

Una visión panorámica y crítica del holding Bicentenario

Mauricio Gómez Villegas

Introducción

En 2019, fruto del proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la opinión pública conoció que el gobierno nacional pedía facultades extraordinarias al Congreso para la creación de un holding financiero del Estado. Lejos de ser una estrategia o una actividad concreta del plan del gobierno Duque, la creación del holding financiero es consecuencia de un proceso de transformación legal y organizacional de las empresas en las que el Estado tiene propiedad (participación) y que viene desde el gobierno Santos. En este documento buscamos explicar qué es y en qué contexto surge el Holding Bicentenario, así como establecer algunas de las posibles implicaciones de su creación. Para ello, primero describimos la estructura del sector financiero estatal; posteriormente explicamos qué es un holding financiero y cómo se creó el Holding Bicentenario; luego mostramos que su creación se articula con la agenda de prácticas y recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE; posteriormente bosquejamos los intereses privados nacionales e internacionales en el holding; y, finalmente, sintetizamos algunas de las posibles implicaciones para los usuarios, los empleados estatales y la sociedad en general.

Las entidades estatales del sector financiero

Por muchos años el sector público ha ostentado la propiedad y la gestión de entidades financieras para desarrollar fines de cometido estatal. Para la construcción de infraestructuras como carreteras, acueductos, redes eléctricas entre otros, el Estado requiere instituciones que permitan canalizar y gestionar los recursos financieros para dichas obras. Asimismo, el Estado debe fomentar el desarrollo del sector agropecuario y puede hacerlo otorgando créditos con tasas de interés más bajas, o con requisitos diferentes a los de la banca comercial privada, dirigidas a campesinos y agroindustriales. En un contexto como el colombiano, el acceso a la educación superior de miles de jóvenes depende de créditos educativos, lo que en el fondo es ya lamentable pues la educación debería ser un derecho garantizado y financiado por el Estado como un mecanismo redistributivo. En estos y otros múltiples casos las entidades financieras estatales juegan un papel central para la implementación de las políticas públicas.

Algunas de las entidades financieras estatales fueron, desde sus orígenes, establecidas por el Estado, mientras que otras han llegado a manos del gobierno fruto de procesos de intervención o nacionalización, debido a quiebras o insolvencias que ponían en riesgo los ahorros del público o la estabilidad del sistema financiero. Actualmente, el Estado cuenta con participación en 18 entidades financieras. Entre ellas, bancos e instituciones con atención directa a clientes (bancos de primer piso), entidades que no atienden directamente a clientes o ciudadanos (bancos de segundo piso), aseguradoras, fiduciarias, fondos de garantía y entidades especiales, tales como La Nueva EPS o como Colpensiones.

La tabla No 1 presenta la relación de las entidades financieras en las que el gobierno nacional tiene participación directa e indirecta. Con base en el Reporte Anual de las Empresas de la Nación 2018 (DGPE, 2019) e información tomada de los Estados Financieros de cada entidad, la tabla presenta el tipo de entidad, el monto total de activos que maneja cada una y el patrimonio público comprometido.

Tabla 1 Las Entidades Financieras con participación Estatal a diciembre de 2018.

ENTIDADES Y TIPO		Cifras en Millones de Pesos	
	Bancos y Entidades Financieras - primer piso	Total Activos	Total Patrimonio Público
1	Banco Agrario de Colombia	\$ 24.122.667	\$ 2.514.912
2	ARCO Grupo Bancoldex	\$ 663.825	\$ 70.186*
3	Fondo Nacional de Ahorro	\$ 8.070.600	\$ 1.902.325
4	ICETEX	\$ 5.326.699	\$ 3.351.801
	TOTAL BANCOS Y EF PRIMER PISO	\$ 38.183.791	\$ 7.839.224
	Bancos y Entidades Financieras - segundo piso	Total Activos	Total Patrimonio Público
5	Fondo de Desarrollo Nacional	\$ 6.997.552	\$ 1.724.558
6	Financiera de desarrollo territorial - FINDETER	\$ 9.716.329	\$ 1.140.358
7	Bancoldex	\$ 8.421.020	\$ 1.495.146
8	FINAGRO	\$ 10.561.443	\$ 1.060.416
9	FONADE hoy ENTERRITORIO	\$ 1.066.649	\$ 164.614
	TOTAL BANCOS Y EF SEGUNDO PISO	\$ 36.762.993	\$ 5.585.092
	Aseguradoras	Total Activos	Total Patrimonio Público
10	La Previsora S.A.	\$ 2.200.210	\$ 385.385
11	Positiva CIA de Seguros	\$ 4.125.898	\$ 722.549
12	Segurexpo	\$ 112.828	\$ 19.075*
	TOTAL ASEGURADORAS	\$ 6.438.936	\$ 1.127.009
	Fiduciarias	Total Activos	Total Patrimonio Público
13	Fiduprevisora	\$ 304.162	\$ 263.791
14	Fiduagraria	\$ 59.459	\$ 44.372
15	Fiducoldex	\$ 64.036	\$ 56.019*
	TOTAL FIDUCIARIAS	\$ 427.657	\$ 364.182

	Fondos de Garantía	Total Activos	Total Patrimonio Público
16	Fondo Nacional de Garantías	\$ 1.108.368	\$ 414.256
	TOTAL FONDO DE GARANTÍAS	\$ 1.108.368	\$ 414.256
	Otras	Total Activos	Total Patrimonio Público
17	Nueva EPS	\$ 2.114.828	\$ 262.079
18	Colpensiones	\$ 530.179	\$ 252.152
	TOTAL OTRAS	\$ 2.645.007	\$ 514.231
18	TOTAL RECURSOS CONTROLADOS Y PATRIMONIO PÚBLICO	\$ 85.566.752	\$ 15.843.994
16	TOTAL RECURSOS CONTROLADOS Y PATRIMONIO HOLDING BICENTENARIO	\$ 82.921.745**	\$ 15.329.763**

*Existe participación privada significativa en el patrimonio. ** Estos montos no incluyen los recursos controlados ni el patrimonio de Nueva EPS ni de Colpensiones, puesto que no harían parte del Holding.

¿Qué es un holding financiero y cómo se creó el Grupo Bicentenario?

Un holding es una empresa que centraliza la propiedad accionarial y controla la estrategia corporativa y financiera de un grupo de empresas que operan en diversos sectores, segmentos o actividades. En el mundo, los holdings se expandieron desde mediados del siglo XX, como figuras corporativas que permiten conglomerar grandes capitales para incrementar la rentabilidad de las inversiones y/o conseguir posiciones estratégicas en industrias o mercados.

El artículo 331 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Congreso de la República, 2019a), le entregó al presidente de la República facultades extraordinarias para la creación de una entidad del orden nacional responsable de la gestión del servicio financiero público con el fin de incidir en mayores niveles de eficiencia. En uso de esas facultades, el 24 de noviembre el gobierno expidió el Decreto 2111 de 2019 por el cual crea el Grupo Bicentenario (en adelante Holding Bicentenario). Los considerandos del decreto señalan que se busca la creación del tercer grupo financiero más grande del país, para seguir mejorando en la administración de las empresas del Estado y para mejorar la calidad de los servicios financieros y las condiciones para los usuarios.

El holding se crea como una sociedad de economía mixta, regida por el derecho privado y que surgirá fruto de “...los recursos producto de la escisión de las entidades públicas que ejerzan actividades sujetas a vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y/o que desarrollen actividades conexas al servicio financiero público” (Gobierno Nacional, 2019; Art. 4). En concreto, el patrimonio del Holding Bicentenario está constituido por los recursos del patrimonio de todas las entidades que lo conformen, que no han sido de forma expresa identificadas en el decreto, y que, fruto de un proceso legal-corporativo, pasará a ser el patrimonio del holding. De las 18 entidades descritas en la tabla N.1. se excluyen expresamente en la conformación del holding a la Nueva EPS y a Colpensiones. Con ello, en teoría, el Holding Bicentenario estará conformado por 16 entidades que controlan aproximadamente 83 billones

de pesos en activos y un poco más de 15 billones de patrimonio público. Estas empresas cuentan con casi 20.000 empleados.

En el decreto se señala que no se busca transferir la propiedad ni los recursos administrados actualmente por estas entidades al sector financiero privado. Incluso se establece que la enajenación o la disminución de la participación de la nación en el Holding Bicentenario, requerirá de una Ley del Congreso. Asimismo, el decreto señala que la creación del holding: "...no implicará la disminución del número de empleos de la planta de personal de las entidades que lo conforman, ni en la eventual reorganización empresarial que se llegare a realizar, ni afectará las condiciones laborales de los trabajadores (Gobierno Nacional, 2019; Art. 8).

Las recomendaciones y prácticas para las empresas de propiedad estatal según la OCDE

El gobierno Santos encargó, en 2012, un estudio a la consultora internacional McKinsey & Co., para conocer el estado de las participaciones estatales en diversas empresas (OECD, 2015). Los resultados de este estudio no son públicos, pero junto con las recomendaciones de la revisión del gobierno corporativo de las empresas estatales en 2015 de la OCDE (2015), son el antecedente de la estrategia que el gobierno ha implementado para la gestión de las participaciones estatales.

El documento CONPES 3851 de 2015 estableció la política general de participación en empresas estatales del orden nacional. El diagnóstico de dicho documento es que existe heterogeneidad en las participaciones del Estado y que las empresas estatales que tienen mejores desempeños son aquellas emisoras de acciones (pág., 23). Asimismo, se estableció que no existía claridad de lo que se esperaba de cada empresa, por lo que se requería un mejor gobierno corporativo y mecanismos de evaluación del desempeño para incrementar la transparencia y la eficiencia del "portafolio" público.

Fruto del CONPES 3851 se promueve la transformación del Ministerio de Hacienda, a partir de la creación de la Dirección General de Participaciones Estatales, al mismo nivel de las tres direcciones técnicas, encargada de gestionar la política y las acciones en materia de gestión de las participaciones del gobierno nacional en empresas (Decreto 2384 del 11 de diciembre de 2015). En 2018 se emitió el CONPES 3927, que plantea la estrategia para la gestión del portafolio de empresas y participaciones accionarias de la nación. En esta estrategia se clasifican las empresas de propiedad estatal en dos grupos, de política pública y de rentabilidad, y se establece como objetivo central de la estrategia: "...aplicar una gestión diferenciada que permita la generación de valor" (pág., 27).

De esta manera, el gobierno nacional ha tomado la senda de gestionar y evaluar a las empresas públicas con una lógica eminentemente financiera y bursátil, a partir de una concepción reducida de la eficiencia como competencia de mercado. Cabe recordar que las guías de Gobierno Corporativo de la OCDE establecen que las empresas de propiedad estatal deberían competir en las mismas condiciones que las empresas privadas y que deberían garantizar la "neutralidad competitiva" (OECD, 2018). Esto implica que, en la práctica, no deberían existir

tasas diferenciadas o estímulos que distorsionen la competencia por parte de las entidades estatales financieras.

Los intereses financieros nacionales e internacionales en el Holding Bicentenario

El mercado de valores en Colombia no ha logrado el desarrollo esperado. Su modesto desempeño podría explicarse por su poca profundidad y por diferentes ineficiencias. Esto también podría ocurrir con las instituciones financieras no cotizadas, donde sus altos rendimientos podrían asociarse a tasas de intermediación y costos de servicios elevados, así como a la configuración de estructuras que no promueven la competencia o la eficiencia social. Las altas tasas de intermediación y de colocación de créditos en el mercado nacional son un estímulo para inversores internacionales e institucionales.

Los conglomerados financieros más grandes del país son todos grupos cotizados: Grupo Aval, Grupo Bolívar, Grupo Sura, Fundación Social, Grupo Coomeva, entre otros. Con el objetivo de fortalecer el mercado, las instituciones financieras, la capacidad regulatoria y de supervisión y la gestión de riesgos, se emitió la Ley 1870 del 21 de septiembre de 2017, conocida como Ley de Conglomerados Financieros. Luego, gracias a dicho contexto, también surge el Holding Bicentenario.

Asimismo, la sección cuatro del informe de la Misión del Mercado de Capitales, recomienda profundizar el mercado de capitales a partir de cotizar los activos estatales, así como modificar diferentes normas relativas a los procesos de enajenación y democratización de los activos públicos que dan preferencia al sector solidario y a los trabajadores (Ley 226 de 1995); concretamente se señala que esta preferencia distorsiona los precios en el mercado (Misión del Mercado de Capitales, 2019).

Implicaciones para los usuarios, los empleados estatales y la sociedad en general

Múltiples intereses convergen en la creación y estructuración del Holding Bicentenario. No hay diferencias de color o de ideología entre los gobiernos. Es un “esfuerzo” sostenido del establecimiento. Esta nueva entidad pública es reflejo de un Estado corporativo que salvaguarda las estrategias y los intereses financieros de grupos nacionales y de organismos e inversores internacionales.

En efecto, luego de años de venta de activos públicos y de promesas incumplidas de equilibrio fiscal del gobierno y de eficiencia económica y social de las empresas privatizadas, la transferencia de la propiedad no es el camino del capitalismo financiarizado (Lapavitsas, 2016). Por el contrario, asistimos a un proceso de corporatización, consistente en transformar jurídica y organizacionalmente a las empresas estatales para que compitan en las mismas condiciones de las empresas privadas (McDonald, 2015). Con ello los ciudadanos ya no recibirán los

beneficios de las políticas focalizadas por medio de tasas de interés subsidiadas o de condiciones más favorables de acceso al crédito. Deberán participar en mercados de crédito de vivienda, créditos educativos, créditos productivos, entre muchos otros, altamente concentrados y con tasas de intermediación y costos muy elevados e ineficientes en términos sociales, precisamente por la estructuración de conglomerados. Por ejemplo, en la actualidad un crédito educativo en una de las entidades del primer holding financiero privado del país tiene una tasa de hasta el 21,87%; el ICETEX, por su parte, cobra como tasa máxima 13,9% anual. Lo mismo ocurre en todos los otros tipos de operaciones crediticias.

En este contexto, en una industria intensiva en recursos humanos como la financiera, es improbable que se puedan conseguir eficiencias y mayores rendimientos sin reducir las estructuras de costos de personal (impactando a los trabajadores), o sin incrementar los ingresos por la vía de mayores tasas o precios de los servicios, todo ello con impacto directo en los usuarios-ciudadanos.

La lógica, los instrumentos y el lenguaje de las finanzas de mercado se incorporan de lleno en la gestión y la evaluación de las empresas públicas. Se les ve como un portafolio de inversión, antes que como un instrumento para la política pública. Esto sacrifica una visión más amplia e integral del patrimonio y de las entidades públicas, que no debe dirigirse a la maximización del valor del accionista, sino a la creación de valor público y que se preocupa de la satisfacción de necesidades y de la integración social (Moore, 2014).

No habrá privatización como transferencia de la propiedad de los activos, pero dado que seguramente el Holding Bicentenario cotizará en Bolsa para profundizar el mercado de capitales, este será el camino para que, por medio de la bursatilidad y de las operaciones de los otros conglomerados, se realice una transferencia del valor. Así es como hoy se reproduce la financiarización, por medio de procesos bursátiles que extraen y concentran el valor (Lapavitsas, 2016; Mazzucato, 2019) y 83 billones de pesos son una cifra nada despreciable para ello.