

Los artículos publicados no comprometen a la Superintendencia Bancaria de Colombia y son responsabilidad exclusiva de sus autores.

UNA VISIÓN DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA 1923 – 2003

*Luis Fernando López Garavito
Jefe de Grupo de Registro*

1. ORIGEN Y RESPONSABILIDADES

La regulación económica es sin duda una de las instituciones más universales y antiguas en la historia de las civilizaciones. Una de las actividades más reguladas en la legislación económica de las naciones ha sido el ejercicio de la actividad financiera. No puede serlo menos, si tenemos en cuenta que en ella se compromete el ahorro del público y en ella reside el sistema de pagos de la economía. Un antecedente importante de la regulación económica financiera en Colombia se dio mediante la expedición de la Ley 51 de 1918 sobre establecimientos de crédito. El artículo 8 de esa norma dispuso la creación de la "Inspección de Circulación", como dependencia del Ministerio del Tesoro, responsable de ejercer control y vigilancia sobre los bancos establecidos en el territorio nacional. Cinco años después de este primer intento de supervisión bancaria se estableció la Superintendencia Bancaria. En nuestro medio, la Superintendencia Bancaria de Colombia, como

entidad oficial de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha sido la responsable de velar por el cumplimiento y control de la regulación financiera. Es una institución que en julio de 2003 cumplió 80 años de existencia continua, y en cuya historia bien pueden resumirse los esfuerzos permanentes de un país por modernizarse.

Las responsabilidades institucionales de la Superintendencia Bancaria de Colombia pueden resumirse en asegurar que la gestión y giro de los negocios de las entidades sometidas a su vigilancia se desarrollen bajo condiciones de solvencia patrimonial, liquidez, seguridad y transparencia, para proteger el interés público y asegurar la confianza de los ahorradores, depositantes, asegurados, accionistas e inversionistas del sistema financiero y cotizantes del sistema de previsión social.

La Superintendencia Bancaria de Colombia fue creada mediante el artículo 19 de la Ley 45 de 1923. El año de su nacimiento puede calificar-

se como un año histórico para las instituciones de nuestra Nación. Las reformas legislativas realizadas en Colombia durante 1923 permitieron la conformación de un marco institucional apropiado para el crecimiento y desarrollo de muchos sectores fundamentales de la economía nacional. El origen de buena parte de estas reformas institucionales se debió al interés del entonces Presidente de la República, Pedro Nel Ospina, quién personalmente instruyó a su ministro plenipotenciario en Washington, Enrique Olaya Herrera, para que contratara una Misión de Consejeros Financieros que asesoraran al gobierno en la aplicación de cambios legislativos fundamentales para el progreso nacional en los ramos de la banca, la hacienda y la emisión monetaria. Con la colaboración de cinco expertos contratados por Olaya Herrera en febrero de 1923 y dirigidos por el profesor Edwin Walter Kemmerer, fue posible que a los pocos meses de iniciado su trabajo la Misión presentara los borradores de los proyectos de ley que concluyeron en ese mismo año con la creación de la Superintendencia Bancaria, el Banco de la República y la Contraloría General de la República.

El director de la comisión consultiva que recomendó la creación de la Superintendencia Bancaria consideraba que el éxito de esta institución, y el de las otras dependencias establecidas, dependía de que fueran administradas por un personal idóneo en todos los sentidos. Sobre este punto hizo especial énfasis en los siguientes términos: "(...) *deseo hacer notar (...) la necesidad de seleccionar y conservar [funcionarios] de alta posición a la cabeza de los servicios recientemente creados, tales como el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, la Contraloría y la Recaudación de Rentas nacionales. Estos puestos exigen a personas de capacidades técnicas, muy laboriosas y de altas condiciones morales, que sepan lo que debe hacerse y que tengan un*

gran valor civil en el cumplimiento de sus deberes para con la Nación. Naturalmente, empleados de tal naturaleza deben recibir una buena remuneración y gozar de completa libertad para el nombramiento de sus subalternos y para la destitución de los que resulten incompetentes. Excelente cosa es una buena ley, lo mismo que una buena máquina administrativa; pero ambas resultarán sin valor si no hay hombres de grandes capacidades encargados de ejecutarlas." (Kemmerer, 1927).

El primer Superintendente Bancario designado por el gobierno nacional fue el doctor Jesús María Marulanda. Asumido el cargo el 1° de marzo de 1924, uno de sus primeros actos oficiales como nuevo Superintendente en el mismo mes de su posesión fue la aplicación del artículo 48 de la Ley 45 de 1923, que lo facultaba para tomar posesión de los negocios y haberes de un establecimiento bancario cuando, entre otros, éste hubiese suspendido el pago de sus obligaciones. La medida se aplicó en este caso al Banco López, creado en 1919 con una sección de caja de ahorros para captar ahorros del público. Como lo destaca De La Espriella (1979), el Superintendente Bancario comisionó para esta diligencia de control a dos de sus más brillantes funcionarios de su primera época institucional, los señores Rafael Posada Forero y Benito Posada Martínez.

2. LA LEY DE BANCOS DE 1923

La Ley 45 del 19 de julio de 1923 se convirtió en la primera normativa exitosa en el propósito de establecer una regulación para la operación de la actividad bancaria, mucho más integral que las normas previstas en las leyes 24 de 1905 y 51 de 1918, disposiciones que la ley de 1923 derogó. La ley de bancos que se promulgó, junto con la creación de la Superintendencia Bancaria, organizó a los establecimientos bancarios con la figura de sec-

ciones. Cada banco contaba con la posibilidad de atender a sus clientes por medio de secciones de ahorro, de fiducia, o secciones hipotecaria y comercial.

El negocio bancario autorizado desde 1923 le permitía a los bancos comerciales captar del público y prestar esos fondos junto con sus propios capitales a plazos menores de un año. De otra parte, el encaje legal debía mantenerse exclusivamente en oro amonedado, nacional o extranjero, y en barras de oro, por cuanto en 1923 la emisión de billetes de bancos se regía por el sistema de patrón oro. Igualmente, una vez inició funciones la Superintendencia Bancaria, la ley le ordenaba al sistema bancario establecer un fondo de reserva aportado por los accionistas o por las utilidades del ejercicio, y que no podía reducirse a menos del 20% del capital autorizado para cada establecimiento. El doctor Marulanda sostuvo en su informe que la Ley 45 de 1923 era fundamental para prohibir los siguientes aspectos que pulularon en el pasado impidiendo que la industria bancaria se consolidara en nuestro medio: 1. Impedir que los bancos comprometieran sus capitales y los depósitos del público en negocios de largo plazo, inmovilizando su cartera para responder por las acreencias derivadas de sus captaciones. 2. Así mismo, impedir la fusión de empresas industriales o comerciales con la actividad bancaria. 3. Impedir que los bancos realizarán inversiones en propiedades inmuebles diferentes a las necesarias para el giro normal de sus negocios. 4. La nueva norma permitía combatir la práctica de renovación indefinida de créditos, que según el Superintendente, circunscribía el uso del crédito a un reducido número de personas.

En sus primeros años de existencia la Superintendencia Bancaria atendió con denue-

do el control para que individuos y corporaciones no adelantaran de manera velada negocios propios de los bancos. Por este motivo, el artículo 52 de la Ley 68 de 1924 sometió a la vigilancia de la Superintendencia aquellas entidades que recibían en depósito pequeñas cantidades de ahorros de la clase trabajadora, haciéndole pequeños préstamos con prenda sobre salarios y jornales. De la misma manera, esa ley dispuso en su artículo 55 que ingresaran a la órbita de vigilancia de la Superintendencia Bancaria todas las sociedades dedicadas al ramo de los seguros. El Superintendente señaló en 1925 la urgente necesidad de contar con una norma especial para regular el tema de seguros y contar con personal capacitado para ejercer esa vigilancia, tarea compleja ante la falta de actuarios en el país (Gonzalo Córdoba, 1925).

La Superintendencia recibió propuestas para incorporar en su órbita de vigilancia otros tipos de entidades que no correspondían a la naturaleza técnica para la cual fue creada. A propósito del caso anterior, se llegó a proponer en 1928 que la Superintendencia vigilara sociedades anónimas. Fue la propia Superintendencia Bancaria quién se encargó de elaborar en 1929, a instancias del Senado de la República, un borrador de proyecto de ley en el que se proponía que dependiente del Ministerio de Industrias se estableciera una superintendencia para vigilar sociedades del sector real con el nombre de Inspección de Sociedades Anónimas, proyecto que a la postre se convertiría en la Ley 58 de 1931 mediante la cual se creó la Superintendencia de Sociedades, como segunda institución de regulación y control de la economía colombiana. Por muchos años la Superintendencia Bancaria recibió los balances de las sociedades anónimas, incluso después de creada Supersociedades, ya que esa entidad de control demoró varios años para entrar a desarrollar sus funciones.

3. LA DEPRESIÓN MUNDIAL DE 1930 Y LA RELACIÓN DE SOLVENCIA.

En la crisis de los años 1930 se observaron para Colombia precios externos desfavorables para el café, balanza de pagos deficitaria, caída de las reservas del Banco Emisor, baja de los depósitos del público en los bancos comerciales y un mayor déficit fiscal de la nación. A pesar de estas condiciones adversas, el sistema bancario cumplía los requisitos de solvencia o suficiencia de capital, que la ley bancaria determinaba en esa época en una relación de capital pagado más fondo de reserva sobre total de obligaciones para con el público igual o superior al 15%. Una de las primeras referencias históricas a la conocida relación de solvencia (capital o patrimonio técnico sobre activos ponderados por riesgo) la expresó el Superintendente Bancario, también en este año 1930, cuando manifestó que un índice para apreciar la solidez del sistema bancario lo constituía la relación capital sobre activos, relación que consideraba holgada y suficiente en Colombia y que para el momento era igual a 29.24% en bancos nacionales y 18.65% en bancos extranjeros. Decía el Superintendente respecto de esta versión inicial de la relación de solvencia lo siguiente: *"Dedúcese de las cifras anteriores que los activos de los bancos nacionales podrían llegar a demeritarse en un 29%, sin peligro para los acreedores, y para los bancos extranjeros ese mismo demérito podría llegar a un 18%"*.

4. CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL 1934 - 1947.

A los diez años del establecimiento de la Superintendencia Bancaria de Colombia se inició un proceso internacional de recuperación de las economías después de la gran depre-

sión. Sin embargo, se vislumbraba en este periodo el inicio de otra crisis desatada por los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial. Los siguientes 10 años de vida institucional del organismo de control se iniciaron en 1934 con la designación como Superintendente del doctor Eduardo Vallejo, quién enfatizó que la industria bancaria se enfrentaba a un negocio cada vez más competitivo y que sus directivos debían acercarse a sus clientes, buscarlos y mantenerlos, aspecto esencial en un país donde todo estaba por producirse y el acceso al crédito resultaba fundamental en un momento de la historia universal que se distinguía por la exaltación de los nacionalismos económicos. Informó la recuperación de los depósitos que empezaron a aumentar superando la crisis de los años anteriores y particularmente superando la desconfianza de los ahorradores alentada en buena parte por el conflicto con el Perú, que tuvo como escenario la frontera amazónica en 1932.

5. INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO.

En 1939 se inició un periodo fecundo de creación de establecimientos financieros públicos, propiciado por la administración de Eduardo Santos. La explicación de este proceso se encuentra en las operaciones crediticias de la banca comercial colombiana de la época, caracterizada por realizar sus colocaciones a corto plazo. El Superintendente Bancario, Juan Pablo Manotas (1939), señalaba al respecto lo siguiente: *"No obstante las normas de prudencia y seguridad observadas por los establecimientos bancarios en el manejo de sus negocios, no puede decirse con justicia que en el lapso que comento [1939] haya padecido el crédito contracción alguna. Es claro que dentro de su índole peculiar, los bancos comerciales no puedan por sí solos satisfacer las necesidades crediticias de la agricultura y de la industria, ramas de la producción que natural-*

mente están sujetas a procesos de larga duración, y que por lo mismo, no sacan provecho eficaz de préstamos cuyos vencimientos no den ese mismo amplio margen de espera."

Para soslayar esa realidad, el gobierno había establecido como banca de fomento para el desarrollo de créditos de largo plazo a favor de la agricultura y la industria a la Caja Agraria y al Banco Central Hipotecario, con su sección de crédito industrial para operaciones de largo plazo, autorizada por el Decreto 2096 de 1937. Dicha política de fomento crediticio se fortaleció posteriormente con la creación del Fondo Nacional de Ganadería, de los bancos de crédito territorial, en tanto que mediante el Decreto 200 de 1939 se creó el Instituto de Crédito

Territorial, con un capital de \$3.5 millones de la época, cuyas acciones compró el gobierno nacional, los departamentos, municipios y bancos autorizados por la Superintendencia Bancaria. El objetivo de este Instituto y de los bancos territoriales consistía en facilitar el acceso al crédito de vivienda a la población residente en áreas rurales. El primer banco de crédito territorial se fundó en la ciudad de Buga en 1938.

De otra parte, el Superintendente Héctor José Vargas (1940) explicó que en esa coyuntura particular del país, con precios externos del café en descenso, la nueva política crediticia para soportar un crecimiento endógeno se fundamentaba en los siguientes pilares:

Recuadro No. 1
POLÍTICAS CREDITICIAS PARA EL FOMENTO ECONÓMICO

POLÍTICA	CARACTERÍSTICAS
1. DESCENTRALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none">• Llevar a la mayoría de municipios del país los servicios bancarios.• Se pasó de 64 establecimientos bancarios existentes en 1924 a 257 en 1940, incluyendo las seccionales.• 89 ciudades contaban con servicios bancarios completos en 1940.• En 1940 la Caja Agraria tenía seccionales en 230 municipios.
2. DEMOCRATIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none">• Crecimiento de las operaciones bancarias.• Mayor número de clientes atendidos.• La Caja Agraria realizaba operaciones de crédito de baja cuantía (38.910 préstamos en 1940) permitiendo deducir que los servicios financieros estaban al alcance del público en general.• En 1940 el sistema contaba con 142.989 depositantes por concepto de ahorros, recursos que venían creciendo sostenidamente después del año 1932.
3. REDUCCIÓN DE COSTOS	<ul style="list-style-type: none">• El interés corriente en 1940 se ubicaba en un 7% anual.• Comparativamente, antes de 1923 en las ciudades principales era del 15% anual, en tanto que en las zonas rurales llegaba al 30 y 40%.

Fuente: Vargas, Héctor José. 1940. "Informe y datos estadísticos presentados por el Superintendente Bancario". Ed. Minerva, S.A.

6. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO MUNDIAL - 1948 HASTA 1982.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial y después de los incidentes del 9 de abril de 1948 en Colombia, se inició una nueva etapa institucional para la Superintendencia Bancaria de Colombia, cuyo contexto internacional es el nuevo orden económico internacional propiciado por la creación de la Organización de las Naciones Unidas ONU, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros. El doctor Héctor José Vargas continuaba al frente de la entidad de control, en una gestión que alcanzó diez años dirigiendo sus objetivos. En 1949 señaló que el sistema bancario colombiano requería más capital, siendo conveniente que los bancos comerciales mejoraran la distribución del crédito favoreciendo el crédito industrial de vivienda. Preciso que los papeles de deuda pública respaldados por el Estado y entidades de derecho público, como departamentos y municipios, presentaban un crecimiento constante en las inversiones de los bancos y aseguradoras privadas al igual que los institutos financieros oficiales. Sin citar los títulos emitidos por departamentos y municipios, se contaban, entre otros, los bonos Denal, Dinu, Colombianos de Tesorería, Cafeteros, de Salinas, de los Ferrocarriles, de Crédito Territorial, de Fomento Industrial, de Deuda Interna ley 88 de 1945 y de Crédito Agrario.

7. EL NUEVO ORDEN TÉCNICO

Poco después de instaurado el Frente Nacional en Colombia y establecido el gobierno encabezado por el liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962), comenzaron a soplar insistentes nuevos vientos de renovación económica y técnica, impelidos por los cambios políticos domésticos y, en buena medida, por

los dramáticos cambios políticos internacionales propiciados por la triunfante revolución cubana de 1959 y la crisis de la guerra fría desatada entre los bloques occidental y socialista. En el ámbito de la regulación financiera, esa búsqueda de nuevos perfiles de intervención estatal para el desarrollo latinoamericano no se hizo esperar. El Superintendente Casas Morales recordó de qué manera el año 1961 permitió la consolidación de las más importantes realizaciones esperadas por varios años en el frente de supervisión y control del sistema financiero nacional. Dentro de las realizaciones administrativas y técnicas más importantes para la institución se destacaron las siguientes:

a) Examen e inspección de bancos

Para agilizar los procesos de supervisión in situ se estableció un formato de análisis sobre las distintas secciones, cuentas y operaciones del sector vigilado. El sistema de revisión buscaba acortar los tiempos transcurridos desde la terminación de la visita de inspección hasta la redacción final de la versión que se debía trasladar a la entidad vigilada respectiva. El Superintendente Casas Morales (1960) reconoció también que el sistema buscaba "(...) *además elimina(r) la mentalidad policiva, inquisitoria, inútil y contraproducente que tenían muchas de las revisorías que venían practicándose*".

b) Nueva Regulación Económica Financiera.

En este año institucional se expidió el Decreto 2369 de 1960 sobre corporaciones financieras. La norma define a las corporaciones como establecimientos de crédito y facultó a ese tipo de establecimientos para otorgar financiación de mediano y largo plazo a la industria colombiana, para promover la creación, reorganización y transformación de empresas, gestionando su participación en el

capital de ellas o facilitando la de terceros, permitiéndoles la captación de recursos del ahorro para apalancar sus operaciones en el sector real productivo. De otra parte, el Decreto 2969 de 1960 dispuso por prudencia un mayor capital mínimo de funcionamiento para las sociedades capitalizadoras.

Para fortalecer el ahorro nacional, el Decreto Legislativo 2968 de 1960 autorizó la operación de los fondos mutuos de inversión en las empresas, de manera tal que los trabajadores mantuvieran parte de sus ajustes salariales en ahorro productivo, estimulados por el aporte a su favor de los empleadores como contraprestación al esfuerzo realizado. El esquema permite que los trabajadores participen en los ingresos o utilidades de las empresas, no de forma indiscriminada sino en proporción a su esfuerzo personal de ahorro. En 1962 la Superintendencia vigilaba seis (6) fondos mutuos de inversión, de igual número de sociedades mercantiles que establecieron este beneficio para sus trabajadores (Bancos BCH y Londres, Consorcio Metalúrgico Colombiana, Industria Colombiana de Fertilizantes y Fábrica Colmotores, entre otros). En 1961 se acometió la elaboración de proyectos de ley para establecer un sistema de financiación de vivienda en Colombia, antecedente del sistema UPAC, pero los debates de la ley de reforma agraria expedida en ese año dificultaron su estudio.

En general, en 1960 se pudo enviar al exterior algunos directivos e inspectores que profundizaron el conocimiento de la regulación financiera y la supervisión en otros países como Estados Unidos, Francia y Chile y se publicaron los textos de Conceptos y Doctrinas sobre Compañías de Seguros y, por primera vez, la compilación de Tarifas Bancarias. Se editó igualmente un folleto de análisis de la Tabla Colombiana de Mortalidad de 1957.

8. LA SORPRESA POR LA LIQUIDACIÓN DE DOS BANCOS EN 1966-67.

El Superintendente Fernández de Soto (1967) recuerda que al efectuar la toma de posesión y liquidación de los Bancos Bananero del Magdalena y Comercial de Barranquilla en 1966 y 1967, respectivamente, se *"produjo una extraordinaria reacción de sorpresa en la opinión nacional"*. Anotó más adelante que *"En Colombia, las disposiciones que consagran el procedimiento a través del cual el Superintendente Bancario puede tomar posesión de los haberes y negocios de un banco para proceder a su liquidación, se creían letra muerta"*. El hecho de no haberse ejercido esa facultad máxima por espacio de varios años, hizo olvidar al público y los ahorradores la existencia de esa regulación prudencial prevista en la ley bancaria de 1923. El asunto caló tanto, que el Superintendente dedicó varias notas en su Informe de Labores de 1967 para explicar la naturaleza de estas medidas.

9. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE COLOMBIA – 1971.

Mediante el Decreto 257 de marzo de 1971 se estableció el Grupo de Estudios de las Instituciones Financieras, conformado por un Senador de la República, Alberto Mendoza Hoyos, un Representante a la Cámara, Carlos Mejía Gómez, el Secretario Económico de la Presidencia de la República, Rodrigo Escobar Navia, el Asesor de la Junta Monetaria, Leonel Torres, el Subgerente Técnico del Banco Emisor, Miguel Urrutia Montoya, el Superintendente Bancario, Abel Francisco Carbonell, y los especialistas Aníbal Fernández de Soto y Jorge

Child Vélez. La secretaría técnica de esta Comisión se encomendó a la Superintendencia Bancaria. El grupo detectó algunas fallas del sistema financiero como la estrechez del mismo, el auge del mercado extra bancario, concentración en el mercado de capitales, insuficiencia en la especialización de los intermediarios financieros y distorsiones del mercado por tasas de interés preferenciales o subsidiadas, así como efectos negativos sobre la distribución del ingreso y el empleo del ahorro.

El trabajo del Grupo permitió recoger una serie de recomendaciones importantes para introducir ajustes al desenvolvimiento del sistema financiero colombiano. El conjunto de recomendaciones se fueron implementando parcialmente a lo largo de los siguientes años, y algunas conclusiones se adoptaron de manera inmediata mediante reformas normativas calificadas como urgentes y necesarias. Dentro de ese conjunto de recomendaciones se destacan, entre otras, las siguientes:

Recuadro No. 2
RECOMENDACIONES COMISIÓN ESTUDIOS INSTITUCIONES FINANCIERAS 1971

RECOMENDACIONES

1. Financiar al sector agropecuario con crédito no subsidiado.
2. La autoridad monetaria debe velar porque el sector agropecuario reciba suficientes servicios de crédito.
3. Especializar a la Caja Agraria y el Banco Ganadero en el crédito para pequeños productores.
4. Mejorar la remuneración de los depósitos en cuentas de ahorro.
5. Fomentar la creación de nuevas corporaciones financieras y que éstas capten ahorro compitiendo en el mercado de capitales.
6. Que el IFI, el Banco Popular y la Corporación Financiera Popular se especialicen en atender a la pequeña industria, la artesanía y la industria no moderna.
7. Se recomendó la eliminación paulatina del régimen de inversiones forzosas para financiar la deuda pública, que gravan excesivamente el sacrificio de ahorradores.
8. Se propuso otorgar facultades a la Junta Monetaria para establecer sanciones a los intermediarios financieros, que serían impuestas por la Superintendencia Bancaria.
9. Se recomendó que la Superintendencia Bancaria estableciera normas más flexibles para autorizar el funcionamiento de intermediarios financieros.
10. Que la Superintendencia Bancaria vigilara la totalidad de intermediarios financieros, incluidas las oficinas de representación de entidades crediticias extranjeras.
11. Se recomendó la creación del Fondo de Fomento Agropecuario adscrito al Banco Emisor para financiar actividades productivas del agro.
12. Se recomendó la creación del Fondo Nacional de Inversiones para intervenir el mercado de valores.

Fuente: Carbonell, Abel Francisco. 1971. "Informe presentado por el Superintendente Bancario al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público". Publicaciones Superbancaria.

Las preocupaciones del Grupo permitieron, en parte, que en los años siguientes se fortaleciera la regulación financiera y se especializaran más los intermediarios financieros con la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda dedicadas al crédito hipotecario.

10. LA "COLOMBIANIZACIÓN" DE LA BANCA (1975) Y MEDIDAS REGULATORIAS POR LA BONANZA CAFETERA.

El Gobierno Nacional encabezado por el presidente Alfonso López Michelsen consideró conveniente que algunos sectores claves de la economía colombiana estuvieran bajo el control de inversionistas nacionales y dentro de los términos de la decisión 24 del Acuerdo de Cartagena (Decreto 1900 de 1973). El CONPES estudió alternativas y acordó un programa encaminado a transformar en empresas de economía mixta, a los i) establecimientos de crédito que venían operando como sucursales de bancos extranjeros y a los ii) establecimientos con un capital extranjero que excediera el 49%. El Superintendente Bancario Ramón E. Madriñan de la Torre (1975) señaló que de los seis bancos extranjeros que operaban en Colombia, cinco firmaron el convenio para acogerse a la Ley 55 de 1975 sobre nacionalización de la banca. Solamente el First National City Bank argumentó compromisos de no transformación suscritos con otros países y se abstuvo de suscribir el convenio.

Esta reforma completó un ciclo de cambios en el sistema financiero, iniciados tres años atrás con el establecimiento de las operaciones en valor constante UPAC, el Decreto 1730 de 1974 que dispuso que las Cajas Colombiana y Social de Ahorros, así como las secciones de ahorros de los bancos comerciales reconocerían un

interés sobre saldos mínimos trimestrales de depósitos de ahorros no superior al 12% anual, la Ley 5 de 1973 que estimuló la capitalización del sector agropecuario mediante la emisión de títulos de crédito de fomento agropecuario, que los bancos debían suscribir como una inversión forzosa y el Decreto Extraordinario 410 de 1971 por el cual se expidió el nuevo Código de Comercio, mediante el cual se reiteró que la fiducia mercantil es un negocio jurídico que sólo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria pueden desarrollar en calidad de fiduciarios.

11. COBERTURA REGIONAL DEL SISTEMA BANCARIO Y HORARIOS.

El Superintendente Bancario Juan Camilo Restrepo Salazar (1978) consideró conveniente recomendar una propuesta en torno a la profundización financiera regional observada en el sistema bancario que merece ser citada. Señaló que *"Quisiera terminar esta presentación sobre el estado actual de la red bancaria colombiana con la siguiente reflexión: (...) la atención a la zona rural del país corresponde prioritariamente a la Caja Agraria y a algunos otros bancos que han orientado con mucho énfasis su actividad hacia el sector agrícola. Esta situación si bien es explicable por razones históricas e institucionales, tiene, a juicio del suscrito, un aspecto preocupante que no debe pasar inadvertido. Aunque las pequeñas oficinas en la zona rural no tienen usualmente la rentabilidad que muestran las oficinas de los grandes sectores urbanos, es evidente que la zona rural del país debe tener y mantener el servicio bancario que es uno de los pilares de su actividad comercial y económica. Por esta razón me parece que valdría la pena reflexionar cuidadosamente sobre las ventajas que tendría implantar en Colombia un mecanismo*

como el que existe en otros países, según el cual, para poder aspirar a una licencia de funcionamiento para una oficina en alguna de las grandes ciudades es requisito presentar al mismo tiempo el proyecto de apertura de una oficina en el sector rural. De esta manera se iría relevando, a la Caja Agraria fundamentalmente, de la responsabilidad de atender, muchas veces con exclusividad, el servicio bancario en infinidad de pequeños municipios. Se establecería así una razonable limitación a la proliferación de oficinas en las grandes ciudades del país que ya comienzan a mostrar, en algunos de sus sectores, preocupantes índices de saturación de oficinas bancarias".

De otra parte, reconoció que el sistema de horarios de atención al público que autorizaba el organismo de supervisión consultando factores climáticos y costumbres comerciales regionales había conducido a la existencia de 98 clases de horarios diferentes. En 1977, mediante un proceso de estudios y consultas se racionalizó este control reduciendo los diferentes horarios a 15, unificando de 28 a 30 horas semanales la jornada de atención al público.

12. LA CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO EN 1982.

Bajo la influencia de un escenario complejo para el sistema financiero, no resulta extraño constatar que el Superintendente Bancario Germán Botero de los Ríos, ex gerente del Banco de la República, fuera designado por el gobierno nacional en junio de 1982 con el único propósito de enfrentar la crisis sistémica que estaba en ciernes. Su informe de labores de 1982-83 lo inició diciendo que *"El informe... describe las dificultades que se encontraron al asumir la dirección de la Superintendencia y presenta la sucesión de*

esfuerzos y acciones para procurar su solución, siguiendo la orientación del gobierno nacional. En el marco de tan difícil periodo, las diversas medidas adoptadas por la entidad y su participación directa en la decisión de otras, tuvieron como sólo objetivo devolver a las instituciones financieras los principios que inspiran su creación y la confianza de los ahorradores en ellas. Debo reconocer la importancia para el ejercicio de mis funciones de haber contado (...) con la colaboración de los funcionarios de la Superintendencia Bancaria".

La Superintendencia Bancaria debió ordenar, en primera instancia, la intervención de entidades pertenecientes al Grupo Colombia y posteriormente se intervino a los grupos Santa Fe y Central. En total se intervinieron en el segundo semestre de 1982, 19 sociedades financieras. La crisis de confianza se agudizó a partir de las primeras intervenciones en el Grupo Colombia. La figura jurídica de nacionalización de intermediarios financieros surgió como una necesidad originada por la crisis, en la que la Superintendencia Bancaria de Colombia identificó actividades especulativas para adquirir el control de varias instituciones financieras, la concentración de la propiedad de las acciones y del crédito, conductas dolosas para burlar los límites legales, prácticas destinadas a burlar responsabilidades fiscales y otras formas de abuso del derecho de propiedad.

Señaló el Superintendente Botero de los Ríos (1982-83) que el gobierno se vio obligado a declarar la emergencia económica mediante el Decreto 2919 del 8 de octubre de 1982 por 24 horas, con el fin principal de expedir el Decreto Legislativo 2920 del mismo día, por el cual se dictaron normas para asegurar la confianza del público en el sistema financiero. Con base en esa norma, el gobierno podía

decretar la nacionalización de cualquier institución financiera en crisis y se penalizó prácticas que minaran la confianza pública en el sector.

13. AJUSTE AL INTERIOR DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA.

Producto de la crisis, la Superintendencia Bancaria adelantó después de 1982 un intenso programa de capacitación y sistematización de sus operaciones para agilizar sus actividades y hacerlas más eficientes. En este proceso se contó con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República y el CEMLA. Se comenzó a elaborar un plan único de cuentas para el sistema financiero, la elaboración de manuales de procedimiento de inspección, el diseño de formatos para informes de inspección, diseño de sistemas de vigilancia para identificar entidades vulnerables, creación de una central de riesgos o sistema centralizado de deudores. Las reformas administrativas al interior de la estructura orgánica de la entidad de control y supervisión se adelantaron mediante los Decretos 1939, 1940 y 1941 de 1986. Los Superintendentes Delegados mantendrían directamente en sus áreas de supervisión las Divisiones de Inspección y en una sección especial de cada delegatura se controlarían las entidades intervenidas. A partir de 1986 la Superintendencia Bancaria inició sus actuaciones tendientes a retirar de su órbita de vigilancia sociedades dedicadas a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda, consorcios comerciales, bolsas de productos, fondos de inversión y comisionistas independientes, todo con el propósito de concentrar sus esfuerzos en la vigilancia de establecimientos de crédito y compañías aseguradoras, principalmente.

14. ACCIONES PARA SUPERAR LA CRISIS DE LA CONFIANZA: CREACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS FOGAFÍN.

Desde el inicio de la crisis financiera en 1982, se intensificó la idea de establecer en Colombia el seguro de depósitos y la creación de un fondo de garantías para instituciones financieras. Con la expedición de la Ley 117 de 1985 se creó este fondo en Colombia. Como recuerda Juan Camilo Restrepo (1988), citando a Milton Friedman, *"el acontecimiento monetario más importante después de 1933 fue el establecimiento del seguro federal de los depósitos bancarios"*. Agregó el doctor Restrepo que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), creado en Colombia, era *"la culminación de un proceso conceptual y práctico que se inició en agosto de 1982"*. La estrategia consistía en diseñar instrumentos que permitían al gobierno realizar esfuerzos tendientes a capitalizar establecimientos de crédito, incluso con recursos públicos, procurando así que los ahorradores y acreedores conservaran íntegro su patrimonio, y que en esas actuaciones de intervención no se beneficiara a los propietarios y administradores de las entidades intervenidas.

15. LA RELACIÓN DE SOLVENCIA

A partir del año 1989 se inició un intenso trabajo de regulación prudencial tendiente a fortalecer los instrumentos de supervisión y control del sistema financiero colombiano. El primer paso se dio en la dirección adecuada al ordenarse que la relación de solvencia, medida como capital pagado sobre obligaciones para con el público, se cambiara por otra relación en la que se consultara el nivel de activos de

riesgo, conforme lo había diseñado el Comité de Basilea, propuesta que fue adoptada como estándar internacional por la mayoría de naciones.

En junio de 1989, la Junta Monetaria expidió la Resolución 47 ordenando que el total de las obligaciones para con el público de un establecimiento bancario no podía exceder 12.5 veces su capital pagado, relación que antes se tenía en 10 veces para exigibilidades menores a 30 días (Villegas, 1990). La relación de solvencia de los establecimientos bancarios se mantenía atada entonces, a los pasivos del sistema. Sin embargo, en diciembre de 1989, esa norma de relación capital - pasivos se modificó radicalmente mediante la Resolución 80 de ese año, expedida por la Junta Monetaria. En esa normativa se dispuso que a partir del 1° de julio de 1990 el total de los activos en moneda local y extranjera, ponderados por riesgo, de los establecimientos bancarios comerciales no podía exceder en 12 veces su patrimonio técnico, considerado éste último como la suma del capital primario y secundario. Posteriormente, la relación de solvencia se fijó como mínimo en un 9%, un punto por encima del estándar internacional recomendado por el Comité de Basilea en 8%.

16. CALIFICACIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO DEL SISTEMA.

La existencia de un control de ley para el capital adecuado (solvencia) de las entidades vigiladas, cuya relación incorporaba la ponderación de los activos por su nivel de riesgo, propició otro cambio regulatorio fundamental para la administración de riesgos en el sistema financiero colombiano. Como lo anota Luis Bernardo Villegas (1990), mediante la Resolución 2053 de 1989 la Superintendencia Bancaria ordenó a sus entidades vigiladas "la

calificación periódica de su cartera de créditos, realizando de manera inmediata las provisiones que se revelasen necesarias a partir de dicha evaluación". Así, la calificación por riesgo de la cartera de crédito del sistema condujo a provisiones inmediatas y a la suspensión del registro o causación de intereses de préstamos a partir de un nivel de mora determinado por el regulador. Estas medidas regulatorias permitían que los establecimientos de crédito no anticiparan ingresos y, contra su estado de pérdidas y ganancias, o estado de resultados, contabilizaran gastos bajo el concepto de provisiones por eventuales pérdidas derivadas de incumplimientos en el pago de los créditos otorgados por el sector.

El inicio de una nueva regulación para el capital adecuado concluyó en una profundización del sistema en sus procedimientos de evaluación y administración del riesgo crediticio, y de contera, de los demás riesgos propios de sus posiciones activas, tales como riesgo de mercado (tasa de interés, de cambio), de inversiones efectuadas, riesgo operativo y tecnológico, riesgo de liquidez y riesgos asociados al manejo de derivados financieros (carruseles, opciones y futuros).

17. LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL SISTEMA FINANCIERO.

Para el año 1989, las tendencias de apertura y globalización económica iniciadas en 1987-88 con el programa "Iniciativa para las Américas", propició que el legislador colombiano permitiera mediante la Ley 74 de 1989 que los inversionistas extranjeros volvieran a participar en el sector financiero local. La norma señaló que la Superintendencia Bancaria autorizaría previamente esas inversiones, cuando superarán el 10% del capital de la entidad.

18. EL PLAN ÚNICO DE CUENTAS PARA EL SISTEMA FINANCIERO.

En este lapso de la vida institucional de la Superintendencia Bancaria de Colombia se propició también, de manera atinada, disponer de una normativa general para el sector vigilado en materia de clasificación de cuentas, conformando un plan contable con su dinámica de cuentas. Los funcionarios de la Superintendencia adelantaron una extraordinaria labor que culminó en 1988 con la expedición de la Resolución 3600 contentiva del Plan Único de Cuentas para el sector vigilado. Con la modestia profesional debida pero con la satisfacción del deber cumplido, los funcionarios que participaron en esta intensa tarea recuerdan a propios y extraños, que ellos participaron en el diseño del Plan. Como lo señaló Villegas (1990), *"Por medio de este instrumento se garantiza la transparencia total de la información financiera relativa a las entidades de crédito, al igual que se eliminan de manera definitiva las posibles dudas y diferentes asientos contables (...) Ello asegura la oportunidad y uniformidad de la información, así como la coherencia de las bases estadísticas"*. El Plan Único de Cuentas se ha complementado con el paso del tiempo con la inclusión de la dinámica contable para el Banco de la República, las aseguradoras, los fondos de pensiones y cesantías, sociedades fiduciarias y demás tipos de entidades del sector vigilado.

19. LA SUPERVISIÓN COMPRENSIVA Y CONSOLIDADA.

En este periodo post crisis se avanzó, igualmente, hacia una supervisión comprensiva y consolidada en los mismos términos previstos en el Acuerdo de Basilea. Mediante la expedición de la Circular Externa 110 de 1989, la Superintendencia estableció la obligación de

presentar estados financieros consolidados por parte de los grupos económicos que por medio de sus sociedades matrices ejercían el control de otras sociedades filiales. La consolidación de estados financieros resultaba indispensable en ese momento, considerando que tiempo atrás, instituciones financieras como el Banco Popular (agencia en New York, 1953), Banco de Colombia (Panamá, 1964), Banco Cafetero (Panamá, 1966) y los Bancos de Comercio y Bogotá en 1966 y 1967, respectivamente, habían iniciado el proceso de apertura de agencias en el exterior, condición que hacía procedente recoger los principios de supervisión comprensiva y consolidada dispuestos en el estándar internacional. La consolidación contable de matrices y filiales de un mismo grupo sería tanto mas obligante en los años posteriores cuando la industria financiera se acomodó a un desarrollo societario bajo la forma de filiales, conforme lo dispuso la regulación prudencial colombiana, en oposición a la estructuración de un sistema de multibanca. La transmisión de estados financieros consolidados (sociedad matriz más filiales) debía cumplir con el control legal de relación de solvencia de manera consolidada.

20. LA REFORMA FINANCIERA DE 1990.

Después de los sucesos violentos que estremecieron a Colombia con atentados a algunos de los candidatos del debate electoral para la presidencia de la República del periodo 1990-94, y una vez conocido el triunfo de César Gaviria Trujillo, se preparó una intensa agenda de reformas económicas que incluyeron la propuesta de una reforma financiera. Como lo expresó Jorge Castellanos Rueda (1994), la reforma de 1990 buscaba *"un sistema financiero que opere en condiciones de mayor libertad, solidez y eficiencia y que sirva de apoyo a los propósitos*

de internacionalización y modernización de la economía. La reforma financiera adoptada mediante la Ley 45 de 1990, dotó al sistema financiero de instrumentos idóneos para lograr su desarrollo en un contexto de libre competencia, de mayor espacio a la inversión extranjera y desregulación financiera (...) para tal efecto se permitió la expansión hacia nuevas operaciones a través de sociedades filiales (...) se facilitó la entrada y salida de entidades al nuevo orden permitiendo las figuras de conversión, escisión, adquisición, fusión y cesión de activos y pasivos. Es de resaltar la exigencia de capitales mínimos ajustables anualmente para todas las instituciones financieras, medida que ha ejercido una influencia determinante en la capitalización del sistema financiero. La realización de nuevas operaciones bajo el esquema de filiales, permite el aprovechamiento de las economías de escala presentes en la intermediación financiera y abre a la competencia algunos nichos de mercado reservados anteriormente a entes especializados".

Debe recordarse que la Ley 45 de 1990 exigió la capitalización de las aseguradoras para garantizar su adecuada solvencia y redujo la regulación del sector, eliminando el monopolio de las compañías de seguros estatales como La Previsora y Caja Agraria, hasta entonces únicas autorizadas para contratar seguros con entidades del Estado. A partir de estas reformas, los seguros de entidades oficiales se empezaron a contratar mediante licitación pública, concurriendo, así, las aseguradoras del sector privado a competir por ese nicho de mercado. Sobre el sector asegurador y el alcance de la reforma financiera de 1990, el Superintendente Bancario José Elías Melo Acosta (1992) anotó lo siguiente en su informe de labores: "*La Ley 45 de 1990 derogó la Ley 105 de 1927 por cuya aplicación estaba regida la industria aseguradora bajo un esquema proteccionista, inflexible en productos y con tarifas únicas, con baja capitalización, un desestímulo a la inver-*

sión foránea y una exigente carga de inversiones forzosas de bajo rendimiento". Posteriormente, en 1991, la Superintendencia Bancaria elaboró el proyecto que se conocería como el Decreto Extraordinario 1032 de 1991 por medio del cual se estableció en Colombia el seguro obligatorio de accidentes de tránsito que, por medio del fondo correspondiente, denominado FONSAT, permite cubrir los costos de asistencia médica ofrecida a las personas afectadas por este tipo recurrente de accidentes.

De otra parte, la Ley 50 de 1990 permitió el surgimiento de otro tipo de institución financiera en Colombia, responsable del manejo de los ahorros de los trabajadores constituidos por sus cesantías. Esta prestación establecida en la década de los años 1940-50 como un sustituto del subsidio de desempleo, obligaba a los empleadores públicos y privados a pagar a sus empleados al momento de su desvinculación, un salario por cada año trabajado y liquidado con el último sueldo percibido. La nueva reforma ordenó que se crearan los fondos de pensiones y cesantías como sociedades administradoras de estos recursos, que a partir de esta disposición deben consignarse anualmente en cuentas a favor de los trabajadores, sin esperar la desvinculación del empleado. Las sociedades administradoras de pensiones y cesantías ampliaron de manera importante el espectro de sus negocios una vez se aprobó la Ley 100 de 1993, que reglamentó el régimen de ahorro individual con solidaridad, quedando sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

La reforma financiera de ese año también modificó la estructura del mercado cambiario, antes administrado casi en su totalidad por el Banco de la República. La reforma del estatuto cambiario permitió la descentralización de las operaciones de compra y venta de divisas y autorizó a los establecimientos de crédito y las compañías de seguros para actuar como

intermediarios del mercado cambiario. Esta apertura del mercado cambiario doméstico fue el primer paso que se dio antes de continuar en los años siguientes con el establecimiento de la banda cambiaria (1993) y, posteriormente, con la libre flotación del cambio en nuestro medio (1999). Fue así como la Superintendencia Bancaria inició su labor de certificación diaria de la tasa representativa del mercado cambiario TRM, que informa a ese mercado la cotización del dólar americano.

21. EL ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LA SUPERVISIÓN FINANCIERA.

A mediados de la última década del siglo XX, el organismo de control financiero adoptó una nueva política de supervisión. Para ello, se acogió un enfoque estratégico en el que se seleccionaron cuatro objetivos de supervisión: 1) Objetivo de control de grandes riesgos, 2) Objetivo de control de conflictos de interés, 3) Objetivo de información, difusión y transparencia, 4) Objetivo de protección al consumidor.

La iniciativa la propició el Superintendente Bancario Jorge Castellanos Rueda (1994), quien señaló el inicio del nuevo enfoque en los siguientes términos: *"Durante 1994, y en el marco de las funciones legales de la Superintendencia Bancaria, se formuló de manera explícita el enfoque estratégico de la supervisión financiera. Con este enfoque se trata de prevenir eventuales situaciones de crisis y de evitar la realización de prácticas inseguras que comprometan la estabilidad del sistema financiero, al tiempo de procurar no limitar el desarrollo del sector mediante reglamentaciones excesivas"*.

22. LAS CIRCULARES BÁSICAS (1995) Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES.

Una tarea formidable de ordenamiento y racionalización de requerimientos regulatorios financieros, por demás reclamada por varios años, acaeció en este lapso. Cuando faltaban cinco años para culminar el siglo XX, el número de disposiciones dispersas en muchas circulares y resoluciones emanadas de la Superintendencia Bancaria eran de una proporción impresionante. No resultaba fácil para los administradores del sector financiero manejar tanta regulación en normas independientes que además sufrían constantemente las naturales adecuaciones y cambios. En 1995 se contó por primera vez con dos circulares básicas que reúnen de forma integral, en un sólo cuerpo normativo, los temas jurídicos y contables y financieros (Circulares 007 de 1996 Básica Jurídica y 100 de 1995 Contable y Financiera, respectivamente). Esas circulares básicas consolidan los diferentes ajustes que se vienen propiciando cada año con nuevas medidas de regulación, de forma tal que nunca se perderá su vigencia y su unidad de materia.

El Superintendente Castellanos Rueda (1995) recordó que las circulares se enmarcaban dentro de un objetivo de simplificación que se complementó con los siguientes desarrollos relacionados con el funcionamiento y operaciones del sector financiero: 1. Eliminación de los permisos previos para abrir y cerrar oficinas y sucursales. 2. Eliminación de permisos previos para autorizar horarios adicionales de oficinas. 3. Eliminación de permisos previos para desarrollar inversiones en inmuebles para el giro normal de los negocios de las sociedades vigiladas. 4. Eliminación del requisito de posesión presencial y juramento de directivos y administradores del sector financiero que debían acudir a la sede del organismo de su-

pervisión para tomar posesión de sus cargos en los establecimientos financieros. El juramento se asume tomado con el oficio que autoriza la respectiva posesión (Decreto 2150 de 1995).

23. LA CRISIS FINANCIERA – 1998

Durante el año 1998 el sector financiero colombiano enfrentó una caída de sus rendimientos, registrando en varios establecimientos de crédito pérdidas importantes. En efecto, *"la cartera de créditos se deterioraba y los activos improductivos aumentaban, el nivel promedio de patrimonio técnico se reducía en la mayoría de grupos de intermediarios y se presentaba caída en las utilidades y en la rentabilidad del negocio, las pérdidas de los establecimientos de crédito a diciembre de*

1998 pasaron de un billón de pesos. Los crecimientos anuales de las principales cuentas del balance estaban por debajo del nivel de inflación (...). Además, organizaciones solidarias con actividad de ahorro y crédito enfrentaban una situación de crisis que incluso llevó a la Superintendencia Bancaria y al Departamento Nacional de la Economía Solidaria a intervenciones para administración y en varios casos para liquidación cuando se presentaban causales para ello, tales como la cesación de pagos y la violación reiterada de disposiciones legales como el no cumplimiento de niveles de patrimonio técnico" (Ordóñez, 1998).

Investigadores del Banco de la República, como Uribe y Vargas (2002), reconocieron en relación con la crisis financiera colombiana 1998-99, las siguientes características:

Recuadro No. 3
ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES DE LA CRISIS FINANCIERA
COLOMBIA 1998-1999

SITUACIÓN	CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS
1. Expansión crediticia 1991-1997	El total de préstamos creció de 29.1% del PIB hasta 43.9% en dicho periodo.
2. Cambios de disposiciones institucionales para las corporaciones de ahorro y vivienda del crédito hipotecario o de vivienda (sistema de valor constante UPAC).	En 1993-94 la indexación del UPAC se ató a las tasas de interés de los depósitos a término fijo, aumentando el riesgo de liquidez y tasa de interés para esos intermediarios y ampliando la cartera morosa y las devoluciones de inmuebles en dación en pago, durante el aumento de las tasas de interés registrado meses antes del inicio de la crisis.
3. Ineficiencia de la banca pública	Inadecuada asignación y seguimiento de su portafolio de activos. Alta ineficiencia en la administración de costos laborales.
4. Fallas en el marco regulador y de supervisión	La reglamentación previa a la crisis del sistema de valor constante UPAC estuvo plagada de problemas con respecto a bajos requerimientos de capital, provisiones insuficientes, inexistencia de requisitos de capital para el riesgo de mercado (tasa de interés). El tratamiento del organismo de super-

5. Fallas en la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito

visión a los bancos públicos fue indulgente respecto de las demás instituciones financieras privadas.

Las cooperativas de ahorro y crédito, dedicadas a préstamos de consumo, no contaron con una supervisión adecuada por parte del Departamento Nacional de Cooperativas DANCOOP, teniendo en cuenta que no contaba con herramientas y suficiente personal para ejercer su vigilancia y control.

6. Ajustes en el sistema financiero colombiano

Como producto de la crisis, el sector financiero colombiano experimentó un proceso intenso de fusiones y cesiones de activos y pasivos. En ese acomodamiento se pasó a una estructura financiera en la que dominan los grupos económicos. Los conglomerados juegan un papel mayor en la intermediación financiera antes de la crisis.

Fuente: Elaborado con base en Uribe, José Darío y Vargas, Hernando. 2002. "Reforma financiera, crisis y consolidación en Colombia". Revista Banco de la República, No. 902

24. LA RESPUESTA OFICIAL A LA CRISIS FINANCIERA 1998-1999.

La Superintendente Bancaria, Sara Ordóñez Noriega (1998), incluyó en su primer informe de labores correspondiente a 1998, un resumen de las medidas adoptadas por el gobierno nacional como respuesta a la crisis financiera que debió liderar el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo Salazar, a los tres meses de iniciada su gestión en dicha cartera. Algunas de las medidas más importantes para contener los efectos de la crisis fueron, entre otras, los siguientes:

1. Declaración del Estado de Emergencia Económica y Social (Decreto 2330 de 1998).

2. Creación del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositarios de Entidades Cooperativas en Liquidación para adquirir las acreencias de los pequeños ahorradores contra entidades cooperativas (Decreto 2331 de 1998).

3. Medidas de alivio a favor de los deudores hipotecarios de vivienda.

4. Apoyo del Fogafin a establecimientos de crédito con dificultades de capital. Establecimiento de la contribución del 2 por 1.000 sobre transacciones financieras que realicen los usuarios del sistema financiero, que luego se volvió impuesto del 3 por mil.

5. Facultades a la Superintendencia Bancaria para autorizar la conversión de una cooperativa con actividad financiera en una sociedad por acciones.

6. Acceso de crédito del Fogafin para deudores hipotecarios con el fin de refinanciarles las obligaciones y normalizar las deudas, teniendo en cuenta la caída de la capacidad de pago de los deudores hipotecarios ante el incremento de las cuotas por efecto de la tasa de interés, situación que llevó al indicador de cartera vencida en Colombia a un 9.9% en octubre de 1999, cuando otros países reportaban en la

misma fecha porcentajes significativa-mente menores, como Chile con 1.0% y Venezuela con 2.1%.

En el año 1999 la crisis financiera se extendía a todos los sectores de la economía colombiana, registrándose al cierre del año una caída del producto interno bruto de 4.5%, que no se reportaba desde la época de la depresión de los años 1930-1934. Esas condiciones ahondaron la crisis del sistema financiero, que vio reducir sus cuentas más importantes de activos y pasivos y demandó en varios establecimientos de crédito esfuerzos para capitalizar la industria.

En este año se aprobaron las Leyes 510 sobre reforma financiera, 546 o ley de vivienda y 550 o ley de intervención económica. La Ley 546 dio vida a la Unidad de Valor Real UVR, en reemplazo de la unidad de valor constante UPAC, para financiar con esa medida los créditos de vivienda reflejando solamente el poder adquisitivo de la moneda. Esta norma ordenó, también, la conversión a establecimientos bancarios de las corporaciones de ahorro y vivienda que venían administrando el sistema.

25. LA RECUPERACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO Y NUEVAS MEDIDAS DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN.

Durante el año 2000 se produjo una importante recuperación de la economía colombiana que creció un 2.8%, evento que facilitó, a su vez, la recuperación del sistema financiero en un escenario de tasas de interés estable. El ajuste producto de la crisis llevó a que de 83 establecimientos de crédito que operaban en 1999 se pasara a 71 entidades en 2000 por decisiones de los propios accionistas de la industria financiera. Es claro apreciar una ten-

dencia regulatoria novedosa y exigente a partir de la superación de una crisis financiera. El caso colombiano es un buen ejemplo de esa realidad. Después de superados los escollos más relevantes originados por los efectos de la crisis financiera de 1998, el organismo de supervisión se dio a la tarea de afinar sus instrumentos de vigilancia y control, con el único ánimo de evitar subsiguientes situaciones que volvieran a crear los escenarios propicios para el surgimiento de otra crisis. Sus medidas, como se podrá apreciar más adelante, se encausaron casi en su totalidad a generar una cultura de gestión del riesgo en casi todos los frentes de los activos financieros y, disponer mecanismos para que los niveles de riesgo cuantificados adecuadamente se trasladaran a una consecuente correspondencia con los montos mínimos de capital exigido al sector financiero. Dentro de las medidas regulatorias y de supervisión adoptadas en 2000-2002 se destacan, entre otras, las siguientes:

a) CONTROL DEL RIESGO DE TESORERÍA: Mediante la Circular Externa 88 de 2000, el organismo de control estableció parámetros mínimos de gestión de riesgos que deben cumplir las entidades vigiladas en orden a operar con prudencia productos de tesorería. En relación con esta regulación Patricia Correa Bonilla (2001) señaló que *"Dado que las operaciones de tesorería han cobrado especial importancia dentro del sistema financiero, por su impacto en la solvencia y estabilidad de las entidades, se impone la existencia de un marco regulatorio y de supervisión claro y eficaz para la prevención de riesgos originados en estas operaciones"*.

b) PROYECTO SIR (SISTEMA INTEGRAL DE RIESGOS) Y CAMEL: La Superintendencia adoptó este proyecto como una herramienta de supervisión ya que con el SIR es posible controlar los niveles de riesgo que vienen asu-

miendo en el desarrollo de su objeto social las entidades vigiladas. El sistema incluye información sobre endeudamiento y riesgo, composición accionaria, vinculados y estados financieros. Junto con este sistema, se afianzó el empleo de los instrumentos de calificación de desempeño de entidades denominado Camel, que permiten análisis de desempeño de indicadores financieros relacionados con el capital, calidad y composición de activos, rentabilidad, gestión administrativa y liquidez.

c) **RIESGO DE MERCADO:** El estándar internacional de supervisión financiera incorporó dentro de sus parámetros de control el riesgo de mercado como una de sus prioridades (tasa de interés, de cambio, precio de las acciones). Consecuente con la necesidad de contar con un instrumento que permita su medición y obligue al sector a mantener en todo momento un monto de capital adecuado que guarde proporción con los riesgos asumidos por este concepto, el órgano de supervisión en Colombia expidió la Circular Externa 42 de 2001, en desarrollo del Decreto 1720 del mismo año, disponiendo que a partir de enero de 2002 la valoración de este riesgo tuviera incidencia directa en el cálculo de la relación de solvencia. Desde el punto de vista metodológico, el valor en riesgo de mercado que cuantifique cada entidad se incorpora en el denominador de la relación de solvencia junto con el valor de los activos ponderados por riesgo, con lo cual el requerimiento de capital que está en el numerador de la relación debe ser más amplio para mantener ese indicador en la proporción de 9% o más, conforme se establece en Colombia la relación de solvencia mínima requerida para entidades financieras.

d) **RIESGO CREDITICIO Y SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO CREDITICIO—SARC:** Con las Circulares Externas 50 de 2001 y 11 de 2002 se estableció en Colombia el Sistema de Administración del Riesgo Crediticio

SARC en las entidades financieras. Estas disposiciones novedosas para el entorno latinoamericano ordenan la fijación de políticas crediticias y de control del riesgo crediticio a partir de una estructura organizacional y métodos y procedimientos que permitan asegurar un eficiente sistema de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos, en su calidad de activos más importantes del sector. Dispone el establecimiento de un sistema para la medición del riesgo crediticio que permite el cálculo de la probabilidad de incumplimiento y de las pérdidas esperadas en colocación de cartera crediticia. Se autoriza a las entidades para que con base en sus modelos internos de medición del riesgo de crédito calculen de manera autónoma y técnica las provisiones necesarias para cubrir eventuales pérdidas.

26. AJUSTES DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO.

En enero de 2003, año en el que la Superintendencia Bancaria de Colombia cumple 80 años de vida institucional, se aprobó la Ley 795 por medio de la cual se ajustan algunas normas del estatuto financiero. La norma introdujo ajustes puntuales en una gran cantidad de aspectos de la regulación y supervisión, pero se destaca el establecimiento de un programa de desmonte progresivo de operaciones activas y pasivas, como una medida cautelar que resulta procedente aplicar en aquellos casos en que se busca evitar que las entidades financieras incurran en causales de toma de posesión. Otro ajuste importante se relaciona con la posibilidad legal creada con esta reforma para que, como medida cautelar, la Superintendencia Bancaria de Colombia pueda disponer la exclusión de activos y pasivos de un establecimiento de crédito, para preve-

nir que incurra en causal de toma de posesión. En los dos casos citados se busca proteger a los ahorradores del sistema y preservar la confianza pública en el sector financiero.

27. NOTA FINAL

Este resumen de algunas de las actividades adelantadas por la Superintendencia Bancaria, demuestra cómo la dinámica de los mercados financieros y no financieros es de tan grande dimensión, que hacen imposible contar en cualquier periodo de tiempo con la regulación económica ideal y completa. Siempre existirá la necesidad de ajustar los mecanismos de vigilancia y control financiero para adecuarlos a las realidades de los mercados cambiantes. A propósito de esa realidad, el Superintendente Bancario, Jor-

ge Pinzón Sánchez (2003) recordó recientemente que "(...) la Superintendencia se ha ganado el calificativo de institución, y como tal, su desempeño es el de un equipo humano interdisciplinario, depositario de una tradición respetable, que está a prueba de las limitaciones individuales propias del Superintendente de turno. Su interacción con la institución de la banca debe seguir siendo provechosa para el país; y un excelente ejemplo de ello lo ofrecen los significativos y positivos cambios internos que han venido adelantando los bancos con ocasión del proceso de instrumentación, desarrollo y supervisión del Sistema de Administración del Riesgo Crediticio (SARC) inducido en buena hora por la administración anterior de la Superintendencia, con visión de largo plazo y con la perspectiva internacional que exigen el presente y el futuro".

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. DE LA ESPRIELLA OSSÍO, Alfonso. 1979. "El secreto bancario". Editorial Temis.
2. KEMMERER, Edwin Walter. 1927. "Discurso – agosto de 1923" En "Kemmerer y el Banco de la República-Diarios y documentos". Banco de la República, 1994, Departamento Editorial.
3. PINZÓN SÁNCHEZ, Jorge. 2003. "La confianza es mutua". XXXVIII Convención Bancaria, Asobancaria. Junio de 2003.
4. RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. 1988. "El Fondo de Garantías: Una respuesta a las críticas del manejo del sector financiero durante la administración Betancur". Revista Economía Colombiana, Nos. 205-206.
5. SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA. "Informes de Labores del Superintendente Bancario". Jesús María Marulanda. 1924. Ed. de Cromos-Luis Tamayo & Co.; Gonzalo Córdoba. 1925, 1928, 1929, 1930, 1931. Ed. de Cromos-Luis Tamayo & Co., Ed. Minerva, Tipografía Central, Ed. El Gráfico; Juan Pablo Manotas. 1939. Ed. Minerva; Héctor José Vargas. 1940, 1941, 1942, 1943, 1944, 1945, 1946, 1947, 1948, 1949. Ed. Minerva, Imprenta Banco de la República; Aníbal Fernández de Soto. 1966, 1967. Talleres Gráficos del Banco de la República; Abel Francisco Carbonell. 1969, 1970, 1971. Publicaciones Superbancaria; Ramón E. Madriñan de la Torre. 1975. Multilith Superbancaria; Juan Camilo Restrepo Salazar.

- 1977, 1978. Multilith Superbancaria; Germán Botero de Los Ríos. 1982, 1983. Multilith Superbancaria; José Elías Melo Acosta. 1991, 1992. 1993; Jorge Castellanos Rueda. 1994, 1995. Talleres Gráficos Superintendencia Bancaria; Sara Ordóñez Noriega. 1998, 1999. Grupo Publicaciones Superintendencia Bancaria; Patricia Correa Bonilla. 2001. Publicaciones Superintendencia Bancaria de Colombia.
6. URIBE, José Darío y VARGAS, Hernando. 2002. "Reforma financiera, crisis y consolidación en Colombia". Revista Banco de la República, No. 902
7. VILLEGAS GIRALDO, Luis Bernardo. 1990. "El sector financiero 1980-1990". Oficina de Estudios Económicos, Superintendencia Bancaria. Talleres Gráficos Superintendencia Bancaria.

Julio de 2003