



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

REGULATORIA DELEGADA
DE LA BANCA PÚBLICA
INSTITUCIONES FINANCIERAS

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DE ESTUDIOS SECTORIALES

88113-059

EVALUACIÓN Y COSTO ECONÓMICO DE LA POLÍTICA DE LIQUIDACIÓN EN LA BANCA PÚBLICA

Elaboró: [Mary Nancy Varela Vigoya, Jefferson Pinzón Hernández]

Fecha: [mayo 19 de 2009]

Ubicación final : [Scges057/E/ Sub Financiero]

Revisión # 1: [Alfredo José Delgado]

Fecha de la revisión: [mayo 20 de 2009]

Revisión # 2: [Alfredo José Delgado]

Fecha de la revisión: [31 de Agosto de 2009]

Revisión # 3: [Alfredo José Delgado]

Fecha de la revisión: [7 de octubre de 2009]

Revisión # 4: [Comité DES]

Fecha de la revisión: [13 de octubre de 2009]



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

REGULATORIA DELEGADA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DE ESTUDIOS SECTORIALES

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. ESTADO DE LAS LIQUIDACIONES	4
2. EL SISTEMA LIQUIDATORIO COLOMBIANO	6
3. VALORACIÓN DE COSTOS DE LAS LIQUIDACIONES	9
3.1. Análisis Costo ó Beneficio para el Gobierno Nacional de las Prórrogas de los procesos liquidatorios.....	9
CONCLUSIONES	12
BIBLIOGRAFÍA	14
ANEXO 1: EL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	16
ANEXO 2: DETERMINACIÓN DEL MODELO COSTO ó BENEFICIO.....	18

INTRODUCCIÓN

Los diferentes diagnósticos, realizados a las entidades financieras en liquidación, incluso desde antes del año 2000, muestran una situación recurrente caracterizada por continuas prórrogas y sobrecostos para el fisco¹.

La banca pública colombiana fue desintegrada casi en su totalidad a partir del primer quinquenio del siglo XXI, gracias a una serie de medidas de política encaminadas especialmente a sanear el sector financiero, luego de la crisis de 1998-99, con lo cual muchos bancos fueron sometidos a procesos de intervención por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras ó Fogafín- .

La política de reorganización y salvamento condujo a la liquidación de la Caja Agraria y el BCH; Bancafé y Granahorrar pasaron a control estatal, previa capitalización de Fogafín, que se convirtió en su accionista mayoritario; mientras que el Banco del Estado, que en los inicios de la crisis se fusionó con Uconal, sirvió como colector de activos y pasivos de entidades públicas en liquidación, pero posteriormente también entraría en liquidación².

De los bancos Granahorrar, Granbanco - Bancafé y Uconal fueron enajenadas sus acciones y vendidas al sector privado. Las restantes entidades fueron liquidadas, bien por decreto o por vía forzosa, entre las cuales se encontraban: BCH, Fiduciaria del Estado, Caja Agraria, Instituto de Fomento Industrial -IFI-, Banco del Estado - Banestado, U.C.N. Sociedad Fiduciaria S.A., Banco Cafetero y Compañía de Financiamiento FES.

¹ Los resultados de los informes de Auditoría, realizados por la CGR entre 1998 y 2008, muestran particularmente la difícil situación que afrontan las Entidades en liquidación. En su mayoría tratan la recurrencia de prórrogas en los procesos. Los informes de auditoría consultados se encuentran en los archivos de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras.

² Aspectos Generales identificados en el estudio òEstado actual de Entidades Financieras en Liquidación y su costo neto, Contraloría General de la República, julio de 2008

El presente documento aborda los principales rasgos y variables de desempeño de estos procesos con el fin de ilustrar el papel de las liquidaciones dentro de la política fiscal y sus resultados en términos de tiempo y costos. Además se sugiere una medición de costo-beneficio para la extensión de los cronogramas de liquidación mediante prórrogas.

1. ESTADO DE LAS LIQUIDACIONES

Dentro del proceso adelantado por el Gobierno Nacional y bajo la estrategia liderada por Fogafín³, se ideó un plan de recuperación financiera de la Banca Pública y de algunos bancos privados, que incluía la inyección de capitales y reducción accionaria, para ser intervenidos por el propio Fogafín, si con esta inyección de capital no se lograba recuperar los niveles mínimos de solvencia, las entidades debían entrar en liquidación forzosa.

En desarrollo de esta estrategia, las instituciones financieras existentes a principios de los noventa registradas ante la Superintendencia fueron de 145, número que bajó a 134 en 1997, 107 en 1999, 78 en 2002 y 61 en 2006 y creció un 10% para diciembre de 2008 (67), con lo cual la reducción en el período 1999 - 2008 fue del orden del 54%. Esta reducción correspondió esencialmente a la puesta en marcha del plan mencionado. Con el fin de recuperar la credibilidad y la confianza pública en el sistema financiero, así, el gobierno nacional adoptó medidas enfocadas a la recomposición del sector e implementó nuevos mecanismos de intervención del supervisor financiero, para el mantenimiento de la seguridad y solidez de las instituciones vigiladas⁴. Ver cuadro 1.

³ Un detallado análisis de las estrategias llevadas a cabo por el Gobierno Nacional a través de Fogafín durante la crisis financiera de 1998 ó 1999, se encuentra en *La Banca Pública Colombiana: de la crisis financiera de 1998-1999 a los días recientes*, Revista Economía Colombiana, No 304-305, septiembre ó Diciembre de 2004

⁴ Contraloría General de la República (2008) *Estado actual de Entidades Financieras en Liquidación y su costo neto*, julio de 2008

DE ESTUDIOS SECTORIALES

Cuadro 1: Número de Instituciones Financieras Registradas

	Dic-95	Dic-97	Dic-99	Dic-02	Dic-06	Dic-08
Numero IF	145	134	107	78	61	67
VAR%		-8%	-20%	-27%	-22%	10%
VAR% 95-08	-54%					

Fuente: Superfinanciera ó Cálculos DES- GPIF

El manejo dado por el Gobierno se concentró en sanear los balances, efectuar una reestructuración administrativa que consultara eficiencias administrativas y adecuarlas para su privatización y finalmente, liquidar aquellas consideradas no viables⁵. Dentro de las elegidas para ser reestructuradas se encontraron Bancafé, Banco del Estado, Granahorrar y Banco Agrario y de las entidades que no òclasificaronò y fueron a liquidación estaban: BCH, cuya liquidación empezó en 1998; la Caja Agraria; el IFI; Cofinpro y FES; se fusionaron el Banco Cafetero y Concasa; así como Uconal y Banco del Estado⁶. Esto en concordancia con las recomendaciones del comité de Basilea⁷ quienes señalaron para Colombia la necesidad de contar con un sistema financiero más competitivo.

Para diciembre de 2008, el número de entidades en liquidación se redujo a 8, entre ellas la Caja Agraria, BCH, Fiduestado, IFI, Banestado, Banco Cafetero, U.C.N y FES. Ver Cuadro 2.

CUADRO No.2 : Prórrogas Entidades Financieras en Liquidación a Julio de 2009

ENTIDAD	Modalidad	Fecha inicio liquidación	Fecha terminación Liquidación	Duración
Caja Agraria en Liquidación	Forzosa administrativa	Jun. 26.99	Jul.28.08	9 años (7 prórrogas)

⁵ òLa Banca Pública Colombiana: de la crisis financiera de 1998-1999 a los días recientesò, Economía Colombiana No 304-305, septiembre-diciembre de 2004.

⁶ Es claro que algunos de estos procesos liquidatorios no se causaron en el mismo momento, pero es posible afirmar que entre 1998 y 2000, se iniciaron los procesos. Para una mayor ilustración ver Pinzón J. Et al (2004),òLa Banca Pública Colombianaò, en Economía Colombiana No 304-305.

⁷ Basilea II, establece ciertos principios fundamentales para que el sistema financiero pueda tener una supervisión adecuada, entre ellos se encuentran adecuados niveles de solvencia y suficiencia de capital, situación que particularmente no exhibían los bancos públicos en aquel momento. Para mayor información ver òAplicación de Basilea II: Aspectos Prácticosò, Banco de Pagos Internacionales, agosto de 2004.

DE ESTUDIOS SECTORIALES

BCH en Liquidación	Por decreto	Ene.12.01	Agost.29.08	7 años y 4 meses (11 prórrogas)
Fiduciaria del Estado en Liquidación	Por decreto	Ago.06.02	Dic.31.09	7 años y 4 meses (7 prórrogas)
Instituto de Fomento Industrial en Liquidación. IFI	Por decreto	Sep.12.03	Oct.31.09	6 años y un mes (12 prórrogas)
Banestado en Liquidación	Por decreto	Jul.21.05	Sep.15.09	4 años y 2 meses (9 prórrogas)
Bancafé en Liquidación	Por decreto	Mar.07.05	Nov.30.09	4 años y 8 meses (4 prórrogas)
U.C.N. Soc. Fiduciaria en Liquidación	Voluntaria	Feb.01.00	Dic.31.09	8 años y 2 meses
CFC FES en Liquidación	Voluntaria	Feb.28.02	jul.30.09	6 años y 10 meses

Fuente: CGR 2008, CGR Sinor y Fogafin 2009

Para febrero de 2009, se encontraba que la Caja Agraria y el BCH en liquidación, finalizaron definitivamente su existencia legal según Resolución 3137 del 28 de julio de 2008 y 020 del 29 de agosto de 2008, El 15 de septiembre de 2009, se terminó la existencia legal de Banestado mediante Resolución 32 de 2009, quedando solo vigentes cinco liquidaciones de entidades financieras⁸.

2. EL SISTEMA LIQUIDATORIO COLOMBIANO

Dentro del sector financiero colombiano, el importante deterioro de la Banca Pública con una alta exposición al riesgo⁹, conllevó a su desaparición definitiva con la privatización de entidades financieras como Granbanco- Bancafé en 2006 y banco Granahorrar en 2005. Las entidades, cuyo ñezagoö implicó llevarlas al estado de liquidación, conformaron el grueso de este sistema, entre otras razones, obedeciendo a

⁸ Fogafin a través del oficio del 23 de febrero de 2009, y del 28 de octubre del 2009, informan a la CGR, el estado de las prórrogas en las liquidaciones,

⁹ Indicadores como la participación de los gastos administrativos sobre activos, el alto nivel e activos improductivos, los bajos niveles de calidad de la banca pública sobre la privada, son entre otras, las señales de exposición al riesgo. Ver J. Pinzón et al. En "La banca Pública Colombiana: de la crisis financiera de 1998-1999 a lo días recientes", Revista Economía Colombiana No 304-305, septiembre ó diciembre de 2004, CGR

los lineamientos de política pública del Programa para la Renovación Pública ó PRAP-
10 .

Es de resaltar la importancia de estas entidades en cuanto a que el ahorro individual se constituye en el ahorro nacional, que es un bien que debe generar riqueza económica y colectiva. De ahí que cuando ha existido una administración sana y una aplicación de buenas prácticas no se requiere de la liquidación de las entidades a cargo, porque éstas conllevan altos costos para el Estado, afecta la estabilidad del sistema financiero, genera desconfianza en el público y requiere procesos administrativos y legales complejos, lentos y prolongados que inciden en el valor de los activos.

La práctica común en los procesos liquidatorios está ceñida a aplicar el Decreto 254 de 2000, por el cual se establecen los criterios generales del régimen de liquidación para entidades públicas de orden financiero y demás normas pertinentes, entre ellas la Ley 510 de 1999 y la Ley 795 de 2003, las cuales reglamentan de forma general los procedimientos que se implementan por las liquidaciones, entre ellos, podemos mencionar la obligatoriedad de establecer los esquemas de disolución y supresión de las entidades, emplazar reclamaciones, designar liquidadores y revisores fiscales, programa de supresión de cargos, entregas de cálculos actuariales, reconocer pensiones, trasladar pensiones al FOPEP, inventario detallado de activos de la entidad, estudios de títulos de los bienes inmuebles de la entidad, inventario de los pasivos de la entidad, procesos judiciales y demás reclamaciones donde la entidad sea parte, avalúo de bienes de propiedad de la entidad, entregar activos, cancelar obligaciones a cargo de la masa liquidatoria, en fin, todos estos procesos asociados a un gran cúmulo de actividades que en términos de tiempo pueden convertirse en un problema, sobre todo cuando aquellos procesos dependen de un tercero, donde el liquidador no puede intervenir.

El rol de Fogafín, resulta de la mayor relevancia, por cuanto está dentro de sus funciones el seguimiento a los procesos liquidatorios, por ende, esa entidad plantea las

¹⁰ El Documento CONPES 3251 de 2003 señaló los lineamientos fundamentales de este programa, que posteriormente evidencia su ejecución a través de los procesos de enajenación de activos a través de CISA. En el Anexo 1 de este documento se detallan los antecedentes y lineamientos de este programa.

DE ESTUDIOS SECTORIALES

estrategias atinentes a darle curso a decisiones sobre activos y bienes de la nación que deben ser realizadas y que no constituyan un escollo en los procesos de liquidación, así como buscar los mecanismos que provean el medio más expedito para terminar con celeridad dichos procesos.

Para finales de 2008, Fogafín transfirió recursos a la Nación por valor de \$1.1 billones, por concepto de remanentes de la liquidación de Banestado y la descapitalización y dividendos de CISA, entre otros aspectos, la terminación de la existencia legal de 6 entidades en liquidación, dentro de las cuales se encuentran la Caja Agraria y el BCH y la venta de activos remanentes, por valor de \$9.123 millones, provenientes de las operaciones de apoyo realizadas en crisis anteriores¹¹.

Las dificultades de las liquidaciones de las entidades financieras no son nuevas, puesto que existen abundantes referentes que han manifestado la preocupación constante de la Contraloría General de la República, no sólo en las diferentes auditorias que se han adelantado anualmente a estos procesos, sino también en los diferentes estudios sectoriales realizados¹², donde la dificultad en el cobro de la cartera, la congestión de procesos en la Rama Judicial, las deficiencias en la contabilidad, los estados financieros no confiables, archivos que no han tenido en cuenta las normas del Archivo General de la Nación, la demora en la estructuración de unos inventarios confiables, la legislación dispersa y compleja, la ineficiencia administrativa y financiera, y las reclamaciones y demandas, en especial de índole laboral y pensional, generadoras de pasivos reales y contingentes, han hecho que la implementación de soluciones eficientes sea muy complicado y que además causen un costo adicional para el Estado.

¹¹ Comunicado de Prensa FOGAFIN de noviembre 6 de 2008

¹² Al respecto puede citarse principalmente la Mesa Técnica Académica: Política y estado de los procesos liquidatorios de entidades financieras públicas, Contraloría General de la República, abril de 2004 y el estudio sectorial "Estado actual de Entidades Financieras en Liquidación y su costo neto", Contraloría General de la República, julio de 2008.

3. VALORACIÓN DE COSTOS DE LAS LIQUIDACIONES

En el estudio *Estado actual de Entidades Financieras en Liquidación* y su costo neto, elaborado por la Dirección de Estudios Sectoriales durante 2008, se estableció una primera aproximación al costo asumido por el Gobierno Nacional en el proceso de liquidaciones y privatizaciones. En este se realizó un análisis de las cifras de los estados financieros y de los diferentes procesos liquidatorios desde la perspectiva de la ejecución y la gestión. De allí surgieron una serie de recomendaciones aplicables para el mejoramiento de dichos procesos. En ese ejercicio se determinó un costo neto total asociado a los procesos liquidatorios de las entidades financieras públicas por \$24,6 billones en precios constantes de 2007.

Para analizar, en un segundo ejercicio, los costos asociados a la extensión de los procesos mediante prórrogas, se tomará como base un análisis costo-beneficio¹³, el cual es un procedimiento utilizado para comparar diferentes alternativas de inversión con el fin de señalar la más conveniente desde el punto de vista del Estado. Por lo tanto, constituye un importante instrumento de análisis de política, que indica si la asignación de recursos en una sociedad se hace de forma eficiente¹⁴. Se tiene entonces que la medición de la contribución (positiva o negativa)¹⁵ sobre el bienestar de las personas se mide por el criterio costo-beneficio¹⁶.

3.1. Análisis Costo ó Beneficio para el Gobierno Nacional de las Prórrogas de los procesos liquidatorios.

Basados en el modelo establecido por la CGR durante 2007¹⁷, para establecer los costos y beneficios para el Gobierno Nacional¹⁸ de las ventas de entidades financieras

¹³ El concepto Genérico del Análisis Costo ó Beneficio esta contenido en *Benefit Cost Analysis: a practical Guide* (1977). Lee G. Anderson et al, Massachussets ó Lexington.

¹⁴ Castro R., Mokate K., (2001) *Evaluación Económica y Social de Proyectos*, Universidad de Los Andes, Alfaomega Editores. Pág. 64

¹⁵ El beneficio económico negativo se entiende como aquel cuyo resultado neto del valor presente de beneficios es menor al costo de oportunidad (los costos son superiores a los beneficios). Castro y Mokate, 2001.

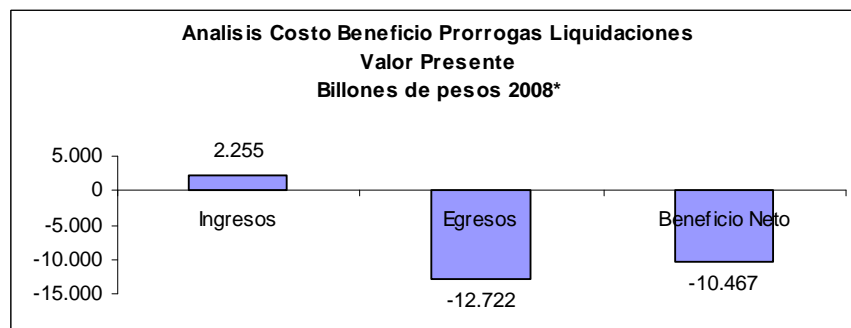
¹⁶ Evaluación financiera de proyectos de inversión. Karen Marie Mokate, Universidad de los Andes, 1998.

¹⁷ J. Pinzón y D. Molina (2007A) *El Resultado Real de la Privatización de Granbanco y Granahorrador*, Economía Colombiana No 318 ó Mayo de 2007, estableció el costo de oportunidad en que incurrió el Gobierno nacional con motivo de la recuperación de la Banca Pública.

DE ESTUDIOS SECTORIALES

públicas, se pudo establecer que las prórrogas de los procesos liquidatorios en el período comprendido entre 1999 y 2008^{*}, tuvo unos ingresos por concepto de las ventas y recuperaciones gestión de las liquidaciones del orden de \$2.2 billones, mientras que los costos fueron de \$12.7 billones, por concepto de recuperación y saneamiento de activos, actividades relacionadas con las liquidaciones en sus distintos campos, como el de las valoraciones de activos, análisis y composición de pasivos y activos, demandas y procesos judiciales, costos asumidos por la nación y Fogafín en los procesos liquidatorios, con lo cual se encuentra una pérdida neta de \$10.4 billones, equivalente a 1.8% del PIB. Ver Gráfico 1.

Gráfico 1



Fuente: CGR, 2008. Cálculos: DES-CDGPIF, 2009

Dentro del análisis detallado de los flujos financieros (ver Gráfico 2) sobresalen especialmente los gastos y costos incurridos en el año 2000, derivados del mayor costo de las liquidaciones de Caja Agraria y BCH, las cuales gastaron recursos por un total de \$4,3 billones, los mayores gastos por pérdidas en sesión de activos a CISA, capitalizaciones de Fogafín y gastos en depuración de la información financiera. Otro evento importante se observa en 2007, por cuanto el valor de egresos fue por \$5,6 billones, que corresponden en su mayoría a los pagos reconocidos en pasivos pensionales, en especial de la Caja Agraria y el BCH, costos que fueron transferidos casi en su totalidad al fondo de pasivos pensionales FONPET, del Ministerio de Hacienda.

¹⁸ En el Anexo 2 de este informe, se detalla la determinación de los costos de oportunidad y el modelo utilizado en este trabajo.

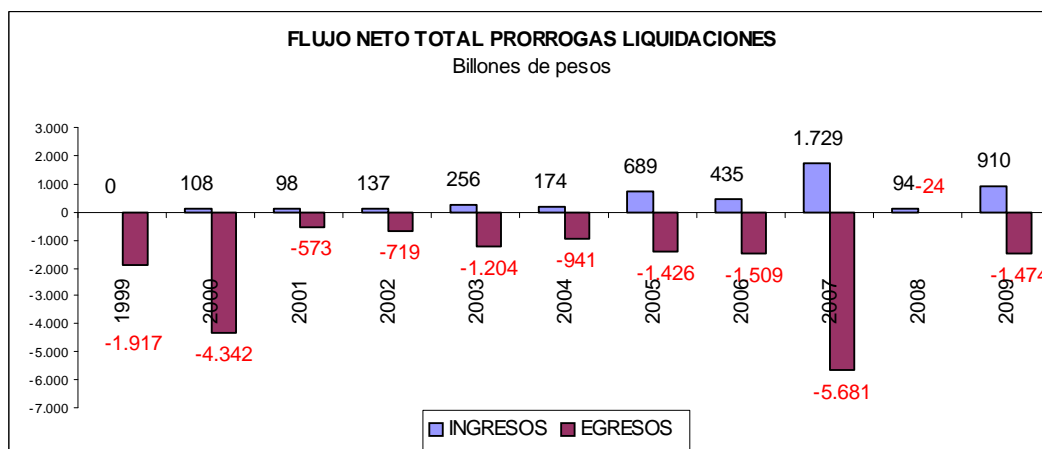
* Corresponde a las liquidaciones terminadas y en marcha a julio de 2009.

DE ESTUDIOS SECTORIALES

Para el año 2008, no se habían concluido más liquidaciones, por cuanto se tenía establecido un cronograma de terminación, pero a la fecha de terminación de este estudio no se conocían nuevas prórrogas aprobadas por el Ministerio ni aún se disponían de datos que permitieran inferir alargar el flujo de fondos presentado.

Si se observa de forma individual el flujo de fondos (gráfico 2), es importante anotar que los flujos negativos en ningún año son menores a medio billón de pesos¹⁹, excepto 2008, mientras que los flujos positivos en la mayoría de años (excepto 2005, 2007 y 2009), no son superiores a medio billón de pesos, con lo cual se demuestra que los procesos liquidatorios en su conjunto, no solamente no proveían un mínimo de recursos acorde con los costos, sino que adicionalmente no eran representativamente importantes en los procesos liquidatorios, lo que contraría el espíritu del PRAP, en su función esencial de producir ahorros significativos a la Nación²⁰

Gráfico No. 2



Fuente: CGR, 2007. Cálculos: DES-CDGPIF, 2009.

Aplicando el costo de oportunidad para el Gobierno²¹, es decir el menos oneroso de los contemplados como tasa de descuento, el valor presente neto de los esquemas de

¹⁹ Precios constantes de 2008

²⁰ Ver objetivos generales del Programa para la Renovación Pública óPRAP-. Anexo 1 de este documento.

²¹ En el Anexo 2, donde se detalla la obtención de las tasas de oportunidad, vale la pena aclarar, que si bien se obtienen dos tasas de descuento, una para Fogafín (tasa TOF) y otra para el Gobierno Nacional

DE ESTUDIOS SECTORIALES

prórrogas ha significado algo más de \$6,6 billones, gran parte de ellos debido a los costos de reconocimiento en pasivos pensionales, y otro tanto por los costos asumidos por el Gobierno a través de Fogafín en la venta a destajo o a manera de remanentes de cartera a CISA, con lo cual no sólo se seguían desfinanciando las pérdidas, sino que además no se podría determinar la tasación de estas carteras a priori.

CONCLUSIONES

Vale la pena señalar que el funcionamiento del sistema financiero tiene implicaciones económicas y sociales, en cuanto a su eficiencia y acceso a quienes demandan estos servicios. La liquidación de entidades financieras generan por lo tanto un efecto en la eficiencia del sistema y esto a su vez ocasiona un costo adicional para la sociedad.

Los procesos liquidatorios en su conjunto, no proveen un mínimo de recursos acorde con los costos, el resultado de la modelación permite evidenciarlo cuando los ingresos son alrededor de una quinta parte de los costos. Esto en general no permite alcanzar las economías de escala esperadas y por el contrario generarle al estado el establecimiento de pasivos contingentes.

Las prórrogas representan en su gran mayoría el grueso de costos, es decir en las etapas iniciales no se realizan mayores labores que indiquen una pronta terminación de éstas.

Las deficiencias en la coordinación de acciones, implica mayores demoras y procesos errados en la aplicación de decisiones, por ejemplo se puede citar que dos años después de haberse iniciado la liquidación de la Caja Agraria (1999), no se había llevado a cabo la cesión de los activos y pasivos entre ésta y el Banco Agrario, luego ninguno de los dos sabía lo que tenía que administrar.

(Tasa TOG), se toma la que menos resulta onerosa para el Gobierno como inversionista, La explicación de la obtención de dos tasas de descuento para este ejercicio aparece en el anexo enunciado.

DE ESTUDIOS SECTORIALES

Las dificultades por cuenta de la falta de armonización de las normas liquidatorias inciden significativamente en las actividades propias de cada interviniente en el proceso con lo cual se convierten en gran medida, en un obstáculo insalvable para la eficiencia en las liquidaciones.

En la práctica, se observa que además de la ineficiencia del sistema liquidatorio colombiano existen diferencias importantes en los diversos procesos de liquidación, lo que no permite las economías de escala.

La política de liquidación de entidades financieras, si bien ha tratado de incorporar unos parámetros de desempeño, no ha alcanzado los avances presupuestados en cronogramas y metas de gestión, aparte de que ha faltado más supervisión y control del Ejecutivo para hacer efectiva la culminación de cada proceso, prueba de ello son las justificaciones presentadas en cada decreto de prórroga de las liquidaciones analizadas.

La política de liquidación de la banca pública pretendía ahorrar recursos públicos y lograr una mayor sostenibilidad fiscal, sin embargo el ejercicio realizado en el presente documento muestra, al contrario, un alto costo resultado de las diferentes prórrogas a los procesos liquidatorios de las entidades financieras públicas, costo que puede continuar incrementando y comprometiendo incluso a generaciones futuras en razón especialmente a los pasivos por pensiones y demandas contra el Estado.

Se pudo establecer que las prórrogas de los procesos liquidatorios en el período comprendido entre 1999 y 2008^{*}, tuvo unos ingresos por concepto de las ventas y recuperaciones gestión de las liquidaciones del orden de \$1.8 billones, mientras que los costos fueron de \$12.2 billones, por concepto de recuperación y saneamiento de activos, actividades relacionadas con las liquidaciones en sus distintos campos, como el de las valoraciones de activos, análisis y composición de pasivos y activos, demandas y procesos judiciales, costos asumidos por la nación y Fogafín en los procesos liquidatorios, con lo cual se encuentra una pérdida neta de \$10.3 billones, equivalente a

* Corresponde a las liquidaciones terminadas y en marcha a julio de 2008.

1.8% del PIB. El Valor presente neto de esta pérdida es de \$6.5 Billones (pesos de 2008) aplicando el costo de oportunidad para el Gobierno Nacional.

Finalmente, más allá de establecer el costo económico de las prorrogas de los procesos liquidatorios es importante anotar que la congruencia entre las políticas en materia de liquidación que rigen este sector, no han tenido el resultado esperado, esto conlleva a que necesariamente se deba replantear el papel de los supervisores en materia regulatoria, para armonizar las normas y procedimientos que permitan alcanzar las economías de escala y los niveles de eficiencia de los procesos liquidatorios, cuando haya lugar a ello.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo, (2008), "Gestión del riesgo crediticio en instituciones financieras rurales en América Latina", Fondo Multilateral de Inversiones, Washington D.C., junio de 2008.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (2006), "El fortalecimiento de la capacidad del Banco para apoyar al sector vivienda en América Latina y el Caribe", documento de antecedentes para la implementación de la estrategia de desarrollo social. Washington D.C., junio de 2006.
- Banco Central de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, (2006) "Propiedad y desempeño de la Banca. Importa la política?", Universidad de Illinois, julio de 2006.
- Castro R., Mokate K., (2001) "Evaluación Económica y Social de Proyectos", Universidad de Los Andes, Alfaomega Editores.
- CONPES 3340, Marzo 7 de 2005
- CONPES 3281, abril 19 de 2004
- Contraloría General de la República (2008) "Estado actual de Entidades Financieras en Liquidación y su costo neto", julio de 2008
- Contraloría General de la República (2007A) "Privatización de la Banca Pública en Colombia: Casos Granbanco y Granahorrar", abril de 2007

DE ESTUDIOS SECTORIALES

- Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras. CGR.(2002), Memorias de la segunda jornada académica. “Política de salvamento de la banca pública”, Colección Análisis Sectorial de Políticas Públicas. Informe II. Mayo de 2002.
- Contraloría Delegada para Economía y Finanzas. CGR (2005). “Situación de la Deuda Pública 2004-2005”
- Contraloría General de la República. Planes de Mejoramiento 2009 de las entidades financieras en liquidación: Fogafín, Banco Cafetero, Banco del Estado, Caja Agraria, UCN y Fiduciaria del Estado
- Contraloría General de la República, (2004), Mesa Técnica Académica: “Política y estado de los procesos liquidatorios de entidades financieras públicas”, abril de 2004
- Contraloría General de la República, (2008), “Audiencia Pública del Sector Hacienda”, 6 de noviembre de 2008.
- Comunicado de Prensa FOGAFIN de noviembre 29 de 2007
- Comunicado de Prensa de FOGAFIN sobre logros 2008 y retos 2009, noviembre de 2008
- Informe del Presidente al Congreso, (2008). “Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos”, Capítulo 6.
- Lee G. Anderson, (1977), “Benefit cost Analysis: A practical Guide”, Massachusetts, Lexington.
- Mokate, Karen M., (1998) “Evaluación financiera de Proyectos de Inversión”, Universidad de los Andes, 1998.
- www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrategicas/EvaluacionyseguimientodelPRAP
- www.fopep.com.co
- www.dnp.gov.co

ANEXO 1: EL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO POLÍTICA PÚBLICA

La liquidación de entidades públicas, con posterioridad al episodio de la crisis de final de milenio, se enmarca dentro de uno de los principales programas del Plan Nacional de Desarrollo 2006 ó 2010 ðEstado Comunitario: Desarrollo para todosö. El propósito del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) consistió en adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, para efectos de racionalizar las funciones, redimensionar el tamaño de las estructuras administrativas y fortalecer su capacidad en cumplimiento de sus objetivos esenciales. En su formulación, este programa debía consultar las necesidades y las condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, generar ahorros significativos en los recursos de la nación, promover la equidad, garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía.²²

Las reformas contempladas han buscado incrementar la transparencia y eficiencia de la administración pública, cumpliendo así con uno de los cuatro objetivos fundamentales en la construcción de un Estado Comunitario. Dentro de las estrategias se incluyen reformas de procesos básicos comunes a todas las entidades del gobierno (reformas transversales), reformas organizacionales específicas de cada entidad o sector (reformas verticales) y una visión que articula estas dos aproximaciones.

El PRAP ha implicado efectos sobre la totalidad de la estructura del gobierno y la sociedad y ha buscado consolidar una política de modernización y mejoramiento de la administración pública. Sus objetivos se han orientado a realizar seguimiento a los cambios de variables como el tamaño del Estado, sus costos de funcionamiento, cobertura y calidad de los servicios y bienes provistos y el nivel de competitividad de las personas al servicio del Estado derivados de las reformas organizacionales (verticales); evaluar y hacer seguimiento a los resultados y efectos de las reformas de procesos básicos comunes a todas las entidades del gobierno (transversales); evaluar el efecto del Programa de Protección Social del PRAP y generar información de base que sirva de referente para la modernización del Estado.

Dentro de los productos a obtener se definieron: una información de base sobre las características organizacionales del Estado; conocimiento sobre la efectividad, idoneidad y relevancia de las reformas en el cumplimiento de las metas de modernización y sostenibilidad fiscal del Estado; una base técnica para la toma de decisiones futuras en relación con la gestión y la modernización permanente del sector público; la identificación de efectos adversos producto de las reformas; y alternativas de solución e información para rendir cuentas a la ciudadanía sobre resultados y avances del PRAP.²³ Desde el año 2002 hasta el 2008 se han reformado, intervenido o

²²<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstratégicas/EvaluaciónyseguimientodelPRAP>

²³<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstratégicas/EvaluaciónyseguimientodelPRAP>

DE ESTUDIOS SECTORIALES

reestructurado 411 entidades²⁴. De igual forma, entre agosto de 2002 y junio de 2008 se cerraron 33 de los 42 procesos liquidatorios ordenados.²⁵

Dentro de este marco es de resaltar que la política de liquidaciones buscaba sanear las finanzas públicas y generar ahorros significativos en los recursos de la nación.

La política del Gobierno está planteada en términos de optimizar y aprovechar los patrimonios de las entidades financieras públicas, y de reducir la participación del Estado en actividades como la financiera, para orientar recursos al saneamiento fiscal y la inversión social; luego pretende recuperar parte de los recursos aplicados en años anteriores al saneamiento²⁶ y fortalecimiento de la banca pública. Así, el Banco Agrario de Colombia queda como ventanilla del primer piso.

En este sentido, la política se orienta a evitar los costos fiscales que enfrentaba la banca pública en cuanto a la combinación de rendimiento y riesgo, dada su exposición a los grupos de interés y distorsión de incentivos como ñla originación de los créditos, las decisiones de apertura y localización de sucursales y selección, así como en la evaluación y promoción de personal²⁷

En desarrollo de la política de reducción de la participación del Estado en el sector financiero se desmontó el IFI, trasladando la actividad de crédito para las MIPYMES a Bancoldex; se enajenaron las entidades fiduciarias Fiducentral y Fidufes; se liquidó Fiduestado y se realizó la absorción de Fiduifi por parte de Fiduagraria, única entidad que cuenta con la red bancaria de su casa matriz, el Banco Agrario de Colombia; se enajenó Finamérica; se adjudicó el paquete accionario correspondiente a la participación del Estado en la Compañía Central de Seguros S.A. y en la Compañía Central de Seguros de Vida S.A y realizaron estrategias de recuperación de activos y administración del portafolio en el Banco del Estado²⁸

A propósito de la estrategia de aprovechamiento y enajenación de activos y demás recursos del patrimonio público, la estrategia buscaba, entre otros, avanzar en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas, frente a lo cual resultaba inconveniente que el gobierno registrara en sus balances o en el de sus entidades activos cuyos rendimientos eran bajos, negativos o que no respondieran a su misión institucional. Se buscaba así, reducir la magnitud del pasivo mediante la liquidación o venta de activos del balance con los cuales se corrigiera el déficit fiscal, con un efecto permanente en el mediano plazo²⁹

²⁴ Audiencia Pública del Sector Hacienda, 6 de noviembre de 2008

²⁵ Informe del Presidente al Congreso, 2008. Cap. 6, Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos

²⁶ El Gobierno Nacional destinó a finales de la década pasada \$7,9 billones al saneamiento de la Banca Pública, el 76% de los recursos utilizados para el saneamiento del sistema financiero. CONPES 3340.

²⁷ CONPES 3340, Marzo 7 de 2005, p. 1.

²⁸ CONPES 3340, marzo 7 de 2005, p.1.

²⁹ CONPES 3281, abril 19 de 2004, p. 1.

ANEXO 2: DETERMINACIÓN DEL MODELO COSTO Ó BENEFICIO

Para el análisis se ha considerado que el valor presente del beneficio neto para el Gobierno Nacional de los procesos de liquidaciones se calcula con base en la expresión

$$VPBeneficio = \left[\sum_{n=1}^T \frac{Ingresos_t - Egresos_t}{(1 + TOF)^n} \right] * (1 + TOF)^T \quad (1)$$

en donde:

Ingresos_t = Ingresos recibidos por el proceso de liquidación en el año t

Egresos_t = Valores invertidos en el proceso de liquidación en el año t

TOF = Tasa de oportunidad de Fogafín³⁰

VPBeneficio = Valor Presente de los Beneficios a precios del año T

La serie de egresos se asume como el conjunto de valores en que ha incurrido el proceso liquidatorio en gastos y costos en el período analizado por cada uno de ellos. La serie de ingresos proviene de las recuperaciones efectuadas por los procesos liquidatorios para cada periodo analizado.

Para la obtención de la Tasa de Oportunidad de Fogafín, se tomó como base la colocación de bonos de esta entidad para el periodo 1999 - 2003. La expresión (2) muestra la definición formal de esta tasa.

$$TOF = \left[\prod_{t=1}^T (1 + TASA_t) \right]^{\frac{1}{T}} - 1 \quad (2)$$

donde:

TOF es la tasa de oportunidad de Fogafín

∏ es la productoria del argumento entre paréntesis, de forma que:

$$\prod = (1 + TASA_1)(1 + TASA_2)(1 + TASA_3).....(1 + TASA_T)$$

T = Número de años analizados

TASA_t es la tasa de corte de emisión de bonos Fogafín promedio ponderado del año t, de modo que

$$TASA_t = \sum_{i=1}^n \frac{TC_i * VA_i}{SVA_t}$$

donde:

TC_i = Tasa de Corte de la i-ésima colocación de bonos Fogafín para el año t

VA_i = Valor Adjudicado de la i-ésima colocación de Bonos Fogafín para el año t

³⁰ Se asume que el costo de oportunidad para el Gobierno Nacional en los procesos de recuperación y salvamento de la banca Pública y esquemas conexos que conllevaron a la liquidación de entidades financieras, provienen de la emisión de Bonos Fogafín, para el periodo 1999 ó2003, que es la ðTasa Fogafínö.

DE ESTUDIOS SECTORIALES

$i = 1, 2, \dots, n$, colocación en el año t
 $n =$ Número de colocaciones en el año t

$SVA_t =$ Monto total de adjudicaciones en el año t , definido así:
$$SVA_t = \sum_{i=1}^n VA_i$$

Alternativamente puede recurrirse también a la tasa de oportunidad del Gobierno Nacional³¹, la cual se calcula a partir de la tasa de corte de emisiones de TES³² en el periodo 2000 - 2006. La expresión (3) muestra esta tasa:

$$TOG = \left[\prod_{t=2000}^{2006} (1 + TES_t) \right]^{\frac{1}{T}} - 1 \quad (3)$$

donde:

$TOG =$ es la tasa de oportunidad del Gobierno Nacional

\prod es la productoria del argumento entre paréntesis, de forma que

$$\prod = (1 + TES_t) = (1 + TES_{2000})(1 + TES_{2001})(1 + TES_{2002})(1 + TES_{2003})(1 + TES_{2004})(1 + TES_{2005})(1 + TES_{2006})$$

$TES_t =$ es la tasa de corte promedio ponderado del año t de la emisión de deuda pública interna

$T =$ Número de años analizados

El Cuadro 3 muestra los datos de insumo para el resultado obtenido con base en la expresión (2), es decir la tasa de oportunidad de Fogafín, cuyo valor corresponde al 12.77% anual. El Cuadro 4 muestra el resultado obtenido a partir de la expresión (3), de la cual se obtiene una tasa de oportunidad para el Gobierno Nacional de 10.84%.

Cuadro 3
Cálculo tasa de oportunidad Fogafín

AÑO	TASA t	BASE 100
1999		100,00
2000	14,48%	114,48
2001	15,14%	131,81
2002	11,98%	147,60
2003	9,55%	161,70
TOF		12,77%

Fuente: Banco de la Republica, Estadísticas 2006
Cálculos : CGR, DES-CDGPIF

³¹ Se determina una segunda tasa de oportunidad, dado que los procesos de costos asociados para el gobierno son diferentes, por cuanto la primera tasa solo observa un breve periodo de recuperación, mientras que la segunda aborda, el costo adicional del periodo opostõ crisis. En definitiva, no es ambiguo presentar dos tasas de oportunidad, solo se establece una regla de comparación de acuerdo a los escenarios planteados al abordarse en la investigación.

³² Situación de la Deuda Pública 2004 ó 2005, Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

Cuadro 4
Cálculo tasa de oportunidad Gobierno

AÑO	TES_t	BASE 100
2000	18,95%	100,00
2001	12,35%	112,35
2002	12,27%	126,14
2003	10,83%	139,80
2004	10,74%	154,81
2005	9,60%	169,67
2006	9,30%	185,45
TOG		10,84%

Fuente: CGR, Situación de la Deuda Pública 2004 y 2005. Cálculos: CGR, DES-CDGPIF