

# Confrontaciones en torno al Sector Financiero: anotaciones sobre un problema político

Mauricio Avella Gómez

*"En vano trataremos de buscar la felicidad en el país asegurándole por medio de reformas constitucionales y legales el goce razonable de las libertades públicas, si no logramos organizar un buen sistema de finanzas".*

Antonio José Uribe  
Discurso ante el Senado de 1909

## I Introducción

Dos temas han colmado buena parte de las discusiones públicas durante el último año: el desequilibrio desmesurado de las finanzas del Estado y el colapso de algunas instituciones financieras privadas, que se ha considerado como la revelación de una crisis profunda que compromete a la totalidad del sector financiero institucional.

Las controversias sobre los temas señalados han recibido un especial aliento de los economistas quienes en razón de su formación profesional han contribuido a elucidar diversos aspectos de la discusión, poco

conocida por la opinión más ilustrada y aún por los especialistas más connotados. En el caso de las finanzas del Estado, el aporte de los economistas se ha concentrado, de una parte, en el debate de las definiciones y de las relaciones conceptuales, que en el ámbito técnico son indispensables en la labor de medición y pronóstico de la situación fiscal, y de la otra en la evaluación de las repercusiones macroeconómicas de un estado deficitario del fisco. En lo atinente al sector financiero la polémica se ha enderezado principalmente al cuestionamiento del marco jurídico que regula las actividades del sector, y a relativizar la capacidad de los aparatos del Estado previstos para el control y la vigilancia de las instituciones financieras. Aquí, la participación de los economistas ha tenido que abrirse paso en el escenario de las oposiciones jurídicas para evaluar las distintas circunstancias de orden económico que han podido conducir al actual estado de cosas, y para cotejar ante la opinión nacional las opciones de cambio, de reorientación o de

sustitución de la estructura financiera vigente.

Sin embargo, el compromiso fundamental de la profesión en los debates mencionados, no proviene solamente de la competencia y oportunidad de las contribuciones analíticas y de las propuestas de cambio, sino del carácter eminentemente político de los problemas en consideración.

En realidad, la encrucijada fiscal ha puesto, de nuevo, sobre la mesa de las discusiones, la connotación política implícita en la estructura presupuestal del Estado, vale decir, en la distribución de los gravámenes impositivos, en la asignación de los gastos, en las prioridades de inversión y en las fuentes de financiación del gasto diferentes a las impositivas. Igualmente, los insucesos ocurridos en el campo financiero, han clausurado una década de reconocimientos permanentes acerca de la bondad intrínseca de los sistemas imperantes en el proceso de intermediación financiera, han colocado en tela de juicio la dogmática que pretendía hacer del sector financiero un *deus ex machina* del desarrollo económico y han estimulado algunas iniciativas gubernamentales y parlamentarias para recuperar la confianza pública y reorganizar el conjunto de las actividades institucionales de intermediación financiera. El transfondo político de la cuestión financiera se advierte cuando se inquiere acerca de las formas de participación del Estado en la actividad financiera, y cuando se interroga acerca de los circuitos recorridos por el ahorro de la comunidad y la repartición social del crédito.

Los problemas afrontados por la profesión, trascienden entonces el

ámbito puramente técnico para adquirir la identidad de problemas propios de la economía política.

La entidad política de las finanzas del Estado no sólo es incuestionable sino que las finanzas estatales constituyen uno de los senderos más apropiados para emprender la averiguación de la vida política de una sociedad:

“Las finanzas públicas se han convertido en una de las mejores referencias para iniciar la investigación sobre una sociedad, particularmente, aunque no en términos excluyentes, de su vida política. Lo prometedor de este enfoque se aprecia especialmente en los momentos decisivos o en aquellas épocas en las cuales las formas existentes comienzan a extinguirse y a transformarse en algo nuevo. Esto es cierto, tanto en relación con la importancia causal de la política fiscal (en la medida en la que los acontecimientos fiscales son un importante elemento del surgimiento de todo cambio) como con relación a la importancia sintomática (ya que todo lo que sucede tiene su reflejo fiscal)”<sup>1</sup>.

La dimensión política asociada a los procesos de financiación en la economía se deriva de la competencia de los grupos sociales por los recursos financieros, y de la presencia del Estado, como representante de los intereses comunitarios, en la regulación y vigilancia de los agentes de

<sup>1</sup> Schumpeter, Joseph. “The crisis of the Tax State” en *International Economic Papers* (1954).

la intermediación financiera, o también, en el ejercicio mismo de la intermediación. La participación del Estado, tal como se la concibe dentro de los esquemas liberales, resulta incuestionable en las actividades financieras. Aún más, la ingerencia estatal tiende a multiplicarse en la medida en la que gana en complejidad el cúmulo de las actividades financieras. Esto debería suceder, si en verdad el Estado refleja los intereses de la comunidad por encima de los intereses particulares. En realidad, no es más que una extensión del *ius monetandi* en una economía en la cual se han diversificado las formas de liquidez financiera y se han multiplicado los canales de irrigación crediticia. Y este *ius monetandi*, es un privilegio que el Estado deberá resguardar para sí, "como habrá de conservarlo mientras la dirección de los negocios públicos obedezca al interés social y no al de las clases monopolistas..."<sup>2</sup>.

Estas notas se ocupan, brevemente, del debate surgido recientemente alrededor del sector financiero. Las discusiones han variado desde aquellas que han centrado la atención en las acciones individuales de algunos administradores de instituciones financieras, las cuales se consideran reñidas con el decálogo del profesionalismo bancario, hasta aquellas que sugieren que las anomalías observadas en el campo financiero no son independientes de las circunstancias generales del desarrollo de la economía, pasando por las que señalan que el punto focal de la problemática reside en la inoperancia de los esque-

mas jurídicos creados en el pasado para la regulación de las funciones de intermediación financiera. Hay, sin embargo, un factor común que sobresale por encima de la diversidad de las explicaciones referidas, aunque su mención no haya sido prácticamente explícita; se trata del planteamiento de aspiraciones y valores ideales que resumen el pensamiento de unos individuos o de ciertos grupos sociales acerca de los trazos predominantes de una estructura financiera deseada. De aquí, el que la controversia agitada en torno a las características definitorias de la estructura financiera deseada sea un tema de índole política, no circunscrito simplemente al ajuste o a la renovación de los encuadramientos jurídicos, como un problema de mecánica, si bien la remodelación de los fundamentos jurídicos puede ser primero, la exigencia, y luego la expresión de *uno* de los aspectos de la estructura financiera deseada.

Las ideas que se presentan, en adelante, son las que siguen: en primer lugar se destaca la naturaleza política del debate acerca de la estructura financiera deseada. Ya sea que se transite por los senderos de la Economía del Bienestar o que se recorran las sendas de la Economía Política, se advierte la semejanza política de la polémica formada en torno al escogimiento de una cierta estructura financiera.

En segundo lugar se sugiere que una estructura financiera no puede comprenderse solamente a partir de los esquemas jurídicos que regulan el universo de las operaciones financieras, o según los modelos organizacionales prevalecientes —banca especializada o universal—, o de acuerdo a los

<sup>2</sup> Caro, Miguel Antonio "Mensaje Presidencial al Congreso de 1894" en *Escritos sobre Cuestiones Económicas* (Banco de la República, Bogotá, 1956: pg. 76).

signos predominantes de la política financiera, en fin, que una visión panorámica requiere el reconocimiento global de aquellas y otras facetas que cubren la complejidad de las manifestaciones de una estructura financiera. Se propone entonces acoger una concepción de la estructura financiera, según la cual, ésta última sería el resultado de la articulación de un conjunto de relaciones características en el área del desarrollo económico, en el campo de la asimilación de tecnologías para la prestación de los servicios financieros, en el dominio de los enfoques reinantes acerca de las formas como debe cumplirse la función financiera en la economía, en la esfera de la participación del Estado en el sector financiero.

En tercer lugar, se realiza una presentación rápida de los aspectos más destacados de las iniciativas de reforma del sistema financiero que cursan actualmente en el Parlamento. Al discutir las alternativas de reforma se obtienen las siguientes conclusiones principales: **Primero**, las propuestas significan un avance significativo en diversas materias tales como el desarrollo al nivel de las normas, de los conceptos de intermediación financiera y de la actividad financiera entendida como servicio público; en este último caso, es particularmente importante el empleo de concepto de concesión, el cual reafirma que el Estado delega el manejo del crédito y del ahorro, dejando para sí la vigilancia y el control de las actividades que se han confiado al sector privado. También son destacables las iniciativas orientadas a restringir la extensión de la propiedad sobre otras empresas como las que manejan los medios de comunicación.

**Segundo**, el énfasis de los proyectos cubre principalmente el aspecto de la reordenación jurídica del sector financiero. En este campo, el tema central lo constituye el esquema organizativo para la prestación de los servicios financieros, vale decir, el ejercicio de la actividad financiera a través de entidades especializadas o de grupos financieros. Sin embargo, no existe en las exposiciones de motivos un planteamiento general que evoque los aspectos diversos de una estructura financiera tal como se la concibe en estas notas.

**Tercero**, en concordancia con el punto anterior, si bien se refuerza la intervención estatal mediante el reconocimiento de que la actividad financiera privada se realiza en virtud de una concesión del Estado, no se menciona la posibilidad de su actuación como agente económico en el sector financiero. Excepcionalmente se alude a la banca oficial pero únicamente para declarar que se requiere asignarle una ubicación adecuada en la clasificación de las entidades financieras. Precisamente al esclarecer que la actividad financiera constituye un servicio público y que su ejercicio se realizaría por medio de concesiones temporales se advierte que el Estado se reserva el derecho de control y vigilancia de las actividades financieras. En realidad, lo que se revitaliza es el derecho de control y vigilancia, hecho que constituye un avance efectivo en la intervención, pero de ninguna manera se promueve la participación activa del Estado, como agente económico, en el sector financiero.

**Cuarto**, con motivo de algunos sucesos del sector financiero que han reclamado la atención pública, y lue-

go, a partir de las propuestas presentadas al Parlamento por sectores diferentes dentro del partido liberal, se ha puesto en "capilla" lo que se ha motejado como la concentración financiera. Medios de opinión diferentes han reproducido las discusiones o las referencias emitidas a propósito de la consabida concentración financiera; se dice además, que una de las implicaciones funestas del proceso concentrador es su extensión a otros sectores de la economía, en la medida en la que los mayores propietarios de las acciones en el sector financiero se hacen a los derechos accionarios de empresas no financieras. La respuesta espontánea e inmediata sugeriría que hay que demoler las estructuras concentradoras de la riqueza financiera y cerrar las exclusas que permitían la extensión del influjo concentrador a otras ramas de la actividad económica. Posteriormente, y precedidas de la argumentación pertinente, se han hecho públicas las iniciativas parlamentarias ya mencionadas. En el proyecto presentado por los representantes Agudelo y Rosas se sostiene que el desarrollo del sector financiero con base en entidades especializadas ha sido el fruto de las nuevas exigencias de financiación de sectores diversos de la economía, pero que las debilidades del marco institucional y las características de la política financiera de los últimos años han permitido y estimulado un movimiento vertiginoso y profundo de concentración de la propiedad accionaria y de conformación de grupos financieros. Paralelamente, el proyecto sometido a la consideración de las Cámaras por la DLN, reconoce que la formación de los grupos financieros corresponde a un estadio de desarrollo de la economía, y por lo mismo, no se ocupa de su desinte-

gración, sino de la modernización de los mecanismos de vigilancia y control del Estado de modo que las operaciones de los grupos financieros se adecúen a las prescripciones legales. Pero tanto el uno como el otro proyecto sugieren que es necesario evitar el control de las empresas comerciales e industriales por parte de las entidades financieras.

Lo mismo a partir de las actitudes inmediatistas como de las presentaciones argumentadas, el lector incauto puede desembocar en conclusiones equívocas. La primera de ellas consistiría en separar, de un lado, el capital industrial, por ejemplo, y del otro, el capital bancario, como si se pudieran depositar en compartimientos estancos. La segunda sugeriría la existencia de una dirección causal de una sola vía, del proceso concentrador, desde el área financiera hacia las esferas de la industria y del comercio.

En el curso de este artículo se señala cómo si se recuerdan algunos de los legados de la economía política, recogidos hoy por las escuelas estructuralistas, se desvanecen los equívocos citados. Según las escuelas mencionadas, el desarrollo del capitalismo en las escuelas occidentales ha rebatido la presunta versión de los compartimientos estancos, al presenciar la fusión de los intereses bancarios e industriales; así, históricamente, los capitales acumulados originariamente en el sector industrial pueden hacer su tránsito hacia otros sectores de la economía mediante el sistema de comunicantes que difumina en la economía el sector financiero. De igual manera los capitales rentísticos acrecentados en la percepción de rentas sobre títulos financieros pueden mo-

vilizarse hacia otros sectores de la producción o de la circulación. En el intercambio mutuo de los desplazamientos se acrecientan las posibilidades sectoriales y globales de la acumulación de capital. En la medida en la que una economía se desarrolla, la conciliación de intereses de todos los sectores comprometidos en la acumulación es cada vez más compleja y diversa. Precisamente, la coalición de intereses que cobija al capital bancario y al capital industrial es el punto de arranque de lo que se conoce como el capital financiero. Son estas coaliciones de intereses en el proceso de acumulación las que rebaten en la práctica la noción mecánica que yuxtapone el capital bancario al capital industrial, echando una nube de humo sobre la formación del capital financiero. Carece entonces de contenido el empeño de inmunizar el proceso de acumulación en la industria de los influjos del capital bancario, como tampoco tendría sentido pensar en una acumulación bancaria permanentemente independiente del capital industrial. Cosa distinta es que el Estado establezca restricciones a las inversiones que el sector financiero realice en el campo de la industria, con el propósito de evitar ciertos efectos que considera contrarios al interés general.

Ahora bien, la sociedad accionaria ha sido también, históricamente, uno de los hitos en la carrera del capital financiero. Así lo proclamaba en los umbrales del Siglo XX, uno de los adalides más prominentes de la socialdemocracia europea, el señor Rudolf Hilferding.

Las consideraciones anteriores permiten establecer que una variación en la repartición de los derechos ac-

cionarios en el sector financiero tal como lo han propuesto los parlamentarios Agudelo y Rosas o el desestímulo a la promoción de nuevos grupos financieros y a la consolidación de los existentes, según la iniciativa de la DLN, no significan una remoción de los cimientos del proceso de desarrollo del capital financiero. Esta aseveración no disminuye, desde luego, los avances en materia jurídica destacados en los dos proyectos, y sobre todo, la intención común de poner la casa en orden en el sector financiero y de evitar o racionalizar algunos efectos sobre otros sectores, los cuales se consideran incompatibles con el interés comunitario.

## II. El debate sobre la estructura financiera deseada.

La alusión de los párrafos anteriores a la contraposición de ideas acerca de la estructura financiera deseada, parece sugerir que se está ante una situación de "elección colectiva" la cual cabría dentro del ámbito de los temas reservados a la Economía del Bienestar; esto es así, ya que la escogencia de una opción significa la preferencia de una situación social distinta<sup>3</sup>. Al poner en discusión la estructura financiera deseada, puede ganarse un consenso<sup>4</sup> en torno a ciertos juicios de valor emitidos por los miembros de la comunidad que a la postre se conviertan en parte de los rasgos distintivos de la estructura escogida. Tales enunciados generales

<sup>3</sup> Véase, Arrow, Kenneth J. "Una dificultad en el concepto del bienestar social" en Arrow, Kenneth y Scitovsky, Tibor, *La Economía del Bienestar* (F.C.E. México 1968).

<sup>4</sup> Véase, Sen, Amartya K. *Elección Colectiva y Bienestar Social* (Alianza, Madrid, 1976, Capítulos 2 y 5).

se refieren, por ejemplo, a las formas de regulación estatal de las actividades financieras, a la utilización del ahorro privado por parte de las entidades de intermediación, a la transparencia que debe gobernar las operaciones de crédito e inversión, y a las formas organizacionales que deben adoptar los entes de intermediación para la distribución de los servicios financieros. El consenso social no será, en general, la reunión de coincidencias alrededor de una estructura financiera propuesta, sino el eslabón final de una cadena de regateos y compromisos entre los participantes. Las deliberaciones y los actos de negociación constituyen etapas diferentes del trámite político del consenso acerca de la estructura financiera deseada. Sin embargo, el consenso no es más que un aspecto de la dimensión política del debate en pro de una estructura financiera determinada. El otro aspecto se relaciona con el reconocimiento de desigualdades características entre los grupos sociales, de modo que algunos de ellos carecen de influencia en el consenso acerca de la estructura financiera deseada, y cuya participación en el proceso de control social de la utilización del ahorro y de la distribución de los recursos del crédito es irrelevante. Esta nueva fase del dominio político en la escogencia de la estructura financiera, supera los alcances de la Economía del Bienestar y se localiza en los predios de la Economía Política. Al tenor de los interrogantes centrales de la Economía Política, se comenzaría inquiriendo acerca de quiénes participan en el debate de la estructura de financiación deseada y quiénes ejercen el predominio en los tratos finales que definen el consenso. Luego, al cuestionar sobre dicha compo-

sición de interlocutores, se advertiría la participación dispar de los grupos sociales en el ahorro y en la repartición del crédito.

Para la Economía Política lo relevante no es si el Estado interviene o no, sino cuál es el carácter de su intervención; así mismo, en lo atinente al ahorro privado y al crédito su interés se orienta a la averiguación de la participación de los grupos sociales no sólo en la repartición cuantitativa de aquéllos, sino en el control político de su utilización y distribución.

### III. Elementos que determinan y configuran una estructura financiera

En los renglones precedentes se ha empleado repetidamente el concepto de estructura financiera. Las acepciones de dicha expresión son diversas. En este artículo, quien escribe considera que la estructura financiera sólo puede entenderse a la luz de una serie de *relaciones características* cuya *articulación* define los trazos fundamentales de una cierta estructura financiera. El primer conjunto de relaciones se compendia en la *base material*,<sup>5</sup> vale decir, el grado relativo de desarrollo dentro de un siste-

<sup>5</sup> "Hay que insistir en la dependencia de la banca respecto al grado de desarrollo... En los tres niveles de la *oferta bancaria* (medios de pago, medios de financiación, y servicios diversos), esta oferta es ante todo *respuesta a una demanda* procedente de las necesidades de la "sociedad económica": expresión que aspira a traducir la doble naturaleza de esas necesidades, pues hay que considerar simultáneamente los elementos *cuantitativos* de las necesidades del desarrollo (comercial, industrial, agrícola), elementos mensurables; y los elementos de orden *predominantemente cualitativos* que traducen el estado de las estructuras y de las mentalidades sociales". Bouvier, Jean "Relaciones entre sistemas bancarios y

ma económico determinado. El segundo conjunto de relaciones alude al estado y las alternativas tecnológicas disponibles por una sociedad para la realización de la función financiera, en un momento determinado. Luego, hay que considerar los factores ideológicos en la sociedad acerca de la relevancia y de las formas como debe ejecutarse la función financiera en la economía. Finalmente, debe resaltarse el carácter de las decisiones y acciones del Estado relacionado con la financiación como un proceso social. Base económica, estado de la tecnología, ideología predominante y carácter del Estado son las relaciones cuya *articulación* identifica una estructura financiera. Otros elementos sirven de apoyo a la definición de la estructura financiera como el de la vigencia temporal cuya magnitud debe permitir realizar constataciones en diferentes puntos del tiempo y la previsión de comportamientos financieros futuros.

Las contingencias por las que ha atravesado el sector financiero recientemente han traído a colación, en muchas oportunidades, la urgencia de reformar la estructura financiera actual. En la siguiente sección se discuten las alternativas de cambio más conocidas, y en la última sección se evalúan sus alcances a la luz del concepto propuesto de estructura financiera deseada.

#### IV Esquema de la controversia reciente sobre la estructura financiera deseada.

En medio de las oposiciones realizadas durante el último año acerca

de la reforma del sector financiero, han sobresalido dos iniciativas surgidas en el seno de las Cámaras Legislativas. Las dos propuestas han sido presentadas por sectores diferentes del Partido Liberal. En primer lugar, se hizo pública una propuesta de la Dirección Nacional Liberal, preparada por el Instituto de Estudios Liberales, y posteriormente, un proyecto de Ley redactado por los representantes Hernando Agudelo Villa y Gabriel Rosas. Al tiempo que hay que resaltar el que las dos iniciativas hayan tenido su origen en el Parlamento, recuperando una conducta que ha sido determinante en la mayoría de las reformas financieras adelantadas durante el presente siglo, se nota la ausencia de propuestas alternativas tanto de parte del Partido Conservador, cuya influencia fuera definitiva en los intentos de organización monetaria practicados entre 1900 y 1923, así como en las reformas financieras de 1923 y 1950, como de las organizaciones políticas de oposición.

Recientemente, varios representantes prepararon un proyecto de facultades extraordinarias al Presidente de la República con el propósito de autorizar al Ejecutivo para expedir un estatuto de ordenamiento del sistema financiero; en él se recogen los temas centrales de la discusión abierta en el documento de la Dirección Liberal (DLN), y en el de los Representantes Agudelo y Rosas, (A-R). A continuación se hace una mención muy breve de los aspectos centrales de los apartes citados<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Las referencias están tomadas del "Proyecto para regular las actividades financieras y su ejercicio por los grupos económicos" reproducido en copias mimeografiadas por la DLN. A su vez, el Proyecto de Agudelo Villa y Ro-

empresas industriales en el crecimiento europeo del siglo XIX" en Vilar, Pierre. *La industrialización Europea. Estadíos y Tipos* (Crítica, Barcelona, 1981, pág. 138).



### 1. La propuesta de los Representantes Agudelo y Rosas

El proyecto inicial de (A-R) se propone dotar al gobierno de un conjunto de instrumentos que le permitan meter en cintura las actividades de los grupos financieros mientras el propio ejecutivo adopta un Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. El propósito de (A-R) no es el de conseguir la "validez jurídica" de los grupos financieros pero sí el de contribuir a su identificación y control, obteniendo de paso, el establecimiento de la responsabilidad solidaria de las obligaciones, la cual debe alcanzar a la totalidad de las empresas integrantes de un grupo financiero, así como a sus administradores y revisores fiscales. De este modo, según (A-R), el Estado logrará ejercer la tutela que le corresponde sobre los grupos financieros, por lo menos mientras se expide el Estatuto Orgánico ya mencionado, y se decide entonces si se imparte la "bendición jurídica" a los grupos existentes o si se vuelve a transitar por los caminos de la intermediación especializada. Como autores del proyecto de Ley (A-R) colocan en tela de juicio el ordenamiento legal vigente y sostienen que existe "plena conciencia en la opinión pública sobre la necesidad de dar al sistema financiero colombiano un nuevo ordenamiento jurídico mediante la adopción de un estatuto orgánico que regule la materia".

En su interpretación del desarrollo financiero del país, (A-R) definen un nexo causal entre la evolución económica general y la adopción de

establecimientos especializados para el ejercicio de la intermediación financiera. A su vez, registran el fenómeno de los grupos financieros como resultado de la interacción de dos causas distintas; de una parte, "el marco institucional creado que autorizó las inversiones de capital entre los diferentes intermediarios...", y de la otra, "la política adelantada de liberación del mercado financiero... Esta política llevó al libertinaje al sector financiero". En consecuencia, se han producido todo género de deformaciones en el proceso de la intermediación financiera, las cuales pueden compendiarse en el acaparamiento de gran parte de la riqueza de la economía en manos de grupos financieros, en el desvanecimiento de los controles gubernamentales sobre las operaciones financieras y en la pérdida de la eficacia de la política monetaria. Después de este diagnóstico, (A-R) consideran que la adopción del Estatuto Orgánico del sistema financiero es impostergable y que su contenido debe enderezarse entre otros temas a definir el carácter de servicio público del sector financiero, al fortalecimiento de la independencia de la autoridad monetaria, y a derribar del sitio del Becerro de Oro a los grupos financieros, para los cuales sentencian la desmembración, colocando en aquél, la especialización estricta de las entidades de intermediación financiera.

### 2. La propuesta de la DLN

El proyecto de la DLN está concebido para "regular la actividad financiera y su ejercicio por grupos económicos". En forma similar al proyecto de (A-R), el de la DLN no se propone "la regulación total del

sas, y el de Facultades Extraordinarias, se toma de *El Espectador*, ediciones de los días 14, 16, 17, 18 y 19 de octubre y 29 de noviembre de 1982.

sector financiero" sino ofrecer algunos elementos nuevos para "ajustar la situación real del sector financiero en el momento, ya que ésta rebasó las previsiones de los estatutos, sobre la materia". Luego pasa a constatar cómo "los instrumentos jurídicos se mantienen en su concepción original, al tiempo que la realidad muestra fenómenos que escapan a su cobertura". Esta precisión se realiza en la exposición de motivos del proyecto como referencia para explicar la insuficiencia de la legislación vigente para registrar fenómenos como el de "la presencia de entidades financieras como instrumentos, de inversión y concentración de capital..." Pero luego señala que tales fenómenos "no han sido privativos de la economía colombiana, pues se han presentado en la mayoría de los países". El propósito del proyecto de la DLN se condensa en cuatro líneas generales: el desarrollo del concepto de actividad financiera y la reafirmación del carácter de servicio público esencial del Estado que asume la actividad financiera<sup>7</sup>, la regulación de su desarrollo para impedir los efectos negativos que sobre la sociedad colombiana tiene actualmente la acción de los grupos económicos y financieros" y la dotación de los organismos estatales de "sistemas y procedimientos adecuados para cumplir las funciones de inspección y vigilancia" en el sector financiero.

También aquí, en el proyecto de la DLN, el foco de la controversia se ubica en la existencia de los grupos financieros, pero no para co-

locarse ante la presunta disyuntiva de, o grupos financieros, o intermediación especializada, sino para colocar dentro de los marcos de la ley las actividades desarrolladas por los grupos financieros, y desestimar la consolidación de los grupos existentes y la formación de nuevos grupos. De aquí el que el proyecto introduzca la distinción entre *grupo financiero* y *grupo económico mixto*: "El establecimiento de estas dos últimas categorías se justifica por la importancia de desestimar la existencia de grupos económicos mixtos a través de limitaciones e incentivos que conduzcan a evitar el control de empresas industriales y comerciales por entidades financieras, circunstancia nociva para la economía del país".

El proyecto de la DLN define la figura del *control* como marco de comprensión de los grupos financieros y los grupos económicos mixtos y consagra la solidaridad y la responsabilidad ilimitada "respecto de todas las personas que controlan el grupo y que controlan las compañías que lo integran, respecto de su pasivos para con el público".

### 3. El Proyecto de Facultades Extraordinarias al Presidente

Finalmente, el proyecto de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un estatuto financiero "serio" que recupere la confianza de las gentes, que corrija "los vicios que la presente crisis ha señalado que existen en la legislación vigente" y que defina claramente "cómo debe manejarse el importante servicio público de la intermediación financiera", ha recogido 23 criterios que deberán servirle al Gobierno como referencia para el reordena-

<sup>7</sup> Como ya se anotó en la Introducción, el Estado transfiere al sector privado, mediante un acto de *concesión*, la capacidad de ejercer la intermediación financiera entendida como servicio público.

miento próximo de las actividades financieras<sup>8</sup>. Sobresalen ante todo dos advertencias generales: la primera se relaciona con la reafirmación de la soberanía monetaria del Estado que el Congreso realiza al establecer el cuadro general de criterios para la adopción del estatuto financiero; la segunda, se refiere al planteamiento de las dos opciones de ordenamiento financiero: la que propugnaría la prestación de servicios de financiamiento a través de entidades especializadas o la que sugeriría que las actividades financieras se adelantaran por medio de los grupos financieros, sujetos a un ordenamiento legal muy preciso. Tal disyuntiva es para los proponentes, el *quid* del asunto: "Realmente, éste es el punto fundamental en relación con la materia...". En la eventualidad de seguirse el criterio de la especialización, habría que comenzar por la definición de categorías especializadas, por "el establecimiento del patrimonio de afectación que delimite responsabilidades a fin de salvaguardar los intereses de los cuentahabientes", y por el deslinde de actividades de los intermediarios según ciertos fines en la prestación de los servicios financieros. Pero si la decisión final se inclina en favor de la alternativa según la cual la intermediación se ejercería por los grupos económicos, habría que adoptar las categorías de grupo financiero y grupo económico mixto, plantear las presunciones que se requieran para detectar la existencia y asegurar el control de los grupos, y determinar las diferentes obligacio-

nes de los grupos financieros y de los económicos mixtos ante los organismos de control y vigilancia, y ante el público.

#### 4. *Discusión de las alternativas presentadas*

Hasta aquí el cuadro general de los aspectos distintivos de las iniciativas parlamentarias. El paso siguiente consiste en pasar tales aspectos por el tamiz de las consideraciones realizadas más arriba, acerca de la estructura financiera deseada. Lo que parece brillar como una verdad de a puño en las distintas presentaciones, es que la concentración financiera es un hecho, y que ha sido colocada en entredicho. Sin embargo, el tratamiento que se le concede en los dos proyectos originales no sólo diverge sino que probablemente es una de las razones de mayor peso en la propuesta final de alternativas. Para (A-R) las fuentes originarias de la concentración residen en una legislación permisiva que allanó el sendero para que florecieran las inversiones de capital entre los intermediarios financieros y en la política financiera liberacionista aplicada durante los años recientes. Para la DLN, en cambio, la constatación del proceso de concentración no se califica como una experiencia autóctona, refleja del marco jurídico interno o de las características de la política financiera; se trata de un episodio propio de las economías capitalistas el cual se acentúa en ciertos momentos de su desarrollo. Establecida la discrepancia en las causas de la afección, el tratamiento no podía ser el mismo; en el primer caso, la solución proveniría de una reestructuración del orden jurídico financiero y de un cambio de rumbo de la política

<sup>8</sup> Se trata de un conjunto de pautas que el Congreso sugeriría al Gobierno para que dentro de ellas se adopte el nuevo estatuto del sector financiero. Véase, *El Espectador*, noviembre 29 de 1982.

financiera. En el segundo caso, la alteración en el orden jurídico sería la expresión de la nueva forma de intervención estatal ante un hecho cumplido dentro del marco de la economía de mercado vigente. En la primera situación, la remodelación jurídica obligaría a un ajuste en las estructuras económicas; en la segunda, los cambios operados en la estructura económica conducirían a un ajuste del edificio jurídico.

Vistas las cosas desde el ángulo de la economía política, el proceso de concentración financiera no puede entenderse aisladamente, como si se tratara de una dolencia marginal del organismo económico. Su extensión compromete los sectores neurálgicos de la economía aunque no necesariamente de la misma forma. La concentración del capital —no la de uno u otro sector— es característica de los procesos de acumulación en las economías capitalistas. Su aparición identifica una cierta etapa del desarrollo material, independientemente de si la legislación es más o menos rigurosa para preservar una situación competitiva. La concentración en el sector financiero no es más que un reflejo del proceso general de concentración de los capitales en la economía.

Con estas observaciones, sin embargo, no se está abonando el terreno para ofrecer explicaciones mecánicas o fatalistas de la concentración o para negar la capacidad de la intervención estatal para mitigar los efectos de la concentración. Una legislación diseñada para limitar la propiedad accionaria puede efectivamente ordenar según ciertos patrones la distribución de acciones, conquis-

tando probablemente un grado plausible de repartición "democrática" de los derechos accionarios. Tal reordenamiento no significa, sin embargo, ni el cuestionamiento, ni mucho menos la disolución de los procesos económicos que se expresan de diversas formas, entre ellas la concentración accionaria. La redistribución de acciones es un tratamiento epidérmico que hace más presentable la propiedad de las empresas financieras. Aquellos procesos económicos subyacentes son los que le interesan a la Economía Política en la medida en la que recogen los entrelazamientos mutuos de la banca y de la industria que son los que originan e impulsan el ascenso del capital financiero.

Las interconexiones de la banca y de la industria, responden por la dinámica del crecimiento del capital financiero, a su vez, el capital financiero permite el "descongelamiento" del capital industrial y su difusión intersectorial mediante una coalición de intereses de todos los campos de la acumulación industrial, comercial y financiera<sup>9</sup>. Este proceso es reiterado permanentemente, en toda su complejidad en el proceso de acumulación capitalista. Se trata, por lo tanto, de una característica del proceso de acumulación.

El proyecto de la DLN no se empeña en discutir ni los orígenes ni la continuidad de los grupos financieros; sin embargo, reconoce que sus actividades han provocado efectos perniciosos en la economía nacional, por lo cual el articulado del proyecto

<sup>9</sup> Véase, Tavares María Concepción. *De la Sustitución de Importaciones al Capitalismo Financiero* (F.C.E. México, 1979).

se orienta a ordenar, y racionalizar las actividades de los grupos económicos de modo que se desestimule "la existencia de grupos económicos mixtos a través de limitaciones e incentivos que conduzcan a evitar el control de empresas industriales y comerciales por entidades financieras, circunstancia nociva para la economía del país". Ordenar y racionalizar las actividades de los grupos financieros constituyen en el proyecto la nueva versión del control y la vigilancia por parte del Estado. Tal criterio de acción estatal es particular de las economías en las cuales a partir de los procesos de concentración se agudizan ciertos intereses contradictorios que las regulaciones o la política económica tienden a moderar. Esta acción preventiva o correctora del Estado, no significa, desde luego, que se estén minando los cimientos del proceso de acumulación del capital financiero; al contrario, se estaría aligerando la senda del acrecentamiento del capital financiero.

El proyecto de (A-R) levanta la bandera de la desconcentración financiera y sugiere que si bien desde el punto de vista técnico podrían encontrarse algunas ventajas en el sistema de la multibanca, tal criterio olvida "valores fundamentales de orden social y político que se relacionan fundamentalmente con la organización de la sociedad, con el sistema político de la Nación. Los grupos financieros, transformados en multibancos, consolidarían el proceso de agresiva concentración de la propiedad y el ingreso en Colombia, camino en el cual se ha avanzado extraordinariamente con grave desmedro del régimen democrático". Nuevamente, aún en el evento de lograrse una redistribución de la propiedad acciona-

ria, no se estarían lesionando los pilares del proceso de acumulación del capital financiero. Precisamente, el auge de la sociedad por acciones, ha sido, históricamente, uno de los vehículos principales de la acumulación del capital financiero.

Así las cosas, los alcances de los proyectos de (A-R) y la DLN se reducen a proponer ordenamientos jurídicos alternativos destinados a garantizar, desde el punto de vista de la estructura financiera, una cierta escogencia tecnológica: la banca especializada según (A-R), o el ejercicio de la actividad financiera a través de grupos económicos, según la DLN.

Un elemento de análisis que sorprende por su ausencia en los proyectos mencionados es el de la participación activa del Estado, como agente económico, en las actividades financieras. Es cierto, como ya se anotó en la Introducción, que se da un paso adelante al destacar que la actividad financiera se ejerza por el sector privado en virtud de una concesión del Estado, el cual se reserva para sí el derecho del control y la vigilancia de las actividades financieras. Tal avance, propuesto inicialmente en el proyecto de la DLN y recogido posteriormente en el Proyecto de Facultades Extraordinarias, modifica y enriquece los conceptos tradicionales de la vigilancia y el control estatales. Pero en ninguna parte se alude a la presencia activa y directa del Estado en las actividades financieras. En el proyecto de facultades extraordinarias, se menciona la soberanía monetaria del Estado, la cual "abarca no solamente la noción del numerario, sino en especial las actividades bancarias de emisión y la de la banca

comercial y de las instituciones de ahorro". Sin embargo, sus alcances no rebasan el de la prerrogativa estatal para producir y hacer cumplir la Ley. Fuera de sugerir como uno de los criterios para el nuevo estatuto financiero, el de asegurar una mayor independencia y continuidad en la Junta Monetaria, y de recordar que existe una banca oficial a la cual hay que buscar una "ubicación adecuada" dentro de la clasificación de las entidades financieras, no se presenta ningún criterio relacionado con la participación del Estado, como agente económico, en el sector financiero.

#### A manera de conclusión

El epígrafe colocado al comienzo de este escrito recuerda una intervención de Antonio José Uribe en el Senado de 1909. En aquella época los temas controversiales eran la organización de las finanzas públicas y la instauración de un sistema monetario y crediticio que apoyara las necesidades de financiación de los sectores productivos. La desorganización prevaleciente y aún el manejo arbitrario de las finanzas del Estado, así como el desorden reinante y la inelasticidad crónica de los medios de financiación disponibles, habían descubierto el carácter político de los problemas enunciados. En la actualidad, con las características propias de las nuevas circunstancias, reaparecen simultáneamente francos interrogantes sobre las finanzas públicas y el sistema de intermediación financiera. El carácter y la envergadura de la problemática han revelado en los debates propiciados en los últimos meses, el peso eminentemente político de los temas en cuestión. En este breve

escrito, se ha insistido en la connotación política de un replanteamiento de las estructuras de financiación y en la importancia de que los economistas lo entiendan así, ya sea desde la perspectiva general de los postulados de la Economía del Bienestar o de la visión heterodoxa de la Economía Política. En este último caso, no se trata más que de recoger algunas enseñanzas depositadas en el *locus classicus* y aplicables en un proceso de reflexión introductoria sobre la materia de estudio. En la perspectiva de la Economía Política, se revelan como interrogantes prioritarios, la dinámica del proceso de acumulación, la articulación de los procesos de acumulación real y financiera, las tensiones y la participación de los grupos sociales en el ahorro y la distribución del crédito, y el carácter y las formas de intervención del Estado en el proceso de acumulación, y en particular, en los procesos de financiación en la economía. Desde el ángulo de la Economía del Bienestar, las preguntas principales se relacionan con la participación de los sectores privado y público en la formación y distribución del ahorro, con los esquemas organizacionales preferidos para realizar el trámite de la intermediación financiera, con la administración del ahorro en las entidades de intermediación, y con el destino, calidad y transparencia de las operaciones crediticias.

El debate político debe conducir al cuestionamiento de la estructura financiera vigente, concebida esta última como la articulación de una serie de relaciones que definen las características determinantes del proceso de financiación. El replanteamiento de la estructura financiera resulta

parcial o incompleto si únicamente se consultan los aspectos organizacionales y tecnológicos, como cuando la discusión se centra en la disyuntiva de banca especializada o banca múltiple, o cuando las deliberaciones se adelantan solamente para rectificar los alcances y la eficacia del marco jurídico vigente, o cuando se deciden aisladamente ciertas reorientaciones en el mundo de las instituciones financieras. La consideración conjunta de la base económica que sirve de cimiento a los procesos de financiación, del soporte tecnológico que posibilita las alternativas para la prestación de los servicios financieros, del andamiaje jurídico que abarca y regula las operaciones financieras, de las líneas de pensamiento predominantes acerca de la función financiera en la economía, y de las decisiones políticas que definen el carácter y las

formas de la intervención del Estado, es el requisito principal para la evaluación de la estructura financiera actual.

Las alternativas de reorganización financiera puestas a consideración del Congreso y el proyecto de facultades extraordinarias al Presidente de la República se concentran principalmente en el ordenamiento jurídico y en las opciones organizacionales del sector financiero. No hay en los proyectos, un planteamiento general acerca de la estructura financiera deseada. En el fondo, se trata de propuestas que contribuyen a la superación del estado crítico actual del sector financiero. Aunque fortalecida, la participación del Estado aparece confinada, como en los viejos textos liberales, a la función de guardián de los preceptos legales.