica fue, pues, el anticipo, apenas parcial y temporal, de lo que debe ser un régimen normativo estable, moderno y a tono con las necesidades del crecimiento económico nacional en la parte final del Siglo XX.

TRANSITO HACIA UNA REFORMA

8. Por esto vamos a movernos con prontitud para establecer las bases de esa gran reforma del sistema financiero colombiano dentro de los mecanismos constitucionales, legales e institucionales de que se dispone. El propósito será el de confeccionar un nuevo estatuto normativo del sector financiero que modernice, reúna y simplifique la anacrónica y muy dispersa legislación que hoy existe sobre la materia. Esta tarea, a semejanza de la que estamos ahora haciendo en el frente fiscal deberá cumplirse en un plazo relativamente breve, de unos seis meses, por conducto de una comisión de alto nivel de reforma financiera que acaba de ser constituida en el día de ayer por decreto ejecutivo del señor presidente de la República. En ese decreto se señala la nómina de la comisión. En la comisión tendrán asiento en primer término cuatro representantes del Congreso, los cuales serán nombrados por las comisiones primera y tercera de cada cámara, y los representantes de entidades directamente conectadas con la vigilancia del sector como el ministerio de Hacienda, la Superintendencia Bancaria, el Banco de la República y la Comisión Nacional de Valores. Junto con los anteriores representantes institucionales actuarán expertos que han sido escogidos entre personas de clara respetabilidad y experiencia en los campos financiero y jurídico.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA REFORMA

9. Los trabajos de la comisión de alto nivel se enmarcan dentro de los siguientes diez principios fundamentales:

Primero. La captación masiva y habitual de recursos del público y su colocación a terceros, son actividades que comprometen en forma directa el interés común y, por lo tanto, solo pueden ejercerse en forma segura, profesional y especializada, con autorización oficial y en condiciones precisas que debe señalar la ley.

Segundo. La ley deberá definir cuidadosamente las características que tendrán que reunir los diversos tipos de intermediarios financieros, las operaciones que estos pueden realizar y demás condiciones que deberán reunir para constituirse y desarrollar normalmente sus actividades.

Tercero. Los intermediarios deberán demostrar niveles adecuados de capacidad y solvencia financiera que les permitan el cumplimiento completo y oportuno de sus compromisos frente a terceros.

Cuarto. Los recursos provenientes de la tarea de intermediación no podrán destinarse a facilitar la especulación

con la propiedad de otras empresas. Tampoco la propiedad de los intermediarios financieros podrá ser objeto de especulación, entendiéndose por tal las operaciones que aparten sensiblemente el precio de sus acciones de su valor intrínseco.

Quinto. Los recursos del sistema de intermediación no podrán ser vehículo para concentrar la propiedad en otras empresas productivas o financieras o en la propia entidad intermediaria. El poder de elegir sus administradores y directores deberá estar repartido, de hecho, entre numerosas personas. La estructura de los intermediarios deberá ser esencialmente democrática y abierta.

Sexto. Los servicios del intermediario financiero no podrán concentrarse ni en sus socios ni en terceros más allá de lo que parezca razonable a la luz de los criterios esbozados en los puntos anteriores.

Séptimo. Cada institución intermediaria deberá desarrollar únicamente las operaciones especiales propias del tipo a que pertenezca, sin aceptar operaciones comerciales cuyo beneficiario sea otra empresa distinta.

Octavo. Deberá darse un tratamiento riguroso y permanente a la definición de las causas y procedimientos por las cuales el gobierno puede someter a vigilancia especial una institución financiera, tomar posesión de ella, nacionalizarla y expropiar sus acciones.

Noveno. Deberán señalarse cuidadosamente las responsabilidades, privilegios y funciones que deberán darse a las corporaciones financieras y bancos de fomento, como mecanismos de interés especialísimo en el financiamiento y promoción de proyectos prioritarios de desarrollo económico nacional.

Décimo. Finalmente, podrán reformarse las atribuciones de la Junta Monetaria para armonizarlas con el cumplimiento de los principios descritos atrás en cuanto ellos incidían en la política monetaria o las tasas de interés. Igual cosa se aplicará en cuanto a las funciones de la Superintendencia Bancaria y la Comisión Nacional de Valores.

LA JUSTIFICACION DE LA REFORMA

10. Los hechos recientes que todos hemos atestiguado confirman la necesidad perentoria de una nueva legislación orgánica sobre banca e intermediación. Un banco ha sido liquidado y otro nacionalizado; hay dos corporaciones financieras en liquidación y cinco compañías de financiamiento comercial se encuentran intervenidas por la autoridad competente. Este fenómeno aunque circunscrito a un conjunto pequeño de instituciones que en el caso de los bancos apenas representan un 6.5% de todo tipo de depósitos del público, por su trascendencia debe ser observado con profundidad y atención.

11. Las instituciones financieras que han entrado en crisis venían teniendo problemas de tiempo atrás y su desequilibrio no se produjo de manera súbita. Los desajustes venían agravándose por lo menos desde 1981, a juzgar por las altas cifras de descaje observadas en el segundo semestre de este año.

12. Las dificultades que presentan las entidades hasta ahora intervenidas obedecen a un común denominador; el irresponsable manejo de las empresas con el propósito de obtener beneficios extraordinarios para los administradores y algunos accionistas. La ambición desmedida de lucro de unas personas que no repararon en los perjuicios que podían producir, condujo a que estas instituciones se separaran del objetivo primordial que les confieren las normas legales, para destinarlas exclusivamente al beneficio particular de unos pocos favorecidos.

EL PROBLEMA DE LA CONCENTRACION DE CARTERA

13. Factor esencial del problema lo ha constituido la acentuada concentración de la cartera bancaria en favor de sus accionistas, con clara violación de los instrumentos destinados a impedir este tipo de práctica. Sin embargo, utilizando toda suerte de trampas y subterfugios, y con la ayuda de testaferros, lograron evadir limitaciones fundamentales de ortodoxia bancaria. La concentración de la cartera introdujo obviamente desequilibrios institucionales al quedar las entidades incapacitadas para atender fluctuaciones normales de liquidez.

LA CONCENTRACION DEL PODER ECONOMICO

14. También explica lo anterior la tendencia a la concentración del poder económico, para lo cual una institución financiera manejada al margen de la ley constituye una herramienta invaluable, porque se convierte en el conducto para utilizar ilegalmente el ahorro privado con propósitos de apoderamiento. La posibilidad de captar grandes sumas de ahorro reconociendo rendimientos superiores a los que las actividades productoras permiten, induciendo de esa manera la transferencia de ahorro a actividades especulativas, permitió la configuración de estos hechos.

MEZCLAS DE INTERESES FINANCIEROS E INDUSTRIALES

15. Finalmente, las instituciones se han visto debilitadas por su inserción en "grupos mixtos", es decir, en aquellos compuestos por empresas financieras y no financieras, donde el papel de la entidad financiera está en un todo subordinado a fines distintos de los propios. En estos casos su actividad se reduce generalmente a captar ahorro a tasas de interés superiores a las del mercado, sin preocuparse del costo exorbitante porque los beneficios de la especulación justifican con amplitud ese procedimiento.

LA IMPORTANCIA DE UN SISTEMA FINANCIERO SANO

16. Parece elemental reconocer y destacar la importancia que tiene para la economía del país la existencia de un sistema financiero serio, ordenado y dinámico. Cada día se requerirán cuantías más elevadas de ahorro que permitan financiar la inversión y el crecimiento, ahorro que, desde luego, debe tener una orientación apropiada a las principales necesidades sociales y económicas. La experiencia de varios países de reciente éxito económico (Corea, China,

Singapur) muestra que, aunque exista una brecha interna importante, siempre se dispone de volúmenes de recursos superiores a los que tradicionalmente se pensaba que había. Pero para ese efecto hay que desvincular el ahorro de la especulación y ponerlo al servicio de la producción.

17. Con la reforma propuesta se trata de garantizar un sistema financiero organizado, respetable, suficientemente capitalizado y en expansión. Se trata, en síntesis, de reestructurar el sistema para hacer de este un conjunto de instituciones sólidas y prósperas. En ningún caso se ha pensado en que la reforma deba buscar la congelación del sistema y, menos aún, la reducción de su tamaño.

LA DEMOCRATIZACION COMO OBJETIVO PRIORITARIO

18. El sistema financiero debe caracterizarse por un nivel adecuado de democratización. Esta debe cobijar tanto el campo de la distribución del crédito como el de la propiedad del capital para que se den las condiciones de una apertura mínima. Por esto es por lo que se requerirán fórmulas efectivas que impidan la concentración del crédito a través de autopréstamos o en otras operaciones de naturaleza acrobática y altamente dañinas.

19. No se repetirá suficientemente la importancia de que las instituciones financieras sean en realidad sociedades anónimas abiertas y de que sus acciones se transen en bolsa libremente. El gobierno considera esto como un requisito para el avance y fortalecimiento del sistema financiero. Si esta apertura no se cumple será imposible lograr, y menos aún justificar, el fortalecimiento del sector financiero.

20. Creemos que las anteriores ideas resumen bien lo que el gobierno quiere y lo que no quiere en el campo financiero. Estas son las principales ideas. Pero habrá muchas otras que surjan como corolario de las principales y sobre las cuales tendremos oportunidad de comunicarnos por intermedio de la asociación en el futuro próximo. No deseo detenerme más en este punto de la reforma financiera porque quiero aprovechar la ocasión de este invaluable foro para hablar algo que toca directamente con la salud, no solo de la política financiera, sino de toda la política económica general.

21. Se trata de la estrategia de precios y salarios en el contexto de la lucha anti-inflacionaria. El tema, como ustedes apreciarán, tiene vínculos estrechos de consanguinidad y afinidad con las tasas de interés.

EL PAPEL DE LA ESTABILIDAD DE PRECIOS EN LA POLITICA ECONOMICA

22. En la alocución presidencial sobre el conjunto de la política económica de la nueva administración, se indicó que el gobierno tomaría las medidas de reactivación de los sectores productivos dentro de un marco general de estabilidad de precios. Se hizo entonces énfasis en que el crecimiento de la economía nacional no podría hacerse al costo de desencadenar una nueva ola inflacionaria que ahondase los problemas de desequilibrio social visibles en años anteriores y causa directa de los graves fenómenos de con-

centración económica y especulación financiera. La nueva estrategia se orientó, en consecuencia, a buscar índices razonables de incremento en la producción nacional con precios estables.

23. Para lograr lo anterior se requería, de un lado, estimular a los distintos sectores económicos a invertir y producir más. De otro lado, parecía necesario romper en forma progresiva las expectativas inflacionarias que se han creado artificialmente a través de mecanismos de precios que se mueven mediante reajustes periódicos que no han hecho otra cosa que autoeliminar nuevas expectativas de inflación. Los precios en la economía nacional han venido creciendo apresuradamente porque los propios sectores productivos han venido aportando su cuota periódica e irreversible de ajuste a esos precios. Se han subido los precios porque hay expectativas de nuevas alzas, y hay expectativas de nuevas alzas porque han subido muchos precios.

LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EN LA REACTIVACION ECONOMICA

24. El gobierno ha venido empeñado en una tarea enérgica de reactivación de los sectores productivos. Ustedes lo han visto que ha concentrado su atención, primero, en sanear todos aquellos mecanismos que tienen que ver con la forma como se genera y se usa el ahorro público y privado. No hay posibilidad alguna de impulsar la economía si no se ahorra y se invierte bien en actividades que den trabajo a los colombianos y que produzcan bienes y servicios que la población demanda y consume. En consecuencia, el punto de partida fundamental para reactivar la economía ha sido el saneamiento de los sectores de intermediación financiera.

ESTIMULOS A LA DEMANDA Y A LA PRODUCCION

25. Simultáneamente a esta tarea penosa pero impostergable de corrección y alivio en el campo financiero, el gobierno ha tomado medidas enérgicas para estimular la demanda que incorpore nuevas fuerzas a los mercados y a los programas de producción. Los nuevos planteamientos sobre vivienda van a representar importante apoyo al sector de la construcción de vivienda económica y popular y a todos los sectores de la producción y del trabajo. La formulación de las nuevas políticas de producción agraria va encaminada a reactivar la producción de alimentos esencial para la población y de fibras y materias primas de gran consumo industrial. Se ha avanzado ya en reformular todos los mecanismos de protección industrial para devolver la energía perdida a grupos importantes en la industria manufacturera nacional. En esto la política arancelaria va a jugar en breve término un papel correctivo valeroso cuyos efectos en términos de producción podrán verse en el futuro inmediato. Se han tomado ya importantes medidas de estímulo a la exportación para cambiar las reglas del juego en favor de una posición competitiva más agresiva y efectiva. La política cafetera se ha adelantado con prudencia pero con el objetivo claro de dar alivio a un

importante sector de la producción colombiana que jugará un papel incuestionable de reactivación en los mercados de importantes zonas geográficas. El gobierno tiene la impresión de que las reglas están dadas para que empiece a producirse un cambio de curso en la ruta del crecimiento económico con efectos visibles en el clima de la actividad empresarial, del empleo y del desenvolvimiento de los mercados y la producción.

CORRECTIVOS PENDIENTES EN EL CAMPO FISCAL

26. Hay, naturalmente, áreas pendientes aún de definiciones y en las cuales las medidas correctivas no son posibles todavía. La situación fiscal, por ejemplo, continúa identificada como el área donde se requerirán planteamientos de fondo en el próximo trimestre. Acá, desgraciadamente, no podremos improvisar ni plantear soluciones inmediatistas para resolver problemas que tienen raíces profundas en los sistemas tributarios, administrativos e institucionales del país. El gobierno ha planeado su rumbo en este campo al señalar los objetivos de que deberá ocuparse la comisión de reforma fiscal y, mientras aquella adelanta su investigación de fondo en la materia, ha tomado todas las medidas de precaución necesarias para impedir que continúe acentuándose el desequilibrio monetario del presupuesto público.

27. El crecimiento real de los gastos de funcionamiento este año será inferior en un 5%, como se prometió, al registrado en 1981, gracias a un esfuerzo vigoroso de disciplina presupuestal que se ha diseñado como ejercicio inmediato para la administración y que está ya en marcha. El nivel de este gasto se mantendrá congelado en términos reales en 1983 y así está concebida la política presupuestaria para el año que sigue.

28. Otra de esas medidas que acaban de producirse tiene que ver con la estructura arancelaria del comercio exterior para dar solución a vacíos fiscales que habían emanado de disposiciones recientes justificadas e imperativas en los campos de las exportaciones menores, los sectores de producción cafetera y el financiamiento de vivienda popular.

EL CRECIMIENTO Y EL COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS

29. Pero no es posible concentrar el esfuerzo solamente en el área de la reactivación económica de sectores productivos y del saneamiento fiscal sin actuar paralelamente en el frente de los precios. El gobierno no cree, se repite, en un crecimiento económico que "galope sobre el lomo de la inflación". En esto se aparta de las recomendaciones recientes de un foro promovido por una importante entidad de investigación económica privada que ha sugerido sacrificar los objetivos de estabilidad de precios en favor de impulsar el crecimiento de la producción para salir del actual receso económico. La historia económica del país y del mundo muestra el camino azaroso por donde puede conducir una filosofía semejante. El gobierno estima indispensable mantener una vigilancia cuidadosa sobre los precios para impedir que un desbordamiento inflacionario eche

por tierra los frutos de la reactivación económica, y coloque al país al borde de una crisis de estancamiento.

UNA NUEVA ESTRATEGIA EN PRECIOS Y SALARIOS

30. El gobierno desea, ahora, presentar sus puntos de vista sobre la forma como desea actuar en materia de precios y salarios, en la medida en que comienza el proceso de reactivación de los sectores productivos. En la primera exposición televisada del señor presidente en materia económica se habló de los llamados "mecanismos propagadores de la inflación", para hacer referencia a todos aquellos sistemas y prácticas que, con el correr de los años, se fueron convirtiendo en vehículos automáticos para las alzas de precios y en fuente permanente de inflación. Se indicó entonces que resultaría estéril actuar para restringir la llamada **base monetaria**, para contener el volumen de las medidas de pago, y para frenar la inflación monetaria de origen primario, si continuaban actuando todos aquellos mecanismos automáticos que multiplicaban y aceleraban la inflación.

31. El catálogo de esos mecanismos es muy amplio. Son mecanismos propagadores de inflación:

1. Los sistemas de precios **administrados** de la industria.

2. Las alzas automáticas en los arrendamientos.

3. Los niveles artificialmente altos de las tasas de interés que incorporan márgenes de **protección inflacionaria**.

4. Las convenciones colectivas periódicas en las que se pactan nuevas condiciones laborales.

5. Los sistemas de ajustes monetarios a intereses, tarifas y catastros, establecidos también como protección inflacionaria.

6. Los arrendamientos financieros de equipos de producción con protecciones monetarias parecidas, etc.

32. En la medida en que se ha modernizado la economía y se ha transitado más tiempo por el camino de la inflación, más numerosos y complejos son los mecanismos que la propagan con la excusa precaria de que lo que se busca es **neutralizarla** o defender a ciertos grupos privilegiados de los rigores del alza de precios.

UNA POLITICA DIFICIL QUE DEMANDA SOLIDARIDAD

33. Se hace, pues, indispensable un llamado de solidaridad nacional para desmontar este formidable arsenal de instrumentos **desestabilizadores** del sistema económico. Solo tendremos éxito en la lucha anti-inflacionaria en la medida en que cada colombiano, dentro de su esfera inmediata de influencia, contribuya con eficacia y a tiempo, a romper estos mecanismos cuyos efectos, más que a defender de la inflación, han contribuido poderosamente a crear una base permanente para su proliferación y recrudescimiento.

34. Esta parece ser el área por excelencia para un primer esfuerzo ambicioso de concertación entre los sectores de la

producción en escala amplia. El objetivo de ese esfuerzo, debe ser el desmonte progresivo pero irreversible de todos esos mecanismos. Es claro que en muchas de estas áreas de influencia el gobierno debe ejercer su función de **lider** en la **operación desmonte**. Esto se aplica a todas aquellas cosas donde la acción reguladora del gobierno es imperativa por ley o por facultad y exigencia reglamentaria. En ellas la decisión categórica del gobierno, es la de proseguir con lealtad hacia los objetivos de política y las metas de estabilización que se señalan adelante.

METAS PARA EL DESMONTE DE LA ESTRUCTURA ACTUAL DE PRECIOS

35. El esquema de la concertación que acá se propone, en primer término, debe emprenderse sobre la base de guías claras en cuanto a las metas cuantitativas propuestas para el desmonte. En segundo término, deberán tenerse también claras las áreas de responsabilidad de los distintos grupos cuyo concurso se demanda. Como en todo esquema de concertación deberán señalarse los grupos **líderes** a los que por capacidad de organización, cobertura, influencia entre sectores, posibilidades de control y vigilancia, jerarquización, posibilidades de investigación, tradición y seriedad, les corresponderá la tarea delicada de encauzar el proceso, coordinar con el gobierno la aplicación del programa e identificar a tiempo las desviaciones que surjan en su curso con relación a las metas trazadas. La presencia de estos sectores **líderes** no debe tomarse como una exención de responsabilidad para los demás dentro del sistema. Se trata de un esfuerzo solidario en el que deberá poderse medir y atestiguar la contribución de cada parte en el proceso.

ASIGNACION DE RESPONSABILIDADES A SECTORES LIDERES

36. Se estima que el liderato en la concertación que se propone deberá corresponder **primero** a los sectores empresariales de la industria y de la banca, y, en **segundo** término, a las centrales de trabajadores organizados. Estas tres fuerzas comandan el núcleo de la producción nacional y, obviamente, tienen en sus manos una enorme capacidad de arrastre en el sistema económico. Hoy las unas y las otras descansan con relativa comodidad en los cojines de amortiguación de las alzas regulares del 30% anual en que se ha aclimatado la inflación colombiana de los últimos años y en las inverosímiles altas tasas de interés de los últimos años. Y las unas y las otras viven periódicamente la misma frustración de ver cada año consumidas y agotadas las aparentes ventajas o márgenes de ganancias de sus reajustes previos.

37. Naturalmente, hay unos grupos más afectados que otros en esta puja incensante entre precios y salarios. Aquellos sectores de inferior organización han llevado las de perder y es por esto por lo que sería ilusorio y frustráneo pedirles desempeñar un papel de **líderes** en el proceso. El **liderato** deben tenerlo quienes se han defendido con

más éxito en esta lucha. Ellos, mejor que nadie, han sido testigos de las expectativas frustradas de mejores ingresos reales. Ellos deben asumir el **liderato de la concertación para el desmonte**.

LA REPRESENTACION EMPRESARIAL

38. Los sectores empresariales de la industria y la banca tienen una amplia representación en instituciones serias con amplia vocación de servicio público. A estas instituciones les corresponde, por consiguiente, la representación en el esfuerzo de concertación propuesto. Hay representaciones industriales, de productores y financieras, generales y especializadas. A todas ellas corresponde su papel propio en la monitoria, en el control y vigilancia del programa concertado. Ante ellas deben hacerse responsables sus miembros en lo que atañe al cumplimiento de las metas de los ajustes periódicos que se introduzcan en adelante sobre los precios.

LA REPRESENTACION TRABAJADORA

39. Las centrales obreras deben también jugar un papel principalísimo en la concertación en lo que toca con la conducción de las convenciones colectivas de trabajo. Una vez producidos los necesarios acuerdos entre empresarios para limitar los ajustes periódicos de precios y tasas de interés a las metas de la política de estabilización, las convenciones colectivas de trabajo deberán reflejar iguales metas si se quiere tener éxito en el programa. Una actitud de inercia o de excesiva cautela para esperar a que **los otros hagan**, puede ser el principio del fin del programa. Habrá resultados solo en la medida en que todos los sectores líderes orquesten su esfuerzo con la necesaria simultaneidad.

EL RITMO DEL DESMONTE

40. El desmonte debe ser gradual, pero progresivo y persistente. El gobierno abriga reservas sobre el hecho de que el desmonte pueda producirse en plazo muy breve, por ejemplo de un año. Un desmonte de esa naturaleza puede producir más daños que beneficios por la multitud de sectores afectados que pueden resultar de esta carrera contra el tiempo. Un proceso paulatino, pero irreversible y progresivo, de dos o tres años hacia una nueva meta de estabilización de precios que lleve los reajustes anuales del 30% actual a alrededor del 10% es realista y no sería traumático. Esto implicaría como meta desmontar anualmente unos seis a siete puntos de la tasa actual de incremento de precios al consumidor. Una reducción semejante, es decir de seis a siete puntos, en las actuales tasas de interés parecería apropiada e imperativa para el éxito de esta política.

41. El gobierno invita a todas las entidades representativas de la industria, al comercio y la producción agraria, a establecer metas de reajustes en precios para los próximos doce meses no superiores al 20% sobre el promedio de precios registrados en los doce meses anteriores. Asimismo, invita a las instituciones representativas de la banca y de los organismos financieros para pactar rebajas en la estructura de intereses a tono con las metas de estabilización. Estas bases formarán parte de un **pacto de entendimiento** entre esas organizaciones y el gobierno cuyo desarrollo será supervisado por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CONPES). Este organismo será el encargado de revisar y recomendar líneas de acción que surjan de la aplicación de este **pacto de entendimiento**.

42. El gobierno invita, asimismo, a todas las entidades representativas de las fuerzas laborales y sindicales del país a establecer con sus miembros, metas de reajustes salariales para las convenciones colectivas que se suscriban a partir de esta fecha, en línea con las metas señaladas para precios en el punto anterior. Estas metas formarán parte de otro **pacto de entendimiento** entre el gobierno y las centrales obreras. La supervisión de este pacto, estará también a cargo del CONPES, en coordinación estrecha con el Consejo Nacional de Salarios.

RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO

43. El cumplimiento del programa de ajustes acordados con estos sectores **líderes** de la producción, de las finanzas y del trabajo, dará la tónica general de hacia donde deben encaminarse de ahora en adelante las modificaciones de precios, intereses y rentas en la economía nacional. El gobierno a su turno aplicará sus mejores oficios para que la estructura de precios, intereses, tarifas y rentas que dependan de decisiones administrativas suyas, converjan en esta dirección para afianzar el desmonte de la estructura inflacionaria que ha dañado el esquema productivo y ha afectado gravemente el clima de cooperación y equilibrio social de la República.

44. A los pactos acá descritos queremos darles forma de manera inmediata como elemento complementario de la política de reactivación económica puesta ya en vigor. Más que un propósito nacional, constituiría un compromiso solidario de fe en la capacidad del país para superar sus problemas crónicos de estancamiento y desorden financiero. Ese compromiso conlleva elementos de disciplina y sacrificio que no escapan a la comprensión de las autoridades y del público. Pero, ante todo, representa el primer ensayo para poner a prueba la decisión y voluntad del país para construir su futuro sobre una base de equidad y solidaridad nacional que tenga en cuenta los intereses populares sobre cualquiera otra consideración.