

HISTORICAL

**ECONOMÍA POLÍTICA
DE LA DOMINACIÓN**



Holding financiero en Colombia: La privatización de la administración de los recursos estatales

5

JOHN FREDDY GÓMEZ

POLITÓLOGO UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
COORDINADOR DEL GRUPO DE ESTUDIO “ECONOMÍA DIGNA”
Y DE LA PLATAFORMA POR LA AUDITORÍA CIUDADANA EN DERECHOS HUMANOS

CAMILA ANDREA GALINDO

ABOGADA MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO
COORDINADORA DEL GRUPO DE ESTUDIO “ECONOMÍA DIGNA”
INTEGRANTE DE LA PLATAFORMA POR LA AUDITORÍA
CIUDADANA DE LA DEUDA EN COLOMBIA
INVESTIGADORA EN DERECHOS HUMANOS

Introducción

El pasado 24 de noviembre del 2019 el gobierno de Iván Duque, bajo el Decreto-Ley 2111 de 2019, instauró el *holding* financiero —denominado “Grupo Bicentenario”— con el objetivo de agrupar en un solo organismo por lo menos 18 distintas entidades financieras de orden estatal.

El *holding* financiero “Grupo Bicentenario” fue promovido por Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) —Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras—. Este conglomerado se ha concebido bajo los principios de las IFIS, entre ellos: a) la reducción del gasto público, b) la contracción del Estado, c) la privatización y enajenación pública y d) la desregulación y flexibilización de la economía, entre otros procesos de apertura económica impulsadas bajo la ortodoxia neoclásica.

Este nuevo proceso en el Estado colombiano implica en la práctica la privatización de la administración de los recursos públicos del orden financiero que rondan los 85 billones de pesos en activos y su correlativo impacto en la discrecionalidad y misionalidad de las instituciones intervenidas, pasando del propósito de la satisfacción de los derechos del pueblo colombiano a la búsqueda de



Chile

6

la eficiencia y maximización de los recursos públicos en vía de reducir el elevado déficit fiscal producido por las políticas neoliberales.

¿Qué es el holding financiero y cuáles son sus antecedentes?

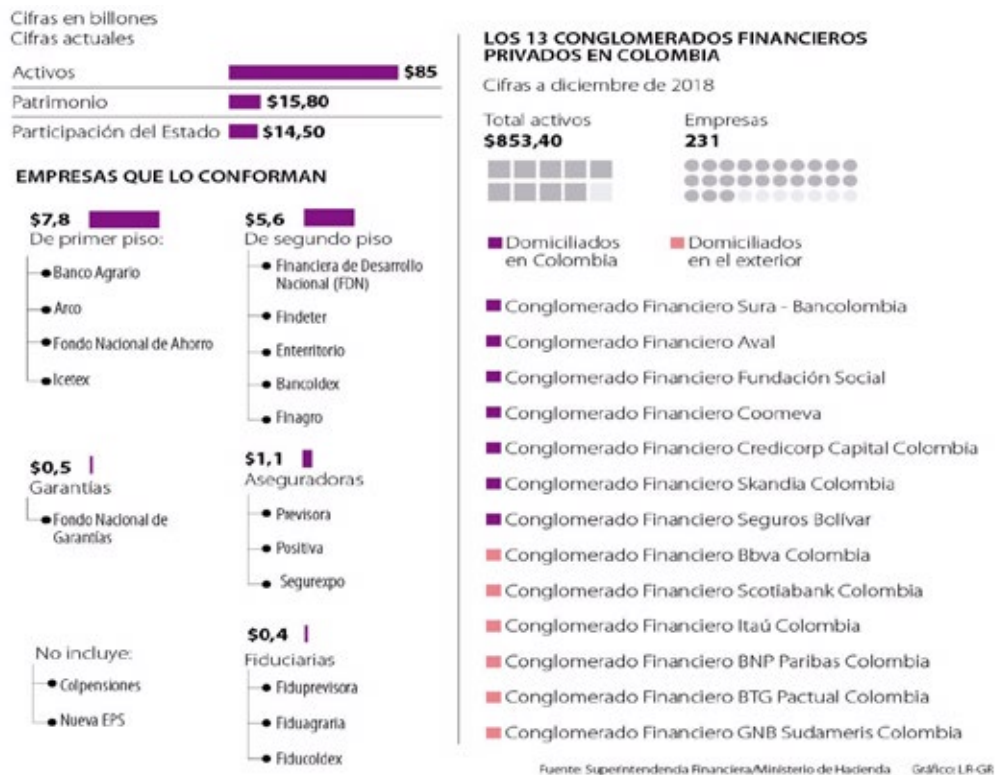
El *holding* financiero es la figura jurídica o vehículo de inversión que ejerce el primer nivel de intervención sobre las entidades partes de un conglomerado financiero, siendo este último la configuración de una reorganización administrativa en la que una estructura superior y única determina y administra el conjunto de entidades adscritas al mismo con el fin de encauzar los propósitos de estas en el mercado bursátil.

Lo anterior significa que el *holding* financiero “Grupo Bicentenario” determinaría la administración de las siguientes empresas:

- a. Bancos de primer piso, que tienen como objetivo el préstamo directo a las personas. Entre ellos se encuentran el Banco Agrario, ARCO, el Fondo Nacional del Ahorro e ICETEX con un patrimonio de aproximadamente 7,8 billones de pesos.
- b. Bancos de segundo piso, con la misionalidad de la colocación de créditos a intermediarios económicos bajo la dinámica de fomento. En este grupo se encuentran la Financiera de Desarrollo Nacional, Findeter, EnTerritorio, Bancoldex y Finagro, aportando 5,6 billones de pesos en patrimonio al *holding*.
- c. Entidades Aseguradoras, como son Previsora, Positiva y Segruexpo, con una contribución de 1,1 billones de pesos.
- d. Entidades Fiduciarias, como Fiduprevisora, Fiduagraria y Fifucoldex, con un patrimonio de 0,4 billones de pesos.
- e. Entidades de garantías, como el Fondo Nacional de Garantías, con un valor patrimonial de 0,5 billones de pesos.

La siguiente ilustración muestra las 13 empresas que han sido enunciadas por el Ministerio de Hacienda de las 18 contempladas en el decreto 2111 de 2019 en la composición del *holding* financiero, los activos, patrimonios y participación del Estado en este, las empresas que lo componen y los 13 conglomerados financieros privados que están presentes en Colombia.

Ilustración N.º 1. Conglomerado Financiero del Estado “Grupo Bicentenario”



Fuente: Extraída de Amaya (2019).

Existen algunos vacíos en la conformación del *holding* financiero, en cuanto en la Ley 2111 de 2019 se expresa que la estructura podría contar con 18 entidades financieras del orden estatal y tan solo se ha contemplado 13 de estas en las distintas exposiciones por parte del Ministerio de Hacienda y del Gobierno colombiano, lo cual deja un sinsabor tras los múltiples engaños sobre los proyectos de reforma laboral y pensional por parte del gobierno de Iván Duque y la posibilidad de la inclusión en un futuro de entidades como Colpensiones y la Nueva EPS.

El decreto 2111 de 2019 que reglamenta el *holding* financiero “Grupo Bicentenario” lo expidió el Gobierno a finales del año 2019 en aplicación de las facultades extraordinarias que se incluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, amparado en el artículo 331, por el cual se otorgan poderes y facultades totalmente autoritarias y se permite que un sinnúmero de políticas lesivas se implementen sin la discusión democrática mínima en el Congreso de la República y que, claramente, no se contemplaron en la discusión del PND presentado por el gobierno¹.

1 Para mayor información remítase a Gómez y Galindo (2019). *El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Una hoja de ruta austeritaria de desarrollo en Colombia*.

El *holding* financiero “Grupo Bicentenario” fue promovido por Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) —Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras—. Este conglomerado se ha concebido bajo los principios de las IFIS, entre ellos: a) la reducción del gasto público, b) la contracción del Estado, c) la privatización y enajenación pública y d) la desregulación y flexibilización de la economía, entre otros procesos de apertura económica impulsadas bajo la ortodoxia neoclásica.

Como se evidencia, la implementación del *holding* financiero no surge del azar, sino que hace parte de parte de una estrategia gubernamental para impedir la discusión democrática. Mediante su puesta en marcha se transforma la misionalidad de las instituciones del Estado, que en principio parten de un Estado Social de Derecho con el fin de lograr la plena satisfacción de los derechos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales del pueblo colombiano, y se imponen las directrices del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, que tienen como objetivo la adopción de políticas de ajuste estructural totalmente lesivas para el pueblo colombiano.

Las políticas de las IFIS y la OCDE parten de la corporativización del Estado, en cuyo contexto se observa un secuestro por parte de corporaciones privadas y su poder de la decisión y discrecionalidad de las políticas públicas con el fin de generar una cooptación del Estado y permitir una mayor tasa de acumulación, sea por medio de la captación de recursos, como en el caso de las asociaciones público-privadas, o por medio de la subordinación de las entidades públicas a dinámicas del mercado con el objetivo de ampliar su ámbito de intervención. Así lo contempla la OCDE en uno de sus documentos oficiales en el que expresa:

Las empresas públicas deberían enfrentar condiciones competitivas a la hora de acceder a financiamiento. Sus relaciones con bancos estatales, instituciones financieras estatales y otras empresas públicas deberían basarse exclusivamente en términos comerciales (OCDE, 2011, p. 27).

Esta sentencia expresa el total desprecio por el apalancamiento estatal de las entidades públicas y de paso por la satisfacción de los derechos sociales. Así, una institución pública, como, por ejemplo, una universidad,



no vería ninguna diferencia entre una entidad financiera pública y una privada, lo cual llevaría a la extinción del Estado Social de Derecho.

Esta dinámica de corporativismo, es decir, de la privatización de la administración de los recursos y entidades públicas, se puede contemplar en el decreto 2111 de 2019 que da vida al *holding* financiero “Grupo Bicentenario”, cuando expresa:

Que de conformidad con la meta de inclusión financiera establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se pretende (i) generar eficiencia, colaboración y coordinación en el funcionamiento de las empresas del Estado que prestan servicios en el sector financiero; (ii) optimizar el portafolio de empresas del Estado, proteger el patrimonio y los ahorros de los colombianos; y (iii) fortalecer el gobierno corporativo que rigen a las empresas financieras del Estado (Decreto N° 2111, 2019).

Así mismo, aunque en la práctica no existe una transferencia de los recursos desde el Estado hacia un ente privado, sí existe la determinación y lineamiento enfocado en las leyes del mercado y en la búsqueda de eficiencia económica que niega en parte el gasto público, como es el caso de los derechos de educación, salud, protección social y vivienda digna, entre otros que se verán lacerados debido a la lógica de mercado que se implementará en estas instituciones del orden estatal pero bajo la administración de la lógica privada². Es una privatización de la

2 Así se contempla en el Decreto 2111 de 2019 —Grupo Financiero—, en el que se decreta en el artículo 1°: “Créase una sociedad por acciones, denominada Grupo Bicentenario, de la Rama Ejecutiva del orden nacional, la cual, una vez constituida legalmente formará una persona jurídica distinta de sus accionistas, vinculada al Ministerio de Hacien-

La implementación del *holding* financiero no surge del azar, sino que hace parte de parte de una estrategia gubernamental para impedir la discusión democrática. Mediante su puesta en marcha se transforma la misionalidad de las instituciones del Estado, que en principio parten de un Estado Social de Derecho con el fin de lograr la plena satisfacción de los derechos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales del pueblo colombiano, y se imponen las directrices del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, que tienen como objetivo la adopción de políticas de ajuste estructural totalmente lesivas para el pueblo colombiano.

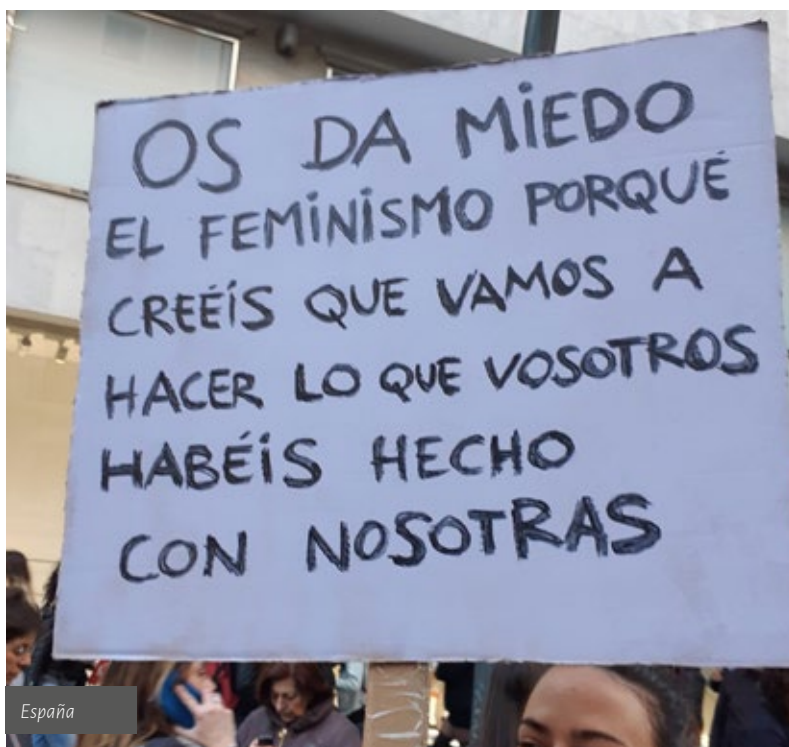
forma de administración, y no de fondo, como han venido sucediendo en la educación superior en Colombia³.

Surgen, entonces, las preguntas obvias acerca de las consecuencias que acarreará en la realidad material la restructuración de instituciones a partir del *holding* financiero, entre ellas:

- » ¿Cuál será el papel del Banco Agrario? ¿La financiarización del mundo del campo, ocasionando en la práctica un despojo institucional y el aumento de la reprimarización de la económica y su lamentable dependencia alimentaria, cuando Colombia es el país con mayor potencial de la región en producción de alimentos?
- » ¿Cuál será el papel del Fondo Nacional del Ahorro? ¿Incrementar la dinámica de la burbuja especulativa en el sector inmobiliario que lleva a que el pueblo colombiano no pueda acceder a una vivienda digna?
- » ¿Cuál será el papel del ICETEX? ¿La reimplementación del cobro jurídico y la presión constante al estudiante y su familia que con el sueño de un vivir más digno enajena su futuro y ha conllevado inclusive casos de suicidios tras la imposibilidad práctica y sistémica del pago de los créditos?

da y Crédito Público, y con domicilio en Bogotá. El Grupo Bicentenario será una sociedad de economía mixta de régimen especial, regida por el derecho privado”.

- 3 Para mayor información remítase a (Cómez y Galindo, *El sistema de Educación Superior en Colombia: ¿La educación como derecho o mercancía?*, 2019).



Estas son algunas de las preguntas que surgen al observar la apuesta del *holding* financiero y su política de reglamentación a partir del derecho privado y la máxima de eficiencia, en el cual, además, según lo dispuesto en el Decreto 2111 de 2019, el presidente de la República tendrá el poder de nombrar la junta directiva a su gusto y, claramente, a favor de su partido e interés económico.

La consolidación y emisión del *holding* financiero es un nuevo escalón en la estrategia de corporativización del Estado colombiano promovida por las IFIS y la OCDE, por una parte, y del propósito del gobierno de Iván Duque y el Centro Democrático de impedir una transición política en el país, en consonancia con la táctica del Ministerio de Hacienda en manos de Alberto Carrasquilla en relación con el control del Banco de la República, del Departamento Nacional de Planeación, de las entidades financieras estatales y las altas cortes⁴, por otra.

Conclusión

Ante la implementación de estas reformas debemos prepararnos para una disputa que incluye un proceso constituyente como fuente de justicia social y dignidad del pueblo colombiano, en el que subordinemos el interés de acumulación a la plena satisfacción de los derechos del pueblo colombiano y a la implementación plena del Acuerdo de Paz como fuente de reconciliación del pueblo colombiano.

4 Para mayor información remítase a (Kalmanovitz, 2019).

Bibliografía

- » Amaya, J. S. (26 de noviembre de 2019). *La Republica*. Obtenido de Conglomerado financiero estatal es el tercero más grande y suma \$85 billones en activos: <https://www.larepublica.co/finanzas/el-conglomerado-financiero-del-estado-grupo-bicentenario-es-el-tercero-mas-grande-2937029>
- » Decreto N° 2111. (2019). *Grupo Bicentenario*. Colombia: Presidencia de la Republica.
- » Gómez, J., y Galindo, C. (17 de febrero de 2019). *El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Una hoja de ruta austeritaria de desarrollo en Colombia*. Obtenido de CADTM: <http://www.cadtm.org/John-Freddy-Gomez?lang=es>
- » Gómez, J., y Galindo, C. (10 de febrero de 2019). *El sistema de Educación Superior en Colombia: ¿La educación como derecho o mercancía?* Obtenido de CADTM: <http://www.cadtm.org/El-sistema-de-Educacion-Superior-en-Colombia-La-educacion-como-derecho-o>
- » Kalmanovitz, S. (30 de diciembre de 2019). *En riesgo, la independencia del Banco de la República*. Obtenido de *El Espectador*: <https://www.elespectador.com/opinion/en-riesgo-la-independencia-del-banco-de-la-republica-columna-897765>
- » OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno corporativo de las empresas públicas*. Madrid-España: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.



Brasil



México