

No.144 Octubre-diciembre de 2008

Carta Financiera es una publicación
de la Asociación Nacional de
Instituciones Financieras - ANIF

Resolución No.002012 de 1975
Tarifa postal reducida 2008-256 de Adpostal
ISSN No.0120-3436

DIRECTOR
Sergio Clavijo

SUBDIRECTOR
Carlos Ignacio Rojas

SECRETARIA GENERAL
Helena Hidalgo

INVESTIGADORES ANIF
Raúl Ávila
Katherine Cartagena
Mario Castro
Carolina Gil
Mario A. González
Germán Montoya
María Olga Peña
Camila Torrente

PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA
Luz Stella Sánchez

DISEÑO CARÁTULA
Gustavo Bernal
gbernalsaldana@gmail.com

IMPRESIÓN
Punto & Línea Impresores

DIRECTORA DE PUBLICIDAD Y MERCADEO
María Inés Vanegas
Publimarch Ltda. Tel 312 45 03

EJECUTIVA DE CUENTA
Claudia Patricia Sánchez



SUSCRIPCIONES
Amanda González
Calle 70 A No.7-86
Tels 543 30 55 / 310 15 00 / 312 44 70
Desde cualquier parte del país sin costo
01 800 011 99 07
Fax 235 59 47 / 312 45 50 Bogotá

CORREO ELECTRÓNICO anif@anif.com.co
INTERNET <http://www.anif.org>

Se prohíbe la publicación
parcial o total de los artículos
de Carta Financiera
sin previa autorización.

editorial

- 2 | Crisis internacional y desempeño
del sector bancario colombiano

actualidad económica

- 7 | Crisis internacional y profundización de
mercados financieros
Sergio Clavijo

Panel: Reforma financiera y ahorro

- 13 | Ahorro y multifondos en Colombia
Santiago Montenegro
- 17 | Crisis financiera internacional
Roberto Junguito
- 19 | Antecedentes y avances de la reforma financiera
Federico Renjifo
- 21 | ¿Está el sistema financiero colombiano preparado
para adoptar el Nuevo Acuerdo de Capital
(Basilea II)? una aproximación cualitativa
Carlos I. Rojas, Mario J. Castro y David Stopher

Panel: Reforma financiera y bancarización

- 29 | ¿Existe competencia en el sector bancario colombiano?
María Mercedes Cuéllar
- 31 | La reforma financiera que no fue
Jorge Londoño
- 33 | Fortalezas de la banca colombiana ante
la crisis financiera mundial
Alejandro Figueroa
- 35 | Colombia: fortalezas y debilidades para
enfrentar exitosamente la crisis financiera mundial
Francisco Aristeguieta
- 37 | Reflexiones del supervisor en el contexto
de la crisis financiera internacional
César Prado

notas destacadas de Anif

- 42 | La reelección presidencial y la institucionalidad
del Banco de la República
- 45 | Controles de capital y mercados de renta
variable (IGBC): el caso de Colombia
- 48 | Endeudamiento de los hogares y ciclo económico: el papel
de las encuestas crediticias en Colombia y Estados Unidos

XXV Asamblea General de Anif

- 53 | “Hacia la consolidación del desarrollo sostenido en
Colombia: ideas y proyectos para la era del posconflicto”
Discurso de Luis Carlos Sarmiento Angulo
Presidente del Consejo Directivo de Anif

torre de marfil

- 62 | *El futuro de la democracia*
Libro escrito por Fareed Zakaria
Comentado por Sergio Clavijo

Colombia: fortalezas y debilidades para enfrentar exitosamente la crisis financiera mundial

Francisco Aristeguieta *

Introducción

El sistema financiero global pasa por una difícil crisis de confianza. A pesar del plan de rescate aprobado por el Congreso de Estados Unidos, la volatilidad ha continuado y los indicadores de la economía real muestran contagio. El índice Dow Jones se ha venido debilitando, mostrando que la crisis financiera ya ha tocado a las empresas y que los resultados corporativos se han deteriorado hasta un 10%.

Adicionalmente, hay un problema agudo de liquidez, en la medida en que los bancos desconfían los unos de los otros. Esto se refleja en la extraordinaria inestabilidad en los *swaps* de tasas de interés y en la tasa interbancaria Libor. Si bien pareciera que la consolidación que se está dando entre las entidades del sector abriera la

puerta para terminar rápidamente la crisis, la continua disminución de la construcción en Estados Unidos y los signos de moderación en Reino Unido y España no permiten observar una recuperación en el corto plazo.

La salida de esta crisis implica tomar decisiones con consecuencias sistémicas, como el plan aprobado por el Congreso de Estados Unidos. Aunque éste es un gran paso para salir de la crisis, Europa está en mora de aprobar un plan sistémico que salve sus bancos, más aún cuando allí existen bancos con activos mucho más grandes que el Producto de sus países de origen.

América Latina frente a la crisis

América Latina representa un caso particular. Hasta ahora, las monedas

locales habían seguido una tendencia a apreciarse, gracias a la positiva evolución de los precios de los bienes primarios. A partir de la crisis y con la evolución negativa de la economía mundial, los precios de esos bienes han ido moderándose, de manera que la tasa de cambio en los países de América Latina ha iniciado una tendencia hacia la devaluación, como se observa en el gráfico adjunto.

Adicionalmente, el *boom* de los precios de los bienes primarios había estimulado una serie de eventos macroeconómicos, algunos de ellos negativos. El crecimiento económico y el valor de las exportaciones llegaron a niveles históricos, pero la inflación reavivó fantasmas de otras

* Presidente Citibank Región Andina. Resumen de su ponencia en el panel: Reforma financiera y bancarización.

épocas. Sin embargo, la crisis ha hecho que la inflación y las perspectivas de crecimiento luzcan más moderadas en lo que queda de 2008 y 2009.

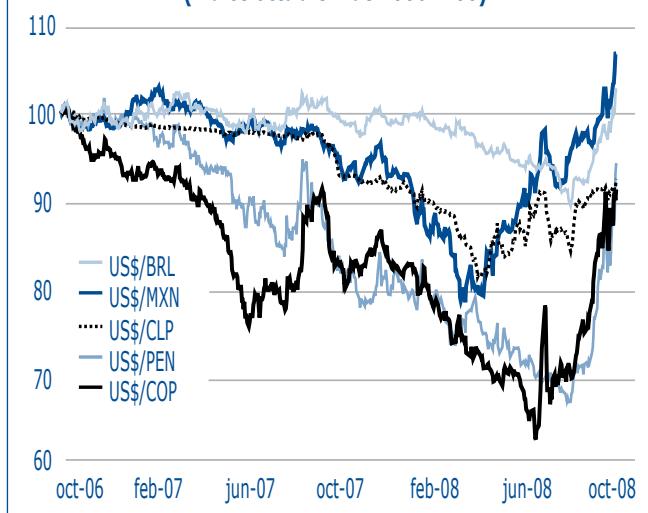
Si bien los países han mejorado la posición de sus pasivos reduciendo el peso de su deuda, las perspectivas de la crisis financiera hacen pensar que el financiamiento externo de los países será más costoso y restrictivo debido a la desconfianza que predomina en los mercados. Por otro lado, es muy posible que, ante el cambio en la tendencia de los precios de los bienes primarios, la cuenta corriente entre en déficit, de manera que su financiación tendrá que hacerse en un ambiente más hostil con los países emergentes.

Colombia frente a la crisis

El caso de Colombia presenta un escenario más positivo. La inversión extranjera continuará financiando el déficit externo y sus perspectivas continuarán siendo muy positivas. Colombia financiará entonces sin muchos problemas el déficit de los años 2008-2009. El reto está en que la inversión extranjera no sólo aumente, sino que se diversifique: casi la mitad de la inversión extranjera en 2007 estuvo concentrada en petróleo y minería (\$9.028 millones).

Colombia es una economía emergente que se ha desacelerado rápidamente en 2008. La economía creció 7.5% en 2007, la tasa más alta

**Gráfico 1. América Latina: principales monedas contra US\$
(índice octubre 1 de 2006=100)**



Fuentes: Reuters y Citibank.

El sistema está en una buena posición de liquidez y solvencia y el único riesgo que representa la crisis para el sistema financiero colombiano está en la tasa de cambio.

en treinta años. Sin embargo, en el segundo trimestre de 2008 creció apenas 3.7% frente al año anterior. El consumo y la inversión crecen ahora

a la mitad de lo que crecían hace un año. Se espera un crecimiento de 4% para 2008 por la desaceleración económica global, y que la inflación cierre el año creciendo 7%, después de haber llegado a un máximo de 7.9%. La dinámica económica moderada se evidencia ya en que la confianza de los consumidores y las ventas al detal se han venido moderando a lo largo del año.

La crisis financiera llega a Colombia en un momento en que las entidades financieras mantienen una posición sólida: su cartera vencida está en niveles históricamente bajos y las

reservas en niveles muy altos comparados con los momentos críticos de 1998-1999. En otras palabras, el sistema está en una buena posición de liquidez y solvencia y el único riesgo que representa la crisis para el sistema financiero colombiano está en la tasa de cambio.

Las fortalezas de Colombia frente a otras economías emergentes están en que el Banco de la República se ha concentrado en el control de la inflación y ha acumulado unas reservas internacionales que le permiten enfrentar una depreciación del peso. Se espera que la política monetaria inicie una fase expansiva antes de terminar el año y que el tipo de cambio cierre en \$2.000. Estas variables hacen que exista confianza en el desempeño macro de Colombia y que la inversión extranjera continúe en una senda positiva. **ANIF**

Controles de capital y mercados de renta variable (IGBC): el caso de Colombia *

La adopción de controles de capital en diversas economías emergentes ha resultado controversial en momentos en que el dólar se había venido devaluando frente a las llamadas monedas duras (2006-2008), al tiempo que las monedas latinoamericanas se apreciaban fuertemente frente al dólar. Debido al rebrote inflacionario en América Latina, el grueso de los bancos centrales de la región tuvo que elevar sus tasas de interés, mientras que la Fed las bajaba para poder enfrentar una crisis hipotecaria que ha tenido claros visos de riesgo sistémico internacional.

El Banco de la República (BR) elevó su tasa repo-central de 6.50% a 10% (unos 350pb) en el período 2006-2008 (julio), al tiempo que la Fed la bajaba de 5.25% a 2% (unos 325pb). Esto generó un incremento en el diferencial de tasas del orden de 675pb a favor de Colombia en dicho período. Con el fin de frenar los flujos de capital hacia Colombia, atraídos por dicho diferencial de retornos, el gobierno y el BR adoptaron una serie de restricciones, tratando de evitar que se agravara la apreciación real y

su negativo impacto sobre el sector productivo.

En este contexto, Anif había venido defendiendo los controles de capital, sabiendo que éstos eran una solución temporal y de “segundo mejor”. En particular, nos preocupaban: i) esos mayores flujos de capital de corto plazo que deterioraban la débil posición del sector productivo por cuenta de una apreciación cambiaria que había acumulado un 40% real en el período 2005-2008; y ii) la existencia de la “trinidad imposible”, donde el control de la inflación y la flotación cambiaria deberían mantener prioridad frente a la libre movilidad de los flujos de capital (ver *Informe Semanal* No. 935 de julio de 2008).

Los controles de capital han sido recurrentes en Colombia (1993-1995, 2001, 2005, 2007-2008). La novedad del período 2007-2008 estuvo en que en esta ocasión se extendieron: a) no sólo al endeudamiento privado, sino también al público; y b) no sólo a la renta fija (TES), sino también a la renta variable del Índice General de la Bolsa de Colombia (IGBC).

En efecto, el Gobierno impuso en mayo de 2007 un depósito de 40% a la inversión extranjera de portafolio que viniera tanto a TES como a IGBC, a menos de 6 meses de estadía, y elevó dicho depósito a 50% a partir de mayo de 2008. Afortunadamente, desde un inicio se tuvo claridad de que la renta variable relacionada con los ADR (*American Depositary Receipt*) y las nuevas emisiones de acciones no debían afectarse.

Más aun, el Gobierno desmontó oportunamente dichas restricciones al mercado secundario del IGBC a partir de septiembre de 2008. En ese momento quedó claro que el estallido de la burbuja de *commodities* permitiría aprovechar el menor apetito por riesgo en los mercados emergentes, especialmente los de América Latina. Anif tuvo oportunidad de “campanear” este hecho precisamente una semana antes del desmonte de los controles al mercado secundario de renta variable (ver *Comentario Económico del Día* 26 de agosto de 2008).

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 948 de septiembre 29 de 2008.

Todo lo anterior amerita realizar un balance sobre el comportamiento del IGBC durante el período mayo 2007–agosto 2008, durante el cual estuvieron vigentes las restricciones al capital *offshore* en renta variable colombiana. Como veremos, resulta algo exagerado atribuirle a dichos controles temporales-limitados (que excluían ADR y emisiones) una fuerza explicativa fundamental. En realidad persisten diversos problemas al interior del IGBC, como i) su baja profundidad local, ii) la falta de “papeles estrella”, y iii) el “canibalismo” de las acciones del sector energético sobre las del no-energético. Dicho mercado es frágil frente al llamado “tsunami silencioso” que arrastró al alza los *commodities* relacionados con alimentos y energía.

Evolución del IGBC

Durante el período 2003-2005, el IGBC registró valorizaciones superiores al 40% anual. Este fue el resultado de una positiva recuperación del aparato productivo colombiano gracias a la Seguridad Democrática, al apalancamiento de la inversión y a tasas de interés reales históricamente bajas. De hecho, el IGBC registró la segunda mayor valorización a nivel mundial en 2005, con ganancias de 118%, cerrando por encima de los 11.000 puntos. Sin embargo, se trataba de una sobre-reacción que rápidamente fue corregida durante la turbulencia de abril-junio de 2006, perdiendo cerca del 45% de su valor (ver gráfico 1).

Lo anterior implica que las restricciones a la renta variable se tomaron en momentos en que el IGBC ya había sido víctima del proceso de autocorrección del período 2005-2006. A mayo de 2007, el IGBC estaba nivelado en 10.300 puntos. La Relación Precio Ganancia (RPG) de las principales acciones había corregido a la baja de niveles de 20-22, claramente exagerados para las circunstancias del



Fuente: cálculos Anif con base en BVC.

país, a tan sólo 12-14 (buenos puntos de entrada).

Durante el segundo semestre de 2007, el IGBC bordeó los 10.400 puntos y no logró repuntes significativos. Esto se explica por el estallido de la crisis hipotecaria en Estados Unidos, los problemas frente al TLC, la crisis diplomática con Venezuela-Ecuador y los escándalos de la parapolítica.

El inicio de 2008 marcó una recuperación del IGBC debido al ingreso de Ecopetrol a su cesta. Sin embargo, el grave desenvolvimiento de la crisis internacional empeoró la situación de las acciones no-energéticas, dejando claro que no se trataba de una retracción temporal por motivos impositivos de fin del año 2007, sino de algo más grave.

Tres hipótesis sobre la caída del IGBC

1) El “papel estrella”. Lo primero que sorprende cuando se le atribuye el papel protagonista a los controles de capital en la postración del IGBC es que poco se ha analizado el hecho de que “el papel estrella” para un extranjero que quiera invertir en los mercados emergentes viene dado por los ADR. Pues bien, dichos ADR no fueron afectados

por dichos controles, lo que pasa es que su disponibilidad es más bien baja en el caso de Colombia (Bancolombia y recientemente Ecopetrol).

2) Baja profundidad del mercado. Otro tema que poco se analiza es la participación histórica de extranjeros en el *trading* del mercado secundario del IGBC que ha sido de tan sólo 3%-5%. Esto implica que la “sustracción” del mercado por cuenta de dichos controles fue mínima.

3) Canibalismo entre acciones energéticas vs. no-energéticas. Dada la escasez de fuentes limpias y renovables de energía a nivel internacional, todas las acciones relacionadas con energía han tenido un gran repunte. En Colombia el mercado de renta variable fue impactado fuertemente por la aparición de las acciones de ISA, Isagen y, más recientemente, las de Ecopetrol (US\$2.500 millones distribuidos entre cerca de 400.000 colombianos). Este fenómeno terminó por “secar” el apetito por las no-energéticas y ha ocasionado una baja bursatilidad de este sector. Mayores detalles en *Informe Semanal* No. 929 de mayo de 2008.

Por último, debemos señalar que el mercado ha mostrado cierta “esquizofrenia” frente al tema de los controles de capital, pues los que

hoy dicen que “no sirven para nada”, antes insistían en la importancia de su “desmonte” para volver a atraer los capitales del exterior. En esto no debemos llamarnos a engaño: dichos controles han sido efectivos para contener la afluencia de capitales por esas vías: ha habido menor endeudamiento externo, menor apetito por TES y por IGBC (diferente a ADR-nuevas emisiones, no afectados por dichos controles).

Con frecuencia se concluye (erradamente) que dichos controles no cumplieron ningún papel disuasivo ya que la TRM siguió apreciándose a tasas de 12%-14% anual durante el segundo semestre de 2007 y el primero de 2008. Es fácilmente demostrable que el grueso de los recursos que apreciaron la TRM provenía de la Inversión Extranjera Directa (IED) con vocación de estadía-productiva. En este sentido la apreciación resultante de la IED es justificable y sostenible; más no así la provocada por los arbitrajes de capital de corto plazo.

En síntesis, dos terceras partes de los influjos que han apreciado nuestra tasa de cambio se relacionan con la IED, los cuales simplemente deben aceptarse y promocionarse, dado su positivo impacto sobre el sector productivo. En cambio, el otro tercio proveniente de los portafolios del exterior (*offshore*) debía disuadirse, lo cual se logró con relativo éxito, frenándolos a niveles de los US\$4.500 millones (a partir de mayo de 2007) y, según balanza cambiaria,

logrando contraerlos en unos US\$511 millones (ver gráfico 2).

Conclusiones

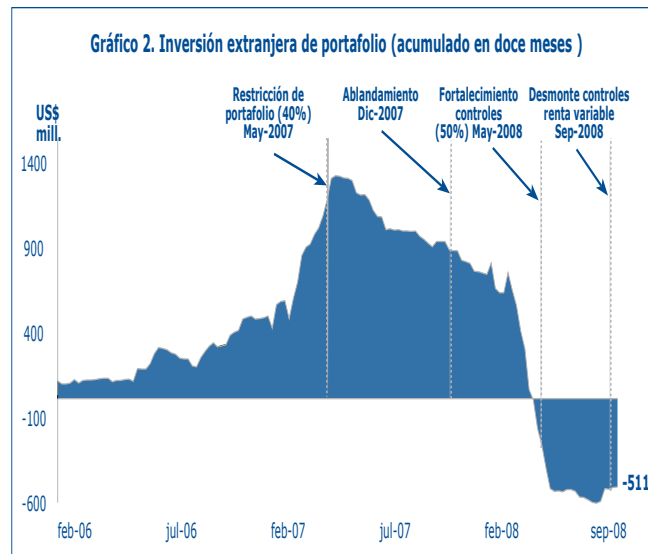
El gráfico 3 reporta el comportamiento de las bolsas de Chile (IPSA), México (Mexbol) y Perú (IBBVL), mostrándolas como las más afectadas durante el período mayo 2007–agosto 2008, lapso durante el cual estuvieron vigentes las restricciones a portafolios del exterior en la renta variable de Colombia

(mercado secundario). En cambio Brasil (Bovespa) sin restricciones y Colombia (IGBC) con restricciones se ubican en niveles similares, con pérdidas de tan sólo 4.2% y 11.7%, respectivamente.

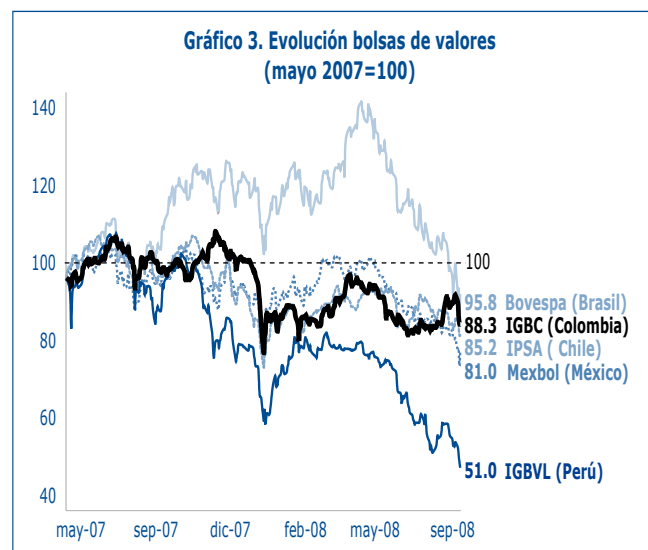
Todo esto demuestra que la desaceleración del mercado de renta variable ha sido un fenómeno regional y que el impacto de los controles de capital en el caso de Colombia sería difícil de discernir en medio de tantos choques externos negativos provenientes de la crisis internacional.

En particular, consideramos que la baja profundidad histórica del mercado IGBC, la poca disponibilidad de “papeles estrella” (tipo ADR) y el “canibalismo” de las acciones energéticas sobre las no-energéticas jugaron un papel mucho más determinante en la caída del IGBC que el impacto que se le ha querido atribuir a los controles sobre el mercado secundario.

Pero lo mejor de todo este debate es que el cambio de curso a nivel internacional, por cuenta del estallido de la burbuja de *commodities*, permitió desmontar oportunamente dichas restricciones sobre el IGBC a partir de septiembre de 2008. Ahora queda la tarea más difícil y complicada que es demostrarle al mundo que las RPG de Colombia, la legislación existente sobre protección a los minoritarios, la disponibilidad de ADR y, en general, todo el tema de eficiencia y gobernabilidad son de talla mundial. Eso sí que tendría un impacto positivo y duradero a la hora de atraer capitales hacia la renta variable ofrecida desde Colombia. **ANIF**



Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República.



Fuente: cálculos Anif con base en bolsas de valores países.

¿Existe competencia en el sector bancario colombiano?

María Mercedes Cuéllar *

Introducción

A propósito de la reforma financiera, es importante analizar la creciente discusión sobre la competencia en el sector bancario. Una de las conductas comúnmente atribuidas al sistema financiero es el abuso de posición dominante en el país. Esta conducta se vería reflejada en los precios excesivamente caros de los servicios financieros, en las utilidades exorbitantes de los actores del sistema, la atención inadecuada de los clientes e industrias y la existencia de colusión para fijar precios. Mi objetivo es desvirtuar estos planteamientos que no corresponden a la realidad del mercado.

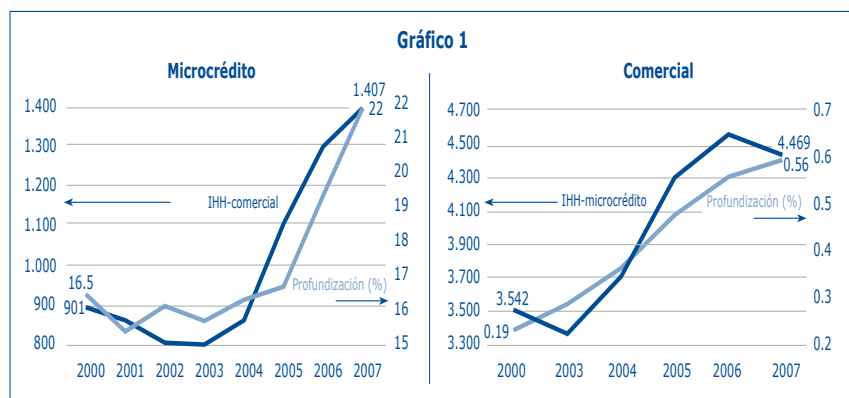
Competencia

¿Hay realmente posición dominante en el sector financiero? La regulación en Colombia permite la libre entrada al sistema y, además, no está prohibida la inversión extranjera en el sector. Si bien el número de establecimientos bancarios se redujo después de la crisis, varios estudios muestran que la concentración en la industria no necesariamente implica

poder de mercado. La concentración no es necesariamente mala, de hecho, mientras que en el país se han sucedido fusiones, absorciones y liquidaciones que han aumentado el índice Herfindahl-Hirshman, la cartera de crédito se ha ampliado, profundizando el mercado. No ha dejado entonces de haber más competencia a pesar de la consolidación. La evolución del índice de concentración y la profundización de las carteras comercial y de microcrédito se pueden observar en el gráfico 1. La profundidad y cobertura del sistema sí han aumentado en contraste a cuando era menos consolidado.

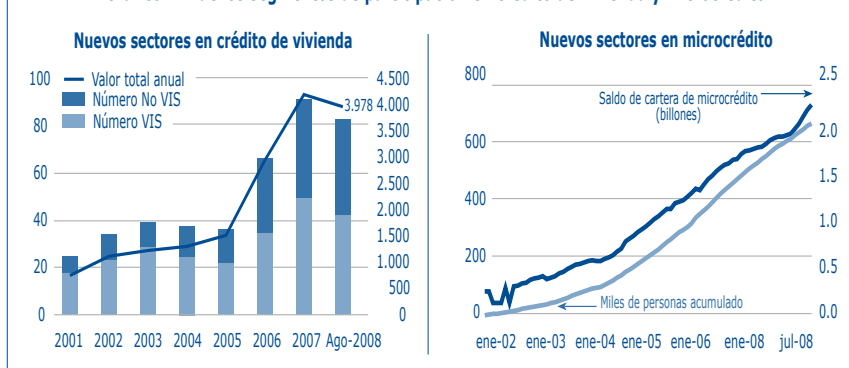
Cabe destacar que, a lo largo de los años, los bancos compiten por depósitos y préstamos con instituciones financieras y no financieras, particularmente en el ramo de crédito de consumo. Las tasas a las que prestan estas distintas instituciones son diferentes, de modo que no existe colusión en el mercado. En el esfuerzo de expandir sus negocios y competir por mercados, los bancos han ampliado su espectro de participación, llegando a nuevos

* Presidente Asobancaria. Resumen de su ponencia en el panel: Reforma financiera y bancarización.



Fuentes: Superintendencia Financiera, Dane y cálculos Asobancaria.

Gráfico 2. Nuevos segmentos de participación en crédito de vivienda y microcrédito



Fuentes: Superintendencia Financiera, Dane y cálculos Asobancaria.

segmentos de la población y a más sectores económicos (ver gráfico 2). Adicionalmente, la reducción de la tasa de interés de vivienda de interés social y la dispersión en las tarifas han implicado más competencia en el mercado.

Por otro lado, la cobertura del sistema financiero se ha incrementado, reflejando la creciente búsqueda de nuevos mercados: en los últimos dos años, la bancarización ha pasado del 47% de la población mayor a 18 años al 56%, mientras que el 76% de las cuentas de ahorro corresponde a la definición de cuentas de bajo monto. En este sentido es clave analizar las comisiones de los bancos. Las tarifas son más bajas para los créditos de consumo en un banco (25.7%) en comparación con las entidades informales y agiotistas (280%). Adicionalmente, las tarifas crecen menos que la inflación: 5.9% frente a 7.6% en septiembre de 2008. Una encuesta de Raddar afirma que los usuarios de estratos bajos cancelan apenas \$653 mensuales por servicios financieros, lo que representa un gasto en servicios financieros del 0.14% del total de sus ingresos.

Una de las acusaciones más frecuentes al sector es tener utilidades astronómicas, lo que confirma el abuso de su posición en el país. Sin embargo, un

análisis más detallado revela que las utilidades del sistema no son exageradas con relación a sus activos, de modo que la rentabilidad que ofrece la actividad bancaria es menor que la de otras actividades, principalmente del sector real (ver gráfico 3).

Las entidades del sistema financiero han mejorado sus prácticas a lo largo del tiempo y la atención al cliente no ha sido la excepción. Hay sólo tres quejas por cada 10.000 transacciones, y se han reducido de 362.000 en el primer semestre de 2007 a 322.000 en el mismo período de 2008; las instituciones atienden el 95% de las quejas y dos terceras partes de ellas se han resuelto a favor del cliente. No obstante, la reforma financiera plantea la judicialización de las decisiones del defensor del cliente. El defensor

del cliente no puede ser al mismo tiempo un componedor y tener funciones jurisdiccionales. Las entidades financieras tendrán que hacer uso de sus derechos a la defensa, con lo que la respuesta a las solicitudes de los usuarios perdería agilidad. Por lo tanto, el defensor del cliente debe seguir funcionando como componedor.

La aparente colusión en el mercado de tarjetas de crédito es otra de las acusaciones al sistema financiero, al que se le imputa cobrar comisiones exageradas por el uso de tarjetas de crédito o débito en establecimientos comerciales. Sin embargo, después de la intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio en abril de 2005, cada comercio negocia libremente las comisiones y puede elegir banco, franquicia y datáfono, sin necesidad de limitar las posibilidades del usuario que paga con tarjeta.

Regulación


El último tema que quiero tratar es sobre otro proyecto de ley en el Congreso, que debate crear un regulador único para el sistema financiero. Cabe destacar que las acusaciones de comportamiento anticompetitivo plantean un desafío que puede dar lugar a una severidad regulatoria innecesaria. El conocimiento integral del sistema financiero y de cada una de sus entidades brinda al supervisor natural (la Superintendencia Financiera) mejores herramientas para garantizar la estabilidad económica y los ahorros del público. Si se entrega la regulación de la competencia en el sector a, por ejemplo, la Superintendencia de Industria y Comercio, puede ser peligroso. La aplicación simétrica de normas de competencia a todas las industrias implica dar tratamiento igual a situaciones que, de hecho y de derecho, son desiguales, dificultando la estabilidad del sistema financiero. 

Gráfico 3. ROA por sectores (%)



Fuente: Superintendencia Financiera.

Crisis internacional y desempeño del sector bancario colombiano

La crisis financiera, que estallara en julio de 2007 y se manifestara de forma sistémica en septiembre-octubre de 2008, ha generado serias preocupaciones sobre la solidez del sistema financiero internacional en tres frentes: 1) su capacidad para limpiar sus balances de todas las “deudas tóxicas” allí remanentes; 2) su agilidad para recapitalizarse y superar su actual “enconchamiento crediticio” (*credit crunch*); y 3) el grado de contagio que todo esto podría representar para el sistema financiero de los mercados emergentes.

Si bien las variables “fundamentales” de América Latina (cuentas fiscales y externas) lucen mucho más sólidas que durante la anterior crisis internacional (1997-1999), no cabe duda de que un prolongado

período de “sequía financiera internacional” tendría un peligroso efecto de contagio sobre su sector financiero.

Como veremos a continuación, el desempeño del sector bancario colombiano durante los años 2005-2008 ha sido bastante positivo y no dudamos en concluir que, gracias

a ello, tiene “la casa en orden”. Su nivel de provisiones bordea actualmente el 120% de la cartera vencida frente al 32% que se tuvo en la crisis anterior; su nivel de solvencia está cerca de 13% frente al 9% exigido por la Superfinanciera o el 8% de Basilea I a nivel internacional; y, por último, su cartera vencida se mantiene en niveles bajos de 4% respecto al 14% (o casi 20% en la hipotecaria) de los años 1999-2000.

Buena parte de estos resultados proviene de los movimientos precautelativos que en su momento adoptó el BR (impulsados vehementemente por Anif) para limitar la liquidez del sistema, tras la rápida expansión crediticia (2005-2006). Adicionalmente, Anif ha acompañado todo el esquema de provisiones anticíclicas implementado por la Superfinanciera, el



Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera.

cual no es de ninguna manera sustituto del accionar del BR, como erradamente lo plantearon en su momento algunos codirectores (ver *Informe Semanal* No. 889 de julio de 2007). Éste es complementario de un enfoque que debe ser “holístico”, como el que ahora buscan implementar afanosamente Estados Unidos y Europa, tras el estallido de su burbuja hipotecaria, de titularizaciones y derivados de todo tipo.

A continuación pasaremos revista al comportamiento de los indicadores de rentabilidad y solvencia de los bancos colombianos durante los últimos ocho años. También analizaremos la situación de calidad de la cartera y sus niveles de cobertura.

Rentabilidad sobre Activos (ROA)

Como se observa en el gráfico 1, este indicador ha rebasado el benchmark internacional de 1.5% durante todo el período 2003-2008 y actualmente se ubica en 2.6%. En efecto, tras el negativo impacto de la crisis financiera de 1998-2001, la Rentabilidad sobre Activos (ROA) del sistema bancario colombiano alcanzó un máximo de 3.1% en septiembre de 2005. Durante 2006-2007, dicho indicador se moderó y fue convergiendo a la media internacio-

nal para países emergentes de 1.5% a principios de 2007.

En meses recientes, la reversión de provisiones impulsó las utilidades, mientras que la menor expansión de la cartera (denominador de dicha relación) volvió a impulsar el ROA a niveles de 2.6% al corte de agosto de 2008. Así, mientras que las utilidades vienen creciendo a ritmos de 25% anual, el activo ha

moderado su crecimiento a tasas de 14% anual.

Rentabilidad sobre Patrimonio (ROE)

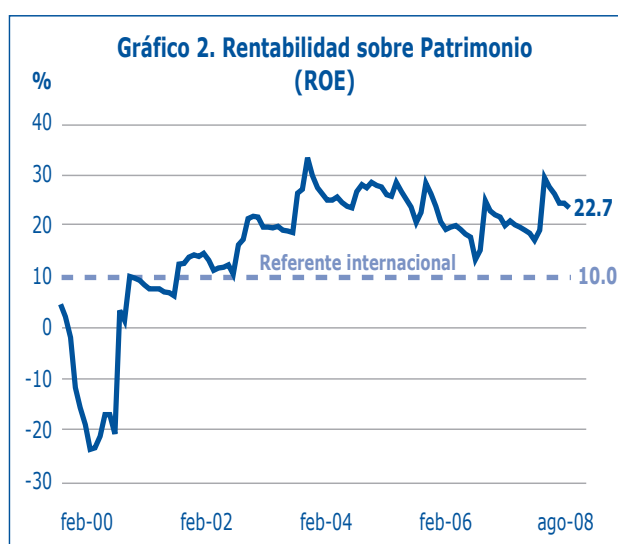
El gráfico 2 permite observar que la Rentabilidad sobre Patrimonio (ROE) también ha venido superando el benchmark de 10% desde el año 2003. Para agosto de 2008, el

ROE se ubicó en casi 23%, prácticamente duplicando dicha referencia mundial. El valor promedio de los últimos cinco años es de 20%, con un máximo de 32% en marzo de 2004 y un mínimo de 13% en enero de 2007.

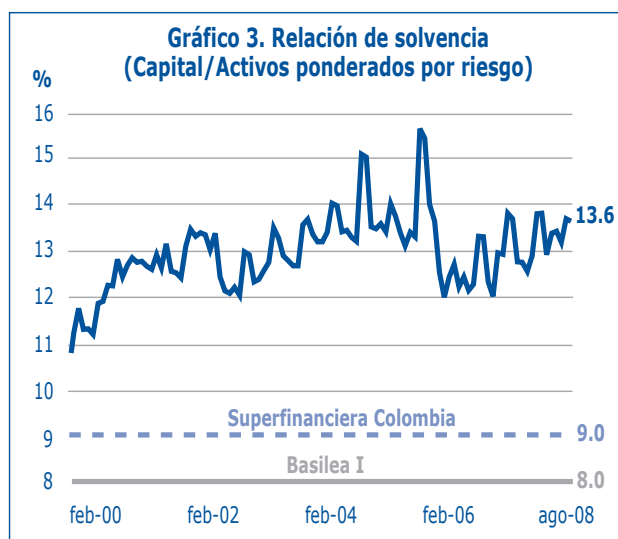
Ese promedio del ROE de 20% durante el período 2003-2008 es similar al observado en Chile (16%) y México (19%) en 2007, mientras que el de la región ha sido de 19% durante los últimos cinco años.

Relación de solvencia de solvencia

Durante el período 2003-2008, la relación de solvencia patrimonial de la banca colombiana ha promediado 13%, superando el 9% exigido por la Superfinanciera y el 8% de Basilea. En febrero de 2006 se alcanzó el máximo valor de 15.5%. Pero, tras la gran expansión de los activos (ponderados por riesgo), dicho indicador ha bajado en los años 2007-2008, ubicándose en 13.6% a agosto de 2008



Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera.



Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera.

(ver gráfico 3). Estos valores de solvencia están, sin embargo, ligeramente por debajo del 15% observado en Asia actualmente.

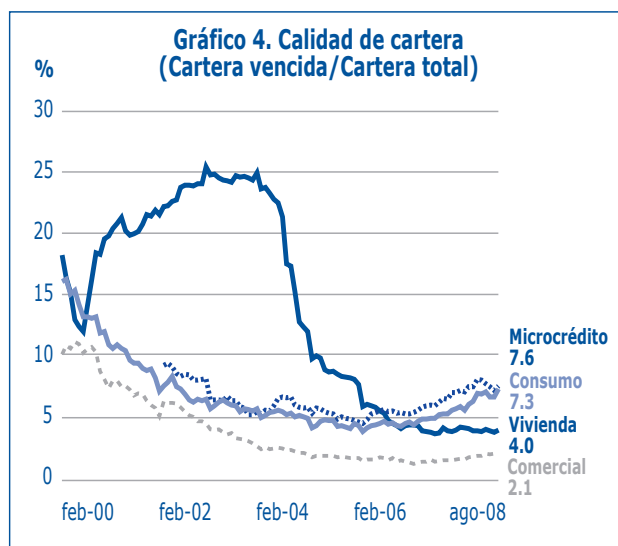
Calidad de cartera

La calidad de la cartera de los bancos, medida como la razón entre la cartera vencida y la cartera bruta, continúa en niveles relativamente bajos de 3.9% al corte de agosto de 2008. Sin embargo, desde el primer semestre de 2007 se ha observado una tendencia al alza en dicho indicador, cuando registraba 3%. El mayor deterioro en la cartera se ha concentrado en el consumo, pasando de 5.4% en agosto de 2007 a 7.3% en el mismo mes de 2008, y en el microcrédito, elevándose de 6.5% a 7.6% durante el mismo lapso (ver gráfico 4).

La calidad de la cartera comercial se mantiene en niveles bastante cómodos, aunque se ha incrementado levemente de 1.6% en agosto de 2007 a 2.2% en agosto de 2008. De otra parte, la calidad de la cartera hipotecaria ha seguido estable en niveles de 4% al corte de agosto de 2008.

Conclusiones

Como es sabido, el PIB real se ha desacelerado marcadamente al pasar de ritmos de 8% durante el primer semestre de 2007 a tan sólo 4.1% durante el mismo período de 2008. Esto también se refleja



Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera.

Colombia debería evitar que el marco regulatorio drene las relaciones crediticias de largo plazo, tal como acaba de ocurrir con la Ley de Habeas Data que recortó a cuatro años la vigencia del historial crediticio, en vez de ampliarla hacia los estándares crediticios de 5 y 10 años.

en una demanda agregada que ha pasado de valores de casi 11% a sólo 5%. Detrás de esta desaceleración está un menor consumo de los hogares y un mayor desempleo (pasando de 11% a 12% en promedio). En este sentido cabe esperar que se presente una mayor tensión

crediticia durante el cierre de 2008 y comienzos de 2009, como resultado de la finalización del ciclo local y del contagio de la crisis internacional.

A pesar de todo lo anterior, Anif considera que el sector financiero está bien parapetado para enfrentar la turbulencia internacional gracias a: 1) el buen manejo de las provisiones anticíclicas; 2) el mayor grado de capitalización bancario y la mayor eficiencia que éste viene mostrando; y 3) el aterrizaje relativamente suave que hará la economía colombiana durante los años 2008-2009 frente al auge del período 2003-2007.

Por último, cabe resaltar el bajo nivel de apalancamiento que tiene el sector financiero en Colombia (como un todo) y el espacio remanente para impulsar la relación cartera/PIB a potenciales de 70%-80%, como ocurre en Chile, frente a los actuales niveles de sólo 32%. Esto exigirá remover toda una serie de talanqueras a la intermediación financiera, empezando por el impuesto a las transacciones financieras. Además, Colombia debería evitar que el marco regulatorio drene las relaciones credi-

ticias de largo plazo, tal como acaba de ocurrir con la Ley de Habeas Data que recortó a cuatro años la vigencia del historial crediticio, en vez de ampliarla hacia los estándares crediticios de 5 y 10 años (ver Comentario Económico del Día 20 de noviembre de 2007). **ANIF**

Endeudamiento de los hogares y ciclo económico: el papel de las encuestas crediticias en Colombia y Estados Unidos *

Ahora que el crecimiento económico ha descendido a cerca de 4%-5% anual y la cifra de desempleo ha regresado a niveles de 11%-12% durante el primer semestre de 2008, cabe preguntarse nuevamente por el impacto que tendrá esta desaceleración sobre la deuda de los hogares colombianos. Esta misma pregunta se vienen haciendo las autoridades económicas de Estados Unidos a medida que se pronostica que su crisis hipotecaria estará describiendo un crecimiento económico en forma de “L” durante 2008-2009, con valores cercanos a 1%-2% anual.

La situación macroeconómica se ha complicado tanto para Colombia como para Estados Unidos por la amenaza de una inflación que podría generar efectos de retroalimentación vía ajustes salariales. La inflación total en Colombia está en niveles de 7%-8% anual y en Estados Unidos bordea el 3%-4%, luego la persistencia de mayores costos alimenticios y energéticos requiere un cuidadoso manejo por parte de sus bancos centrales.

Anif había concluido que la crisis hipotecaria (1998-2002) y la posterior sobreexpansión del crédito (2004-2007) habían generado una recomposición del endeudamiento de las familias (ver Comentario Económico del Día 30 de abril de 2008). En particular, habíamos constatado que el auge del crédito de consumo había implicado una elevación de su acervo del 7% a cerca del 10% del PIB en el período 1997-2007. Entre tanto, el crédito hipotecario había colapsado al descender del 11% a tan sólo un 3.5% del PIB.

El alza en los volúmenes de endeudamiento total de los hogares y las mayores tasas de interés, en los años 2006-2008, han incrementado la relación entre el servicio total de la deuda de los hogares y su ingreso disponible, pasando de 7%-12% en 2004 a cerca de 13%-23% al cierre de 2007, según los plazos de amortización (1 a 3 años en consumo y 10 años en hipotecario). En particular, el componente de las tasas de interés se incrementó de 3% en 2004 a 5% en 2007.

En esta nota centraremos nuestro análisis en averiguar qué le ha ocurrido a ese servicio de la deuda de los hogares durante el primer semestre de 2008. Esto es importante de establecer debido a que dichos hogares ahora enfrentan mayores tasas de interés, con una repo-central que cerró el primer semestre en niveles de 10% (ante el desborde inflacionario de 7.5% frente a la meta de 4% anual), y mayores niveles de desempleo.

Evolución del crédito dirigido a los hogares

El ritmo de crecimiento de la cartera de consumo comenzó a descender a partir del segundo semestre de 2007, pasando de tasas reales de 40% a 12% en junio de 2008. En efecto, los desembolsos se fueron desacelerando y registraron una contracción de 7.3% anual a julio de 2008. Sin

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 945 de septiembre 4 de 2008.

embargo, los desembolsos referidos a tarjetas de crédito han continuado expandiéndose a tasas cercanas al 14% nominal anual.

La cartera hipotecaria, después de haberse contraído durante 1998-2005, comenzó a crecer nuevamente en términos reales a partir de junio de 2006. Durante el primer semestre de 2007 creció a ritmos del 11% real anual y ha mantenido ritmos cercanos al 6% real durante 2008.

Esta desaceleración del crédito de los hogares (principalmente consumo) ha estado acompañada de un deterioro en la calidad de la cartera. Los últimos datos disponibles a mayo de 2008 muestran que cerca del 7% de dicha cartera está vencida, aunque el sistema financiero tiene cerca del 75% de dicha cartera a provisionada.

El papel de las encuestas cualitativas sobre el crédito a los hogares

Una de las lecciones aprendidas de crisis financieras anteriores tiene que ver con la importancia de monitorear de primera mano la disponibilidad del sistema financiero a continuar proveyendo liquidez. De lo contrario, se “secaría” el mercado y un simple *stress* financiero podría convertirse en una “retracción crediticia” (*credit crunch*). Así, la Reserva Federal de Estados Unidos, el Banco Central Europeo y el Banco de Inglaterra sondean constantemente el sistema financiero sobre estos tópicos.

Siguiendo esta misma tendencia internacional, el Banco de la República (BR) optó por realizar, a partir de abril de 2008, una Encuesta sobre la Situación del Crédito en Colombia, tema que sólo había abordado ocasionalmente en

2001, 2003 y 2005. En el cuadro 1 contrastamos los principales resultados de dichas encuestas para los casos de Colombia y Estados Unidos (julio de 2008). Dada la magnitud de la crisis *subprime* en Estados Unidos, no sorprende observar un pronunciado endurecimiento de las políticas de otorgamiento crediticio en dicho país.

Un 60% de las entidades financieras señaló que se han vuelto más exigentes en sus políticas de aprobación de créditos comerciales.

Por ejemplo, la encuesta de la Reserva Federal señala, por el lado de la oferta crediticia, que entre un 74% y un 85% de las entidades financieras ha elevado sus exigencias para el otorgamiento de crédito hipotecario. En el caso de los créditos de consumo, el endurecimiento de las políticas crediticias cubre un 67% de ellas. Dicha encuesta señala que, por el lado de la demanda de crédito, entre un 29% y un 47% (dependiendo de la categoría) percibe una menor dinámica en los créditos hipotecarios. De hecho, un 42% registró un descenso en la solicitud de créditos de consumo. Algo similar ocurría con la demanda de créditos empresariales (comerciales), aunque en menor proporción que en los hogares.

De otra parte, la encuesta realizada por el BR entre 15 bancos, 19 CFC y 5 cooperativas financieras también señala una disminución en la demanda de crédito, especialmente en las carteras de consumo (-40%) e hipotecaria (-13%). Desde la perspectiva de los clientes, las principales razones para ello serían las altas tasas de interés (36%) y la demora en los trámites (21%).

Dicha encuesta del BR también encontró que un 47% de los bancos consultados había endurecido sus controles a los créditos de consumo durante el segundo trimestre de 2008. Un buen número de ellos indicó que continuarán con estas políticas en el corto plazo. En general, un 60% de las entidades financieras señaló que se han vuelto más exigentes en sus políticas de aprobación de créditos comerciales. Las razones para ello están relacionadas con una situación macroeconómica menos favorable y el deterioro en los balances de las entidades.

Cuadro 1. Encuestas sobre la situación del crédito en Colombia y Estados Unidos (julio de 2008)

	Colombia	Estados Unidos
Demanda de crédito (balance de respuestas)		
Consumo	-40%	-42%
Hipotecario	-20%	de -29% a -47%*
Comercial	-7%	-28%
Políticas de otorgamiento de crédito más restrictivas últimos 3 meses (% respuestas afirmativas)		
Consumo	47%	67%
Hipotecario	7%	de 74% a 85%*
Comercial	60%	60%
Políticas de otorgamiento de crédito más restrictivas próximos 3 meses (% respuestas afirmativas)		
Consumo	53%	70%
Hipotecario	13%	de 32% a 64%*
Comercial	53%	43%

*Según la categoría de la hipoteca (*prime*, *non-traditional* o *subprime*).
Fuente: elaboración Anif con base en la Fed y Banrepública.

Endeudamiento y carga financiera de los hogares

Tradicionalmente el endeudamiento de los hogares en Colombia se refería a los créditos de vivienda. Sin embargo, como resultado del auge crediticio de 2004-2007 dicho endeudamiento se ha extendido hacia los créditos de consumo (que actualmente representan el 74% del endeudamiento total). Anif ha actualizado sus cálculos de la relación deuda/ingreso disponible de los hogares para dimensionar los riesgos financieros que cabría esperar, en 2008, por cuenta de la conjugación de estos factores: desaceleración económica, mayor inflación y mayores tasas de interés.

Mientras que en Estados Unidos la relación deuda/ingreso disponible de los hogares se estimó en 130% para 2007, en Colombia ésta se ubicó en 23% (ver gráfico 1). Si bien este porcentaje era bajo en comparación con el de Estados Unidos, su tendencia ascendente durante el período 2004-2007 (con un incremento de 8.5 puntos porcentuales) lucía preocupante.

De hecho, la carga financiera de los hogares (calculada como pagos por intereses/ingreso disponible) aumentó de 3.6% (= 3.0 consumo + 0.6% hipotecario) en 2006 a 5.2% (= 4.5% consumo + 0.7% hipotecario) en 2007. La estimación para 2008 es de 5.5% (= 4.7% consumo + 0.8% hipotecario), ligeramente superior a la del año anterior (ver gráfico 2). Considerando las amortizaciones a capital, el total del servicio de estas deudas al cierre de 2008 comprometerá un 13%-23% del ingreso disponible, según el plazo de

amortización (1 a 3 años en consumo y 10 años en hipotecario), rango muy similar al calculado para el servicio total de la deuda en 2007.

Conclusiones

Como hemos visto, el mercado crediticio en Colombia muestra ahora moderación y bien puede hablarse de un “aterrizaje suave” durante 2007-2008. Si el BR no hubiera cambiado sus políticas duales cambiarias-monetarias del período 2005-2006, hoy podríamos estar viviendo no sólo problemas inflacionarios (que todavía están vivos), sino también una nueva

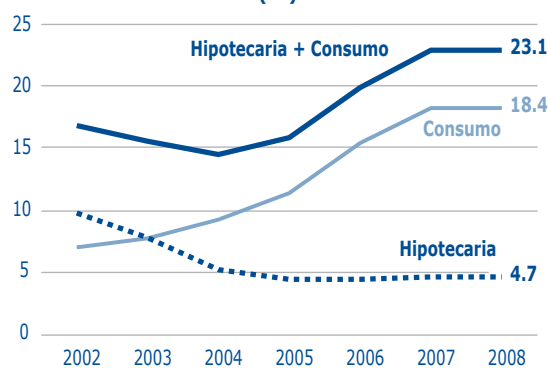
crisis financiera (que afortunadamente no afloró).

Pero las alzas en las tasas de interés, necesarias para contener la inflación, obviamente han encarecido el servicio de la deuda de los hogares durante 2007-2008 respecto a los años de sobreexpansión crediticia 2005-2006. El mensaje que queremos dejar es que, para 2008, la relación deuda/ingreso disponible continuará alrededor de 23%, cifra perfectamente manejable si la cotejamos con lo que ocurre en medio de la crisis *subprime* de Estados Unidos, donde dicho indicador bordea el 130%.

Hemos concluido que probablemente está ocurriendo una compensación entre el mayor costo vía precio (mayor inflación y tasas de interés reales) y el menor volumen a servir. Esto, a su vez, se explica por la menor demanda y la mayor rigidez del sistema financiero a la hora de extender créditos de consumo o hipotecario de cara a 2008-2009.

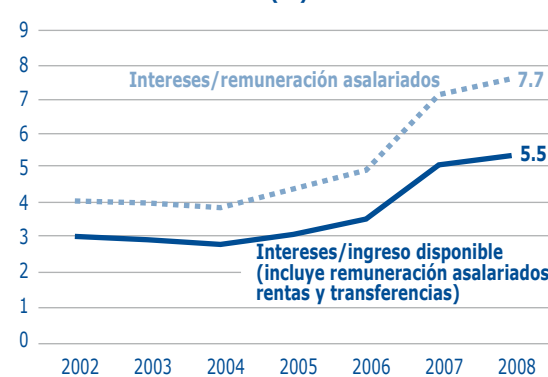
Esta moderación del crédito de los hogares, según las cifras de la Superintendencia Financiera a junio de 2008, ha sido más pronunciada que la del crédito empresarial. Éste es el resultado “natural” de una caída en la demanda agregada (ahora a niveles del 6% real frente al 12% un año atrás) y los mayores niveles de desempleo (bordeando el 12% frente al 9%-10% de finales de 2007). Las Encuestas sobre la Situación del Crédito, adelantadas por diversos bancos centrales, constituyen entonces un elemento novedoso que debe tenerse en cuenta en futuros análisis de la situación crediticia. **ANIF**

Gráfico 1. Deuda hipotecaria y de consumo/ingreso disponible de los hogares (%)



Fuente: cálculos Anif.

Gráfico 2. Pago por intereses (cartera de consumo e hipotecaria/ingreso de los hogares) (%)



Fuente: cálculos Anif.

XXV Asamblea General de Anif

“Hacia la consolidación del desarrollo sostenido en Colombia: ideas y proyectos para la era del posconflicto”

*Discurso de Luis Carlos Sarmiento Angulo
Presidente del Consejo Directivo de Anif*



La estrategia de la Seguridad Democrática y sus perspectivas

El presidente Uribe Vélez articuló su campaña para el período presidencial 2002-2006 alrededor de lo que denominó la estrategia de la Seguridad Democrática. Dicha estrategia de pacificación sostenible interpretaba cabalmente el sentir de una población agobiada por los desmanes y el salvajismo de una guerrilla que secuestra, se lucra del narcotráfico y evade cualquier intento de conciliación por las vías de la participación democrática. Se trataba entonces de enfrentar a la guerrilla más recalcitrante del planeta, con más de cinco décadas de acciones atroces contra la población desvalida y una amenaza constante a las instituciones democráticas y al Estado de Derecho.

La esencia de la Seguridad Democrática ha radicado en la fortificación de los estamentos de la Fuerza Pública, compuesta por la policía y las fuerzas militares, para lograr una presencia constante y efectiva en todos los 1.120 municipios del país. Ese monopolio de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional representa la base sobre la cual resulta posible cumplir los mandatos constitucionales sobre desarrollo social. Ello supone hacer respetar los principios del libre mercado, la libre movilidad y la libertad de expresión; todo ello dentro de los cánones estipulados por las leyes.

Finalmente, el país entendió que, sin volver una realidad ese principio del monopolio coercitivo del Estado, resultarían inútiles los esfuerzos organizativos tendientes a inscribir a Colombia en la globalización y lograr el crecimiento acelerado para poder ofrecer mejores oportunidades a todos nuestros compatriotas.

Todos los colombianos de bien hemos puesto nuestra alícuota de esfuerzo tributario para contribuir a dotar al Estado de los recursos necesarios para tal fin. En particular, el empresariado colombiano, al cual pertenezco con orgullo desde hace más de cincuenta años, ha acompañado de forma consistente y reiterativa dicha estrategia de la Seguridad Democrática, especialmente endosando el “impuesto al patrimonio”, cuyos recursos tienen como destino específico fortalecer la Fuerza Pública colombiana.

La declaratoria de conmoción interior, mediante el Decreto-Ley 1838 de 2002, permitió allegar recursos por el equivalente anual al 0.6% del PIB durante el período 2002-2003. Pero pronto el país se percató de que estos recursos resultaban insuficientes y fue así como acompañamos la extensión de dicho gravamen a través de la Ley 863 de 2003. Esta última permitió recaudar el equivalente anual al 0.3% del PIB durante los años 2004-2006. Este expediente de gravamen sobre los activos de las empresas se volvió a utilizar en la Ley 111 de 2006, la cual gravó los patrimonios líquidos en Colombia a razón de 1.2% anual para valores superiores a los \$3.000 millones. Para evitar que los “patrimonios se diluyeran” (como había ocurrido en Bolivia y Perú en décadas pasadas), se optó por aplicar inmediatamente la tasa del 4.8% al inicio de 2007 y recibir pagos semestrales durante los años 2007-2010, estimándose recaudos del orden del 0.7% del PIB anual.

De lo anterior se colige que la Seguridad Democrática, una acertada estrategia de reordenamiento del país,

ha contado con el decidido apoyo del empresariado colombiano, pues todos hemos entendido que la tranquilidad ciudadana constituye una ganancia para el gobierno, una ganancia para el capital productivo y, sobre todo, una ganancia para las clases más necesitadas, proveyéndonos a todos del bien más preciado: la tranquilidad ciudadana.

No en vano la economía ha promediado crecimientos de 5.7% anual en los años 2003- 2007 y seguramente mantendremos tasas entre 4% y 5% anual durante los años 2008 y 2009, en medio de la delicada turbulencia internacional que estamos viviendo. Además, la inversión ha venido creciendo a ritmos de 20% real anual en los años 2003-2007, el desempleo se ha reducido de 14% a cerca de 11% y, lo más importante, la pobreza absoluta ha caído de niveles de 56% en 2002 a cerca de 42% en 2008, al tiempo que la indigencia se ha reducido de 22% a 12% en el mismo lapso.

Quiero compartir con ustedes el orgullo que me cabe de haber tenido el privilegio de ayudar a monitorear el uso eficiente de los recursos destinados a fortalecer la Fuerza Pública de Colombia, como parte que soy del Consejo Asesor creado para tal fin. Bien puedo aseverarles que se ha cumplido la ley cabalmente y aplicado todas las sinergias posibles, que surgen cuando se juntan la experiencia del sector privado y la vocación de servicio del sector público.

Me haría demasiado extenso al enumerar los progresos alcanzados en la dotación de equipos de tierra, aire, y marítimos o fluviales para la Fuerza Pública, al igual que los apertrechamientos requeridos. Bástenos mencionar que el personal de la Fuerza Pública se ha incrementado de unos 263.000 en 1997 a cerca de 405.000 a finales de 2007, un incremento de algo más de 50% en la última década, según cifras del Ministerio de Defensa.

Esto implica que dicho estamento

por fin ha logrado aumentar su pie de fuerza a razón de 5.4% en promedio anual durante la última década, acortando así el lastre histórico que traíamos de décadas pasadas. Hoy por hoy las fuerzas militares, con un total de 270.000 miembros activos, representan dos terceras partes del total y se han venido expandiendo a un ritmo anual de 6.6% en años recientes. El otro tercio corresponde a la policía, con un total de 135.000 uniformados, registrando un incremento de 3.5% anual en promedio durante la última década.

Estas tasas de expansión han resultado consistentes con las necesidades de pacificación del país en años recientes, con énfasis en lo militar, dada la amenaza de la subversión. Sin embargo, en la etapa de posconflicto que ya empieza a delinearse, requeriremos más énfasis en la autoridad civil que debe emanar de la policía, con presencia en cada municipio del país, como bien lo enfatiza el presidente Uribe en sus consejos comunitarios semanales.

Toda esta estrategia de la Seguridad Democrática ha representado un gran esfuerzo histórico para las finanzas públicas de Colombia, ya que hemos tenido que incrementar el presupuesto de la Fuerza Pública, pasando del 2%-3% del PIB a mediados de los años ochenta a cerca del 5% del PIB en la actualidad. Esto obviamente ha implicado sacrificar recursos públicos para muchas otras áreas de desarrollo, tanto en lo social, como en materia de infraestructura. Pero, como ya lo explicamos, sin Seguridad Democrática era imposible avanzar en el resto; y ahora que contamos con esta base de mayor tranquilidad ciudadana resultará posible avanzar simultáneamente en muchos otros frentes y, además, con mayor eficacia.

I. Los dividendos de la paz

Dado que ya percibimos en Colombia un claro debilitamiento de la

guerrilla, del paramilitarismo y de la delincuencia organizada, resulta indispensable empezar a pensar en las nuevas acciones que tendrá que ejecutar el país, a medida que vayamos cosechando lo que la literatura sobre conflictos armados denomina los “dividendos de la paz”.

Resulta evidente que gracias al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y a la renovación de la inteligencia militar, se han logrado contener las masacres y frenar el drama de los desplazados, tras décadas de fallidos intentos. Por ejemplo, el número de homicidios ha caído de unos 29.000 (equivalentes a 66 por cada 100.000 habitantes) en 2002 a unos 16.000 homicidios (38 x 100.000) en la actualidad. En parte éste es el resultado de haber logrado una reducción drástica en el número de masacres, la cuales han caído de 150 a menos de 20 por año durante ese mismo período 2002-2007.

Además, el secuestro extorsivo se ha reducido de unos 1.700 casos anuales a menos de 200. Gracia a esto, Colombia ha dejado de ser el país más agobiado por el flagelo del secuestro. No obstante, debemos registrar con preocupación que estas prácticas delictivas hayan aflorado en México, Brasil y Venezuela. Según un informe reciente de la ONG IKV-Pax-Christi, son estos países de la región los que ahora ocupan los primeros puestos en estas actividades delictuales, mientras que Colombia ha logrado descender a la posición novena. Indudablemente que aún resta mucho por hacer en estos frentes, así como en materia de respeto a los derechos humanos y en reparación a las víctimas del conflicto armado, pero ya contamos con el marco legal para avanzar en esta inequívoca dirección de la paz.

Los “dividendos de la paz” son los ahorros o el redireccionamiento del gasto público que se podrá hacer a medida que entremos por la senda de la convivencia ciudadana, bajo el “imperio de la ley”. Una vez que los llamados “señores

de la guerra” hayan sido derrotados militarmente, o vinculados a procesos de desmovilización, será posible reducir el gasto público militar y de policía de Colombia en cerca del 2% del PIB, para llevarlo nuevamente a su senda histórica del 3% del PIB, probablemente durante el quinquenio 2010-2015. Qué mejor celebración del segundo centenario de nuestra independencia, en 2019, que poder recibir los dividendos de paz a través de reducir el gasto público militar, acortar así el déficit fiscal, y redireccionar el presupuesto nacional hacia el impulso de la infraestructura del país, que sabemos indispensable para conseguir el desarrollo real.

**Todos confiamos
que durante el
quinquenio
2011-2015 estemos
en la ruta de “cobrar
los dividendos
de paz”, como
premio al tesón
de una Colombia
trabajadora
y de bien.**

A pesar de las dificultades que encontró inicialmente la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), impulsada por la administración Uribe, ha sido declarada exequible por la Corte Constitucional. Dicha Corte adoptó una serie de modulaciones y aclaraciones que ya se están implementando, incluyendo las reparaciones a las víctimas. Además, esta Ley ha merecido el respaldo de la comunidad internacional, la cual mira muy de cerca este complejo proceso

de consolidación de la paz en nuestro país.

La consolidación de la paz y la reducción del gasto militar tendrán al menos tres efectos benéficos a nivel de las cuentas públicas: 1) el déficit del Gobierno Central podrá reducirse del 3%-4% del PIB a cerca del 1%-2% del PIB; 2) el ahorro-primario requerido anualmente para estabilizar la deuda pública (antes del pago de intereses) ya no sería del 3% del PIB, como en la actualidad, sino sólo del 1% del PIB; y 3) se podrán desmontar los onerosos gravámenes que hoy gravitan sobre los activos de las empresas, bajo la forma del “impuesto patrimonial”.

Tal como lo he afirmado en el pasado, considero que este tipo de gravámenes debe tener un carácter temporal, mientras se consolida la paz. Porque si perpetuamos estos gravámenes sobre los activos productivos, que en la práctica equivalen a una sobretasa del impuesto de renta, estaremos drenando la capacidad de reinversión del capital hacia el mediano plazo y se verá duramente castigada la competitividad de las empresas colombianas.

Mirado en el horizonte, el período 2002-2006 fue de lanzamiento de la estrategia de Seguridad Democrática; los años 2007-2010 serán de consolidación de dicha estrategia y todos confiamos que durante el quinquenio 2011-2015 estemos en la ruta de “cobrar los dividendos de paz”, como premio al tesón de una Colombia trabajadora y de bien.

II. Reforzando lo institucional: el caso de la rama judicial

Ubicados en este punto y hora de nuestra historia, gracias a la política de su gobierno, señor Presidente, por primera vez oteamos con esperanza la alternativa de un futuro para los nuestros, libre de lo que parecía ser un conflicto fraticida insuperable. En tal sentido, la posibilidad de que iniciemos una

nueva etapa de reconciliación y desarrollo nos obliga a examinar cuáles fueron las causas objetivas que nos condujeron a caminar por ese período oscuro del conflicto armado, para actuar con responsabilidad y prevenir que nuestros hijos y nuestros nietos vuelvan a sufrir en toda su intensidad, el dolor y la miseria que a nuestras generaciones impuso la presencia de una guerrilla bárbara que abandonó su propia ideología y la cambió por los intereses económicos, especialmente a través del narcotráfico y el secuestro.

Son muchas las causas que, según los violentólogos, explican que la insurgencia armada se hubiera desarrollado con tanta fuerza en nuestro país durante los últimos cincuenta años. En lo personal, considero que una de las más importantes tiene que ver con la debilidad endémica de nuestro sistema de investigación criminal y del propio aparato de justicia. Porque si frente a las primeras manifestaciones insurgentes se hubiese aplicado la ley con todo su rigor, se habría dominado oportunamente la industria de la rebelión y otra habría sido la historia de las últimas décadas.

La ausencia de una justicia eficaz favorece el desarrollo de toda clase de comportamientos antisociales, como ha ocurrido en Colombia. Es lo que de una u otra manera se ha experimentado en nuestro país, cuyas leyes prevén sanciones muy severas contra la insurgencia y la delincuencia organizada, pero cuya capacidad disuasiva es prácticamente nula por la imposibilidad del Estado de hacerlas efectivas.

Es lo que en la teoría económica del derecho se presenta como un fenómeno de “rentabilidad del delito”, que ocurre en aquellos modelos judiciales en los que por altas que sean las penas es



rentable delinquir, por la ineficiencia del Estado para reprimir con vigor las distintas conductas punibles.

De allí que no dudo en colegir, que la expansión de la insurgencia armada entre nosotros haya tenido como una de sus principales causas objetivas, la debilidad de la justicia para reprimir con contundencia la rebelión y la sedición. También, como lo reconocen los trabajos de Francisco Thoumi sobre el narcotráfico (*Economía política y narcotráfico*, 1994), éste se domicilió en Colombia por problemas de institucionalidad, de los cuales salta a la vista la existencia de un aparato de justicia ineficaz para combatir las distintas expresiones mafiosas y no tanto por supuestas habilidades empresariales de los carteles o la ubicación geográfica de nuestro país, que serviría para explicar la exportación de droga a Estados Unidos pero no a Europa, de la cual seguimos siendo el principal proveedor de estupefacientes.

Es por esto que, oportunamente, creo indispensable llamar la atención de todos, acerca de la imperiosa necesidad

de actuar desde ahora en la revitalización de la justicia en Colombia, como presupuesto indispensable para trasegar con buen suceso el período del posconflicto. No solamente para enfrentar con decisión y éxito cualquier resurgimiento de la insurgencia armada, sino para no sufrir el rigor del crimen en las ciudades, que han experimentado otros países en esta etapa.

A pesar de los esfuerzos de los últimos años, de los cambios en los códigos, del incremento del gasto público, del nuevo diseño institucional de la justicia y del trabajo de nuestros jueces, Colombia no es propiamente un modelo en materia judicial. Existe una fundada percepción ciudadana

de que la justicia no funciona. Según el latinobarómetro de 2007, el sistema judicial colombiano goza de bajos niveles de percepción de confianza, de apenas un tercio de la población. En medio de semejante falencia se lleva a cabo entre nosotros la vida en sociedad. Al punto que este servicio público esencial ha dejado de laborar por cerca de cinco semanas, desde el pasado mes de septiembre, produciendo un nuevo e irreparable daño al ya precario sistema de aplicación de justicia. Tamaño desafío a la institucionalidad democrática de un pueblo constituiría una delicada emergencia judicial en cualquier nación del mundo, con el agravante de que los cambios legales que atribuyen a los tribunales, hoy cerrados, la declaración de ilegalidad de la huelga en los servicios públicos esenciales hacen insoluble la situación frente al paro judicial. Mientras tanto los delincuentes están siendo favorecidos por el *habeas corpus*, lo que debería llevar a pensar en hacer uso de la conmoción, como ha ocurrido en el pasado para frenar la salida masiva de miles de presos.

Uno de los más importantes indicadores del desarrollo de un pueblo tiene que ver con la confianza en las instituciones judiciales y la capacidad efectiva del Estado para garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos, a través de un poder judicial que ofrezca una “pronta y cumplida” justicia.

La ausencia de un sistema judicial eficaz afecta la realización efectiva de los derechos y las garantías ciudadanas; limita las inversiones y el crecimiento económico. Un estudio del Banco Mundial (Weber, 1994) sobre 28 países demostró que el grado de credibilidad y de estabilidad en las reglas y los procedimientos de los distintos sistemas jurídicos puede explicar el 23% de la variación del crecimiento del ingreso per cápita de los países.

Desde otra perspectiva, el déficit de justicia que hemos experimentado en los últimos tiempos comporta una flagrante violación de los derechos humanos, tanto de las víctimas que no logran castigo para sus agresores, como para los acusados que, cuando no son culpables, con inusitada frecuencia tienen que esperar un tiempo demasiado largo para que les reconozcan su inocencia.

Esta ineficacia de la justicia, que es común en los litigios civiles, ha sido causa creciente de la denominada “criminalización de los conflictos privados”, que ocurre cuando los perjudicados, ante la desesperanza de ver protegidos sus derechos civiles mediante la solución de sus reclamaciones, optan por tramitar las mismas como si se tratara de ilícitos penales, profundizando de manera inconveniente los conflictos sociales y, claro está, haciendo más crítica la situación de la justicia penal.

Se hace impostergable diseñar desde ahora las políticas públicas que nos permitan volver a fundar la justicia en Colombia. Tanto más desde la perspectiva de la etapa del posconflicto. Para esto será conveniente consensuar unas reformas estructurales, cuyo alcance

habrá de definir el Congreso en la presente legislatura, pero no cabe duda de que aunque se aprueben como están planteadas, no serán suficientes.

A nuestro entender y el de muchos otros colombianos, el mayor problema que afecta la justicia en Colombia y horada su legitimidad es el de la morosidad. Los procesos toman años y décadas en resolverse en última instancia. Los profesionales del derecho han caricaturizado esta situación afirmando que “la vida útil de un abogado son dos procesos ordinarios”. ¡Qué podremos decir los empresarios!.

La justicia morosa se va desnaturalizando tanto que, en muchas oportunidades, deja de ser justa. Una justicia tardía es un remedo de justicia. Necesariamente los fallos tienen que expedirse con celeridad, aunque sin sacrificar los fundamentos de un proceso justo. De otra manera los particulares buscarán formas de hacer justicia por propia mano o, lo que es muy grave, desistirán de sus causas.

Son muchos los trabajos que ilustran la morosidad de la justicia en Colombia. Sin embargo, quisimos comprobar en esta oportunidad, de primera mano, a través de una muestra aleatoria, cuál es la intensidad del problema. Como resultado de este trabajo, podemos afirmar, por ejemplo, que cualquier causa laboral ordinaria, en más del 50% de los casos, será decidida en un período superior a los tres años. Y si el conflicto laboral es con el Estado, los resultados muestran que más del 61% de los procesos dura más de cinco años y en una cuarta parte (25%) tienen asegurada una vida de más de seis años. No es posible que las reclamaciones laborales, que están asociadas a los ingresos congruos de los trabajadores, estén llamadas a resolverse en períodos tan largos.

En los conflictos contractuales contra el Estado, el estudio de campo para las semanas del 25 de agosto al 12 de septiembre dio un resultado ca-

lamitoso. Sólo en la etapa de la segunda instancia en el Consejo de Estado, en más del 50% de los casos verificados, la apelación del proceso se tomó más de siete años, lo que significa que estos pleitos duran en la actualidad más de diez años en total.

Lo mismo podría decirse de otras jurisdicciones, pero no fue posible obtener los datos respectivos, ante el cierre de los despachos judiciales durante el último mes.

La situación no puede ser más desalentadora. Inclusive los procesos de arbitramento, que en el pasado tomaban máximo nueve meses, hoy alcanzan hasta dos y tres años, por el uso irracional de los recursos extraordinarios y la tutela.

La morosidad puede intentar resolverse de muchas maneras. La más usual ha sido a través de las reformas a los códigos, como se hizo en el año 2003 para mejorar los tiempos de los procesos ejecutivos, con relativo éxito: el cobro de una obligación ya no se toma en promedio cinco años, pero ha sido imposible recaudar una cartera en menos de tres años. Se puede aumentar el número de jueces, pero nunca en forma ilimitada, por las restricciones fiscales. Se puede apelar a mejoras en la gestión de los despachos. Se puede avanzar en la arquitectura institucional de la justicia, como se lo propone la reforma judicial que promueve el gobierno, inspirada en los mejores propósitos. Pero todos estos esfuerzos serán insuficientes para lograr una pronta justicia, si no atacamos el atraso judicial.

El asunto es relativamente sencillo. Así se modernicen las leyes y se optimicen los procesos de gestión para lograr sentencias en doce meses, a lo sumo, los tiempos reales de los nuevos procesos quedarán “atrapados” en la cola de los juicios existentes, por el imperativo de los “turnos”, que hacen que las nuevas causas puedan despacharse solamente luego de evacuadas las antiguas. No podría ser de otra manera.

Esto significa, por ejemplo, para citar el caso de los juzgados civiles del país, que si la infraestructura existente puede tramitar 516.000 causas al año, para evacuar 1.517.000 expedientes a su cargo, sin recibir un nuevo proceso, se tomarían tres años. O, lo que es igual, que si fuéramos exitosos en modernizar

un mayor número de procesos que los que recibe por año, lo cierto es que en el período 1998-2002 se acumularon en los despachos judiciales, a los arrumes millonarios de expedientes pendientes, cerca de 345.000 procesos nuevos y para el período 2002-2006 la congestión se incrementó en 70.000 procesos.

Hemos llevado a cabo una muestra aleatoria para confirmar qué tan ciertas son las expectativas de que la justicia colombiana pueda, finalmente, evacuar cada año un número de procesos mayor al que le ingresan. Y los resultados no nos permiten ser optimistas en exceso, si bien es cierto que año tras año el índice de retención de procesos ha disminuido, lo que

significa un creciente esfuerzo de todo el sistema judicial para obtener algún nivel de desatraso.

Por ejemplo, del 25 de agosto al 12 de septiembre de este año ingresaron a la Sala Laboral de la Corte Suprema 195 procesos y durante el mismo lapso la Sala dictó 102 sentencias, de acuerdo con los edictos notificados. Es decir un 47% de tasa de retención.

Para el mismo período, en la Sección Laboral del Consejo de Estado (Sección Segunda) ingresaron 171 procesos y se evacuaron mediante sentencia 117, lo que determina un índice de retención de 31.5% para los procesos laborales contra el Estado.

En los litigios contractuales del Estado que se tramitan ante la Sección Tercera del Consejo de Estado tampoco se percibe que se haya alcanzado un punto de inflexión en la lucha contra la congestión. Entre el 25 de agosto y el 5 de septiembre se registraron 57 nuevos procesos y en el mismo período se emitieron 39 sentencias de fondo. Es decir, en apenas dos semanas

la congestión aumentó en 18 expedientes, para un índice de retención, igualmente, de 31.5%.

El problema del atraso judicial no ha sido un asunto exclusivo de nuestro sistema.

Ocurre, sin embargo, que es un campo en el que los distintos países han hecho mayores esfuerzos para superar los problemas de la justicia, con reconocido éxito, independientemente de las distintas escuelas jurídicas que predominan.

De todos ellos podríamos tomar muchas enseñanzas para enfrentar definitivamente el cáncer de una justicia distante al ciudadano y claramente extemporánea. En el Estado de California, en Estados Unidos, se puso en marcha una política pública integral para combatir la morosidad de los jueces, con el mayor de los éxitos. En el país vasco se logró en un par de años una de las más ambiciosas empresas de sistematización del poder judicial, con resultados que suscitan la admiración de toda Europa, lo que más recientemente ha ocurrido en Costa Rica con el apoyo de la comunidad internacional. Las referencias no paran allí. En nuestra América Latina también ha sido posible diseñar una reforma efectiva a los distintos procesos: a finales de los años noventa, en Uruguay se estableció el proceso oral con carácter general, se mejoró la gestión de los despachos y se amplió con racionalidad el número de servidores de la justicia, para lograr que en la actualidad los procesos se tomen un tiempo promedio de diez meses en total.

Entre nosotros también hay experiencias útiles. El trabajo de la Corte Constitucional, organizado con ocasión de la Constitución de 1991, con apoyo de las más modernas técnicas de gestión y un soporte tecnológico de punta, es un verdadero modelo.

Evacúa cada año la totalidad de procesos que le ingresan y la sociedad tiene la certeza de que todos los procesos

El trabajo de la Corte Constitucional, organizado con ocasión de la Constitución de 1991, con apoyo de las más modernas técnicas de gestión y un soporte tecnológico de punta, es un verdadero modelo.

de tal manera la justicia civil que los pleitos se tomaran escasamente un año, indefectiblemente su evacuación efectiva, en una sola instancia, se lograría en cuatro años y, claro está, en sus dos instancias en un poco más de seis años. Con la limitación del atraso judicial reinante es imposible, entonces, obtener progresos sensibles.

Según cifras del Consejo Superior de la Judicatura, hasta el año 2006 la justicia en Colombia tenía tres millones y medio de procesos represados que se encuentran a la espera de una sentencia. Desde hace cerca de tres décadas la justicia carga con este pesado fardo. Además de ellos, la Fiscalía General de la Nación tramitaba 331.000 investigaciones al cierre de 2007.

Aunque los planes sectoriales elaborados por el Consejo Superior de la Judicatura muestran un panorama optimista para eliminar el “atraso judicial” (Plan Sectorial de Desarrollo de la rama judicial, 2007-2010), al considerar que en la actualidad la Rama Judicial está en capacidad de evacuar

de constitucionalidad se concluyen en apenas nueve meses.

Creo firmemente que en Colombia también sería posible conquistar el milagro de obtener sentencias en unos cuantos meses, en todas las jurisdicciones. Pero ello sólo será posible si se pone en marcha una política de Estado que enfrente con carácter integral las distintas causas del “atraso judicial”. Necesitamos una política de “choque” para eliminar el inventario existente.

Para estos efectos, no se trata simplemente de aumentar porque sí el gasto público en la justicia. Se necesita un norte. La adopción de un conjunto de medidas eficaces. Colombia no puede repetir el ejercicio de comienzos de los años noventa, en el que la participación del gasto público en la justicia más que se duplicó, al pasar del 0.53% al 1.3% del PIB (1993), sin que los ciudadanos hubiésemos percibido mejoras en el funcionamiento del poder judicial, proporcionales a este esfuerzo fiscal. En medio de las limitaciones de la Nación en materia de gasto público, constituye un pecado imperdonable hacer un uso ineficiente de los dineros públicos.

Si tenemos la voluntad de poner en marcha un plan de choque para superar los atrasos de la justicia, lo podremos hacer. Por supuesto que hay que reformar los códigos de procedimiento y lograr que todos los juicios lleguen a ser orales, para reducir los términos del proceso, como lo recomienda la experiencia internacional y como lo hemos venido promoviendo desde el sector privado.

Del mismo modo tendremos que poner al servicio de los procesos judiciales todos los conocimientos del sector privado sobre la administración eficiente de servicios masivos. Las técnicas de administración de empresas, apoyadas más recientemente con la sistematización de datos, pueden ofrecerle a la justicia enormes beneficios. Los estudios de tiempos y movimientos y la identifica-

ción de cuellos de botella tienen que ser resueltos gerencialmente, en presencia de procesos masivos que admiten una misma solución. Y las mejoras en la calidad de la información serán un paso esencial para que las decisiones que se tomen sean acertadas.

En este frente de las reformas legales tenemos que actuar con audacia. Para superar la crisis hay que considerar ideas que son ajenas a nuestra cultura, pero que funcionan adecuadamente en otros países. Así por ejemplo, si es evidente que la práctica de pruebas, trátase de la recolección de testimonios o de la realización de inspecciones judiciales, se toma por lo general más de dos años a la espera de un espacio en la apretada agenda de los jueces, definitivamente tenemos que lograr que los testimonios se lleven a cabo en las oficinas de los abogados de las partes y que el recaudo de pruebas documentales se haga, principalmente, con la sola intervención de los ciudadanos. En últimas, es necesario que en esta fase de emergencia se entreguen a los jueces las demandas y las pruebas que se pretenda hacer valer, para que el funcionario se limite, en lo posible, a dictar la sentencia.

Sólo cuando se asuma el empeño de poner al día el aparato judicial, con una visión integral, será posible pensar en la conveniencia de aumentar el número de servidores judiciales (4.210 entre jueces y magistrados), que hoy asciende a un promedio de 10 por cada 100.000 habitantes, tasa ésta que se encuentra por encima del aparato existente en la mayor parte de los países latinoamericanos, tales como Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, y que nos permite estar al nivel de varios países desarrollados.

No estará por demás revisar el impacto que la “tutelitis” ha causado en el funcionamiento de la justicia en Colombia. Pero estoy seguro de que el día que se ponga en marcha un exitoso

plan de choque contra el atraso judicial, los ciudadanos dejarán de acudir masivamente a la tutela, como lo vienen haciendo, como el último recurso que les queda para enfrentar la situación de un Estado que no ofrece soluciones oportunas a los apremiantes conflictos ciudadanos.

Hay que poner en marcha, entonces, sin más discusiones, un programa de choque para lograr la descongestión judicial, cuyo éxito dependerá de la decisión con que se asuma por todas

No se trata simplemente de aumentar porque sí el gasto público en la justicia.

las autoridades y de la necesidad de concentrarlo en ciertas jurisdicciones y en determinados distritos judiciales, para obtener “éxitos tempranos” que le auguren al proceso continuidad y apoyo institucional. Si como lo sostiene el Consejo Superior de la Judicatura, el 64% del foco de este problema está radicado en la jurisdicción civil, debería iniciarse de inmediato el diseño de un programa de descongestión en esta área.

Señor Presidente: en Anif estamos dispuestos a acompañar al gobierno y al Consejo Superior de la Judicatura en una empresa de esta naturaleza. Ofrecemos nuestra colaboración desinteresada, con la decisión y el compromiso que las circunstancias lo demandan.

III. Planes posconflicto para la “otra Colombia”: la Orinoquía

En Anif, como centro de estudios, permanentemente estamos analizando la situación interna del país, para aportar ideas y soluciones que puedan contribuir a mejorar la realidad colombiana. En esta línea de pensamiento y teniendo en cuenta lo que he expresado

hasta el momento, con relación a la necesidad de prepararnos para la época del posconflicto, empezando por el mejoramiento del sistema de justicia, quiero referirme ahora al problema de los desplazados, que reviste especiales características de todos conocidas, por las cuales es necesario encontrar soluciones efectivas y prácticas, que se puedan implementar en plazos relativamente breves.

Lo que queremos proponer aquí es que el desarrollo acelerado de la Orinoquía colombiana se convierta en un proyecto prioritario del Estado colombiano.

Si prevalece el orden público y las fallas institucionales se corrigen, especialmente en el frente operativo de la justicia, es indudable que mancomunadamente sector público y privado estarán en capacidad de generar proyectos con positivo impacto económico y social.

Hasta el momento se ha dicho que el conflicto ha dejado un gran número de desplazados en Colombia, quienes requieren fuentes de trabajo. Aquí vale la pena realizar algunas precisiones. Es importante tener en cuenta que a la vez que existe un número significativo de ciudadanos, que víctimas del conflicto se han visto obligados a desplazarse, generalmente contra su voluntad, en busca de paz y tranquilidad y con mucha frecuencia para proteger su vida y la de sus familias, simultáneamente se presenta una corriente migratoria, en este caso voluntaria y cuyo número supera con creces a los primeros, que simplemente abandona su sitio habitual de residencia en busca

de mejores oportunidades, cuando pierde la esperanza de encontrarlas en donde ha vivido posiblemente por muchos años. Creo que resulta algo aventurada y hasta ingenua la idea de que en la etapa de posconflicto, en uno u otro caso, el grueso de dichos desplazados regresará a sus tierras y encontrará fuentes de trabajo en sus lugares de origen.

Me atrevo a postular la hipótesis de que en la mayoría de los casos lo que se requiere es proveerle a esa mano de obra desplazada, por la falta de oportunidades, nuevos horizontes y nuevos trabajos. Si pensamos en nuevos proyectos rurales, no urbanos, intensivos en mano de obra, entonces la disponibilidad de dicha mano de obra desplazada, por falta de oportunidades, deja de ser un problema y, de hecho, se vuelve parte de la solución.

¿Dónde podrían estar dichos proyectos y las tierras para desarrollarlos? Queremos proponer al país que ellos se derarrollen en esa otra Colombia que se llama la “Orinoquía”. Se trata de un 25% del territorio cultivable de Colombia, equivalente a 17 millones de hectáreas, donde su elevado régimen de lluvias ayuda a compensar la alta acidez de sus suelos. Esa es una zona de grandes extensiones llanas, con múltiples afluentes ribereños, hoy por hoy; habitada sólo por un millón y medio de personas (un 3.5% del total), con una densidad de tan sólo 5 habitantes por km² frente a los 38 habitantes por km² que se tienen a nivel nacional. Para tener una mejor concepción de la importancia de esta región para el desarrollo de Colombia, es importante recordar que la extensión total de áreas ocupadas con cultivos agrícolas en la actualidad es de tan sólo 6 millones de hectáreas aproximadamente.

La Orinoquía comprende las zonas de Arauca, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada y Guainía y está conformada por tres zonas: 1) la altillanura al sur del río Meta (sabanos bien drenados, no inundables); 2) los Llanos del Arauca y Casanare; y 3) el piedemonte llanero.

La altillanura comprende una extensión de 6.3 millones de hectáreas, desde Puerto López (en el Meta) hasta el río Orinoco (en Vichada). Es el punto de conexión de la Orinoquía y la Amazonía con el centro del país, y a su vez, de éste con Brasil. Y hablando de Brasil: ¿cómo no recordar el desarrollo de Brasilia durante los años 1950-1960 y el gran impacto que ha tenido sobre toda esa región? Pues bien, dicho proyecto surgió de esta visionaria idea de aprovechar la disponibilidad de tierras agrícolas para solventar las necesidades de trabajo de una gran masa de trabajadores que no había encontrado aún la “tierra prometida”.

Así que en términos de una “función de producción”, como dicen los economistas, ya tenemos contemplados el uso de la mano de obra disponible y las tierras ociosas, que aguardan la iniciativa de proyectos ambiciosos. Tenemos tierra y trabajo, pero nos falta el capital. Ahora bien, a esos recónditos lugares no irá el capital de forma fácil, pues allí se carece de infraestructura y de vías de comunicación.

Lo que queremos proponer aquí es que el desarrollo acelerado de la Orinoquía colombiana se convierta en un proyecto prioritario del Estado colombiano, pues por las razones expuestas, vendría a ser un elemento invaluable para la solución de los más graves problemas actuales, a la vez que ensancharía extraordinariamente los horizontes de producción, con su incidencia inmediata en el aumento de la riqueza nacional. Por otra parte, ante la expectativa de nuevos hallazgos petroleros en esta zona, es posible que se convierta en una necesidad inaplazable.

zable y finalmente creo que no habrá ninguna duda sobre la extraordinaria importancia estratégica de un proyecto como éste.

El elemento básico para lograr éxito en una iniciativa de tan importante magnitud sería una plataforma legislativa que verdaderamente atrajera el capital y especialmente el ímpetu desarrollador de los empresarios. Sabemos con certeza que existe el capital necesario y el interés de participar en tan ambicioso propósito, pero a condición de que se establezcan las leyes necesarias para garantizar la permanencia y estabilidad y sobre todo que correspondan a la asunción de riesgos inherente de tal forma que permitan grandes inversiones y esfuerzos, con la certeza de que los resultados serán duraderos y no estarán expuestos a los cambios de reglas cuando se empiecen a cosechar los frutos del trabajo y la dedicación.

El oriente colombiano requiere una legislación especial para su desarrollo, pues su potencial es inmenso. Así, el aporte del Estado debería concentrarse en la planeación de dichos proyectos, tal como se hizo en Brasil, y en la ulterior dotación de condiciones adecuadas para atraer esos capitales privados. La experimentación científica público-privada adelantada en Brasil, durante varias décadas, demostró que es posible impulsar desarrollos agrícolas de gran envergadura, partiendo de la disponibilidad de mano de obra y tierra cultivable.

La idea que quiero compartir con ustedes es la oportunidad que tiene el país para usar esa “función de producción” como un elemento de sostenibilidad económica y social en la era del posconflicto. Este aprovechamiento intensivo de tierras actualmente ociosas o con muy bajos índices de explotación tendría la ventaja de poder desmontar al país de esquemas de “asistencialismo permanente”, que por cierto pululan ahora

en América Latina. Los subsidios sociales son fungibles y dificultan averiguar su verdadero impacto a nivel social. De cualquier manera, todos estamos de acuerdo en que es preferible dar fuentes sostenibles de trabajo y desarrollo en el campo, que continuar atrayendo a esa gran masa de desplazados hacia los cinturones de miseria de las grandes ciudades, que abundan en toda América Latina. Esta otra forma de reparto social, a través de la oportunidad de trabajar en grandes proyectos agroindustriales, resulta más homogénea y sostenible que el asistencialismo ya comentado.

A nivel agrícola, ya se ha identificado el gran potencial que tienen los cultivos de caucho, palma, maíz y soya en esa zona de Colombia. Por ejemplo, el potencial de cultivos de aceite de palma se ha estimado en cerca de 2 millones de hectáreas a nivel nacional y actualmente se cuenta sólo con un 5% de dicho potencial. Además, la altillanura es atractiva para el desarrollo de proyectos de bioenergía porque se trata de una zona tropical amplia, que no amenaza destrucción de selva y porque ello ocurre en terrenos planos que, bajo tratamiento, facilitan el cultivo de materias primas que son base para los biocombustibles.


Sin embargo, las leyes existentes están pensadas para la Colombia que vive actualmente en la franja de las tres cordilleras, mientras que la Orinoquía, dada su extensión, exige grandes capitales de inversión, a más de la indispensable infraestructura. Sería necesario mantener y aun mejorar las exenciones de tipo tributario que se han venido manejando hasta la fecha, pero principalmente desarrollar muy ambiciosos planes de construcción de infraestructura, en la seguridad de que en ambos casos se estarían haciendo inversiones que más adelante producirían extraordinarios rendimientos a la economía colombiana.

IV. Conclusiones

He querido compartir con ustedes ideas y proyectos en la era del posconflicto de Colombia, con especial atención a los desarrollos que visualizo para esa otra Colombia de la Orinoquía. Espero haberlos contagiado del optimismo que me embarga tras más de seis años de la exitosa estrategia de la Seguridad Democrática.

Considero que el país ha empezado a asimilar esta idea: debemos prepararnos para la era del posconflicto y estar dispuestos a “cobrar los dividendos de paz”, a través de palpar menos afugias fiscales, mayor crecimiento sostenido, declinación de la pobreza absoluta y, sobre todo, mejores indicadores de paz ciudadana. Como ya lo expliqué, tras la etapa de siembra (2002-2006), ahora empezamos a consolidar dicha estrategia de Seguridad Democrática (2007-2010) y los frutos plenos de ello nos permitirán celebrar un segundo centenario (2019) con una Colombia en paz.

Pero no se puede tratar sólo de intenciones, sino que debemos acompañar esta oportunidad con programas pioneros, especialmente donde confluyan la mano de obra disponible y las tierras ociosas cultivables. Hemos empezado a identificar promisorios proyectos agrícolas, con potenciales encadenamientos productivos industriales, que habrán de generar grandes fuentes de empleo y bienestar. ¡Qué bueno imaginar una Colombia más grande, que ahora se asoma a la otra Colombia de la Orinoquía!

Aspiramos a que en 2019, año del segundo centenario de la independencia, Colombia se encuentre en un ambiente de paz y desarrollo acelerado, donde indudablemente la historia le reconocerá al presidente Uribe todo lo hecho durante sus mandatos a favor de la lucha por la paz y la prevalencia del Estado de Derecho sobre los violentos. 

Crisis financiera internacional

Roberto Junguito *

Según el economista Jeffrey Sachs la actual crisis financiera internacional se puede dividir en tres diferentes fases. La primera es la crisis hipotecaria estadounidense que se originó a finales de 2006 cuando comenzaron a presentarse incumplimientos en los pagos de las obligaciones hipotecarias. Luego a comienzos de 2008 la caída en los precios de la vivienda y los continuos incumplimientos de las obligaciones financieras terminaron por explotar la “burbuja” inmobiliaria en la economía de Estados Unidos.

La segunda fase de esta actual crisis internacional comprende la repercusión de la caída del mercado inmobiliario en el sistema financiero. Los bancos que venían adquiriendo activos vinculados con las hipotecas comenzaron a registrar pérdidas en sus portafolios, lo que generó a su vez una situación de escasez en el crédito interbancario de corto plazo y llevó a grandes bancos de inversión y aseguradoras a la bancarrota.

Por último, la tercera fase de la crisis es la vigente repercusión internacional. La transmisión de la crisis norteamericana puede darse tanto por los canales financieros como por los reales. Por el canal financiero, se puede afectar el acceso a los recursos externos, particularmente a las líneas de crédito al sector financiero y por el encarecimiento del crédito en general. Por otro lado, el canal real abarca los posibles efectos sobre el comercio con Estados Unidos y otros

países cuya actividad económica se desacelerará.

Riesgos financieros y fiscales en Colombia

En el caso específico de Colombia, la repercusión de la crisis tiene un efecto más que proporcional. Una desaceleración de 1.0% en la economía de Estados Unidos implica una desaceleración de 1.5% en la economía colombiana. Así mismo, Colombia enfrenta un mayor riesgo frente a otros países de la región dado el desequilibrio externo que presenta. Por último, frente al actual escenario de crisis existe una baja probabilidad de que se apruebe el TLC con Estados Unidos, lo que trasciende a su vez en un menor comercio internacional.

Frente al escenario de inflación, las perspectivas son positivas como resultado de la política monetaria. Sin embar-



Fuente: FMI - WEO octubre 2008.

* Presidente de Fasecolda. Resumen de su ponencia en el panel: Reforma financiera y ahorro.

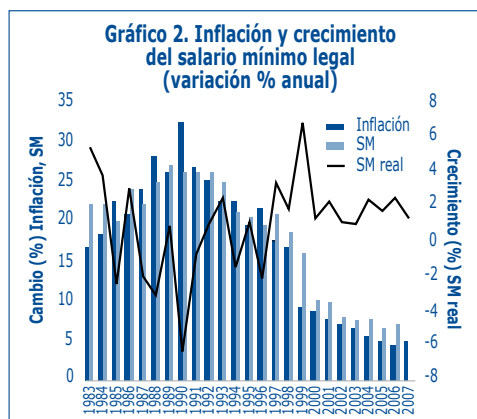
go, existe aún el riesgo de que se incrementen significativamente los costos, en razón al ajuste de salario mínimo y las expectativas de inflación para el año 2009. Así mismo, el World Economic Outlook (WEO) del Fondo Monetario Internacional advierte que si bien en el último trimestre los precios de los bienes básicos han mostrado una tendencia decreciente, en el mediano plazo éstos se presumen inestables, lo que podría generar a su vez presiones inflacionarias.

Por último, si bien la situación del sector financiero es mejor frente a la de finales de los años noventa, tal como lo demuestra el índice de capitalización y calidad de cartera, es necesario vigilar tanto la capitalización de las instituciones como el gasto público. En la actualidad Colombia cuenta con una alta deuda externa, lo que luce riesgoso frente a un gasto público que continúa creciendo como respuesta al ciclo político.

La reforma financiera y las rentas vitalicias

La actual reforma financiera debe ser una herramienta que permita fortalecer la supervisión y regulación financiera. La Superfinanciera debe contar con una mayor independencia financiera y de gestión. Por ejemplo, los períodos de mandato del superfinanciero deben ser más estables y duraderos. Así mismo, la presente reforma financiera debe ser el vehículo para exigir a los gremios financieros una mayor transparencia y disponibilidad de datos. Esta mayor transparencia al consumidor financiero genera confianza dentro del sector y permite elevar los niveles de bancarización.

Así mismo, dado el posible riesgo de escasez en el



Fuente: Banco de la República.

crédito externo, es importante tener en cuenta en la reciente reforma financiera estímulos tributarios diferentes al de vivienda y pensiones, que incentiven el ahorro nacional. De esta forma cabe examinar cuál debe ser el papel tributario frente al ahorro y en el caso específico de las aseguradoras es necesario evaluar el papel del régimen de reservas, el régimen de inversiones y los estímulos de capitalización frente al crecimiento del ahorro.

De forma complementaria, se deben adelantar los cambios requeridos para el buen funcionamiento de las rentas vitalicias. Las rentas vitalicias o *annuities*, como se les conoce en Estados Unidos, son una modalidad de pensión ofrecida por las aseguradoras. Este sistema se basa en un aporte mensual cuyo valor se ajusta con el IPC o el incremento legal del salario mínimo. Dicho sistema envuelve tres grandes riesgos. El primero es el riesgo de salario mínimo, ya que los

aumentos anuales de éste responden a factores políticos imposibles de proyectar hacia el futuro, lo que a su vez dificulta el cálculo de las mesadas pensionales. Actualmente la reforma financiera evalúa un mecanismo de cobertura para el riesgo de salario mínimo.

El segundo riesgo financiero que envuelve este sistema está relacionado con factores demográficos como la extralongevidad. En Colombia las proyecciones demográficas se basan en un perfil epidemiológico del año 1988, lo que subestima el número de mesadas que se le deben pagar al pensionado. Hoy en día la Superintendencia Financiera y la industria aseguradora están trabajando en la construcción de un nuevo perfil epidemiológico que permita capturar las mejoras en expectativa de vida.

Por último, la tasa de interés técnica de descuento de las rentas vitalicias para la constitución de reservas representa un riesgo para el sistema. Dicha tasa es de 4% en la actualidad; sin embargo, ésta debería ser flexible y responder a las condiciones del mercado en el mediano plazo. Su modificación se encuentra en discusión en la Superintendencia Financiera.

Conclusiones

Las rentas vitalicias son un esquema ideal que permite suavizar el ingreso de los pensionados ya que los riesgos de mercado son asumidos por la compañía aseguradora. La reciente crisis internacional demuestra los altos riesgos que enfrentan los pensionados cuya mesada no se encuentra asegurada bajo el esquema de rentas vitalicias, sino por el contrario su capital se encuentra invertido en acciones o papeles de deuda privada.

Cuadro 1. Esperanza de vida al nacer (años)

	1985-1990	2005-2010	2045-2050
América Latina	67.3	73.4	79.6
Colombia	68.0	72.8	79.0
Chile	72.7	78.5	82.1

Fuente: Cepal.

Ahorro y multifondos en Colombia

Santiago Montenegro *

Introducción

De cara a la actual reforma financiera que cursa en el Congreso vale la pena recordar cómo en Colombia han logrado coexistir dos regímenes de pensiones: el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual (RAI). El primero se tornó insostenible en la década del noventa, como la mayoría de analistas lo había previsto, dando origen a un sistema de cuentas individuales formalizado en la Ley 100 de 1993. Este nuevo sistema permitiría capitalizar el ahorro individual de los cotizantes a lo largo de su vida laboral. Gracias a este sistema de ahorro y otros incentivos tributarios, la tendencia del ahorro en Colombia ha sido creciente en los últimos años. Para continuar canalizando dichos recursos hacia el ahorro, y pese a la actual turbulencia de los mercados financieros, es de suma importancia seguir analizando detalladamente el tema de los multifondos contenidos en la reforma financiera. Los multifondos deben elevar el rendimiento financiero promedio del sistema y

en este sentido mejorar las pensiones de los afiliados al RAI.

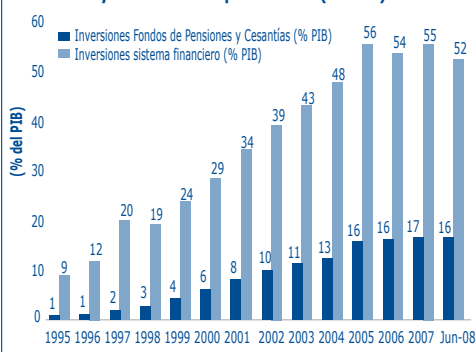
El Régimen de Ahorro Individual

A diferencia del RPM, en el RAI la pensión depende del capital acumulado al momento del retiro laboral, así mismo, las cuentas individuales aseguran la viabilidad financiera del sistema y no comprometen dineros públicos. De esta forma, el capital ahorrado y la pensión en el RAI se dan en función de: a) la edad de entrada al sistema; b) la densi-

dad de las cotizaciones; y c) el valor de los aportes, que corresponden a 11.5% del ingreso base de cotización. Estos recursos a su vez son administrados por los fondos de pensiones cuyo objetivo es maximizar la rentabilidad de éstos al menor riesgo posible.

Así, la viabilidad del RAI depende de dos factores: 1) el mercado laboral; y 2) los rendimientos de sus portafolios. La informalidad en el mercado laboral colombiano alcanza actualmente el 60% de los ocupados, es decir que sólo dos quintas partes del total de trabajadores son cotizantes activos a pensiones y salud. Por ejemplo, la relación cotizantes activos/afiliados a RAI es menor al 50%, mientras que en el Régimen de Prima Media esta relación bordea el 30%. En el caso del sector salud, Anif ha estimado que el valor presente neto del faltante fiscal en un horizonte de cincuenta años equivale al 97% del Producto de 2007. Por su parte, estimaciones del Departamento Nacional de

Gráfico 1. Portafolio de inversiones del sistema financiero y administrado por las AFP (% PIB)



Fuentes: Superintendencia Financiera y Dane.

* Presidente Asofondos. Resumen de su ponencia en el panel: Reforma financiera y ahorro.

Planeación señalan que dicho faltante en pensiones equivale al 160% del Producto del mismo año. Luego la densidad de cotizaciones no sólo se ve afectada por la baja cobertura del sistema sino que además hay que tener en cuenta la estructura salarial. En Colombia cerca del 84% de los ocupados gana hasta dos salarios mínimos legales (SML), el 49% gana un SML, el 20% gana entre medio y un SML y el 29% gana menos de un SML.

En conclusión, la baja cobertura del RAI y del RPM responde a la estructura y condiciones del mercado laboral, lo que genera una alta vulnerabilidad en la sostenibilidad no sólo del sistema de pensiones sino del sector salud, y en general del régimen de seguridad social. A este respecto, hay un amplio espacio donde se puede trabajar de la mano del gobierno para que las actuales tasas de crecimiento del sistema general de seguridad social sean sostenibles en el largo plazo.

Reforma financiera y multifondos

Así mismo, la iniciativa de la reforma financiera, que actualmente cursa en el Congreso, de adoptar el esquema de multifondos que permita a los fondos de pensiones aumentar la rentabilidad promedio de sus portafolios es una herramienta que garantiza la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. Los multifondos son un esquema financiero que permite al afiliado escoger un perfil de inversión de acuerdo con su horizonte laboral. De esta forma, los jóvenes cuyo horizonte laboral les permite afrontar mayores volatilidades y rendimiento de largo plazo estarían motivados a invertir en renta variable, mientras que los afiliados próximos a pensionarse deben tener sus activos en instrumentos pocos volátiles como es la renta fija.

Asofondos considera que se deben crear tres tipos de multifondos (agresivo, moderado y conservador) cuyos límites de inversión en renta variable varíen entre 70% y 30%, permitiendo a su vez invertir en obras de infraestructura. El sistema de pensiones de Chile, que cuenta con el esquema de multifondos, invierte cerca del 22% de su portafolio en infraestructura. Estas inversiones son altamente deseadas por los fondos de pensiones puesto que los plazos de éstas coinciden con los ciclos de ahorro del sistema, usualmente sus flujos de ingresos están protegidos contra la inflación, sus retornos no están correlacionados con otros rendimientos y son proyectos esenciales para el desarrollo del país.

Actualmente las administradoras de fondos de pensiones (AFP) cuentan con cinco anillos de seguridad: régimen de inversiones, rentabilidad mínima, reserva de estabilización, patrimonio de las AFP y garantía de Fogafin. El

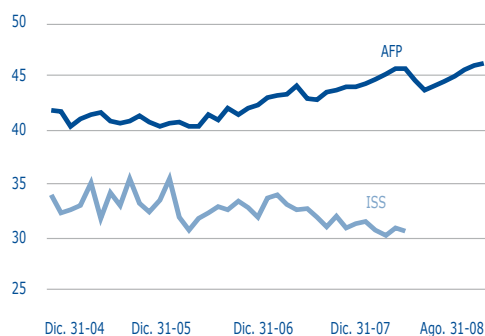
régimen de inversión, por ejemplo, establece que máximo el 50% de los títulos en los portafolios de las AFP pueden ser títulos de deuda pública, 30% títulos de deuda privada nacional y 40% títulos de renta variable, entre otras restricciones. La AFP debe garantizar además una rentabilidad mínima para sus afiliados, lo que históricamente se ha cumplido para los afiliados a pensiones obligatorias, en donde, dado el caso de incumplimiento, la AFP cubre la pérdida. Por otro lado, a agosto de 2008 la reserva de incumplimiento de las AFP sumaba \$575.000 millones, mientras que el patrimonio de garantía era de \$1.04 billones. Esto suma cerca de \$1.6 billones de recursos de las AFP que debían mantenerse estáticos a agosto de 2008.

Conclusiones

El RAI se ha caracterizado por ser un sistema sólido con rentabilidades históricamente altas, al igual que un factor determinante de la tendencia del ahorro nacional. Los portafolios de las AFP representan el 16% del Producto Interno Bruto (PIB). A diferencia del RPM, el RAI es un sistema solidario, equitativo y fiscalmente viable. Antes de la reforma, cerca del 90% de los subsidios otorgados por el RPM se destinaba a población considerada como no pobre.

El rendimiento que otorgue el sistema representa la mayor parte del saldo a la hora de pensionarse, de allí la importancia del enfoque de la reforma financiera hacia nuevos esquemas de inversión como los multifondos. De igual forma, el gobierno y la industria de las AFP deben trabajar en conjunto para educar financieramente a sus afiliados y reducir la informalidad laboral, garantía determinante de la sostenibilidad del sistema de seguridad social en Colombia. **ANIF**

Gráfico 2. Cotizantes/afiliados ISS vs. AFP



Fuentes: Superintendencia Financiera y Asofondos.

Gráfico 3. Anillos de seguridad



Reflexiones del supervisor en el contexto de la crisis financiera internacional

César Prado *

Las siguientes reflexiones, que no por sencillas carecen de profundidad, adquieren una enorme relevancia en el contexto de la actual crisis internacional.

I. Regulación prudencial

Es altamente cuestionable, prudencial y políticamente, que la regulación permita la distribución indiscriminada de utilidades que se generan en períodos contables “cortos”, derivadas de la toma de riesgos que se materializan en plazos más largos.

En el caso colombiano, lo que ocurrió durante la crisis de los años noventa –a pesar del buen manejo que se le dio por parte de las autoridades y de que el costo económico de dicha crisis para el país fue relativamente bajo si se compara internacionalmente– dejó en el inconsciente colectivo que cuando hay un *boom* económico y crediticio las entidades bancarias se llevan unas utilidades enormes, pero cuando llega la crisis y se presentan insuficiencias de capital, es

la comunidad en su totalidad la que debe proveer los recursos para salvar el sistema financiero.

Lo que ha ocurrido en Estados Unidos pone en evidencia esta situación, posiblemente de manera errada, pero es la misma sensación que experimenta la sociedad norteamericana y que en parte permite explicar las dificultades políticas observadas en la aprobación del paquete de salvamento de los US\$700 mil millones en Estados Unidos. Independientemente de la coyuntura electoral en dicho país, se han planteado inquietudes sobre ¿cómo es posible que durante tanto años se tomaran riesgos excesivos?, ¿cómo es posible que los administradores y banqueros se llevaran remuneraciones exorbitantes e importantes utilidades durante años y que el día en que hay un problema no hay quien ponga el requerido esfuerzo para capitalizar esas instituciones y sea necesario recurrir al bolsillo de los contribuyentes?

Este tema trae necesariamente una reflexión de fondo. Por supuesto, no se pretende decir que la regulación

prudencial debería impedir la distribución de utilidades de las entidades vigiladas, pero si es importante desde el punto de vista prudencial que se piense en la necesidad de incorporar algún tipo de instrumento que permita suavizar los requerimientos patrimoniales y la distribución de utilidades durante el ciclo completo de la economía.

Por lo tanto, es indispensable revisar la regulación prudencial para incorporar elementos contracíclicos, los cuales buscan justamente “suavizar” las exigencias patrimoniales en el tiempo, contrarrestar la toma excesiva de riesgo con visión de corto plazo y, finalmente, evitar insuficiencias de capital en períodos de crisis. Aunque definir unidades objetivas de tiempo no es una tarea sencilla, es perfectamente posible que los beneficios de los riesgos se obtengan en períodos más

* Superintendente Financiero de Colombia. El presente documento hace parte de la clausura de la XXV Asamblea Anual de Anif.

cortos que aquel tiempo que toma la materialización de esos riesgos.

Ahora bien, inevitablemente se llega a un aspecto polémico y tiene que ver con si el regulador debería o no entrar a intervenir las políticas de remuneración de los administradores de las compañías financieras, es decir, si es un problema del regulador o de la autonomía gerencial de las instituciones vigiladas. Si bien las opiniones están divididas, es importante pensar de una manera abierta y desprevenida sobre este tema y tener presente la experiencia de algunas instituciones financieras globales muy reconocidas, algunas de las cuales operan en el sistema financiero colombiano, que han incorporado dentro de sus esquemas de regulación aspectos de este tipo por convicción y no por imposiciones regulatorias.

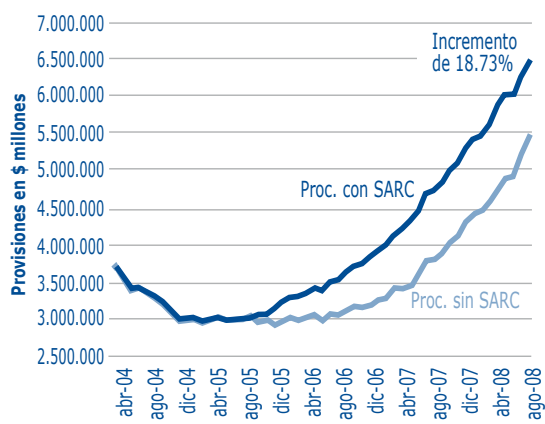
Así las cosas, no es descartable que los reguladores empiecen a tomar medidas con relación a esquemas de remuneración que premian las utilidades de corto plazo e incentivan la gestión imprudente de los riesgos.

A partir de la crisis internacional la discusión sobre la conveniencia de la regulación prudencial de carácter contracíclico se va a facilitar. En el caso colombiano, la discusión con la industria fue ardua cuando se incorporó la provisión contracíclica en los modelos SARC. No obstante, Colombia fue pionero en la implementación de estos instrumentos y actualmente sus bondades conceptuales no deberían estar en discusión después de lo ocurrido en los mercados financieros internacionales.

De esta manera, es probable que los estándares internacio-

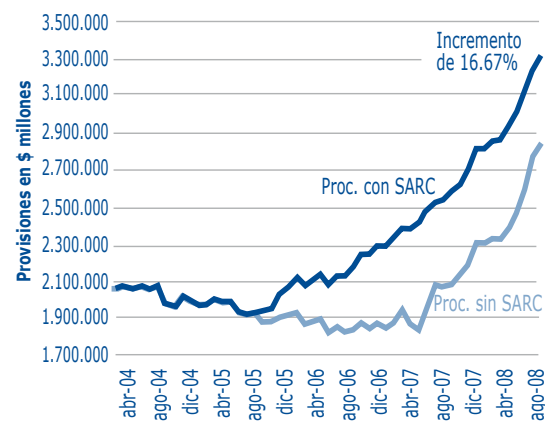
nales incorporen alguna recomendación de naturaleza contracíclica. A partir de lo ocurrido, seguramente la discusión girará en torno al diseño del mecanismo y no a la conveniencia del mismo. Como hemos señalado, Colombia actuó oportunamente al incrementar las provisiones por virtud del SARC, incluido el componente contracíclico. Así, desde 2005 el incremento promedio de las provisiones totales con respecto al esquema de provisiones anterior fue al corte de agosto de 2008 de 18.7% (gráfico 1)

Gráfico 1. Evolución del volumen de provisiones - Total



Fuente: Superfinanciera.

Gráfico 2. Evolución del volumen de provisiones - Comercial



Fuente: Superfinanciera.

para el total de la cartera. En el caso de la cartera comercial fue de 16.7% y en el de la cartera de consumo fue de 22.7% (ver gráficos 2 y 3).

La provisión contracíclica es un mecanismo novedoso: sólo se tiene noticia de que España lo implementó, aunque de una manera más simple que en Colombia, lo cual no es necesariamente una virtud de la legislación colombiana ya que el sistema nuestro es complejo y tiene aspectos que es necesario refinar. Entre ellos está la forma de desacumular

el ahorro en la fase negativa del ciclo y otro referido a la metodología incorporada en el SARC para definir en qué momento ocurre el punto de inflexión del ciclo: ¿cómo se debe hacer para definir este instante?, ¿se debe emplear una metodología cuantitativa-objetiva? o ¿se debe dejar espacio más o menos discrecional a las autoridades para que determinen que el quiebre en el ciclo ya se dio y por tanto se puede empezar a desahorrar?

A su vez, son necesarias mejoras continuas que permitan no sólo anticipar el gasto por incremento en probabilidad, sino que además respondan a incrementos significativos en las migraciones de los deudores a categorías de mayor riesgo y por ende mayor provisión.

Naturalmente, el mayor nivel de protección del balance que este tipo de instrumentos implica debe complementarse con una gestión de riesgo eficaz y no representa, por sí solo, la “solución” a los problemas de deterioro de la cartera.

Finalmente, es justo reconocer que a pesar del debate

reciente sobre el manejo de la política monetaria, ésta ha contribuido de forma eficaz a la atenuación del ciclo económico en búsqueda de la estabilidad de largo plazo.

II. Valor de mercado y liquidez

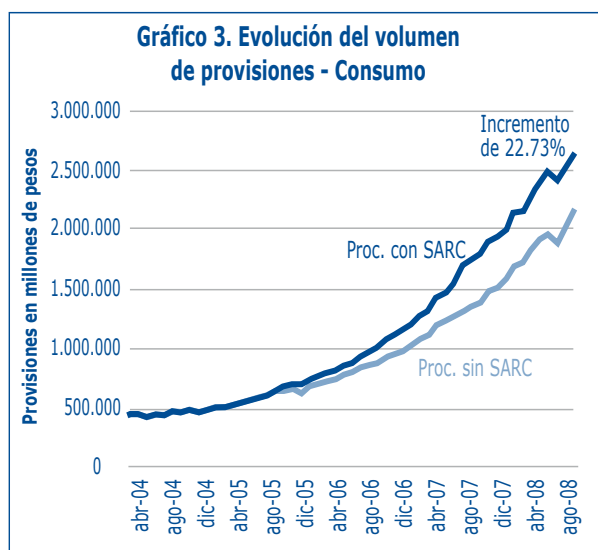
El segundo tema relevante y sobre el cual se han elaborado algunas importantes reflexiones es el relacionado con la valoración del mercado de los activos y el riesgo de liquidez.

El principio contable de valor razonable o a precios de mercado también puede generar un efecto procíclico en escenarios de crisis y profunda iliquidez como lo ha puesto en evidencia la crisis financiera internacional. No obstante, aunque no pareciera razonable reflejar pérdidas que conduzcan a la insolvencia de múltiples entidades, puesto que presumiblemente no todo el portafolio del sistema se liquidará simultáneamente, es evidente que en situaciones de crisis es donde el principio adquiere mayor relevancia.

En efecto, en una situación de crisis se hace aun más necesario tener adecuadamente valorados los portafolios porque es justamente en esas circunstancias cuando las entidades están más expuestas a tener que liquidarlos.

Posiblemente la solución deba darse desde una perspectiva de regulación prudencial y no afectando la consistencia de la contabilidad para mostrar en los libros artificialmente una realidad diferente. Al fin y al cabo, “las cosas valen lo que den por ellas”.

Adicionalmente, la valoración a precios de mercado también permite tener mejores mediciones del riesgo de liquidez, que ha sido el gran prota-



Fuente: Superfinanciera.

En una situación de crisis se hace aun más necesario tener adecuadamente valorados los portafolios porque es justamente en esas circunstancias cuando las entidades están más expuestas a tener que liquidarlos.

gonista de esta crisis. De ahí la importancia del Sistema Administrativo de Riesgos de Liquidez (SARL), que si bien empezará a regir completamente el año próximo, ya se constituye en un importante instrumento de medición para propósitos de supervisión y de control por parte de las propias entidades.

III. Riesgo sistémico de entidades no bancarias

La crisis ha puesto en evidencia que no sólo las entidades de depósito generan riesgo sistémico y por lo tanto aquellas que no son de depósito pero que lo generan deben ser objeto de supervisión y regulación adecuadas. Sus portafolios de derivados y su participación en la calificación de ciertas emisiones a través de los derivados de crédito son apenas ejemplos de su posible impacto sistémico.

En el caso colombiano es importante pensar de manera pausada, si conviene o no hacer algún tipo de ajuste en la regulación prudencial que tienen en este momento las instituciones que pueden generar un alto riesgo sistémico, entre ellas las comisionistas de bolsa y las sociedades fiduciarias.

Pueden existir vacíos en la regulación prudencial de este tipo de entidades que tienen un alto impacto en la estabilidad del sistema de pagos y que generan efectos indirectos en los recursos de los depositantes.

En esa medida es fundamental hacer una revisión integral de la regulación de ese tipo de entidades, para detectar vacíos que puedan dejar expuestos el mercado y la estabilidad financiera al riesgo sistémico.

IV. Importancia del supervisor

La crisis ha demostrado que los mercados financieros requieren de la intervención del Estado, a través de autoridades fuertes y creíbles. La experiencia norteamericana ha puesto en evidencia las debilidades de un esquema de supervisión fragmentado

que dificulta tener una visión integral del sistema financiero y de sus riesgos, dadas las múltiples interacciones entre los distintos mercados.

Afortunadamente, en el caso colombiano este problema no existe ya que Colombia actuó oportunamente al integrar la Superintendencia Bancaria con la Superintendencia de Valores y, muy seguramente, durante los próximos años se verá una aceleración del proceso de integración, al menos en lo que tiene que ver con el componente prudencial.

No obstante estas señales de buen criterio y la actuación acertada y oportuna de Colombia con la creación de la Superintendencia Financiera, la multiplicidad de objetivos del supervisor puede afectar la calidad de la supervisión en su componente central: la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

Más allá del arreglo institucional de supervisión, el punto más relevante sobre el cual reflexionar es la importancia del criterio del supervisor y su capacidad para actuar de manera preventiva, lo cual no es una idea nueva, pues hace parte esencial del Pilar 2 del Acuerdo de Basilea II. Este tema es tremendamente complejo desde el punto de vista técnico y jurídico.

La regulación no puede atender todos los posibles escenarios de riesgo, por eso se hace fundamental que el supervisor utilice su buen criterio

para advertir situaciones que deben ser controladas para corregir las vulnerabilidades que las entidades presentan.

Si bien la labor preventiva es difícil, puesto que los indicadores que normalmente contempla la regulación prudencial reflejan el estado presente de las entidades, y no siempre logran recoger las vulnerabilidades que dicha condición puede esconder, de nada sirve un supervisor que no pueda tomar decisiones prospectivas y de carácter preventivo o que, simplemente, se limite a validar una serie de razones que la regulación ha establecido.

Los juicios de valoración son la esencia de la supervisión y, por ende, las facultades discrecionales son inherentes al ejercicio de tales funciones. Sin ellas, el supervisor puede carecer de instrumentos adecuados para tomar medidas oportunas y eficaces.


A pesar del temor que existe en el sector financiero de sufrir arbitrariedades por parte del supervisor, el camino no puede ser establecer reglas excesivamente detalladas o determinar que todas las funciones del supervisor deben ser de carácter reglado. El camino correcto debe ser el ejercicio razonable de las facultades

discrecionales y su adecuado control judicial.

Es de la esencia de la función supervisora que las acciones se deban tomar cuando los problemas aún no se han materializado, lo cual exige el sutil equilibrio entre el control del riesgo y el permitir el crecimiento de la industria de manera ordenada. Pero adicionalmente, el ejercicio racional

El camino correcto debe ser el ejercicio razonable de las facultades discrecionales y su adecuado control judicial.

de la facultad discrecional del supervisor siempre tendrá costos porque no es fácil ver los beneficios de la cautela. La ausencia de la evidencia “contrafactual”, es decir, el no saber qué habría ocurrido de no haber sido cauteloso, puede siempre llamar a la crítica por haber sido “extremadamente” conservador.

Sin embargo, es en el mejor interés de la industria que este ejercicio de la supervisión sea apoyado. Lo contrario puede llevar a desgastantes discusiones jurídicas o, lo que es peor, a escenarios como el que actualmente se vive en los mercados internacionales. 



La reelección presidencial y la institucionalidad del Banco de la República *

Sorpresiva y positivamente, en su sesión del pasado 24 de octubre, la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) decidió reelegir por otros cuatro años (2009-2012) a su gerente general (José Darío Uribe). Le deseamos éxitos a “Jota” Uribe en su nuevo período.

Dicha decisión se esperaba en diciembre de 2008, como uno de los últimos actos de la actual JDBR, ya que dos de sus cinco miembros serán sustituidos por el presidente reelecto Uribe-II a partir de enero de 2009. Uno de los removidos será el codirector Leonardo Villar, quien habrá completado su período máximo de doce años, a quien agradecemos su permanente colaboración con Anif en materia de participación en nuestros foros de discusión pública. El otro removido podría ser cualquiera de los remanentes. Sin embargo, difícilmente Uribe-II removería a quienes fueron nombrados por Uribe-I. Esto arrojaría entonces una alta probabilidad de remoción de Fernando Tenjo, codirector nombrado

por el presidente Pastrana a partir de diciembre de 2000.

Bajo este escenario, Uribe-II habrá nombrado a los cinco miembros de la JDBR para el período 2009-2012, el sexto miembro es el ministro de Hacienda (por definición representante del Ejecutivo). Así, al menos constituye una atenuante que la saliente JDBR haya reelegido a su actual gerente general, en medio de este debilitamiento de los “balances y contrapesos” institucionales, causados por la reelección inmediata del Ejecutivo (ver *Informe Semanal* No. 951 de octubre de 2008). A continuación haremos un balance de lo que todo esto significa en materia de institucionalidad para Colombia.

Un balance de la JDBR del período 2005-2008

Durante los años 2005-2008, la JDBR atravesó por uno de sus momentos políticos más azarosos, dada la permanente andanada que promovía

el Ejecutivo contra el accionar técnico del BR, primero a través del Congreso y después utilizando los medios de comunicación y el eco que le hacían diversos gremios.

Los episodios más sonados fueron: 1) “el ofrecimiento” al gobierno de una supuesta “porción del exceso” de US\$500 millones de reservas internacionales (RIN), como una medida para aplacar la presión política proveniente del Congreso; 2) la fijación de un piso artificial a la TRM (\$2.300/dólar), que se convirtió en una “trinchera móvil” a la baja y que le complicó el manejo monetario al BR; 3) la adopción de “corsés-cambiarior” a través de estrechos márgenes en las subastas de control de la volatilidad para contener la apreciación cambiaria; y 4) la resistencia a los llamados a “inflar la economía” para atajar una supuesta “recesión” que se venía cantando desde 2005 (por efectos de

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 953 de noviembre 4 de 2008.

la apreciación cambiaria), pero que se tradujeron, dada la abundancia de recursos, en años de excelente crecimiento (2005-2007) y rebrotes inflacionarios que le hicieron perder al BR la meta de inflación de forma consecutiva en 2007-2008, generando un grave problema de credibilidad de cara a 2009.

Anif considera que durante el período 2005-2008 primó la heterodoxia cambiaria en el BR, tratando de defender pisos cambiarios artificiales, en vez de concentrarse en la lucha antiinflacionaria y en el ordenamiento de los mercados financieros (los cuales tuvieron que enfrentar burbujas y estallidos en los mercados de IGBC y TES durante 2005-2006).

Posteriormente (a partir de mayo de 2007), el BR por fin entendió que no sólo estaba en juego el riesgo inflacionario, sino una sobreexpansión crediticia. Procedió entonces a incrementar los encajes y las tasas de interés para recoger los excesos de dinero que él mismo había producido, dada la incapacidad para esterilizar totalmente dichas intervenciones cambiarias. Igualmente, obró bien el BR al apoyarse temporalmente en los controles a los flujos de capital (adoptados a mediados de 2007) y a la hora de levantarlos en la primera oportunidad, en septiembre-octubre de 2008, ante el estallido de la crisis internacional.

El ciclo político de la JDBR

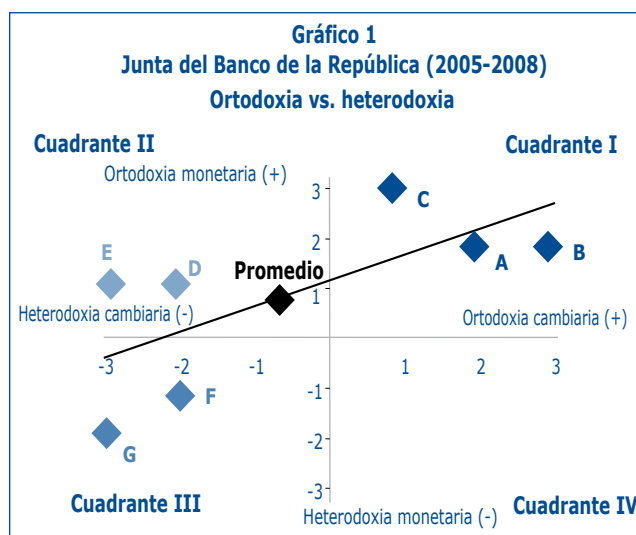
Es importante tener en cuenta que *de facto* y a nivel

internacional se presenta una especie de “ciclo político” al interior de los bancos centrales, dependiendo de quién nombra a dichos codirectores y quién al gerente general (ver *Informe Semanal* No. 842 de julio de 2006).

El gráfico 1 presenta un “mapeo” de la saliente JDBR, según hemos descrito sus preferencias en materia de política monetaria y cambiaria durante el período 2005-2008. Allí se observa que tres de los miembros de la Junta se inclinaron, la mayoría de las veces, por aplicar ortodoxia en materia monetaria y cambiaria (cuadrante I). De los restantes, dos miembros se inclinaron hacia la ortodoxia en materia monetaria, pero dieron visos de practicar la heterodoxia cambiaria (cuadrante II). Finalmente, dos miembros se ubican en el cuadrante de la heterodoxia cambiaria y monetaria (cuadrante III), haciendo alarde de ello inclusive a nivel de los medios de comunicación.

En términos generales, puede afirmarse que la JDBR del período 2005-2008 se caracterizó por sus manejos altamente heterodoxos en materia cambiaria (“ofrecimientos de excesos de RIN” y “defensas de pisos cambiarios”) y sólo tardíamente (mayo 2007) viró hacia un manejo de la política monetaria un poco más ortodoxo.

Aunque puede pensarse que se trata de una evaluación subjetiva, consideramos que los hechos hablan por sí solos: crisis del mercado de IGBC-TES en 2005-2006 por cuenta de un exceso de dinero en circulación; rebrote inflacionario en 2007-2008 perdiendo las metas de inflación en ambos años de forma consecutiva. Más aun, en 2008 la desviación respecto a la meta de inflación será particularmente preocupante ya que la inflación subyacente



Cuadro 1. Balance de la Junta Directiva del Banco de la República 1999-2008

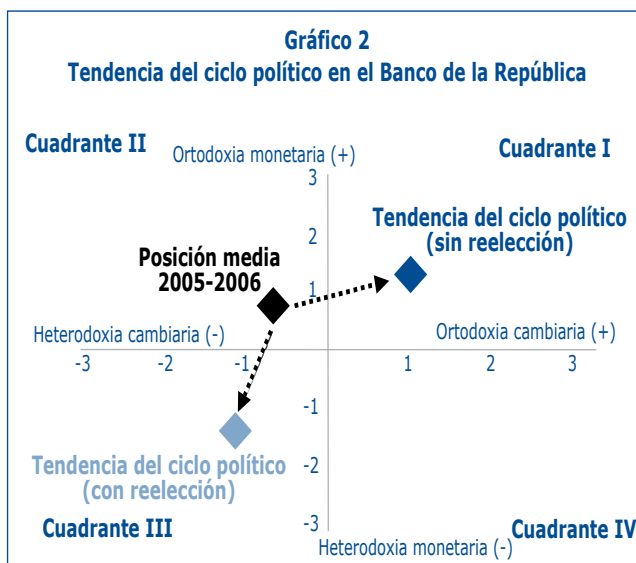
	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2008	Prom. 1991-2008
Gobierno:	Conser.	Conser.	Indep.	Indep.	
Inclinación:					
Ortodoxa	5	6	3	3	61%
Heterodoxa	2	1	4	4	39%
Partidista:					
Liberal	3	2	2	2	38%
Conservador	2	3	3	4	41%
Independiente	2	2	2	1	21%
Regional:					
Costa	2	1	1	0	16%
Centro	4	6	5	5	70%
Oriente	1	0	0	0	4%
Occidente	0	0	1	2	11%
Género:					
Mujer	0	0	0	0	6%
Hombre	7	7	7	7	94%
Univ. Pregr.					
Pública	3	1	1	0	20%
Privada	4	6	6	7	80%
Procedencia					
Pública	6	6	6	6	71%
Privada	1	1	1	1	29%
Edad prom.(años)	51	50	49	47	49
Estud. Doctor. (%)	29	43	71	29	46%

Fuente: elaboración Anif.

(sin alimentos) se ubicará en el rango 5%-5.5%, bien por encima del límite superior del 4.5% establecido por la JDBR.

En ausencia de reelección presidencial, se esperaría que la posición de la JDBR cumpliera su ciclo natural, moviéndose gradualmente hacia el cuadrante I de ortodoxia monetaria-cambiaria, a medida que los miembros nombrados por el presidente saliente reorientan su “lealtad” hacia el mandato del Banco Central (gráfico 2). Así ha venido ocurriendo en Estados Unidos durante los turbulentos cambios de Volcker-Greenspan-Bernanke. Sin embargo, la diferencia radica en que allí los mandatos de dichos “gobernadores” son *de entrada* de catorce años y, además, sus nombramientos tienen el carácter de una “silla personal”. Esto precisamente para enfrentar el hecho de que la reelección presidencial (para completar dos períodos) tiende a ser la norma política en Estados Unidos.

Sin embargo, la reelección presidencial en Colombia ha alterado completamente este escenario de “convergencia natural” hacia la lealtad con el Banco Central. Como ya lo explicamos, Uribe-II se estará tomando la JDBR a partir de enero de 2009 y podríamos enfrentar entonces un largo período (2009-2012) durante el cual estarían primando las lealtades con el Ejecutivo antes que con el mandato del Banco Central de controlar la inflación. De ser así, al perderse el ciclo natural de convergencia hacia la lealtad con el Banco Central, la fuerza decisiva se estaría desplazando del cuadrante I (escenario sin reelección) hacia el cuadrante III (donde tienden a dominar las fuerzas del Ejecutivo).



Fuente: cálculos Anif.

Conclusiones

Siguiendo la tendencia internacional, la Constitución de 1991 le otorgó al BR como su principal responsabilidad la preservación de la estabilidad de precios. Posteriormente, la Corte Constitucional aclaró que se trataba de un mandato “jerárquico” que buscaba disminuir la inflación, pero en el contexto de programas de gobierno que pretendían, a su vez, maximizar la generación de empleo (de forma similar a como quedó el mandato de la Fed a partir de 1951).

Para ello, se estableció el BR como una entidad independiente de los tres poderes públicos, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Adicionalmente, se le prohibió realizar operaciones directas de financiación al gobierno, a menos que contara con el voto unánime de la JDBR, compuesta por siete miembros: el ministro de Hacienda, cinco codirectores y el gerente general, nombrado por dicha Junta.

Con el objetivo de salvaguardar la independencia del BR frente al Ejecutivo, la Constitución estableció que el gerente y los cinco

codirectores permanecieran durante períodos de cuatro años, prorrogables hasta completar servicios por un máximo de doce años. Infortunadamente, la reelección inmediata rompió este equilibrio de “balances y contrapesos” que la Corte Constitucional no fue capaz de “modular” como le correspondía, dado que se estaba rompiendo una de las “cláusulas pétreas” de la Carta Política de 1991 (ver *Informe Semanal* No. 951 de octubre de 2008).

¿Qué queda entonces por hacer para defender la autonomía técnica de la JDBR?. Anif considera que deben seguirse varios pasos cruciales para preservar dicha independencia. En primer término, la sociedad civil debe estar en guardia para lograr que el Ejecutivo nombre en la JDBR personas que: a) tengan el conocimiento técnico sobre el manejo monetario, cambiario y financiero; y b) sean personas maduras y curtidas en estos frentes, para evitar que se conviertan en “yes-men-women” respecto a los deseos del Ejecutivo, los cuales no siempre han estado en la dirección de lograr “una inflación baja y estable”.

En segundo término, Anif considera que el país debe seguir trabajando para reelegir las buenas políticas que ha venido impulsando, acertadamente, Uribe-I y Uribe-II, pero en cabeza de otros dirigentes, precisamente para evitar la dominancia que va teniendo el Ejecutivo sobre los entes autónomos (tipo BR, CREG y Altas Cortes). La democracia representativa se vuelve sólida y operativa sobre la base de contar con adecuados “balances y contrapesos” respecto del poder del Ejecutivo. **ANIF**

Antecedentes y avances de la reforma financiera

Federico Renjifo *

Durante las mesas de discusión que antecedieron la reforma financiera se resaltaron tres objetivos importantes: 1) profundización bancaria, 2) mejorar el acceso al crédito, y 3) mejorar la estructura del sistema financiero. Dichos objetivos serían abarcados por el Ejecutivo mediante una serie de decretos y leyes para que así la reciente reforma fuera adoptada por el sistema como una reforma complementaria mas no estructural.

Frente a la profundización bancaria se sugirió: a) mejorar el acceso de la población al sistema financiero en su conjunto, es decir, incluyendo el sistema de fiducias, seguros y pensiones, entre otros; b) incrementar los niveles de ahorro e inversión; c) reducir los costos de transacción; d) minimizar los conflictos de interés entre los clientes y las entidades al igual que disminuir la asimetría de información; y e) educar a la población en materia de servicios financieros. Con

Se resaltaron tres objetivos importantes:
 1) profundización bancaria, 2) mejorar el acceso al crédito, y 3) mejorar la estructura del sistema financiero.

el fin de mejorar el acceso al crédito se creó mediante el Decreto 3078 de 2006 la Banca de las Oportunidades, la cual ha entregado 2.8 millones de créditos a personas de bajos recursos por un valor de \$9 billones. De forma complementaria, el Decreto 1119 de 2008 y el Decreto 3032 de 2007, que reglamentó los corresponsales no bancarios y bursátiles, buscaron promover el acceso a otros servicios financieros para la población de bajos recursos. Por último, los

Decretos 2175 de 2007, las Normas de Gobierno Corporativo y el Código País, entre otros, han promovido la transparencia de la información y los controles de riesgo.

Con relación a la mejora en el acceso al crédito se dictó: el Régimen de Insolvencia mediante la Ley 1116 de 2007, el Decreto 2785 de 2008 para el registro de contratos de fiducia mercantil con fines de garantía en la Cámara de Comercio y la Ley Estatutaria de Habeas Data. Los anteriores decretos y leyes tuvieron como objetivo principal garantizar los derechos de los acreedores, agilizar los mecanismos de ejecución extrajudicial, eliminar las limitaciones a la ejecución de la fiducia de garantía y mejorar los sistemas de registros e información, entre


* Presidente de la Asociación de Fiduciarias. Resumen de su ponencia en el panel: Reforma financiera y ahorro.

otros, hechos que se consideraron en principio como obstáculos en el acceso al crédito.

Por último, frente a la necesidad del sistema financiero de estructurar y consolidar la vigilancia que se le

no hipotecarios. Para el sector fiduciario, lo anterior luce inconsistente con la actual legislación colombiana que se ha venido desarrollando para prestar garantías suficientes a dichos títulos e indebido si se tiene en cuenta el buen desarrollo y funcionamiento del sector fiduciario en este campo.

Por último, si el defensor del consumidor financiero por definición aboga por los derechos del cliente, y sus decisiones se vuelven vinculantes, la figura que allí se presenta es distinta a la de un juez. Es decir, como está concebido

en la reforma financiera este defensor debería pertenecer a la rama judicial y su salario debería ser asumido por el Estado. Hay que tener clara la figura que se desea crear, ya que no simplemente porque sea nombrado por la Superintendencia Financiera y sus decisiones sean vinculantes éste se convierte en un juez. Con relación al sector fiduciario, los defensores del consumidor deben aplicarse claramente a los contratos de fiducia; sin embargo, en los contratos intuito persona, resulta aberrante incluir a un tercero cuando la misma característica legal de estos contratos es que se aplica entre dos partes. Los conflictos entre estos contratos deben resolverse vía tribunal de arbitramento mas no defensor del consumidor financiero. 

Los anteriores decretos y leyes tuvieron como objetivo principal garantizar los derechos de los acreedores, agilizar los mecanismos de ejecución extrajudicial, eliminar las limitaciones a la ejecución de la fiducia de garantía y mejorar los sistemas de registros e información, entre otros.

hace, se creó la nueva Superintendencia Financiera, se creó el Autorregulador del Mercado de Valores y se dictó mediante la Ley 964 de 2006 el Marco Rector del Mercado de Valores. Asimismo, frente a la estructura del sistema financiero se discutió la posibilidad de que los bancos ofrezcan directamente los servicios de fiducias y se introduzca un vehículo o entidad especializada que se dedique exclusivamente al manejo de carteras colectivas. Esto llevó a la creación del Decreto 2175 de 2007 que consolidó la operación de carteras colectivas y creó unos tipos generales de cartera para el buen desarrollo de los fondos de inversión, flexibilizando las inversiones permitidas.

Comentarios a la reforma financiera

El Congreso introdujo en el Artículo 69 de la reforma financiera la posibilidad de que las sociedades de servicio técnico y administración complementaria titularizaran activos

Profundización bancaria

QUÉ SE DIJO

- Mejorar el acceso de la población al sistema financiero en su conjunto. *No sólo bancarios, sino fiduciarios, de seguros, pensionales, etc.*
- Incrementar los niveles de ahorro e inversión.
- Reducir los elevados niveles de costos por manejo y transacción (economías de escala)
- Minimizar los conflictos de interés entre operaciones, clientes y entidades y asimetría en información.
- Educar a la población en materia de servicios financieros.

QUÉ SE HA HECHO

- ✓ **Programa de inversión Banca de las Oportunidades** (Decreto 3078/06).
- ✓ **Promover acceso a servicios financieros a personas de menores recursos** (Decreto 1119/08)
- ✓ **Promover la transparencia de la información - Controles de riesgos** (Decreto 2175/07, Circulares S.F. Sistemas de Administ. Riesgos; Normas de Gobierno Corporativo, Código País, Decreto 3139/06 SIMEV).
- ✓ **Corresponsales no bancarios y búrsatiles** (Decretos 2233/06 y 3032/07).
- ✓ **Proyecto de Ley de Reforma Financiera**

Estructura del sistema financiero

QUÉ SE DIJO

Sector fiduciario:

- Posibilidad de que los bancos ofrezcan directamente servicios fiduciarios voluntariamente.
- Introducir un vehículo o entidad especializada que se dedique exclusivamente al manejo de carteras colectivas. Razones:

QUÉ SE HA HECHO

- ✓ **Reglamentación unificada a partir de un decreto autocontenido en materia de carteras colectivas (fondos)** Decreto 2175/07.

¿Está el sistema financiero colombiano preparado para adoptar el Nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II)?: una aproximación cualitativa

Carlos I. Rojas, Mario J. Castro * y David Stopher **

Introducción

La adopción de las reglas de capital para los bancos en 1988, que estableció unos parámetros internacionales para la medición del capital requerido para asegurar la estabilidad del sistema financiero mundial, generó incentivos para que los bancos tomaran riesgos que no habían sido contemplados en lo que se conoce como el Acuerdo de Basilea. Desde entonces, un grupo de reguladores de los países industrializados empezó a trabajar para mejorar dicho acuerdo. Los objetivos principales de esa revisión fueron: 1) ajustar los requerimientos de capital para reflejar mejor el riesgo de algunos portafolios, 2) reconocer avances en los instrumentos del sistema financiero internacional, 3) promover la autorregulación de las entidades, y 4) incrementar la visibilidad del manejo de riesgos por parte de las entidades financieras.

Los resultados de la revisión se publicaron, a manera de borrador, en 1999. Los comentarios y mejoras a sucesivas versiones de este documento fueron publicados, de manera definitiva, en 2004. Desde entonces, no ha cesado la discusión internacional sobre la conveniencia o no de adoptar dichas medidas, más cuando el acuerdo original no ha concluido su plena implementación en el mundo. Adicionalmente, algunos de los países desarrollados que participaron activamente en el desarrollo de dicho documento hicieron salvedades para su adopción, además de la continua postergación de las fechas para su implementación. Sin embargo, buena parte de los países desarrollados ya ha comunicado las fechas esperadas de implementación en sus instituciones. Incluso, Estados Unidos, que no se mostró propenso a participar en las discusiones, terminó haciéndolo, aunque a medias, comprometiéndose

a que haría que dicho acuerdo fuera de obligatorio cumplimiento sólo para los bancos que tuvieran operaciones internacionales significativas.

Con la incertidumbre sobre la implementación de este nuevo esfuerzo para fortalecer el sistema financiero global, aun para aquellos países que se encuentran en niveles superiores de desarrollo de sus mercados, los beneficios de este nuevo acuerdo de capital, llamado comúnmente Basilea II, no son tan claros para los países emergentes.

En países en los cuales hay una presencia importante de bancos ex-

* Vicepresidente e investigador de Anif, respectivamente. Este artículo se basa en un estudio realizado por Anif, como parte del estudio del Banco Interamericano de Desarrollo "Adopción y Adaptación de Basilea II en América Latina. E-mail: crojas@anif.com.co.

** Princeton-in-Latin America Fellow de Anif a la fecha de la elaboración del estudio.

tranjeros cuya casa matriz reside en países que se han comprometido con la implementación del mismo, los incentivos para implementar el acuerdo surgen de la necesidad misma de estos bancos de cumplir con los requerimientos de su casa matriz. Teniendo en cuenta las consideraciones del acuerdo, es del interés de estas filiales que el gobierno local adopte los estándares de Basilea, para nivelar sus condiciones con la de la competencia local.

Por todo lo anterior, el estudio de los avances en una región como América Latina es relevante, no sólo para la región, sino como ejemplo para otros países en vía de desarrollo. El presente artículo hace una evaluación del grado de preparación que tiene Colombia para implementar el nuevo acuerdo de Basilea, tanto desde la capacidad del regulador, como del sistema bancario mismo. Por medio de entrevistas extensas, a partir de un cuestionario elaborado para tal fin, encontramos

que Colombia se encuentra preparada para tal reto, pero son necesarios algunos ajustes en los actores para asegurar que esta implementación logre los objetivos propuestos.

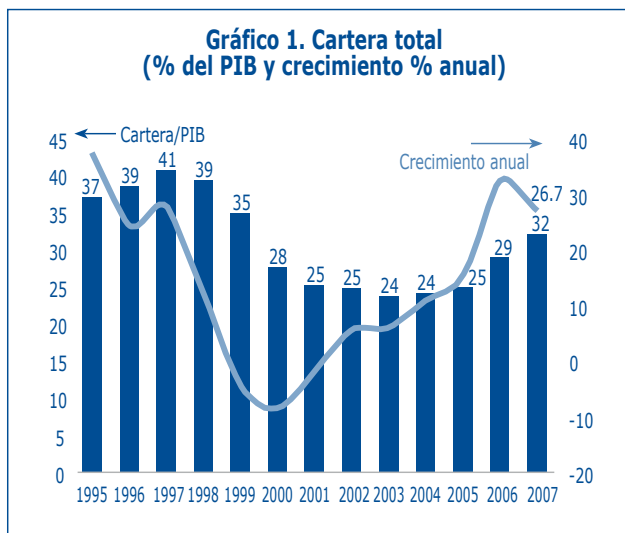
Colombia: un estudio de caso interesante

El sistema financiero colombiano ha tenido una dinámica muy interesante. La profunda crisis financiera vivida entre 1999 y 2001 generó un

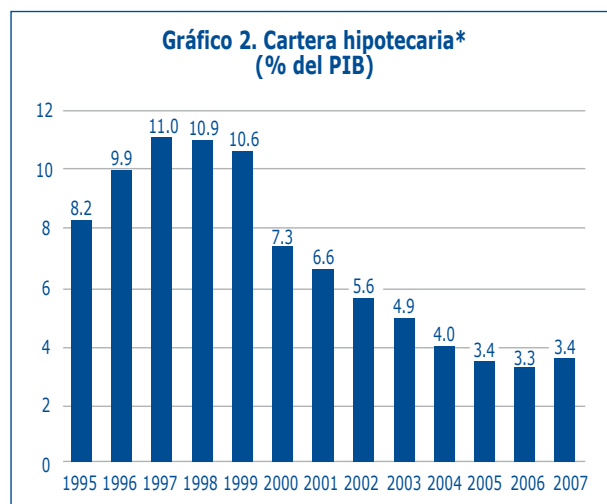
retroceso en la profundización financiera, principalmente debido a la pérdida de importancia del crédito hipotecario (gráficos 1 y 2). En ese período se dio un proceso de consolidación del sistema, impulsado por dicha crisis. Ésta fue seguida por un ciclo de recuperación (2002-2007) y consolidación, que trajo consigo una nueva ola de fusiones y adquisiciones impulsada por decisiones estratégicas, la aparición del microcrédito y el crecimiento acelerado del crédito de consumo (gráfico 3). Aun así, la profundización del crédito en Colombia es relativamente

baja, habiendo perdido cerca de 15 puntos del PIB desde la crisis (1999) hasta su punto más bajo. A pesar de los progresos, la relación cartera/PIB fue de apenas 31% al cierre de 2007.

Por otra parte, la composición accionaria de la banca tiene una preponderancia de la banca privada nacional, que compite con importantes jugadores globales, y con mínima participación directa del Estado. En

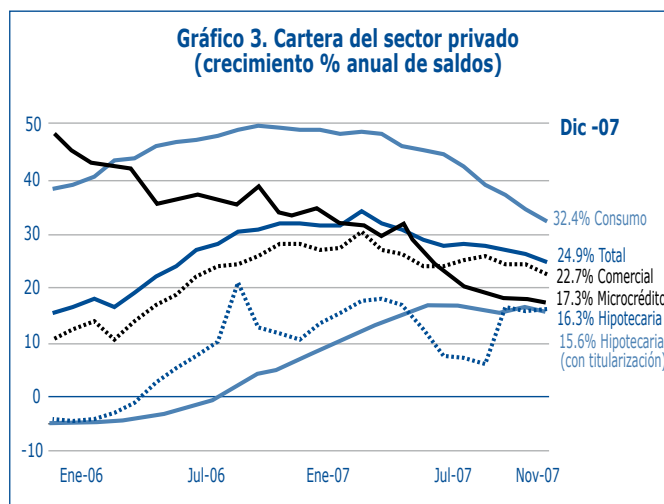


Fuentes: Superintendencia Financiera de Colombia, Dane y cálculos Anif.



* incluye titularizaciones.

Fuentes: Superintendencia Financiera de Colombia, Dane y cálculos Anif.



Fuentes: Superintendencia Financiera de Colombia, Titularizadora Colombiana y cálculos Anif.

primer lugar, la mayor parte del sistema bancario es de origen local: 10 de los 16 bancos que estaban operando al cierre de 2007 eran de capital local. No sólo esto, sino que los principales bancos, medidos por activos o por capital, son locales: para esta misma fecha, dos conglomerados de propiedad local controlaban cerca del 50% de los activos del sistema financiero. Pero, por otra parte, a diciembre de 2007, el 22% de los activos bancarios estaba en poder de filiales de bancos extranjeros, incluyendo el cuarto banco por activos (cuadro 1). En segundo lugar, el impulso inicial hacia el fortalecimiento del sistema surgió en momentos de recuperación de la peor crisis financiera de la historia de Colombia.

Así, la implementación del nuevo acuerdo de Basilea para el caso colombiano es especialmente interesante para otros países. El impulso inicial hacia el fortalecimiento del sistema surgió, como ya lo mencionamos, en

momentos de recuperación de la peor crisis financiera de la historia de Colombia. Adicionalmente, y, por temas de composición accionaria, cualquier impulso hacia la implementación del acuerdo no tiene carácter de imposición externa; por el contrario, ésta solo es posible si las instituciones locales muestran interés en su adopción. Posiblemente el reconocimiento de las fallas que llevaron al país a esta crisis generó un interés por avanzar hacia estándares más afinados en la cuantificación del capital y su mayor relación con el nivel de riesgo.

Metodología

Para llevar a cabo el análisis sobre el grado de preparación del sistema

para la implementación de Basilea II, se desarrollaron dos cuestionarios detallados: uno para el regulador/supervisor y otro para las entidades financieras. Los cuestionarios se estructuraron siguiendo el orden del

Posiblemente el reconocimiento de las fallas que llevaron al país a esta crisis generó un interés por avanzar hacia estándares más afinados en la cuantificación del capital y su mayor relación con el nivel de riesgo.

documento del acuerdo, divididos en los tres pilares del mismo: 1) capital, 2) regulación, y 3) transparencia y disciplina de mercado, según la figura 1. Estos cuestionarios fueron seguidos por entrevistas a profundidad, que permitieron conocer en mayor detalle las respuestas. Las instituciones escogidas suman más del 60% de los activos y tienen diferentes características, con lo cual consideramos que sus respuestas se pueden extrapolar al total del sistema.

Avances hacia Basilea

Si bien el gobierno colombiano nunca hizo explícito su interés en adoptar Basilea II, desde el año 2001 ha hecho avances significativos en los requerimientos de manejos de riesgo para las entidades bancarias. Concretamente, la Circular Externa 011 de marzo de 2002 obligó a las entidades bancarias a crear un Sistema de Administración de Riesgo Crediticio (SARC) para cada entidad, siguiendo unos parámetros contenidos

Cuadro 1. Composición accionaria del sistema bancario en Colombia (a diciembre 31 de 2007)

Privados	Propiedad (%)	Activos (%)	Crédito
Bancolombia	Local	21	22
Banco de Bogotá*	Local	14	14
Davivienda	Local	12	12
BBVA	Extranjera	11	11
Occidente*	Local	7	7
Banagrario	Local-Público	6	3
Banco Popular*	Local	5	5
BCSC	Local	4	4
Red Multibanca Colpatría	Local	4	5
Citibank	Extranjera	3	4
Sudameris	Extranjera	3	2
Crédito	Local	3	3
Banco Santander	Extranjera	3	3
Banco AV Villas*	Local	3	3
HSBC	Extranjera	1	1
ABN Amro Bank	Extranjera	0	0
Total locales		78	78
Total extranjeros		22	22
Públicos		6	3
Total		100	100

* Grupo Aval.

Superintendencia Financiera y cálculos Anif.

en dicho documento. Esta circular efectivamente cambiaba el enfoque de supervisión, trasladando parte de las responsabilidades sobre los requerimientos de capital hacia cada una de las entidades. En esencia, las directrices para el establecimiento

sería, dos años más tarde, el nuevo acuerdo de capital.

Sin embargo, este impulso inicial, que se concentró en el riesgo crediticio, se encontró con las realidades de un sistema que estaba débil, y que no tenía los recursos humanos ni técnicos para dedicarse a este nuevo proyecto. Las instituciones no tenían la profundidad y amplitud de información requerida, y el regulador no tenía los medios para llevar a cabo la transformación que necesitaba para cumplir sus nuevas funciones. Este impulso, considerado por algunos como muy agresivo, dirigía

las instituciones hacia la creación de modelos internos de medición de riesgo crediticio (enfoque IRB), que requerían gran cantidad de informa-

ción detallada. Teniendo en cuenta la reciente crisis y las fusiones que de ésta habían surgido, la existencia y la calidad de la información dejaban mucho que desear. Así, los requisitos para la creación de un modelo interno eran demasiado estrictos, haciéndolos prácticamente imposibles de cumplir.

Ante esta realidad, en 2004, la Superintendencia Bancaria creó un modelo de referencia, sobre cuya base se deberían hacer mediciones de pérdidas esperadas y, por tanto, de provisiones. Finalmente, el 1 de julio de 2007 entró en vigor el modelo de referencia para carteras comerciales.

Así como se ha avanzado en el manejo del riesgo crediticio, también se han hecho avances importantes en otros riesgos: operacional (SARO), de lavado de activos y financiación del terrorismo (SARLFT) y de liquidez (SARL). Éstos, sin embargo, han sido orientados más hacia la prevención y la cuantificación de eventos, y menos hacia la medición y su incorporación en los requerimientos de capital.

A pesar de los tropiezos en el ámbito regulatorio, las instituciones han ido avanzando en sus mecanismos de medición y mitigación de los diferentes riesgos. De allí que, por lo menos parcialmente, se ha cumplido el objetivo de profundizar el manejo y la medición de los riesgos por parte del sistema bancario.

¿Está preparado el sistema financiero?

Si bien Colombia no ha hecho un compromiso explícito para la implementación de Basilea, la evaluación que surge de las entrevistas sugiere que el país va en este sentido. Las normas dictadas para el manejo de riesgo son “en el espíritu” de Basilea, denotando una preocupación por la medición y el manejo sofisticado de los riesgos, con un carácter holístico del mismo,

A pesar de los tropiezos en el ámbito regulatorio, las instituciones han ido avanzando en sus mecanismos de medición y mitigación de los diferentes riesgos.

de este sistema seguían de cerca lo relativo a riesgo de crédito y responsabilidad de supervisión estipulados en los borradores iniciales de lo que

Figura 1.
Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea

1. Requisitos mínimos de capital	2. Supervisión del requerimiento de capital	3. Disciplina de mercado
<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo crediticio <ul style="list-style-type: none"> — Enfoque <i>standard</i> — Enfoque Modelos Internos (IRB) • Riesgo de mercado • Riesgo operacional • Requisitos de capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión <ul style="list-style-type: none"> — Enfoque basado en riesgos — Capacidad • Validación de modelos • Profundidad y amplitud • Capital adecuado • Señales de alerta temprana 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Revelación de información <ul style="list-style-type: none"> — Estructura de capital — Prácticas de medición y manejo de riesgo — Perfil de riesgo — Suficiencia de capital

* incluye titularizaciones.
Fuente: cálculos propios.

partiendo de la estructuración de procesos, hasta la cuantificación de los eventos. En general, por tanto, se ha ido avanzando en el tema regulatorio. Sin embargo, las entidades bancarias consideran que no es claro el proceso para la aprobación de modelos internos y que, adicionalmente, los requisitos de calidad de la información son demasiado exigentes. La percepción es que la misma Superfinanciera no tiene claro qué debe exigir para la aprobación de los mismos.

En el tema de medición de riesgos, tanto de mercado como de crédito, los “modelos de referencia” no generan incentivos para la creación de modelos internos. Sin embargo, las propias entidades han ido avanzando en la creación de éstos, aunque sólo sean utilizados internamente. La falta de una directiva sobre los requisitos de capital ha sido, por lo menos parcialmente, compensada por la imposición de provisiones generales contracíclicas que, efectivamente, hacen que se generen mayores niveles de capital por medio del gasto.

Además de los avances logrados en el aspecto reglamentario, el mismo supervisor ha evolucionado: la integración de la supervisión bancaria y de valores, llevada a cabo en 2005, así como su reorganización por tipos de riesgos, para hacer una “supervisión por riesgos”, muestran el compromiso de la entidad para profundizar en este aspecto de Basilea. Los esfuerzos hechos para fortalecer su capacidad técnica ya se notan, principalmente al nivel directivo. Sin embargo, falta trabajar más en el fortalecimiento del equipo humano, para asegurar que éste tenga la suficiente profundidad y amplitud para poder cambiar la forma de hacer la supervisión.

En el tema de las señales de alerta temprana para ejercer la regulación, la intervención judicial reciente genera incentivos perversos en el ente

supervisor, sesgando su postura hacia la inacción.

En temas de transparencia, ha habido mejoras importantes recientemente, en especial en la divulgación de información relativa a los riesgos. Pero, el mercado aún no premia las mejores prácticas en ese campo.

Por el lado de las instituciones bancarias, se nota un creciente nivel de sofisticación en el manejo de los temas de riesgo. Los esfuerzos hacia el fortalecimiento de estas áreas son evidentes. La sofisticación en el número y calidad de los modelos, y el uso de los mismos para tomar decisiones de negocios sugieren que los bancos están preparados para implementar Basilea II, por lo menos en su componente técnico. Si bien estos modelos no han sido aprobados por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), las entidades se sienten lo suficientemente seguras como para incorporarlos en sus decisiones diarias.

El estudio encontró diferencias menores entre instituciones, independientemente de su tamaño, propiedad accionaria (local o extranjera) o historia (banca comercial o hipotecaria). Las diferencias en grados de avance, sin embargo, sí se dan según el tipo de riesgo. El riesgo de mercado, con sus modelos y la incorporación de los resultados de la evaluación del mismo, es el más avanzado. El riesgo de crédito tiene diferentes grados de avance dentro de las instituciones y éste depende de su enfoque de negocio. En temas de riesgo operacional hay un rezago generalizado, que es algo común en el resto del mundo.

Las instituciones encuestadas se encuentran más avanzadas que el supervisor en varios temas: por ejemplo, algunas han ido desarrollando modelos internos para estimar sus requerimientos de capital. En las filiales de bancos extranjeros, esto responde más a un requerimiento de sus casas matrices, mientras que en las instituciones locales responde a iniciativas internas. El sistema ban-

Falta trabajar más en el fortalecimiento del equipo humano, para asegurar que éste tenga la suficiente profundidad y amplitud para poder cambiar la forma de hacer la supervisión.

cario ha avanzado de manera importante en su conocimiento de Basilea II y también en su infraestructura de información. Así, ha creado bases de datos integradas y funcionales que permiten hacer un manejo consolidado de la información, con gran costo para las entidades.

En el tema de la supervisión, las entidades reconocen los avances logrados en este sentido bajo el actual supervisor, pero consideran que el nuevo esquema de supervisión por riesgos genera duplicidad en reportes hacia el supervisor, por falta de comunicación interna dentro de la SFC. Reconocen la insuficiencia de personal capacitado al interior de la Superintendencia y reconocen que no hay claridad en diversos temas.

Las mismas entidades han iniciado procesos de mejoramiento en temas de transparencia, reconociendo la importancia que va a tener la disciplina de mercado. La modificación

de la estructura organizacional de las instituciones, con la creación de vicepresidencias o direcciones generales especializadas en el tema, además de la elevación de los temas de riesgo a la agenda de las juntas directivas de las instituciones, sugiere la importancia que el manejo del riesgo ha alcanzado en el sistema, por lo menos de manera nominal. Este

colombiano. Concretamente, es necesario ajustar los niveles para considerar créditos corporativos, Pyme y microcrédito, de tal forma que éstos correspondan a la realidad empresarial colombiana.

Los parámetros deben ser ajustados a la realidad colombiana, por cuanto dependen de prácticas comerciales locales, jurisprudencia, etc, lo mismo que los requisitos para información interna a ser usada en los modelos, en temas como longitud y detalle de la información.

Colombia, por su lado, ha hecho avances importantes en otros riesgos que pueden ser más importantes para el país y que no aparecen en el Acuerdo, como es el caso del riesgo de liquidez y el del lavado de activos.

El mayor desafío para las entidades bancarias es el de continuar en el proceso de mejoramiento de la información y la capacitación de sus funcionarios en los temas de riesgo.

compromiso de las instituciones viene desde la dirección y ha permeado los niveles inferiores de la organización, creando así la cultura del riesgo. En la práctica, sin embargo, falta evaluar si el conocimiento especializado sí llega hasta el máximo órgano directivo de las instituciones.

Posiblemente donde aún falta algo de trabajo es en el pilar de la disciplina de mercado. Esto, sin embargo, es una consecuencia más del atraso del mercado de capitales en el país, en el cual la poca profundidad del mismo no permite una discriminación de la calidad de la información revelada.

Adaptaciones para el caso colombiano

Así como la SFC ha utilizado las provisiones contracíclicas en vez de exigir un modelo de capital, el Acuerdo de Basilea necesita ajustes para volverlo aplicable al contexto

Conclusiones


A pesar de que la SFC no ha emitido concepto sobre la adhesión al Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, tanto el supervisor como las entidades bancarias han avanzado de manera importante en esa dirección, en particular en los temas de riesgo crediticio. Si bien se han notado algunas limitaciones, comunes en otras latitudes, no parece haber ningún impedimento relacionado con la estructura del sistema que sugiera que no se puedan superar los obstáculos a la implementación del mismo.

Por una parte, la SFC, en su objetivo de expandir su reglamentación de los sistemas de administración de riesgo (SAR), ha generado importantes avances en las prácticas de manejo de riesgos en el sistema bancario, a tal punto que las decisiones del tema han escalado en importancia en las organizaciones.

Se podría pensar que, dada la importancia de las instituciones locales en el sistema, se podrían crear incentivos para generar arbitrajes regulatorios a favor de éstas y en contra de las filiales de bancos obligados a implementar Basilea II. Sin embargo, y posiblemente por los esfuerzos de la SFC de comunicarse con los entes supervisores de las casas matrices de éstos, las probabilidades de existencia de arbitraje regulatorio son mínimas.

La adopción de modelos de referencia por parte de la SFC no ha generado incentivos para construir modelos internos. Para ello, es indispensable el fortalecimiento de la capacidad técnica de la institución. En la medida en que su capacidad para aprobar modelos internos mejore, y que se formalicen y aprueben los modelos ya existentes, se espera que el trabajo de aquellos que se han tomado más en serio la implementación de Basilea se vea compensado por su liderazgo. Si, por el contrario, no se da este avance hacia los modelos internos, la permanencia del modelo de referencia generará problemas sistémicos. Éste es un reto importante para el supervisor.

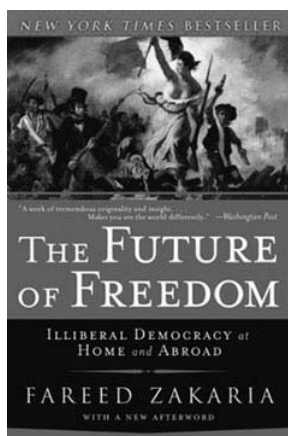
El mayor desafío para las entidades bancarias es el de continuar en el proceso de mejoramiento de la información y la capacitación de sus funcionarios en los temas de riesgo.

En resumen, las condiciones para la implementación de Basilea II parecen propicias. Esta implementación, sin embargo, debe tener en cuenta aspectos locales para hacerle ajustes al Acuerdo, de tal forma que sea aplicable en Colombia. Para ello, sin embargo, es indispensable que la SFC comunique un plan realista y creíble para su implementación en un período de 3 a 5 años. De esta forma, tanto el supervisor como sus supervisados pueden tener una idea clara del objetivo y así planear el futuro de sus instituciones. 

El futuro de la democracia: democracia no-liberal en casa y en el exterior *

Libro escrito por Fareed Zakaria

Comentado por: Sergio Clavijo



Pocas veces se encuentra uno con sólidos argumentos y consistencia analítica cuando el tema se refiere a la política. La clave del magnífico escrito de Fareed Zakaria (2004) radica en su solidez teórica como científico político de Harvard y su cercanía con el día a día de muchos gobernantes, no sólo en los países desarrollados, sino también en los países emergentes (especialmente en India y China). No en vano, Zakaria se ha convertido en la estrella analítica de CNN, canal televisivo caracterizado por su independencia política.

¿Cuáles es el postulado central de Zakaria? Que no basta con tener elecciones bajo esquemas relativamente libres para llegar a contar con un Estado que pueda operar democráticamente en el día a día. Se requieren muchos elementos: balances y contrapesos institucionales (ahora magullados en muchos países emergentes por la viruela reeleccionista y mesiánica); bipartidismo fuerte y, por último, medios de comunicación independientes y participación fluida de los ciudadanos (capital social activo).

Sobre el tema institucional, nuestra interpretación de lo dicho por Zakaria es la siguiente. El desarrollo de una cultura democrática depende del “orden de los

factores” en algo tan esencial como el *motto* internacional que llevan muchos emblemas nacionales: ¿“Libertad y orden” u ¿“Orden y libertad”?

En el mundo anglosajón fue primero la libertad y después el orden. La libertad dio origen a las villas y los burgos, donde se desarrolló el comercio a partir de la Edad Media. Este intercambio de mercancías y dinero evolucionó hacia el capitalismo manufacturero de Manchester (*par excellence*). Esa “libertad” se fue organizando a través de la práctica diaria y, por ejemplo, su sistema legal se fraguó alrededor de la Ley del Común (*common-law*). Este desarrollo fue peculiar respecto al sistema de códigos-reglados que se darían en Francia y España (Clavijo, 2001; Cepeda, 2007). Pero, prácticamente en toda Europa occidental, los Estados modernos surgieron en ese orden de factores: la libertad fue primero y después vino el orden legal.

Por contraste, los países emergentes de Asia durante el siglo XX (Corea, Taiwán, Tailandia o Malasia) optaron

* F. Zakaria (2004), *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton Books, NY.

por invertir el orden de los factores: orden, primero y a la fuerza, y libertad después (y... cuando buenamente se pueda). La conclusión que uno extrae es que “el orden de los factores” sí ha alterado el producto, si bien es cierto que el mundo emergente probablemente no tuvo oportunidad histórica diferente a esa.

En todos estos casos se ha generado un “remedio” de democracia, lo que académicamente ahora se llama democracia no liberal (*illiberal*). Más aun, Zakaria profundiza sobre este espécimen que se ha generado en América Latina y concluye que se trata de democracias que no logran operar como tales, que podríamos denominar “disfuncionales”. Dichos Estados semiparalizados son incapaces de profundizar sus mercados al carecer de reglas fuertes sobre: 1) quiénes toman las decisiones (los parlamentos por concesión y delegación de las mayorías partidistas); y 2) cuáles son los sistemas de premios y castigos a nivel social, que deberían estar enmarcados en arreglos legales eficientes y prácticos.

Pero tal vez lo más interesante de Zakaria es que también analiza el serio problema que puede causar una democracia mal entendida. Para ello contrasta la “democracia representativa” con la democracia “de participación directa”. Zakaria considera que la “democracia representativa” funciona bien cuando se tiene un bipartidismo vigoroso, de lo cual carece buena parte del mundo emergente. Es común (y patético en Colombia) que los terceros partidos convoquen a referendos (“preguntarle al pueblo”) cuando pierden por votación en el Congreso de la República. ¿Acaso las elecciones no consisten en “preguntarle al pueblo” periódicamente sobre cuáles son los congresistas que deberían tomar en su nombre las decisiones más importantes?

Sobre la inoperancia de la democracia “directa”, Zakaria ilustra el caso del Estado de California, cuando a alguien se le ocurrió

“preguntarle al pueblo” si querían más impuestos o menos impuestos (1974-1975). El pueblo “en su sabiduría” votó por el NO en dicho referendo. Pero lo que no entendieron es que ello los conduciría a graves apagones energéticos unos años más tarde, sencillamente porque dicho Estado se privó de recursos de expansión energética.

Al pueblo se le puede preguntar directamente en referendos a qué hora quiere que le recojan la basura (ni siquiera cuántas veces a la semana). Eso es lo que se hace en los cantones de Suiza; ellos viven felices y entienden que las decisiones importantes no deben estar directamente en sus manos, sino de los expertos que los representan en el Congreso. Así, la democracia representativa arroja un Estado funcional y operativo.

El peligro de los referendos, una completa desfiguración de la democracia representativa, ahora se ha extrapolado de lo micro (horario de la basura) a lo macrofundamental: la reelección inmediata y, a veces indefinida, de quienes están en el poder. Esto destruye los “balances y contrapesos” a nivel institucional, siendo el caso más reciente e ilustrativo el de Colombia (Anif, 2008; Botero, 2008).

Ha quedado claro que los arreglos bajo las “democracias representativas” son, en realidad, bastante frágiles. Basta con que alguien llegue al poder, se haga a las mayorías parlamentarias e impulse reformas constitucionales. Difícilmente las Altas Cortes podrían

Pero tal vez lo más interesante de Zakaria es que también analiza el serio problema que puede causar una democracia mal entendida. Para ello contrasta la “democracia representativa” con la democracia “de participación directa”.

oponerse a ello, así se trate de “cláusulas pétreas”. Todo esto deja clara la importancia de reelegir las buenas políticas, antes que las personas.


Por último, Zakaria concluye que los nuevos Estados, resultantes de las colonias, han sido de dos tipos. A unos se les dio prematuramente la libertad (*enfranchising*), típicamente al norte de África. La mayoría de éstos terminaron en tempranas tiranías y recurrentes golpes de Estado. En cambio a otras colonias se les mantuvo oprimidas por largos períodos, hasta que éstas se “liberaron” y en medio de “patrias bobas” crearon sus bases constitucionales. Pero estos países liberados encontrarían serios problemas a la hora de consolidar sus instituciones y ejecutar prácticas conducentes a consolidar una democracia operativa, como fue el caso de América Latina.

En este último caso ha habido desarrollos de todo tipo. Unos gobiernos han trabajado arduamente para bajarse “del primer mundo” al “tercero” y finalmente lo han logrado tras cerca de un siglo de destrucción de sus dotaciones naturales-humanas, sus instituciones y de sus balances y contrapesos (Argentina). Otros gobiernos han recurrido a “primero el orden” y a mantener el curso de sus políticas económicas durante décadas, hasta que den sus frutos (Indonesia, Malasia y Chile). Sus democracias aún son frágiles, pero debe abonárseles su trabajo en pos de complementar el orden con la posterior libertad.

¿Y Colombia? Por mucho tiempo nos sentimos que éramos el orden por excelencia, frente a golpes militares recurrentes en la región. De hecho, el mayor “des-orden” que sufrimos fue el paréntesis democrático del Frente Nacional (1958-1974). Pero nuestra libertad era precaria y, sobre todo, socialmente inequitativa. Fue así que, como resultado de esta debilidad social-institucional, durante los

años 1970-1980 nos fuimos “descuadernando” por cuenta del narcotráfico y la guerrilla, al tiempo que las libertades permanecían estancadas. Todo esto hizo catarsis con el mundo de los desplazados por la violencia y la falta de oportunidades; más de un millón de tras-humantes por Colombia.

Hasta que llegó Uribe-I (2002-2006) con su acertada visión de “Primero el orden”; el país creció nuevamente y la inversión privada haló la economía. Pero como dicho modelo parecía no haber culminado su tarea, se alteraron los arreglos institucionales para extenderlo a Uribe-II (2006-2010). El Congreso y las Altas Cortes conceptuaron que los arreglos institucionales no sufrirían menoscabo, pero esto no ha sido así, como ya lo señalamos. Lo más grave de todo, como anotaría Zakaria, es que ahora se está optando por el peor de los caminos: el remedo de la “democracia representativa” (“pregúntele al pueblo”...) para acomodar la institucionalidad a una coyuntura mesiánica bien particular.

Este tipo de análisis, Zakaria (2008) ahora los ha extendido y profundizado al caso de Estados Unidos, India y China, con interesantes lecciones que ya tendremos oportunidad de comentar en otra ocasión. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2008), “Balances y contrapesos institucionales en Colombia”, *Informe Semanal* No. 951, octubre.
- Botero, J. H. (2008), “Heterodoxia constitucional”, La República, noviembre.
- Cepeda, M.J. (2007), *Polémicas constitucionales* (Legis Editores).
- Clavijo, S. (2004), *Descifrando la ‘Nueva’ Corte Constitucional*, Libros de Cambio, Editorial AlfaOmega, febrero.
- Zakaria, F. (2004), *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton Books, NY.
- Zakaria, F. (2008), *The Post-American World*, W.W. Norton Books, NY.