

---

# LA MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO

Palabras pronunciadas por el señor Superintendente Bancario, doctor Néstor Humberto Martínez Neira, en la instalación del Segundo Simposio Internacional de Alta Dirección Bancaria organizado por la Universidad EAFIT.

Bogotá, D.E., 28 de noviembre de 1990.

---

El Segundo Simposio de Alta Dirección Bancaria se celebra en momentos en que en el Congreso de la República se discute un proyecto de ley cuyas repercusiones son de vasto alcance para el sistema financiero colombiano. Esta feliz coincidencia, hace que el evento organizado por la Universidad EAFIT constituya un marco propicio para el intercambio de ideas acerca de lo que será el futuro del sector, en campos de incuestionable trascendencia como la eficiencia del mismo y su desarrollo. Para la Superintendencia Bancaria es motivo de especial complacencia la invitación que le ha sido extendida para instalar este importante foro, razón por la cual quiero dejar consignado a sus organizadores mi más sincero reconocimiento de gratitud.

## I. LAS ORIENTACIONES DE LA REFORMA

Como lo han expresado desde diversos ángulos tanto la exposición de motivos del proyecto presentado por el gobierno como las ponencias presentadas para el debate constitucional correspondiente en las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, el propósito prioritario de la iniciativa gubernamental hace relación con la imposterable necesidad de alentar la competencia al interior del sistema financiero buscando por esta vía la consecución de múltiples objetivos todos ellos vinculados entre sí, entre los cuales me parece importante señalar la obtención de un mayor grado de concurrencia en el mercado, un nivel superior de eficiencia, la disminución del margen de intermediación, el aumento del volumen de ahorro transferible y la expansión del sector.

Al mismo tiempo, la estrategia adoptada frente al sistema financiero, plasmada no sólo en el proyecto de ley que comento sino en las diferentes medidas a través de las cuales se ha venido surtiendo su transformación, parte del reconocimiento esencial de que la estructura oligopólica a través de la cual opera en la actualidad el sector, la cual como es obvio, no coadyuva a las aspiraciones de crecimiento acelerado que son propias a todos los países y, en especial, a aquellos que poseen un menor nivel de desarrollo, máxime cuando las mismas circunstancias mundiales de crisis de la deuda externa, de realineamiento de bloques económicos y de conversión hacia mercados abiertos que se experimenta en la anteriormente denominada "cortina de hierro", han provocado una severa contracción de los flujos internacionales de capital, obligando a los países afectados por tales

circunstancias a enderezar sus políticas de crecimiento a través de la obtención de mayores volúmenes de ahorro transferible a nivel interno y de la consecución de las divisas necesarias a través de una presencia dinámica en el comercio internacional.

## II. LOS INSTRUMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN

Para obtener los objetivos propuestos en torno a la modernización del sistema financiero colombiano, la iniciativa gubernamental se fundamenta en dos pilares esenciales: de un lado, una estructura novedosa que permita desarrollar nuevas actividades financieras bajo el principio de regulación funcional; y, por el otro, el establecimiento de un marco normativo que hace factible las readecuaciones y realineamientos necesarios para que las entidades de crédito puedan operar satisfactoriamente con arreglo a los postulados de la competitividad y la eficiencia. Deseo ocuparme con mayor detalle sobre este último aspecto, para referirme a varios de los asuntos que integran el temario de este Foro.

### 1. Los Nuevos Participantes en el Sector y los Requisitos de Capital Mínimo

En primer lugar debo referirme a los nuevos participantes en el sector, como presupuesto de la política de apertura en el sector financiero. Es claro que una decisión en este sentido pasa necesariamente por una definición previa acerca del tamaño que deben poseer los intermediarios financieros. En este frente se presenta una disyuntiva clara: la aceptación en el sistema de intermediarios con independencia de su nivel de capital, siempre y cuando se ajusten a las normas vigentes de relación de activos ponderados por su nivel de riesgo a patrimonio técnico; o la imposición de un nivel mínimo de capital para ingresar al mismo, a partir del cual, obviamente, el monto patrimonial debe ceñirse al esquema reseñado.

Un análisis detenido de la primera opción, deja como conclusión que la adopción de este camino podría conducir a incrementar de manera peligrosa la fragilidad del sistema financiero, de manera que en el mediano plazo se podría llegar a resultados diferentes a los esperados, con todas las secuelas que ello implica sobre la confianza en el sistema financiero y el nivel del gasto público. Por su parte, la alternativa de imponer capitales mínimos para el

---

ingreso al sector, si bien introduce un elemento de selectividad *ab initio*, permite alentar la competitividad del mismo sin llegar al punto de crearle vulnerabilidades ad-hoc y, lo que es más importante, asegurando que los nuevos agentes, por su propio tamaño, se constituyan en factores catalizadores de la competencia.

Para obviar los posibles defectos del esquema de rangos porcentuales, que contenía la propuesta inicial del gobierno, pero manteniendo la filosofía según la cual el monto de capital para ingresar constituye un factor esencial para garantizar la competitividad de los nuevos participantes, se ha sugerido el establecimiento de unos niveles mínimos de capital según montos en valores absolutos que deben ser reajustados anualmente de acuerdo con el índice de precios al consumidor. Esta modificación posee la ventaja de permitir a los diversos agentes económicos interesados en la constitución de una entidad crediticia conocer con certeza o poder estimar en el mediano plazo con precisión, el nivel patrimonial que les será requerido y las posibilidades que tendrían en el mercado de acuerdo con el mismo.

Un aspecto particularmente importante en lo que corresponde a los nuevos participantes en el sector, más allá de los requisitos de capital mismo, tiene relación con su idoneidad profesional y su solvencia moral. A este respecto, es particularmente interesante señalar cómo en las propias discusiones de las cámaras legislativas se ha sujetado el otorgamiento y la autorización de constitución u organización de cualquier institución financiera a las investigaciones que la Superintendencia Bancaria estime convenientes acerca del carácter, responsabilidad e idoneidad de la persona o personas que se presentan como posibles nuevos participantes en el sistema financiero. Igualmente, dentro de la misma óptica, el proyecto establece una prohibición expresa para participar en el sistema financiero a todas aquellas personas que con anterioridad hayan cometido los delitos previstos en el Decreto 2920 de 1982 o hayan atentado contra el patrimonio económico, haciendo extensiva, además, tal prohibición a todos aquellos que hayan tenido responsabilidad en el "mal manejo de los negocios de la institución cuya administración les haya sido confiada", lo que constituye una prueba fehaciente de la conciencia que existe en el país acerca de la necesidad de garantizar la seguridad y confianza en el sistema financiero. Pero es claro, en el contexto del proyecto, que queda derogada la

facultad del Superintendente relacionada con la posibilidad de evaluar para el otorgamiento de nuevas licencias si "el bienestar público será fomentado", como lo dispone la Ley 45 de 1923, dado que dicha potestad podría constituir hacia futuro una fisura normativa por lo cual podría penetrarse en el futuro para cerrar de nuevo el sistema.

## **2. El Nuevo Fortalecimiento Patrimonial de las Entidades Existentes**

Dentro de los objetivos generales que se plantea la política orientadora del sistema financiero colombiano se encuentra el de erradicar lo que en términos coloquiales se conoce como el "enanismo" del sector. No obstante los buenos resultados obtenidos en este frente, es también objeto de consenso el reconocimiento del tamaño reducido que aún presenta el sistema financiero colombiano frente a los requerimientos de financiación de proyectos de inversión.

Desde luego, un proceso de fortalecimiento patrimonial de las entidades existentes debe tener en cuenta las condiciones macroeconómicas generales del país, para evitar que por esta vía se introduzcan distorsiones innecesarias. Por ello, se debe evitar que una capitalización acelerada pueda conducir a aumentos en la tasa de interés producidos por la necesidad de recuperar el capital invertido o, dentro de la misma óptica, a crecimientos desmesurados en la cartera de crédito que puedan comportar una inadecuada selección de riesgos.

## **3. Reordenamiento de Entidades**

Otro de los instrumentos esenciales que presenta el proyecto de ley para el logro de los objetivos generales que se plantea la política orientadora del sector es el relacionado con la posibilidad de reordenamiento de entidades existentes. El propósito fundamental de una propuesta en este sentido se orienta a dejar libre la posibilidad para que las propias entidades de crédito, dentro de un plazo delimitado, escojan la forma y el nicho financiero en los cuales ellas entienden pueden optimizar sus ventajas competitivas.

Para tal propósito el proyecto establece un novedoso marco jurídico que permite a los establecimientos de crédito actualmente existentes su conversión en cualquiera otra de las especies de

---

intermediarios financieros existentes en el país, acreditando para tal fin, cuando la entidad resultante sea un banco, el 70% del capital mínimo establecido. Así mismo, el marco jurídico señalado tiene como característica fundamental la facultad a las entidades para redimensionarse o adecuar su estructura a través de figuras tales como la escisión, la adquisición, la cesión de activos, pasivos y contratos y la fusión, dentro de esquemas de procedimientos que hagan viables estos procesos.

Ciertamente este conjunto de reglas se comprende al interior del contexto histórico que le es propio al sistema financiero colombiano. En efecto, el esquema de banca especializada que ha regido en el país desde la propia Ley 45 de 1923 ha producido como consecuencia la aparición, en diferentes períodos históricos, de conjuntos de entidades que se desarrollan en actividades financieras impuestas sin que necesariamente ellos consulten las características de competitividad que les son propias a las instituciones. Por lo demás, el nuevo acercamiento a la estructura de la banca colombiana que se desprende del mismo proyecto de ley, consistente en un camino intermedio entre la banca especializada y la banca múltiple, planteará nuevas alternativas a las instituciones financieras que podrían ser desarrolladas más eficazmente bajo su constitución en una clase de entidad de crédito diferente a la que poseen en la actualidad. Con ello, las reglas anotadas señalan una oportunidad valiosa para que cada una de las instituciones, a sabiendas de las nuevas reglas del juego que incluyen un incremento importante en el nivel de competencia, adopten las políticas que consideren más apropiadas en términos de su conversión o de su reordenamiento para lograr los mejores resultados posibles.

#### **4. La Privatización**

En lo que corresponde a la participación del Estado en el sector financiero quisiera referirme a aquellas instituciones que poseen tal carácter no como consecuencia de una vocación política, sino de manera forzosa como resultado de la necesidad de conservar la confianza pública en el sector. Como consecuencia, la voluntad gubernamental frente a las instituciones nacionalizadas u oficializadas, según ha tenido oportunidad de expresarse en múltiples oportunidades, en su regreso a manos privadas tan pronto como lo permitan las condiciones financieras y del mercado. Dentro de este orden de ideas, la preocupación fundamental radica en

otorgar a los procesos de reprivatización toda la transparencia que ellos requieren, al mismo tiempo que facilitar dentro de los mismos la participación del mayor número posible de oferentes, de manera que los procesos aludidos sean realizados a través de los martillos de las bolsas de valores o de otros procedimientos que reúnan condiciones de amplia publicidad y libre concurrencia.

#### **5. La Inversión Extranjera**

Dentro de la misma óptica de propiciar una mayor competitividad, el proyecto hace más expedita la participación del capital extranjero en instituciones financieras nuevas o existentes. Este elemento que constituye un pronunciamiento claro de política frente al sector según lo verifica la promulgación de la Ley 74 de 1989, no se ha desarrollado dentro de los parámetros esperados en virtud de algunas trabas establecidas por la ley mencionada. Para comprobarlo, basta señalar que la suma del capital pagado y la reserva legal de los bancos con inversión extranjera se ha incrementado, durante lo corrido del presente año (cifras a septiembre pasado), en un 15.7%, lo que significa un ritmo de crecimiento de apenas la tercera parte del exhibido por el conjunto de bancos en estos rubros. Algo similar, se comprueba con respecto al patrimonio cuya tasa de crecimiento, en el mismo período, es del 5.5% en los bancos mixtos harto inferior a la mostrada por el sector bancario que asciende al 38.2%. Como consecuencia la participación de aquellos en éste se ha reducido del 12.4% al 10.0% durante lo corrido del año, en lo referente al capital pagado y la reserva legal, y del 11.0% al 8.4% en lo que concierne al patrimonio.

#### **6. La Racionalización de las Inversiones Forzosas**

Con los mismos propósitos generales planteados, pero en un campo diferente, la propuesta normativa incluye facultades a la Junta Monetaria para señalar colocaciones sustitutivas de cualquier inversión obligatoria o para establecer mecanismos alternativos para su cumplimiento. Esta medida constituye complemento indispensable a la racionalización del nivel de los encajes y de las propias inversiones obligatorias en que está empeñado el gobierno, según se colige de la política adoptada en este frente desde hace ya algún tiempo y particularmente durante el año en curso. A su turno, tal orientación se fundamenta en el reconocimiento de que la disminución de las cargas cuasifiscales a

---

que se encuentran sometidas las entidades de crédito, constituyen un camino apropiado para obtener, en el mediano plazo, reducciones en el margen de intermediación.

Para demostrar la validez del enfoque señalado, es necesario remitirse a lo ocurrido durante el presente año, cuando, por virtud de la disminución de las mencionadas cargas cuasifiscales, ha sido posible obtener una reducción en el margen de intermediación sin menoscabo de las utilidades del sistema. Así, tomando información semanal hasta septiembre del presente año, se comprueba que el margen aludido es inferior en casi un punto al observado en igual período durante el año anterior. A pesar de ello, las utilidades del sector no se han visto reducidas, como quiera que hasta septiembre ellas ascendían a \$97.122 millones, un 34.8% superior a las obtenidas para idéntico período en 1989.

A nivel particular los resultados de utilidades muestran durante los tres primeros trimestres del presente año, en comparación con el mismo lapso en 1989, un crecimiento del 17.7% en los bancos, pasando de \$51.344 millones a \$60.460 millones, del 94.3% en las corporaciones financieras aumentando de \$7.431 millones a \$14.437 millones, del 77.2% en las compañías de financiamiento comercial ascendiendo a \$8.313 millones y del 52.9% para las corporaciones de ahorro y vivienda que arrojan \$12.745 millones.

Todo lo anterior equivale a afirmar que en la actual coyuntura de costo del dinero las tasas de mercado hubiesen sido superiores si los establecimientos de crédito no estuvieren previamente condicionados por la política financiera para moderar la tasa activa de interés a través de menores márgenes.

#### **7. Inversiones en Sociedades de Servicios Técnicos y Administrativos**

Para fomentar una mayor eficiencia, a la vez que para permitir la obtención de economías de escala en la prestación de servicios técnicos y administrativos, el proyecto establece la posibilidad de asociación de dos o más instituciones de crédito en la constitución de sociedades que tengan este objeto, que incluye entre otros, aspectos esenciales del giro ordinario de los negocios como el transporte de valores, la seguridad bancaria o las redes de tarjetas débito.

### **III. LA NUEVA ESTRUCTURA DE OPERACIONES**

Como lo señalé anteriormente, además de los instrumentos antes enumerados la filosofía del proyecto tiene como fundamento esencial la ampliación de operaciones permitidas a las entidades de crédito, proponiendo para ello el esquema de las sociedades filiales. Dos son los interrogantes que surgen ante este aserto de carácter general: de una parte, se plantea la cuestión de por qué permitir nuevas actividades y, de otra parte, por qué la estructura de sociedades filiales.

#### **1. La Expansión a Nuevas Actividades**

La eliminación de barreras en las operaciones que pueden realizar las entidades de crédito, proceso conocido como de "desregulación" se inscribe dentro de la lógica que ofrece el desarrollo del mercado financiero internacional. En efecto, el creciente desarrollo de las actividades financieras ha traído como consecuencia, a nivel mundial, la aparición de nuevos competidores de los intermediarios financieros, sin que éstos hayan tenido la posibilidad de responder activamente en la defensa de sus mercados, en virtud de las limitaciones impuestas por los marcos normativos en lo relacionado con la posibilidad de incursionar en tal o cual actividad.

Ante estas circunstancias las autoridades regulatorias han tomado la decisión a lo largo del mundo de permitir una ampliación de las operaciones de los establecimientos de crédito, buscando otorgarles elementos competitivos y nuevas fuentes de ingreso. Frente a este tema es de especial importancia comprobar cómo las entidades crediticias colombianas, en sentido diferente a lo que ocurre en el mercado financiero internacional, siguen derivando sus rendimientos esencialmente a través de la actividad intermediadora, al paso que los ingresos obtenidos por la prestación de servicios son importantes tan sólo en un número reducido de entidades. En efecto, con cifras relativas a 1989 se comprueba que el margen financiero de balance (constituído por la suma de los rendimientos de la intermediación propiamente dicha y de las inversiones) constituye en los bancos el 76.7% del margen financiero bruto (que además incluye las comisiones por la prestación de servicios), cifra que aumenta al 81.0% en el caso de las corporaciones financieras, al 97.1% en las compañías de financiamiento y al 100% en las

---

corporaciones de ahorro y vivienda. Ello significa que, en el mismo orden, la prestación de servicios genera el 23.3%, 19%, 2.9% y 0% del total de los ingresos brutos de los intermediarios financieros, situación invariable a lo largo del decenio de los ochenta.

Así, si bien en Colombia, aún no se presenta el mismo desarrollo de otras actividades financieras por los intermediarios, ello no conduce a negar su existencia ni a dejar de prever el desarrollo futuro del mercado financiero en el país. Por ello, el proyecto de ley, dentro de una visión más amplia permite la expansión de dichas operaciones.

## 2. La Estructura de Sociedades Filiales

Una vez aceptada la conveniencia de ampliar el radio de operaciones a las instituciones de crédito, resta por resolver la cuestión referente a la estructura que se debe adoptar para implementar esta política. La iniciativa del gobierno, ampliamente aceptada en las deliberaciones en el Congreso de la República, sustenta la propuesta de que los intermediarios financieros institucionales puedan acometer el ejercicio de las nuevas actividades financieras a través de sociedades filiales, aduciendo de manera fundamental "que éste constituye el mecanismo ideal para aislar a los bancos y en última instancia a sus depositantes, de los mayores riesgos que pueda implicar el ejercicio de nuevas actividades financieras, (al tiempo que) se busca aislar a los bancos de las actividades de sus filiales, permitiéndoles al propio tiempo expandir sus actividades a nuevas operaciones, aumentando su rentabilidad y competitividad, pero limitándoles posibles pérdidas". Bajo este presupuesto se entiende cómo la reglamentación de la operación de las sociedades filiales se acompaña de normas expresas frente a la responsabilidad de los aportantes en las sociedades de servicios, así como de las operaciones activas de crédito que éstas puedan realizar con sus matrices. Igualmente, dentro de la misma óptica, se evita que las sociedades filiales se constituyan en trampolín para la incursión de los establecimientos bancarios en la propiedad de empresas del sector real, porque -debe enfatizarse- el proyecto que se discute no pretende matricular al país en un modelo de Banca Múltiple.

A su turno, las ponencias presentadas en el Congreso sustentan la conveniencia del esquema de sociedades filiales con base en dos argumentos

centrales relacionados con la necesidad de evitar hasta donde sea posible los conflictos de interés que surgen del aglutinamiento de actividades financieras en un mismo ente y de eliminar el encadenamiento de riesgos que caracteriza la actividad financiera. Los razonamientos allí planteados son, a mi criterio, de la mayor claridad y no requieren de explicaciones adicionales. Como el tema de los conflictos de interés ha merecido la mayor atención, quisiera subrayar cómo a partir de la delimitación de responsabilidades que es consustancial a la estructura de sociedades filiales, se puede impedir que el mal desempeño en una clase de operaciones pueda conducir a poner en peligro el ahorro de los depositantes por una corrida de depósitos o la aparición de otro fenómeno cualquiera que implique desviaciones de recursos, aspecto que es -a nuestro juicio- de tanta o mayor importancia que el problema planteado por los conflictos de interés.

## IV. EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD

Los elementos reformadores del proyecto de Ley ya ampliamente comentados, se acompañan de un fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control, en consonancia con los principios de prudencia financiera y de acuerdo con las experiencias en este frente. Existiendo acuerdo generalizado frente a la razonabilidad de esta postura, no he considerado necesario extenderme de manera conceptual en la demostración de la misma, sino que me ha parecido de mayor conveniencia hacerlo frente a algunos puntos que constituyen el contexto de la seguridad del sector.

### 1. La Democratización del Crédito

Uno de los aspectos más importantes del proyecto en este contexto tiene que ver con las facilidades que adquieren las autoridades para regular los cupos de crédito, competencia ésta que no sólo apunta a lograr una adecuada dispersión de los riesgos sino una mayor democratización del crédito, como presupuesto esencial para la modernización de nuestra economía.

La urgencia de abordar este tema al interior del sistema financiero se comprueba al verificar algunas cifras de un estudio adelantado por la Superintendencia Bancaria. Así, a nivel individual, se ha logrado establecer que de los \$3 billones de cartera existentes en los bancos, el 71% de la

---

misma se encuentra concentrada en el 9.3% del número total de créditos.

Con cifras agregadas para todo el sector se tiene que de una cartera total de \$6 billones, el 71.3% corresponde al 10.6% del número de créditos, al paso que tan sólo 100 clientes aglutinan el 21.4% del total de la cartera del sistema financiero colombiano.

## 2. La Dinámica Patrimonial

La reforma se llevará en un entorno de seguridad al conservar márgenes de solvencia adecuados. Como quedó expuesto, el fortalecimiento patrimonial ha sido preocupación prioritaria en la filosofía orientadora del sector. Por ello quisiera señalar con complacencia la favorable dinámica que presenta este rubro durante el presente año, que se auna a los buenos resultados obtenidos desde 1986.

En efecto, nuevamente con cifras a septiembre se comprueba que el patrimonio del sector (sin incluir el capital garantía) ha aumentado durante el presente año en un 34.3% pasando de \$542.812 millones a \$728.869 millones. Este comportamiento satisfactorio es especialmente relevante en las corporaciones financieras en donde el incremento patrimonial asciende al 54.3%, llegando tal rubro a \$120.200 millones. En los bancos tal cifra es del 31.9% (de \$369.926 millones a \$488.022 millones), en las compañías de financiamiento comercial es de 30.6% (de \$26.220 millones

a \$34.239 millones) y en las corporaciones de ahorro y vivienda del 23.0% (de \$60.424 millones a \$74.305 millones).

Más importante aún, es comprobar que el componente de mayor dinámica en el comportamiento descrito es aquel constituido por la suma de capital pagado y las reservas que, en el lapso propuesto, se ha incrementado en 38.5% en los bancos, 48.6% en las corporaciones financieras, 27.6% en las compañías de financiamiento comercial y 26.1% en las corporaciones de ahorro y vivienda, para un 37.7% en el conjunto del sistema.

Tales resultados, directamente relacionados con la dinámica de capitalización que le es propia a la relación de activos ponderados por su nivel de riesgo frente al patrimonio técnico, demuestran una mayor importancia relativa del capital pagado y las reservas, lo que, a su turno, lleva a concluir que el patrimonio no sólo se ha fortalecido, sino que, además, ha mejorado su composición cualitativa.

La pretensión de estas reflexiones ha sido la de compartir con ustedes las realidades y los desafíos del sistema financiero colombiano. Las intervenciones en este Simposio allegarán nuevos elementos de juicio que enriquecerán las perspectivas del sector. Sólo me resta desearles que estas jornadas de trabajo retribuyan los frutos que requiere el país.

Mil gracias.