

# MARCO ALTERNATIVO PARA AFRONTAR EL PROBLEMA FINANCIERO

*Fernando Tenjo Galarza*

## Introducción

El plan inicial que se tenía para el presente documento era, una vez realizado el diagnóstico de la crisis financiera en un trabajo anterior, presentar una propuesta de solución a los problemas que dicha crisis conlleva.

El autor del presente trabajo no se considera en el momento en capacidad de desarrollar en detalle una propuesta que, como es el caso de la *nacionalización del sistema bancario y financiero*, debe presentarse con un altísimo grado de solidez y consistencia. Por esto, y para buscar el acercamiento a dicho objetivo, el documento fue dedicado más a construir con mayor precisión, el fondo sobre el cual, tal vez posteriormente, se pueda justificar con plenitud la presentación de la propuesta arriba mencionada.

El trabajo consta de cinco secciones. En la primera se enumeran las principales conclusiones del diagnóstico sobre la crisis financiera. En la Sección II se identifican y explican aquéllos aspectos más inmediatos de la economía colombiana relacionados con la mencionada crisis. En la Sección III se analizan las principales medidas que el gobierno ha venido implementando con miras a superar la crisis financiera actual. En la Sección IV se presentan críticamente los lineamientos básicos de la

propuesta de reforma financiera del gobierno y se descubren los límites y alcances de la misma. La última sección se reduce a la enunciación de la nacionalización de la banca como propuesta de reforma al sistema financiero.

## 1. Resumen del diagnóstico

El objeto de esta primera sección del documento es hacer un breve resumen del diagnóstico ya presentado en un documento anterior, destacando aquellos puntos más relevantes para los propósitos presentes.

Debe decirse sin embargo, y antes de entrar en materia, que el enfoque del documento difiere algo del de diagnóstico. Mientras que en éste último se subordinaban el detalle, la persona, el banquero y el político al desarrollo teórico de la interpretación de la crisis, en el presente documento se intentará dar un balance más equilibrado a estos dos elementos. Se hará entonces uso del cuerpo conceptual ya elaborado para buscar un nivel de concreción más adecuado a los objetivos del presente trabajo.

Replanteando así las principales conclusiones del diagnóstico, es necesario enunciar, a nivel general, las tres principales:

- La crisis financiera es una manifestación de una crisis más estructural del proceso de acumulación a nivel nacional e internacional;
- la crisis financiera se hace evidente cuando explota la contradicción entre la circulación financiera y la circulación industrial del dinero, al adquirir la primera independencia frente a la segunda y perder así su base de apoyo real, esto es, el proceso de acumulación;
- el grado de control que tiene el estado en Colombia sobre los procesos económicos —o quizás la relación de fuerzas en su seno— hacen que este control sea muy inferior al requerido para prevenir y responder, en lo posible, a las situaciones de crisis.

Estas conclusiones básicas resumen una serie de hechos que caracterizaron el proceso de la economía colombiana hacia la crisis

financiera. De éstos, los hechos más destacados que tuvieron lugar en los años recientes son:

- cambio en el comportamiento financiero del agregado de la economía, aprovechando las altas tasas nominales de interés de los nuevos activos financieros que fueron apareciendo, algunos de estos emitidos por el Estado. Este cambio tiende a ser denominado antipreferencia por la liquidez, pues en gran parte responde a la pérdida de poder adquisitivo del dinero causada por las altas tasas de inflación de la década pasada;
- cambio en el comportamiento financiero del sector de firmas industriales, manifestado en el carácter puramente vegetativo de la inversión, en la diversificación de actividades hacia la especulación con activos financieros, en crecientes niveles de endeudamiento aprovechando un exceso de liquidez en la economía, y en el desarrollo de actividades de intermediación financiera en el tiempo;
- desarrollo del sistema financiero con base en nuevas instituciones de tamaño menor que el promedio y aparición de activos financieros con alto rendimiento nominal y alta liquidez. Este hecho, junto con los dos anteriores, llevó a que el mencionado desarrollo del sistema financiero se diera no con base en aumentos en el patrimonio del mismo sino a su actividad de captación de dinero;
- a pesar de este desarrollo, no hubo en Colombia un profundizamiento financiero significativo de la economía;
- los anteriores hechos fueron propicios para el desarrollo de actividades "no ortodoxas" por parte de algunos intermediarios tales como compra de acciones desvalorizadas, autopréstamos, debilitamiento de las garantías exigidas para la concesión de préstamos, etc. Estas actividades fueron aprovechadas por conglomerados y nuevos grupos financieros en los que convergían cadenas de activos y pasivos con poco sustento real.

Además de los puntos anteriores, que recibieron desigual tratamiento en el documento de diagnóstico, éste hacía referencia también a la relación entre los procesos de la economía colombiana y aquéllos que se dan a escala mundial. Se anotó que la crisis financiera en el país

siguió en gran medida las tendencias de la economía internacional y que, a pesar de mostrar la economía nacional excepcionalmente una situación de acumulación creciente de divisas y bajos niveles de endeudamiento externo, la crisis en los países del centro fue transmitida a Colombia a través de las fluctuaciones en el comercio internacional.

Todos estos elementos hasta aquí enunciados recomponen de manera simple el escenario sobre el cual se interpretó ya la crisis financiera, y sobre la cual se harán algunos comentarios sobre las propuestas de reforma que se hacen en la actualidad tanto a nivel gremial como desde los sectores oficiales del gobierno.

Es claro que estas propuestas de reforma descansan en una perspectiva simple o de corto plazo, como se verá más adelante. El detalle inmediato, el dolor presente, la quiebra diaria determinan el carácter de las reformas que se van proponiendo en Colombia.

## **2. Problemática de corto plazo**

¿Cuáles son esos detalles inmediatos que vienen a determinar el carácter de las posibilidades de una reforma financiera? La situación, aunque con algunas diferencias claves, es parecida a nivel nacional e internacional.

Comenzando con las diferencias a nivel internacional, es claro que en la economía mundial se ha venido haciendo evidente una situación estructural de dependencia en la periferia que, a pesar de ser suficiente para justificar una reforma en el actual orden internacional —sistema financiero incluido— ha sido relegada a un segundo plano por el carácter más inmediato de la perspectiva de los países del centro. Los resultados de las recientes conferencias de Williamsburg y Unctad refuerzan esta afirmación.

Temas tan importantes como los de la inestabilidad de las tasas de cambio, la concentración de las reservas internacionales, la distribución de la liquidez mundial, la consolidación de los derechos especiales de giro como cuasi-moneda mundial, la posición y el papel del Fondo Monetario Internacional, en fin, las propuestas de un Nuevo Orden Económico Internacional, han quedado ahora en un segundo plano

Esta sección puede decirse entonces que constituye un nuevo diagnóstico, tal vez actualizado, de la crisis financiera. Lo es así, pero desde el punto de vista del sistema y de sus reformistas, de quienes critican no externamente sino desde el interior.

Es posible entonces, desde esta perspectiva, decir que si de problemas de corto plazo se trata, la actual crisis financiera constituye la derrota histórica a la aplicación del pensamiento monetarista y su ideología neo-liberal en Colombia. Suponer que el sistema financiero capta ahorros de agentes excedentarios y los asigna eficientemente en manos de agentes superaritarios, o sea que su naturaleza consiste en convertir instantáneamente "ahorro financiero" en "ahorro real"; aferrarse a la famosa Ley de Say, ahora extendida al mercado de dinero; sostener que el mayor limitante al crecimiento en Colombia es la escasez del ahorro; imaginarse que en una economía con una estructura productiva completamente concentrada el papel del estado debe ser minimizado para dar lugar al libre juego de la demanda y la oferta; considerar la inflación como un fenómeno puramente monetario y luego pretender frenarla estrangulando la economía; etc., son ejemplos de las ilusiones monetaristas que tanto estrago han hecho en el país. Y es todo esto también lo que lleva a cuestionar el "diagnóstico interior" de la crisis financiera y la relevancia de los problemas que ahora dejan su sello en las medidas y reformas financieras que se proponen actualmente.

La tendencia es entonces la de confundir las causas con los efectos de la crisis financiera y tratar así de corregir éstos pensando que son aquéllas. Antes de ver esto con mayor detalle vale la pena recordar una frase de Keynes de 1919 y citada por F.A. Hayek en un artículo reciente:

"No hay un medio más seguro de derrumbar las bases de la sociedad que corromper el dinero. Este proceso conduce todas las fuerzas escondidas de las leyes económicas al lado de la destrucción, y hace esto en una forma que ningún hombre es capaz de diagnosticar".

### **3. ¿Qué se está haciendo?**

Colombia y el mundo han venido presenciando en los últimos años una serie de procesos semejantes que responden en gran parte a soluciones inmediatistas y de hecho a la crisis financiera y, en parte, a

frente a la actual crisis. Y es difícil que las cosas sean de otra manera cuando se ven las siguientes cifras<sup>1</sup>:

- los términos de intercambio para los países del Tercer Mundo descendieron 27% entre 1978 y 1980 y 12% en 1981;
- los países de la OECD constituyen ya el 70% del mercado de productos primarios del Tercer Mundo;
- entre 1980 y 1981, el déficit en la cuenta corriente de los países en desarrollo no exportadores de petróleo alcanzó US\$16.000 millones, de los cuales US\$8.000 corresponden a un descenso en las exportaciones por cierre de mercados internacionales, US\$4.000 corresponden a pago de intereses a las altas tasas vigentes, y el resto corresponde al déficit estructural en la balanza de pagos de los países de la periferia.

Son estos entonces los problemas que el Tercer Mundo se ve obligado a enfrentar en el corto plazo, dejando para un futuro incierto cualquier propuesta de cambios estructurales en la economía mundial.

Quedan entonces los asuntos de corto plazo, y sobre todos ellos el de la *reactivación*. Es aquí entonces donde se retoma el hilo del documento, pues pareciera que a nivel internacional los mercados financieros se han convertido en los verdugos de la política económica, y que la fuerza de la recuperación económica depende ahora de los niveles de las tasas de interés. Hasta hace poco esto sólo parecía ser cierto para los países del centro que han venido acusando a los Estados Unidos de estar prolongando la crisis con altas tasas de interés. Sin embargo, hay evidencias de que en Colombia el mismo problema alcanza ya dimensiones crónicas.

En un estudio reciente de la Comisión Nacional de Valores<sup>2</sup> para 40 empresas, se concluyó que los costos financieros en el país han terminado absorbiendo las ganancias. Los altos niveles de endeudamiento y las altas tasas de interés hicieron subir los costos financieros

---

<sup>1</sup> The Economist, Junio 11-17 1983.

<sup>2</sup> Este trabajo fue resumido en EL TIEMPO, julio 3 1983.

de 15% de los rendimientos brutos en 1970, a 92% en 1981 y a un desbordamiento completo en el año anterior. Esta situación ha sido agravada por la reducción en las ventas y en la producción sin una baja simultánea en los costos.

Al igual entonces que en los países del centro, en Colombia la "economía real" muestra alta sensibilidad a la tasa de interés. La relación no es la planteada por los neo-clásicos con la eficiencia marginal del capital, sino aquella que muestra la influencia que la tasa de interés ejerce sobre elementos tan importantes como: el costo del crédito para financiar la inversión, el costo financiero de los inventarios, el servicio de la deuda, el gasto en vivienda y en productos de consumo durable, el control monetario y cambiario, la tasa de devaluación, etc.

De nuevo entonces, la tasa de interés y, por consiguiente, el sistema financiero, aparecen en la agenda del día de los problemas a resolver. Porque al tratar de explicar las altas tasas de interés y los niveles de endeudamiento actuales se regresa de nuevo a hechos ya tratados anteriormente como la reforma financiera de 1974 con su espíritu monetarista, al desarrollo del sistema financiero con los papeles del gobierno de alta rentabilidad y liquidéz, a la desvalorización de acciones y compra de empresas con recursos captados del público, a la proliferación del mercado extrabancario de dinero y de actividades especulativas y, en fin, a la estructura misma del sistema financiero colombiano. Lamentablemente, no es esta última la que surge como problema a resolver sino aquéllos otros elementos negativos que, parece, han venido a oscurecer un panorama que sería de otra manera perfecto.

El problema a resolver es entonces, de acuerdo con las tendencias dominantes, que la "hegemonía del espíritu especulativo" esté poniendo en peligro la estabilidad del sector financiero<sup>3</sup>. Y es sólo el Estado quien puede hacer algo, pero lógicamente atacando aquella hegemonía y los estragos que ella ha causado, permitiendo así que este sector retome el camino que le traza la teoría.

---

<sup>3</sup> Cabrera, M.: "La Participación del Estado en el Sector Financiero", en *El Estado y la Actividad Económica*, Asociación Bancaria de Colombia, 1981, p. 256.

intentos de reforma más profunda con orientación ideológica clara. Como se verá en el curso del presente documento, estos procesos han llevado a situaciones que de hecho, y paradójicamente, contradicen el espíritu de las reformas que se preparaban antes de la crisis y limitan así la naturaleza y el alcance de éstas.

Tal vez ésto aparece más claro a nivel internaciona. La llegada de gobiernos conservador y republicano a Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente, consolidó la tendencia neo-liberal que dominaba ya gran parte del mundo occidental. La defensa irrestricta de la empresa privada y del mecanismo de precios en la asignación de recursos, la fiebre anti-intervencionista, la condena al estado bienhechor, la promesa de eliminar subsidios, privilegios e ineficiencias para incentivar la libre competencia darwiniana a nivel nacional e internacional, etc., eran los temas que se proponían alegre y orgullosamente como bandera para la conquista de un paraíso perdido. La historia, sin embargo, hizo una mala jugada y llevó a que el resultado sea en gran parte el contrario al esperado.

En efecto, y por ejemplo, Reagan, quien había llegado a la Casa Blanca con la promesa de eliminar el déficit fiscal, ha visto cómo este sigue aumentando y alcanza ya niveles sin precedentes en la historia de los Estados Unidos. Reagan, el defensor del libre cambio, se ha convertido ahora en el peor enemigo de las exportaciones de los países del Tercer Mundo. Reagan, quien había prometido disminuir los aportes de los Estados Unidos al Fondo Monetario Internacional, ha sido obligado por la crisis en Polonia, México, Argentina y Brasil, a aumentar los aportes del país a dicho Fondo y a ayudar directamente a estas otras naciones para evitar su quiebra.

En Colombia se está presentando en el momento un proceso semejante en lo que respecta al sector financiero. Del neo-liberalismo de la década pasada con sus críticas a la intervención estatal en la economía se llega ahora al extremo opuesto: como nunca antes el estado ha tenido que ejercer su papel de "prestamista de última instancia" y de respaldo del dinero. Y son a veces los mismos defensores de la empresa privada quienes llegan hasta exigir que el estado ejerza este papel.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ver discurso de Ruchelsen Urbe el 24 de mayo en la IX Asamblea Anual de ANIF

En Colombia y en el mundo, entonces, la crisis financiera está poniendo de moda las famosas "operaciones de salvamento" para evitar la quiebra de empresas, bancos y países. Cuando las cadenas artificiales de activos y pasivos se quiebran y demoran, el "prestamista de última instancia" viene a curar heridos, a enterrar cadáveres y a atender dolientes y damnificados. Es claro que en ocasiones el costo político y económico de permitir una quiebra es mucho mayor que el de evitarla. Evidencia de esto son los 500 bancos a quienes Polonia casi lleva consigo a la quiebra, o los 10 bancos mayores de Estados Unidos cuya existencia depende de que el sistema financiero mexicano sobreviva aunque sea con marca-pasos, o los trabajadores de las empresas que cada día quiebran o entran en concordato, o los 70.000 y más ahorradores que dejó damnificados la crisis financiera en Colombia en 1982.

Es necesario sin embargo, separar estas "operaciones de salvamento", que constituyen medidas de primeros auxilios, de las reformas que se proponen para el sistema financiero. Esto se dificulta cuando, como se verá más adelante, se tiende a incluir en éstas, medidas que buscan evitar la ocurrencia de los hechos que provocaron aquéllas.

Así entonces, no es lo mismo la actitud del gobierno de los Estados Unidos frente a las quiebras de bancos, empresas y países, que la reforma del sistema bancario norteamericano que propone Reagan y que se centra en la eliminación de actos legislativos que datan de 1926, prohibiendo a los bancos tener oficinas en más de un estado, y de 1933, limitando los servicios financieros que pueden ofrecer los bancos. Mientras que la respuesta a las quiebras es de carácter intervencionista, la reforma bancaria se enmarca dentro del espíritu anti-intervencionista de Reagan con su bandera de "desregulación".

De la misma manera, en Colombia deben tratar de separarse las medidas de emergencia económica dictadas el año anterior, básicamente los Decretos 2527, 2920 y 3227, de lo que tal vez hubiera sido una reforma financiera que se habría mantenido dentro de los lineamientos del actual gobierno con su bandera de "democratización". Los hechos no han permitido, sin embargo, que la reforma que el gobierno lleve al Congreso próximamente se mantenga estrictamente dentro de aquellos lineamientos pues, como se mencionó arriba y se verá con más detalle en la siguiente sección, las operaciones de

salvamento ha opacado considerablemente la vigencia de la democratización.

Haciendo énfasis, entonces, en esta sección en las medidas e instrumentos con que el gobierno ha venido respondiendo a la crisis financiera, puede afirmarse que éstas se ajustan perfectamente al papel del estado como "prestamista de última instancia", a pesar de adornarse de elementos punitivos e indicativos de las líneas de acción permisibles a los agentes económicos. El carácter de adorno de estos últimos elementos y su subordinación real a aquel papel, son claros en casos como las multas casi simbólicas impuestas al Grupo Grancolombiano, la forma como parece haberse dado solución al problema de los Fondos de Inversión del mismo grupo, y los fallidos pactos de caballeros con que el gobierno pretendió que descendieran las tasas de interés. Excepción de esto son, lógicamente, las medidas para la desconcentración de la propiedad accionaria de las instituciones financieras, Decretos 2920 y Reglamentario 3227 y Resolución 42 de la Junta Monetaria, en los cuales se coloca en 20% el límite máximo de acciones de una institución que puede poseer un accionista antiguo de la misma, y en 3% para un accionista nuevo colombiano.<sup>5</sup> No es excepción a la regla, sin embargo, la creación del llamado Fondo de Democratización de la Banca con el cual se espera llevar a cabo la desconcentración de la propiedad accionaria de la misma: en efecto, y como es bien sabido, este Fondo viene a ser financiado básicamente por el "prestamista de última instancia". La posibilidad de que el Fondo de Democratización se convierta en instrumento para operaciones encubiertas de salvamento por parte de accionistas que saben que con una "democratización" del 80% de las acciones, manteniendo para ellos el 20% restante, conservan aún el control de la institución y disminuyen considerablemente el riesgo de su capital lo que puede generar, como ya lo está haciendo, numerosos clientes para el Fondo de Democratización.<sup>6</sup>

Hay, además de los anteriores, otros instrumentos con los cuales el Estado ha decidido no sólo refinanciar el capital en crisis, sino también

---

<sup>5</sup> Más adelante se comentará el hecho de que las restricciones de 20% y 3% no se aplican a inversionistas extranjeros quienes, de acuerdo a la novedosa interpretación de la ley 55 de 1975, pueden poseer hasta el 49% de las acciones de una institución bancaria

<sup>6</sup> Inquietud parecida fue expresada en el editorial EL TIEMPO, del 6 de julio

atender los damnificados de ésta. Ejemplos de esto son los llamados Fondo de Garantías y Fondo de Capitalización Empresarial.

El Fondo de Garantías (Decreto 2527 de 1982) ha sido creado inicialmente para responder a las situaciones de iliquidez e insolvencia de instituciones financieras en crisis, y ha sido incorporado con clara definición de funciones, administración y recursos en la propuesta de reforma financiera llevada al Congreso. En el momento el Fondo es utilizado para comprar acreencias de instituciones financieras, pero hay planes de extenderlo para atender las acreencias de empresas en condiciones de iliquidez. Esto último se haría con créditos de emergencia con líneas de contingencia temporal, que serían colocados a través de bancos comerciales.

El Fondo de Capitalización Empresarial busca financiar la colocación de acciones nuevas por parte de empresas industriales y así fortalecer el patrimonio y disminuir las necesidades de endeudamiento de las mismas.

Se estudia<sup>7</sup>, finalmente, la posibilidad de creación del Fondo Nacional de Reposición de Activos para ayudar a las empresas a financiar la reposición de equipo productivo.

Puede verse entonces, y haciendo abstracción por un momento de las medidas indicativas que han sido implementadas y que se incorporaron en la reforma financiera propuesta por el gobierno, en lo que convirtió la crisis financiera a las pretensiones monetaristas: el Estado, "prestamista de última instancia", se ha convertido en el único y total soporte financiero del capital en Colombia y poseedor, al menos temporal, de un considerable porcentaje de las acciones de las instituciones financieras del país.

La pregunta que queda por hacer al terminar esta sección recoge el título de la misma: ¿en qué consiste lo que se está haciendo frente a la crisis financiera y que ya fue descrito arriba? Lo que comienza a discutirse es si al consolidarse el Estado abiertamente como prestamista de última instancia y poseedor de acciones en monto considerable, se está produciendo o no la nacionalización del sistema financiero. La

---

EL TIEMPO, junio 24 de 1983

inquietud causa escalofrío a más de una persona, quizás como herencia de la ideología neo-liberal que reinó en los años 70. Son pocos quienes se atreven a insinuar que tal vez sí se está dando la nacionalización, como lo hace el editorial de El Tiempo de julio 6 y que fue prontamente rechazado por el Ministro de Hacienda el mismo día. Pero son más quienes dicen *no* sin que estén desmintiendo a nadie. Ejemplos: Carlos Lleras, en Nueva Frontera; Guillermo Núñez, presidente de la Asociación Bancaria, en entrevista radial de julio 3; Germán Botero, Superintendente Bancario, en entrevista radial reciente; etc. Por lo general, las razones que se esgrimen para afirmar que no se está nacionalizando la banca son: el carácter temporal de las medidas en cuestión, las experiencias supuestamente negativas que la nacionalización ha tenido en otros países y, finalmente, la idea de que la empresa privada es fundamental para la supervivencia del régimen democrático.

Llama la atención dentro de estas discusiones el silencio de los supuestos damnificados, no de la crisis, sino de las medidas correctivas de éstas o sea los "banqueros". Al respecto, puede decirse que la creación de todos los Fondos arriba enumerados, antes de perjudicar, crea, como también se anotó ya, condiciones favorables para la financiación de su actividad económica con muy bajo riesgo y costo. Retomando las ideas del diagnóstico resumido en la primera sección del presente documento, lo que el gobierno ha hecho con estos Fondos puede interpretarse como un intento por reactivar la circulación industrial del dinero, elemento fundamental para el éxito de cualquier política de reactivación económica.

Por otro lado, el silencio de los "banqueros" respecto a aquellas medidas que pueden estarlos afectando —silencio roto sólo por el llanto por la herida de Michelsen en la clausura de la Asamblea de Anif— puede explicarse también, al menos en parte: efectivamente, toda crisis produce necesariamente un cambio en el balance de fuerzas de los distintos sectores de capital, y es muy probable que el "capital financiero", que gozó de posición privilegiada en la década pasada, esté ahora resignándose al lugar que le corresponderá en el nuevo balance que ahora se está consolidando.

Ahora bien, y ya para concluir la sección, es claro que no se está dando en Colombia en el momento la nacionalización de la banca, aunque la responsabilidad del Estado sobre el sistema financiero se

haya incrementado considerablemente. Elementos de carácter político y de carácter económico determinaron seguramente el límite hasta donde el gobierno ha llegado con sus medidas. Entre estos últimos elementos debe destacarse el hecho de que la crisis financiera y económica en general no hubiera estado acompañada de una crisis cambiaria y de un alto nivel de endeudamiento externo.

#### **4. La propuesta de reforma financiera del gobierno**

En la presente sección se hará una presentación general de los elementos básicos de la reforma financiera que el gobierno pondrá a consideración del Congreso, con la intención de no entrar en detalle, sino de caracterizar el espíritu de la misma. Como ya se anotó en la sección anterior, es posible afirmar que en la mencionada reforma se confunden elementos que recogen medidas de la emergencia económica con otros que reflejan la filosofía general del presente gobierno, específicamente en lo que hace a la idea de la democratización.

Esta noción de democratización tiene que ver con dos puntos, a saber: las condiciones de propiedad de las instituciones financieras y las condiciones generales de funcionamiento de las mismas. Respecto a las primeras condiciones, se busca desconcentrar la propiedad accionaria de las instituciones en cuestión con los porcentajes máximos ya anotados. Respecto a las condiciones de funcionamiento de aquéllas, se definen y delimitan las actividades de los distintos tipos de institución (establecimientos de crédito, inversionistas institucionales y entidades de servicios financieros), dentro del criterio de banca especializada.

Adicionalmente, y para asegurar que el sistema financiero funcionará dentro de los parámetros definidos, y minimizar los efectos negativos de una posible desviación de aquél respecto a éstos, la reforma propuesta define además los siguientes puntos:

Destino de los recursos. A este respecto la propuesta se limita a plantear unos lineamientos acerca de lo que no puede hacerse con los recursos. Así por ejemplo, no puede prestarse más del 10% del capital pagado y reservas de la institución a una sola persona, a no ser que ésta tenga una garantía real, en cuyo caso el límite será de 25%; no se pueden realizar operaciones de crédito para comprar acciones con personas vinculadas a la institución; no pueden emplearse los recursos captados del público en actividades ajenas al objeto social de la misma;

no pueden usarse fondos para adquirir el control de otras empresas ni realizarse actividades de crédito para adquirir acciones de la misma u otras instituciones financieras; etc. En fin, se prohíben todos aquellos destinos de los recursos que, supuestamente, precipitaron la crisis financiera y que como ya se insinuó en la segunda sección del documento, son realmente efectos de la política monetaria y financiera monetarista de espíritu neo-liberal de la década pasada.

De ninguna manera se definen entonces los criterios que regirán la asignación de recursos del sistema financiero, asignación que, lógicamente, quedará como siempre en manos del *mercado*. El Estado seguirá entonces utilizando los instrumentos tradicionales por fuera del sistema, pero a través de sus instituciones, para asignar el crédito de fomento: inversiones forzosas, cupos de redescuento, fondos financieros, bancos oficiales, etc.<sup>8</sup>

Organos de Inspección y Vigilancia. La reforma busca también fortalecer los organismos básicos de inspección y vigilancia del sistema financiero, especialmente la Superintendencia Bancaria y la Comisión Nacional de Valores. Respecto a la primera, ésta recibe atribuciones que le permiten llegar eventualmente hasta la expropiación de acciones, la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de una institución financiera, decretar la liquidación de ésta o recomendar su nacionalización, cuando se violen las disposiciones sobre propiedad, actividades y asignación de recursos. La Comisión de Valores sale también fortalecida para su actividad de control y vigilancia de los individuos, instituciones y mercados a su cargo.

Las instituciones financieras deberán entonces inscribirse en el organismo que les corresponda (Superbancaria o Comisión de Valores), y registrar allí ciertas actividades que por su naturaleza o/y monto puedan poner en peligro la estabilidad del sistema.

Fondo de Garantías. La reforma institucionaliza el Fondo de Garantías con el objeto de hacer frente a situaciones de crisis en instituciones financieras, servir de garantía limitada a terceros, y facilitar la liquidación de aquéllas. El Fondo servirá entonces como seguro de depósito cuyos recursos vendrán del Estado, de aportes y

---

<sup>8</sup> Ver al respecto: Cabrera, M.: Op. Cit.

multas de las instituciones financieras, y de los rendimientos de operaciones del mismo Fondo, y vendría a constituirse como un "prestamista de penúltima instancia" en caso que la reforma falle por alguno de sus puntos y en algún momento.

¿Qué se pretende en últimas con esta reforma? Realmente no mucho, o tal vez demasiado. Puede decirse que la reforma propuesta para el sistema financiero constituye un intento por *hacer* que éste funcione como una *suma de mercados* no perfectos sino *perfeccionados*. Se tiene en mente tal vez, y se añora, una situación ideal de mercado teórico con agentes pequeños, bien informados, y honestamente guiados por su interés individual. Para hacer real este sueño se delimitaron los mercados, se "empequeñecieron" los agentes, se les dijo a estos qué es lo malo y se les dio la libertad de definir lo que es bueno. Y para evitar que lo bueno y lo malo converjan, se fortalecieron los organismos de control y vigilancia y se les dio el poder de sacar del juego a quien ponga en peligro su funcionamiento.

Lo que parece no ajustarse a la escenografía es la ventaja que se le ha dado a los inversionistas extranjeros para que entren al mercado como "agentes grandes". Parece que esto hace parte del pasado que se añora.

## 5. Propuesta de trabajo: nacionalización

Tal vez de lo más significativo de cuanto hasta aquí se ha visto en el presente documento sea la paradoja de que la crisis financiera, determinada en sus formas aunque no en su ocurrencia, por la aplicación del monetarismo en el país, haya conducido al fortalecimiento del Estado. Sin embargo, y como ya también se anotó, el Estado ha rechazado esta oportunidad de adquirir una posición de privilegio en el control de la economía, y ha optado por una posición de vigilante respecto al capital y su iniciativa individual, excediéndose en el respeto al capital extranjero.

El sistema financiero colombiano — "limpio", "honesto", estable y confiable, como tal vez quede, luego de implementar la reforma propuesta por el gobierno— seguirá siendo la *caja menor* del gran

capital: no robará ni engañará, pero seguirá guiándose por el criterio de ganancia; seguirá sirviendo para poner a disposición del capital, en forma de liquidez, el fondo de salarios de los trabajadores y empleados<sup>9</sup>, seguirá financiando la vivienda de la clase media y la inversión del capital con los fondos de invalidéz, vejez y muerte de los afiliados al ISS; etc., etc.

Desde 1923, cuando se inició la intervención del Estado en el sistema bancario y financiero, y mediante la Ley 45 se estableció lo que hoy se conoce como ortodoxia en materia de régimen bancario, los mecanismos de intervención han cambiado de acuerdo a los distintos diagnósticos que se van haciendo de la economía colombiana. Sin embargo, ha permanecido siempre la idea de un sistema financiero democrático, eficiente, al servicio de la actividad productiva, etc., que no corresponde ni con el funcionamiento real de dicho sistema ni con lo que requiere una economía concentrada y monopolizada.

Una vez que se demuestra que el sistema financiero no tiene como objetivo conectar ahorradores e inversionistas, que los oligopolios utilizan su poder de mercado para ajustar los precios de acuerdo a sus necesidades de recursos, que existen nexos internos y funcionales entre los oligopolios y el sistema bancario, en fin, una vez que se demuestra, de nuevo, que aquél es la *caja menor* del gran capital,<sup>10</sup> puede afirmarse entonces que la reforma requerida para dicho sistema es la *nacionalización*.

El objetivo de esta nacionalización sería, fundamentalmente, quitar el sistema financiero de las manos del *poder mesoeconómico* al que actualmente le sirve<sup>11</sup>. Este poder mesoeconómico lo constituye la red conformada por el capital concentrado y centralizado —oligopolios o grupos— que, al trascender el marco macroeconómico, sectorial y

---

<sup>9</sup> En junio del 80 las cuentas corrientes de menos de \$20.000 representaban el 69.77% del total de cuentas corrientes y sólo el 4.14% del valor total consignado en tales cuentas. Para cuentas de ahorros los porcentajes correspondientes eran de 94.24% y 21.35% respectivamente. Cabrera, M. Op. Cit.

<sup>10</sup> Estas "demostraciones" fueron ya adelantados en un trabajo reciente del autor del presente documento y que será publicado en el próximo número de Cuadernos de Economía de la Universidad Nacional.

<sup>11</sup> Ver Holland, S.: Capital versus the Regions.

regional de la política económica, limita considerablemente el margen de control del Estado sobre la economía.

El manejo del dinero o asignación de recursos financieros no puede seguir entonces en manos del sector privado, como lo plantea la actual legislación financiera y como lo refuerza la reforma propuesta por el actual gobierno.

La dirección y manejo monetarios deben quedar a cargo del Estado porque la salud, estabilidad y confianza del sistema financiero en manos privadas no aseguran su funcionamiento de acuerdo a las necesidades de producción y consumo de la sociedad en su conjunto y de sus "mayorías demográficas".

Es lógico que la nacionalización de la banca por sí sola puede hasta beneficiar al capital en contra de los objetivos arriba mencionados. Se haría entonces necesario *extenderla* a algunas *ramas claves* de la economía y, principalmente, al *sector mesoeconómico* de los oligopolios.

Con estas medidas se sentarían las bases de un paso fundamental, a saber, la "nacionalización de la inversión", que reorientaría la economía y la estructura productiva de acuerdo con una recomposición del ingreso en que los trabajadores, los sectores populares, las clases medias y la población que no está en edad de trabajar, representen una participación creciente.

Como se anotó en la introducción al presente documento, la propuesta de nacionalización de la banca sólo se plantea aquí en términos generales y se deja su desarrollo para una ocasión posterior en que se cuente con mayor elaboración y se haya tenido suficiente discusión. El objetivo del documento era más el de preparar un fondo concreto a la propuesta, y se espera haberlo cumplido, al menos parcialmente.