

# **REPRIVATIZACION BANCARIA EN COLOMBIA**

**Ricardo Sala**

Director Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

Más que a la privatización, en este ensayo haré referencia a la reprivatización, término de origen muy distinto al primero aunque ambos tengan objetivos similares. Y en la medida en que su origen es diferente, los procedimientos y trámites que implican también lo son.

El proceso de reprivatización de la banca colombiana se inició con la Ley 117 de diciembre de 1985, cuando se creó el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) y se definió que la presencia de esta entidad en el capital de las entidades financieras a las que llegara a apoyar debía ser eminentemente transitoria. Esa misma Ley estableció también que los procesos de reprivatización, al momento en que FOGAFIN se retirase de las entidades financieras, debían producirse dentro de la más amplia publicidad y la más libre concurrencia posibles.

Desde la promulgación de dicha Ley el Fondo ha alojado a los bancos de Colombia, del Estado, de los Trabajadores, Tequendama y del Comercio; a Pronta, la segunda mayor compañía de financiamiento comercial; y a Granfinanciera, que en su momento fue la corporación financiera con el portafolio más grande y de mayor cobertura que tuvo el país.

A lo largo de estos años la tarea de FOGAFIN ha sido, amén de muchas otras funciones no relacionadas con el tema de la reprivatización, la de regresar estas instituciones a manos del sector privado.

## **Banco de los Trabajadores: lección ejemplar**

El proceso de reprivatización de la banca se inició formalmente con el primer intento (no exitoso) de venta del Banco de los Trabajadores, a principios del tercer trimestre de 1990. Aunque en las primeras etapas precalificaron siete de los catorce potenciales compradores, finalmente ninguno de ellos presentó oferta económica.

Muchas veces de las experiencias malas se aprende más que de las buenas, y parte del éxito que hoy se puede reclamar en el proceso vivido hasta el momento se origina en el aprendizaje que adquirieron el gobierno y el Fondo con el Banco de los Trabajadores.

Quisiera detenerme en cuatro hechos que obstaculizaron la venta del Banco y que, a su turno, se convirtieron en antecedentes del rumbo que tomaron las posteriores reprivatizaciones.

El momento de la oferta fue claramente inoportuno. El plazo para la presentación de las ofertas económicas se fijó en julio, cuando faltaban pocas semanas para que asumiera el nuevo Presidente de la República, quien había anunciado radicales transformaciones en las disposiciones cambiarias, financieras, laborales, de comercio exterior, en la Constitución, etc. Por ello los inversionistas prefirieron dejar pasar la oportunidad, en vista de que no había claridad acerca del marco en el cual se iban a desenvolver en los primeros años.

Se estableció una distribución demasiado rígida del total de las acciones para la reprivatización de todos los bancos: se asignó un lote mínimo del 55%, para transferir el control; otro lote hasta del 10% para los empleados, los trabajadores y los pensionados del banco; y un lote del 35% al 45% para ser colocado libremente dentro del mercado.

Este procedimiento, como lo mencionaré al referirme al Banco del Comercio, tiene aspectos positivos pero no es aplicable en todos los casos. Y muchos menos en el Banco de los Trabajadores, cuyo tamaño era demasiado reducido como para alojar simultáneamente a los inversionistas mayoritarios al lado de otros accionistas desconocidos e impuestos desde afuera.

El esquema de garantías exigido para atenuar los posibles efectos económicos que se hubiesen podido derivar en contra del Banco de los Trabajadores a consecuencia de ciertos pleitos que tiene como demandante y como demandado frente a algunos de sus antiguos accionistas y clientes.

Se impusieron dos limitaciones en cuanto a la calidad y a las características de los inversionistas. La primera, que los compradores de la entidad no podían ser personas naturales. La segunda, aunque no estaba explícita pero se daba en la práctica, era que no podía haber inversión extranjera.

## **Tiempos de aprendizaje**

Posteriormente, ya no sólo por el mandato de la Ley 117 sino por la convicción de que las entidades bancarias deben regresar al sector privado como uno de los elementos que contribuyen a una mayor eficiencia de la actividad económica global del país, se reinició el

proceso. Estudiamos las experiencias de otros países acogiendo aquéllas que pueden adaptarse al caso colombiano.

Se introdujeron cambios directos al programa en la banca, como el Decreto 2915 que fijó el marco general de la reprivatización de los bancos, y se trazaron nuevas coordenadas para el tratamiento de las instituciones propiamente dichas. Cada una de ellas fue colocada en la mejor condición posible para ser vendida, incluidas las que no están en venta y se hallan sujetas a un programa de recuperación de más largo plazo para poderlas vender en 1992.

En este contexto, se modificó un criterio del esquema anterior según el cual no se podía ofrecer en venta ninguna institución que no hubiese generado utilidades continuas por lo menos durante 12 meses. Nosotros consideramos que las cosas valen más por lo que pueden conseguir que por lo que hayan conseguido o dejado de conseguir en el pasado, y por ello orientamos los esfuerzos a lograr que cada institución estuviese en capacidad de obtener utilidades sin importar que antes las hubiera tenido o nó. Así mismo, modificamos un criterio fundamental en lo que se refiere a los gastos muertos: éstos se tornan irrelevantes para las decisiones hacia el futuro.

El gobierno también introdujo cambios en otros aspectos que en apariencia no están relacionados en forma directa con la reprivatización de la banca, como toda la rica legislatura del año 90 en materia financiera, laboral, cambiaria etc., que generaron un marco propicio para el éxito de la misma. Porque una de las enseñanzas más importantes de estos últimos meses ha sido que no solamente los aspectos microeconómicos inciden en el buen logro de estos programas, sino que en muchos casos cobran mayor relevancia aspectos macroeconómicos que parecerían no guardar una relación directa o clara con un proceso de esta naturaleza.

Quizás una de las lecciones más claras que dejan las experiencias de otros países es la de que en todos estos procesos tiene que haber un doliente, no importa en qué porcentaje. Este varía de país a país, de institución a institución, de un área de la actividad económica a otra, pero siempre debe existir un dueño mayoritario.

Otro de los cambios de actitud que incidió en el rumbo que tomaron las privatizaciones posteriores fue la convicción de que la

presencia de inversión extranjera en la banca colombiana es deseable, siempre y cuando provenga de entidades financieras. Ello porque lo que se busca es la calidad e idoneidad del inversionista, e insertar al sistema colombiano de manera definitiva en el concierto internacional.

De otra parte, se aprendió que la distancia entre la imagen y la realidad del país es gigantesca, y que pretender que alguien que no conoce esa distancia se acerque a invertir en Colombia (sobre todo en la Colombia de fines del 90 y principios del 91) es una utopía. Quien reconoce este hecho también está en capacidad de reconocer las ventajas que tiene el país, y de ese punto partimos para orientar el proceso de mercadeo y la divulgación del proceso de venta donde creíamos que era más razonable.

## **Consideraciones para la reprivatización**

Aunque la reprivatización de cada entidad requiere un “vestido hecho a la medida”, hay por lo menos tres elementos que son fundamentales para emprenderla.

En primer término, el avalúo. Todo tiene un precio pero, así mismo, sólo las cosas buenas se pueden vender. Si la evaluación de una entidad demuestra que existen posibilidades de que produzca utilidades, sin importar que en el pasado haya mostrado pérdidas, hay la opción de conseguir un precio superior a cero para la oferta. Pero si la evaluación sobre el desempeño futuro de una entidad lleva a la conclusión de que va a seguir produciendo pérdidas indefinidamente, la mejor decisión es la de cerrarla inmediatamente.

Cada institución tiene su mercado y cada mercado tiene su opción de mercadeo. No obstante, el común denominador de cualquiera de las operaciones debe ser la transparencia, de manera que cualquiera que lo desee pueda conocer la entidad en toda su extensión y profundidad.

FOGAFIN ha desarrollado todo el proceso de reprivatización en forma casi autónoma, salvo por la asesoría recibida para establecer cuál es el valor de los bancos. Gracias a ella se definieron precios perfectamente comerciales desde la perspectiva de cuál es la capacidad de una entidad para producir utilidades hacia el futuro, y nunca

inferiores al valor al cual estamos dispuestos a vender las instituciones, porque creemos que ese es el mínimo precio, el mínimo flujo de dinero que podría recibir el Fondo si se mantuviese como propietario de esas instituciones.

Por último, en todos los casos se han establecido procedimientos de precalificación, dado que la actividad bancaria es una actividad no sólo para gente con capacidad económica de entrar a ella, sino con capacidad de gestión para poderse desempeñar eficazmente en el manejo de la confianza y de los ahorros del público.

## **EL TRECHO RECORRIDO**

### **Banco de los Trabajadores**

Tras el primer fracaso y el sano aprendizaje, el Banco de los Trabajadores fue el primero que FOGAFIN ofreció en venta. Consciente de que por la historia fallida del proceso anterior no había más opción que la de tener éxito, el Fondo había tomado la decisión de liquidarlo en caso de que no se presentaran postores.

A julio del 91, fecha límite para que los inversionistas conocieran el balance del Banco, su patrimonio ascendía a \$2.077 millones, y la proyección de utilidades para el año 91 era de pérdida por \$381 millones. El precio mínimo de venta establecido fue de \$2.500 millones de pesos, y el obtenido fue de \$3.225 millones de pesos, cuantía justa dentro de los parámetros internacionales que fijan el valor de un banco con un múltiplo de 1.55 veces el valor patrimonial.

La cuantía de las capitalizaciones que había hecho el Fondo en el Banco durante distintos períodos era de \$3.000 millones de pesos y, con criterio puramente contable, puede afirmarse que FOGAFIN liquidó una utilidad de \$225 millones de pesos. No obstante, esta cifra debe tomarse con algún beneficio de inventario porque todavía no está depurada al 100%. El valor presente de todos los apoyos de distinta naturaleza que otorgó el Fondo al Banco se eleva a \$9.000 millones de pesos. Por lo tanto, si uno se limita a hacer la comparación entre las cifras de lo que el Fondo recibió y lo que le costó el proceso desde el día de la venta, podría decir que para efectos del Estado se perdieron \$6.000 millones de pesos. Ese fue el costo de salvar la

confianza del público a través de la supervivencia del Banco de los Trabajadores.

Habiendo asimilado la experiencia anterior, la entidad se ofreció en un solo lote y se adjudicó al Banco Mercantil de Venezuela.

### **Banco Tequendama**

A agosto 31 del 90 el patrimonio de esta entidad valía \$6.561 millones, y la proyección de sus utilidades para el año 91 es de \$2.280 millones de pesos. El precio mínimo de venta del Banco Tequendama se estableció en \$12.200 millones de pesos, y el obtenido fue de \$20.723 millones. Según la medida de aceptación internacional, el múltiplo entre el precio de venta y el patrimonio fue de 3.16 veces.

Las capitalizaciones del Fondo en esta entidad, sumando acciones y bonos convertibles en acciones, ha sido de \$12.048 millones, y el valor presente de los apoyos (también con la aclaración de que no se trata de cifras definitivas), es de \$37.000 millones.

La oferta se hizo en un sólo lote y, siguiendo lo prescrito en el artículo 60 de la Constitución Nacional, se dio preferencia en el pago a fondos de empleados, sindicatos, cooperativas, organizaciones de economía solidaria, etc.. Pese a que se hizo una divulgación muy amplia en todo el país, ninguna de estas organizaciones aceptó la invitación.

Nada más alejado de la realidad que la mención de que FOGAFIN está excluyendo a los nacionales del proceso (ver "La Bolsa de Valores en la privatización", H. Beltz). En el caso del Banco Tequendama se presentaron diez interesados entre los cuales no precalificaron dos extranjeros; de los ocho precalificados, cuatro presentaron oferta económica. La entidad se adjudicó al Banco Construcción C.A de Venezuela. Soy el primero en destacar el éxito de la venta del Banco Tequendama a este sólido banco extranjero que, junto con el Banco Mercantil de Venezuela, incorporará una dosis de mayor competitividad y de mayor contacto con el resto del mundo al sistema financiero colombiano.

## EL PROCESO CONTINUA

Está en curso el proceso del Banco del Comercio, en el cual FOGAFIN tiene un 96% de la participación, para cuya venta se han presentado más candidatos de los esperados. El precio mínimo de venta será divulgado el 20 de diciembre del año en curso, y contemplará distintos componentes. Un paquete del 71% de las acciones, monto mínimo de la propiedad que en las actuales circunstancias permite que haya un verdadero doliente, para transferir el control. En una segunda etapa se ofrecerá en remates de bolsa el 15%, en tres lotes del 5% cada uno, a los trabajadores, pensionados y fondo de empleados del banco, a los fondos mutuos de inversión y a las organizaciones solidarias de toda naturaleza que haya en el país con personería jurídica debidamente reconocida. El 10% restante se incorporará a estos lotes al mejor postor, con el precio mínimo como precio base del primer lote.

De otra parte, FOGAFIN ya está estructurando el procedimiento de venta del Banco del Estado, cuyas características difieren de las de los bancos anteriores porque todos ellos se están recuperando aún de la severa crisis que vivieron. Desde el punto de vista financiero el Banco del Estado es quizás el mejor, al punto de tener dos terceras partes del número de oficinas del Banco del Comercio, pero cerca de 20% más en activos, y cinco o seis veces más utilidades que dicha entidad.

Dentro del proceso de crear las condiciones para sanear y poder vender los bancos, se fusionaron Granfinanciera y el Banco de Colombia. FOGAFIN espera poder poner en venta dicha entidad y Pronto para el segundo semestre del año 92.

Aunque es posible que prosperen las demandas en contra de la nación por la oficialización del Banco de Colombia y por la nacionalización del Banco del Estado, también está claro que en este punto debe comenzar a obrar la ingeniería jurídica para separar la operación actual de los pleitos anteriores de los bancos. A juicio de algunos abogados, en el caso del Banco del Estado el pleito va a tardar en resolverse entre 12 y 15 años más. No creo que exista una sola justificación para que el gobierno se quede cruzado de brazos esperando a ver en qué termina la pelea, y que debe ser capaz de entregarlo al sector privado.



En lo que se refiere a la privatización de los bancos oficiales (Ganadero, Cafetero y Popular) FOGAFIN ha atendido la decisión del gobierno de vender lo que resta de su participación en el Banco Ganadero, y está diseñando un procedimiento bastante creativo que se divulgará cuando sea oportuno. La primera etapa de definición del precio de venta debería poderse cumplir antes de finalizar el año 91.

La otra decisión política importante en términos de privatización es la del Banco Cafetero. Se ha definido una primera opción, que dura un año a partir del día en que se ofrezca por primera vez a los cafeteros y a todos los involucrados en el mundo cafetero. El aspecto más delicado en este caso es la determinación del precio, pues cuando hay competencia ésta no es una variable definitiva, pero cuando la clientela está definida el precio se convierte en la variable más complicada de todas.

La privatización de la Corporación Financiera del Transporte ya está en curso, y la de la Caja Agraria comprende los servicios que están fuera de la competencia de la actividad bancaria. En otro sector que nos atañe, se ha propuesto que La Previsora sea vendida a los aseguradores, quienes la pagarían con bonos del ICT. Esta sería una manera inmediata de que los activos de las aseguradoras cambien cualitativamente.

Habiendo recorrido ya el panorama actual y futuro de la reprivatización y la privatización de la banca, sólo cabría agregar que el gobierno aún no ha tomado las decisiones con respecto al Banco Central Hipotecario, el Popular y la Corporación Financiera Popular.