



COLOMBIA

NOTAS SECTORIALES DE POLÍTICA

# Sector financiero



GRUPO BANCO MUNDIAL

# Construyendo un sector financiero moderno y eficiente para contribuir al desarrollo económico sostenible y mejorar las condiciones de la población vulnerable

**Si bien el sector financiero de Colombia se ha venido fortaleciendo continuamente en los últimos años, nuevos desafíos relacionados con el acceso al financiamiento, la inclusión financiera y la respuesta a los efectos del cambio climático, combinados con las oportunidades que brinda la transformación digital, hacen necesario incrementar los esfuerzos para construir un sector moderno y eficiente.**

El sistema financiero de Colombia es grande, complejo e interconectado, con una alta presencia de conglomerados con activos tanto en empresas financieras como no financieras. Los cinco conglomerados más grandes controlan el 60% y el 80% del sector financiero y del sector bancario, respectivamente. Los bancos proveen la fuente principal de financiamiento para hogares y empresas. Esta concentración se da en parte por el desarrollo relativamente limitado del mercado de capitales, el cual restringe las alternativas de inversión domésticas más allá de los bonos soberanos y los instrumentos emitidos por bancos, que están principalmente en manos de inversionistas institucionales (fondos de pensiones, aseguradoras, fiduciarias, etc.). Las instituciones financieras estatales (IFE) operan en varios segmentos del sector financiero, y son particularmente relevantes

en el sector bancario (12% de los activos) y el sector de seguros (8% de los activos). Recientemente, las IFE han sido agrupadas bajo un conglomerado financiero público, el *Grupo Bicentenario*.

La inclusión financiera, medida por el porcentaje de adultos que cuentan con al menos un producto financiero, llegó al 85% en el 2020 (SFC y BdO, 2020). Sin embargo, estos niveles de acceso no se han traducido en un uso efectivo, amplio y frecuente de productos financieros. A pesar de que los pagos digitales se han incrementado, en parte por la pandemia del COVID-19, el efectivo sigue dominando los pagos minoristas debido, entre otras cosas, a la baja aceptación y altos costos de los pagos electrónicos. Un desafío importante para una mayor inclusión financiera es la brecha de acceso urbano-rural, que al 2020 llegaba a 32 puntos porcentuales medidos por el indicador de acceso (SFC y BdO, 2020). El rol de las empresas *fintech* en la mejora de estos indicadores es aún limitado, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) pueden jugar un rol importante en la reducción de las brechas de inclusión financiera.

Dada la estructura y las características del sector financiero colombiano descritas anteriormente, hay factores entrelazados que pueden tener un impacto significativo en el acceso al financiamiento, la inclusión financiera, y el desarrollo del sector financiero en general. La competencia es clave en un sector financiero con una importante presencia de conglomerados financieros, la relevancia de las IFE en la provisión de servicios financieros, y la presencia creciente de nuevos jugadores en el mercado (i.e. empresas *fintech*). La transformación digital presenta grandes oportunidades para fomentar el acceso al financiamiento y la inclusión financiera, y también puede contribuir al desarrollo del mercado de capitales.

Un diagnóstico exhaustivo y la creación de consenso entre las partes interesadas públicas y privadas en el marco de la Misión del Mercado de

Capitales de 2018 ha dado lugar a varias reformas legales, aunque persisten los desafíos (World Bank, 2022b). Finalmente, las autoridades y las instituciones financieras (tanto públicas como privadas) jugarán un rol crítico en la respuesta del sector financiero a los riesgos derivados del cambio climático, y en la movilización de recursos financieros a actividades sostenibles.

## PROPUESTAS

### Competencia en el sector financiero

- ☑ Realizar un seguimiento estrecho de las prácticas entre empresas del sector financiero y del sector real, dados los potenciales abusos de parte de jugadores dominantes en un país con alta presencia de grupos económicos.
- ☑ Evaluar al *Grupo Bicentenario* desde una perspectiva de neutralidad competitiva para asegurar igualdad de condiciones con el sector privado.
- ☑ Fomentar la competencia entre plataformas y entre sistemas de pago interoperables administrados por diferentes competidores.
- ☑ Fortalecer la cooperación entre la SFC y la SIC y sus poderes en la aplicación del marco regulatorio, y desarrollar una evaluación regulatoria sistemática del impacto sobre la competencia.

### Inclusión financiera

- ☑ Aclarar la articulación entre la política pública con la recién creada CIIEEF<sup>1</sup>.
- ☑ Crear un Consejo Nacional de Pagos.
- ☑ Coordinar más estrechamente las agendas de inclusión digital y gobierno digital.
- ☑ Establecer requisitos funcionales y ampliar la gama de entidades que pueden prestar servicios de pago.
- ☑ Establecer acuerdos de gobernanza en el tema de open finance para asegurar una distribución equilibrada del valor entre las partes interesadas.
- ☑ Monitorear el impacto a las reformas recientes sobre la participación en los sistemas de pago de bajo valor y las tarifas.
- ☑ Elaborar una hoja de ruta de pagos rápidos.

### Rol del Estado

- ☑ Mejorar el diseño de productos, incorporar mejores prácticas, fortalecer la gobernanza y continuar mejorando la gestión de riesgos.
- ☑ Coordinar mejor las intervenciones para mejorar la eficiencia, evitar la duplicación y asegurar la alineación con los objetivos de política.
- ☑ Fortalecer el monitoreo y evaluación (M&E) de las políticas y los programas de apoyo al crédito.
- ☑ Revisar controles de tasas de interés y requisitos obligatorios de inversión para financiar el sector agrícola, para limitar las distorsiones.

### Financiamiento climático

- ☑ Canalizar estratégicamente los recursos del sector público para inducir una mayor oferta y demanda de instrumentos financieros verdes, a través del uso estratégico de los balances de las IFE.
- ☑ Mejorar la disponibilidad de datos relevantes asociados al cambio climático.

### Cooperativas de ahorro y crédito (CAC)

- ☑ Reforzar el monitoreo y la supervisión de las CAC.
- ☑ Facilitar el proceso de fusión o absorción de CAC.
- ☑ Mejorar la transparencia para fomentar una mayor integración.

## **Necesidad de abordar preocupaciones de competencia en el sector financiero y reforzar la aplicación de la normativa**

**El marco institucional y regulatorio para la competencia en el sector financiero debe fortalecerse en aras de apoyar aún más su aplicación. Por otro lado, continúan los riesgos para mantener la igualdad de condiciones, que pueden requerir medidas adicionales para salvaguardar la competencia.**

Una Nota Técnica reciente del Banco Mundial (World Bank, 2021b) evaluó las dinámicas competitivas en el sector financiero de Colombia y potenciales obstáculos regulatorios y/o institucionales, con el objetivo de proporcionar recomendaciones de política.

Los vínculos entre entidades del sector financiero y real dentro de grupos económicos más amplios pueden plantear problemas de competencia. Dichos nexos permiten a las instituciones financieras utilizar la red de infraestructura física de la entidad del sector real relacionada con la captación de clientes y distribución de productos, y acceder exclusivamente a datos para personalizar y cotizar estos últimos, sujeto al consentimiento previo de la persona. Además, estos vínculos no se limitan a entidades dentro de un mismo grupo económico, ya que se han firmado varios acuerdos entre entidades no relacionadas que otorgan a las instituciones financieras el acceso a la red de distribución o a los datos de los clientes. Tales prácticas pueden preocupar desde la perspectiva de la competencia, si las implementa un jugador dominante y justifican una evaluación detallada y un seguimiento estrecho.

El diseño final y la gobernanza del Grupo Bicentenario deben evaluarse desde un punto de vista de neutralidad competitiva para garantizar que sus actividades comerciales no se beneficien de su condición de entidad estatal y acceso preferencial a financiamiento. Si están ausentes las garantías necesarias de competencia, esta consolidación puede tener un impacto negativo en la neutralidad competitiva.

Los elementos clave de la infraestructura del sistema de pago (p. ej., ACH Colombia) están integrados verticalmente y controlados por los bancos comerciales, lo que podría afectar el acceso de jugadores más pequeños y nuevos. Por lo tanto, las autoridades deben fomentar la competencia entre plataformas y entre sistemas de pago interoperables administrados por diferentes competidores, y no sólo permitir sino también promover la formación de nuevas redes o sistemas de pago en lugar de fomentar la permanencia de los sistemas de pago establecidos.

La cooperación entre la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y la autoridad de competencia intersectorial, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) no se ha formalizado a través de un Memorando de Entendimiento. Además, dado el papel cada vez más importante de los proveedores de servicios financieros no supervisados por la SFC (p. ej., la mayoría de las empresas *fintech*, sector que ya es el cuarto más grande de América Latina y el Caribe) y los vínculos con sectores adyacentes (p. ej., telecomunicaciones) supervisados por otros reguladores, reforzar la cooperación interinstitucional en el sector financiero podría ser fundamental para dar forma a una dinámica de mercado eficiente en el mediano plazo.

Vigorizar los poderes para aplicar el marco regulatorio en general, así como el procedimiento para revisar el impacto en la competencia de las fusiones y adquisiciones en los mercados financieros en particular, incluidas las fusiones de conglomerados, sería importante para aumentar las garantías de competencia en el sector financiero. Contrariamente a la experiencia internacional,

## La existencia de conglomerados en diferentes segmentos del sector financiero de Colombia dan formas a sus dinámicas de mercado

Figura 1. Estructura y actividades de los conglomerados financieros

Conglomerados financieros	Banco	Proveedor crédito no bancario	Seguros	Operador fondo pensión	Gestión activos / fondo inversión	Operador sistema pago	Plataforma de e-pago	Entidad Sector no financiero
 SURA	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
 Grupo AVAL	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
 GRUPO BOLÍVAR	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓
 BBVA	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗
 FUNDACIÓN GRUPO SOCIAL	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗
 Grupo Coomeva	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✓
 Scotiabank	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗
 Itaú	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗
 BNP PARIBAS	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗
 BTGPactual	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗
 BANCO GNB SUDAMERIS	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓
 CREDICORP capital	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓
 skandia	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓

Fuente: World Bank (2021b).

las fusiones de conglomerados están excluidas del escrutinio de la ley de competencia por parte de la SIC, por lo que la revisión de la SFC podría ser indispensable para prevenir efectos anticompetitivos y complementar otras medidas para supervisar a los conglomerados financieros hasta que se introduzcan modificaciones a la ley de competencia.

Una evaluación sistemática de las regulaciones del sector financiero desde la perspectiva de la

competencia puede ayudar a nivelar el campo de juego para los jugadores nuevos/pequeños. La implementación gradual de una evaluación regulatoria sistemática del impacto sobre la competencia puede ser esencial para identificar posibles temas de preocupación en las reglas, los lineamientos o las intervenciones prudenciales más amplias, y así, cuando sea posible, diseñar alternativas menos distorsionadoras que aún preserven el objetivo de política prudencial de la SFC.

# Inclusión financiera: Aprovechar al máximo la transformación digital

**Si bien Colombia ha logrado un progreso constante en la inclusión financiera, existe la necesidad de acelerar las reformas estructurales como condición previa para aumentar la digitalización de los servicios financieros.**

Una Nota Técnica reciente del Banco Mundial (World Bank, 2021) evaluó y entregó recomendaciones sobre la inclusión financiera en Colombia con un foco en pagos digitales, y referencias a otros aspectos relevantes para el desarrollo de los servicios financieros digitales. La evaluación siguió la estructura del documento marco CPMI and WBG Payment Aspects of Financial Inclusion (PAFI) incluyendo sus actualizaciones.

A pesar de un fuerte compromiso con la inclusión financiera y la responsabilidad sobre este tema asumida por el alto nivel del sector público, los pagos digitales están rezagados y persisten las desigualdades. Aunque estos pagos han ido cobrando impulso, gracias a la innovación de productos (carteras electrónicas) y las restricciones relacionadas con la pandemia de COVID-19, el efectivo domina en gran medida los pagos minoristas, mientras que las cuentas de operaciones o medios electrónicos se perciben como más costosos y menos seguros que el efectivo. Colombia está rezagado respecto de sus pares regionales en la implementación de pagos rápidos, los cuales ayudan a promover la adopción de pagos digitales y la inclusión financiera en muchas jurisdicciones. La brecha de acceso urbano-rural se ha ampliado y la de género no se ha reducido (SFC y BdO, 2020).

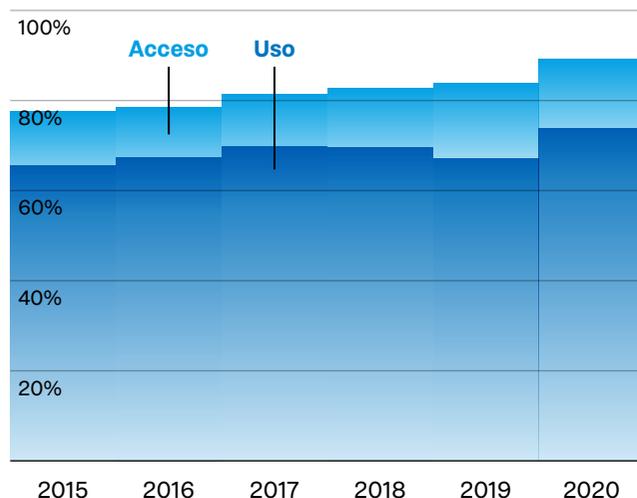
Es preciso realizar arreglos institucionales más efectivos para establecer la inclusión financiera como condición previa de una mayor digitalización de los servicios financieros. Recientemente se re-

novó la institucionalidad para la inclusión financiera, mediante la creación de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera (CIIEEF): Banca de las Oportunidades (BdO), encargada de coordinar la formulación y el seguimiento de la implementación de la política de inclusión y de educación económica y financiera, así como las actividades que serán financiadas por el programa de inversión de la BdO. Sin embargo, se debe definir claramente la articulación entre la política pública y la recién conformada CIIEEF. El Banco de la República (BR) debe articular su papel en la agenda nacional de inclusión financiera de manera coherente con su mandato de garantizar pagos nacionales e internacionales fluidos. Se debe buscar una coordinación más estrecha de las agendas de inclusión digital y gobierno digital con la de inclusión financiera. Es necesario crear un Consejo Nacional de Pagos, copresidido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el BR, con el fin de impulsar el consenso y fomentar la cooperación entre todas las partes interesadas.

Colombia promulgó varios cambios regulatorios relevantes para la inclusión financiera. Las recientes iniciativas incluyen medidas para mejorar la gobernanza y la competencia en los sistemas de pago de bajo valor (SPBV), un entorno de pruebas (*sandbox*) regulatorio, una propuesta legislativa sobre sistemas de pago y otra sobre *open finance*. Existe la preocupación de que estas reformas regulatorias incrementales, para ponerse al día con los nuevos actores del mercado a través de un enfoque basado en entidades, puedan dar lugar a inconsistencias en los estándares de gestión de riesgos, la protección del inversionista y del consumidor, y los niveles de servicio. Adicionalmente, la normativa actual no permite la prestación de servicios de pago por parte de entidades distintas de los proveedores de servicios de pago de servicios de cuenta (además de los adquirentes). El proyecto de ley del sistema de pagos representa una oportunidad para establecer requisitos funcionales y ampliar la gama de entidades que puedan prestar dichos servicios. El alcance y la articulación de las facultades del Gobierno en tal proyecto de ley deben coordinarse con las del BR para evitar lagunas y superposiciones. El enfoque regulatorio de *open*

## Ha habido un progreso constante en el acceso a servicios financieros, pero su uso evoluciona a menor velocidad

Figura 2. Acceso a servicios financieros en Colombia (2010-2020)



Fuente: SFC y Bdo (2020).

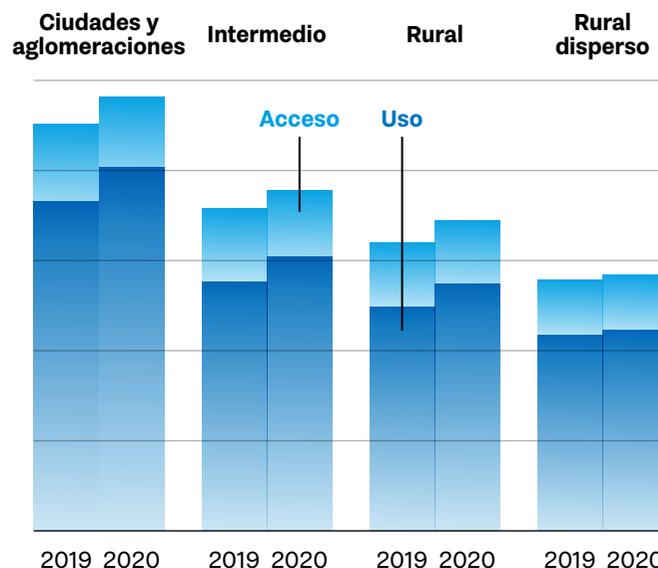
Nota: El indicador "Acceso" mide el porcentaje de adultos que cuentan con un producto financiero y se calcula por el número de personas (basado en documentos de identificación) vinculadas a un producto financiero de uno de los tres tipos de entidades: instituciones de crédito supervisadas por la SFC, cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) y organizaciones no gubernamentales con un negocio financiero. El indicador "Uso" mide el porcentaje de adultos que tienen un producto financiero activo o vigente. Un producto de depósito se considera activo si ha tenido al menos un movimiento en los últimos 6 meses; un producto de crédito se considera activo cuando existe una obligación pendiente.

*finance* requiere mantener la flexibilidad para reglamentar aspectos específicos, según sea necesario, y establecer acuerdos de gobernanza para garantizar la funcionalidad y una distribución equilibrada del valor entre las partes interesadas.

Fortalecer la infraestructura de pagos demanda una combinación balanceada de competencia y cooperación en toda la industria. Se recomendó a las autoridades monitorear el impacto de las reformas ya establecidas sobre la participación en los SPBV y las tarifas. Adicionalmente, deben revisar los costos que los sistemas que disfrutaban de cierto poder de mercado imponen a sus participantes y los mercados a los que sirven, e inducir cambios, según sea necesario, en consulta con la SIC. Finalmente, en consulta con la industria, se recomendó a las autoridades elaborar una hoja de ruta de pagos rápidos con un plan de duración determinada, para que el sector supere los problemas que afectan el desarrollo de dichos pagos y cumpla con los objetivos acordados.

## Progreso en inclusión financiera es mayor en zonas urbanas que en zonas rurales

Figura 3. Indicador de acceso y uso de productos financieros por ruralidad



Los impulsores clave del acceso y uso de cuentas de transacciones y pagos digitales por parte de segmentos desatendidos, como depósitos de bajo monto (DBM) y pagos gubernamentales, tienen que aprovecharse aún más para la inclusión financiera. Todavía hay margen para digitalizar en mayor medida los pagos de beneficios sociales, mediante la eliminación gradual del sistema actual, basado en licitaciones públicas, y la transición hacia pagos directos a las cuentas de los beneficiarios de su elección. Las campañas de comunicación podrían ejecutarse simultáneamente, con contenido dirigido a usuarios nuevos, y se podría incorporar el uso de la cédula digital durante los pilotos. Dado el sustancial rol de los DBM en este contexto, las autoridades deben garantizar que estos productos puedan satisfacer las necesidades de pago de la mayoría de los usuarios a un bajo costo y considerar formas de minimizar el impacto del impuesto a las transacciones financieras en el uso frecuente y efectivo de estas cuentas.

# Revisión del papel del Estado en la provisión de servicios financieros

## Las instituciones financieras estatales (IFE) y las intervenciones más amplias del Estado deben desempeñar un papel más destacado en el apoyo a la inclusión financiera y el fomento de la competencia entre los proveedores financieros privados.

Una Nota Técnica reciente del Banco Mundial (World Bank, 2022) evaluó y entregó recomendaciones sobre el rol actual y futuro de las instituciones financieras estatales (IFE) y las intervenciones más amplias del Estado en la provisión de productos y servicios financieros, acordes con las oportunidades y desafíos que enfrenta Colombia.

Las IFE juegan un rol significativo en la provisión de servicios financieros. Entre otros sectores, ellas cuentan con alrededor del 8% de los activos del sector asegurador y el 12% de los activos bancarios. El Fondo Nacional de Garantías (FNG) ha tenido un papel primordial en cuanto a apoyar el financiamiento durante la pandemia. Las IFE se han enfocado en áreas rurales desatendidas, productores agrícolas pequeños, mipymes y proyectos de infraestructura, a menudo a tasas subsidiadas y de una forma contra cíclica.

A excepción de unos pocos programas, la mayoría de las intervenciones de las IFE se centran en mejorar las condiciones crediticias para prestatarios existentes que podrían ser atendidos por participantes privados. Las IFE podrían ayudar al desarrollo de plataformas financieras en las que todos los intermediarios privados pudieran ofrecer servicios financieros a segmentos específicos. Podría explorarse la subasta de recursos IFE en algunos programas para asegurar que los fondos se asignen a intermediarios que ofrezcan mejores condiciones a los beneficiarios finales. Las IFE deben *intensificar los esfuerzos para asistir a los*

*proveedores de crédito no bancarios* y de esta forma diversificar la intermediación del sector financiero. Las IFE pueden contribuir al desarrollo de nuevos vehículos de inversión que atraigan a inversionistas institucionales, tanto locales como extranjeros, movilizándolo capital privado hacia el desarrollo de proyectos de infraestructura de largo plazo.

Las intervenciones deben coordinarse de manera más acertada para mejorar la eficiencia, evitar la duplicación y asegurar la alineación con los objetivos de la política. La creación del Grupo Bicentenario brinda la oportunidad de realizar una revisión ambiciosa de las operaciones de las IFE, con miras a preparar una estrategia para reestructurar el Grupo en aras de incrementar la eficiencia, incluso a través de fusiones y transferencias de funciones de una institución a otra. Al mismo tiempo, progresar en el diseño de productos, incorporar mejores prácticas, fortalecer la gobernanza y continuar mejorando la gestión de riesgos puede ayudar en la expansión de las actividades de las IFE sin distorsiones. La ampliación de las garantías y la creación de plataformas para el descuento de facturas (*factoring*), el *leasing* o los préstamos para pymes pueden apoyar la financiación de las pequeñas y medianas empresas y facilitar la competencia. Las IFE deben continuar mejorando la gestión de riesgos a medida que expanden la gama de productos y contrapartes para incluir las *fintech* y otros jugadores nuevos, y para hacer frente a los riesgos climáticos.

La formalización del Grupo Bicentenario (ver Figura 4) debe acelerarse. Sus objetivos declarados incluyen la consolidación de la participación accionaria, la creación de sinergias entre los miembros del Grupo y la adopción de prácticas modernas de gobierno corporativo. Sin embargo, su implementación ha sido lenta. El Grupo debe designar miembros permanentes de la junta directiva, y a su vez la junta directiva debe designar al presidente de la institución. Por otro lado, este Grupo debe desarrollar su propia política de gobierno corporativo para las IFE. El MHCP también debe adelantar la aclaración de los roles respectivos tanto del propio Ministerio como del Grupo.

Los objetivos del Grupo Bicentenario incluyen la consolidación de la participación accionaria, la creación de sinergias entre los miembros del Grupo y la adopción de prácticas modernas de gobierno corporativo

Figura 4. Grupo Bicentenario



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

El marco de gobierno corporativo para las IFE sigue muchos elementos de buenas prácticas internacionales con dos excepciones importantes con respecto al nombramiento de los integrantes de la junta directiva y la administración de las instituciones. Las IFE deben protegerse todavía más de la interferencia política a través de la implementación total del Grupo Bicentenario, un enfoque continuo en mejorar el gobierno corporativo y la eliminación gradual de las reglas especiales de dicho gobierno (especialmente en el Banco Agrario). También se debe considerar el involucramiento de inversionistas minoritarios con conocimiento técnico en el capital de algunas de las IFE, siguiendo el modelo de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN).

El monitoreo y la evaluación (M&E), y la divulgación de las políticas y los programas de apoyo al crédito público y sus costos deben fortalecerse sustancialmente para evaluar la relación calidad-precio. Ninguna institución monitorea y divulga el monto total del crédito subsidiado. No existen evaluaciones de impacto de toques de tasas de interés o programas de crédito. La mayoría de las IFE no tienen una unidad de M&E dedicada, y los indicadores de

desempeño se enfocan en *outputs* (p. ej., montos desembolsados, número de clientes atendidos, etc.), en lugar de resultados en términos de impacto económico (como empleos creados, ventas, productividad, entre otros) o de una mayor inclusión financiera (p. ej., número de nuevos prestatarios incorporados al crédito formal, de prestatarios graduados, demás). Las IFE no dan a conocer el rendimiento sobre el capital (RsC), excluyendo todos los subsidios, y la mayoría no vigila este indicador.

Los controles de tasas de interés y los requisitos obligatorios de inversión para financiar el sector agrícola deben revisarse para limitar las distorsiones. Podría considerarse la posibilidad de calcular distintos límites máximos para los bancos y los proveedores de crédito que no aceptan depósitos. El crédito subsidiado a pequeños productores rurales a través de un impuesto a los depósitos introduce distorsiones significativas. Se debe considerar aumentar progresivamente los techos de las tasas de interés y los rendimientos de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA). Durante la transición, se puede incrementar el monto invertido en TDA para asegurar el flujo de recursos al sector.

## Riesgos y oportunidades asociados al cambio climático: movilización de capital público y privado para inversiones sostenibles

**Colombia está a la vanguardia en la región en el desarrollo de un entorno regulatorio y de supervisión de apoyo para facilitar la movilización de capital hacia proyectos sostenibles y mejorar el papel del sector financiero en la gestión de riesgos relacionados con el clima. El lanzamiento exitoso de un bono verde soberano y la reciente adopción de una taxonomía verde son pasos de política importantes.**

Los resultados de un reciente ejercicio de prueba de estrés del riesgo climático (Reinders et al, 2021) muestran que los riesgos de transición impulsados por un impuesto al carbono más alto están más concentrados en algunos sectores: agricultura, manufactura, energía y comercio, mayorista así como minorista; y el sector transporte parece ser el más importante en la transmisión del riesgo al sistema bancario. Una prueba de estrés de riesgo físico indica que las inundaciones fluviales a gran escala son el principal riesgo de desastres relacionado con el clima en Colombia.

Dichos resultados también muestran diferencias en las vulnerabilidades asociadas con el cambio climático en las carteras de crédito entre los bancos, lo que resalta la importancia de la supervisión basada en el riesgo. Así pues, se alienta a las autoridades a adoptar un enfoque de riesgo basado en la supervisión de los riesgos climáti-

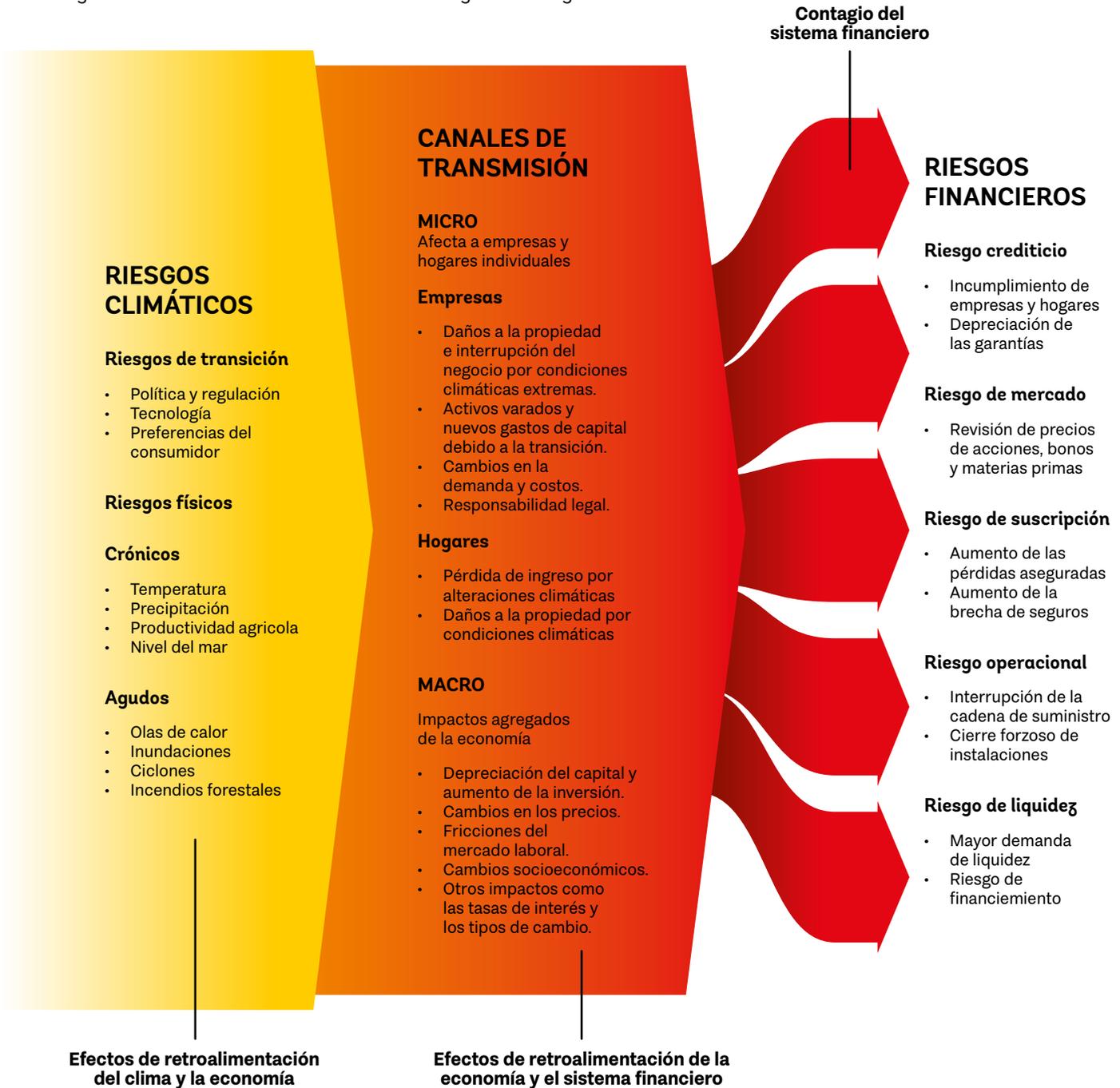
cos y mejorar continuamente la divulgación de información (tanto por parte de las empresas no financieras como de las instituciones financieras) y la disponibilidad de datos. Para esto se requiere la creación de capacidad en el sector bancario, la cual podría incluir nuevas herramientas como el análisis de escenarios y pruebas de resistencia *bottom-up*. Es importante destacar que aquellas instituciones con la mayor vulnerabilidad a estos riesgos también tienen un alto potencial para contribuir a “enverdecer” la economía colombiana al estimular la mitigación climática en estos sectores.

El país debe continuar trabajando en medidas para incrementar el flujo de financiamiento hacia actividades más verdes, siguiendo la adopción de la primera taxonomía verde de la región. Las necesidades de inversión de Colombia para cumplir con sus Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (CDN), en virtud del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), superan el monto que puede financiarse sólo con fuentes públicas. Como resultado, Colombia se ha embarcado en elaborar una serie de políticas que ayudan a respaldar la capacidad de las entidades del sector financiero para evaluar adecuadamente los riesgos relacionados con el clima e invertir en oportunidades relevantes, canalizando así los flujos financieros de manera que puedan favorecer a un futuro bajo en carbono del país.

Aunque el mercado de capital de deuda de Colombia es relativamente grande, su mercado de bonos verdes sigue siendo pequeño. Con el fin de aumentar la disponibilidad de recursos para financiar las prioridades de inversión verde del país, las autoridades pueden profundizar sus esfuerzos al: i) canalizar estratégicamente los recursos del sector público para impulsar las inversiones en prioridades relacionadas con el clima y el medio ambiente, por medio de incentivos fiscales específicos para inducir una mayor oferta y demanda de instrumentos financieros verdes, y el uso estratégico de los balances de las IFE. ii) Mejorar la disponibilidad de datos relevantes asociados al cambio climático, con el objetivo de garantizar que el mercado cuente con información sobre sostenibilidad que

**El cambio climático y su mitigación producen impactos económicos y financieros en los riesgos financieros tradicionales (como el crediticio y el de mercado) a través de diferentes canales**

Figura 5. Canales de transmisión de los riesgos físicos y de transición



Fuente: Reinders et ál. 2021.

sea comparable y pueda apoyar en decisiones de inversión más verdes, mediante la implementación de la taxonomía verde, la alineación de los estándares de divulgación relacionados con el clima

con las mejores prácticas globales, y una mejor supervisión de las actividades de proveedores de datos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) y de revisores externos (World Bank, 2022b).

## **La unión hace la fuerza: consolidación e integración del sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito para afianzar su futuro**

**Los desafíos de mercado y regulatorios tienen impacto en el sector de cooperativas de ahorro y crédito (CAC). Una mayor integración y consolidación de este sector, realizada de manera ordenada y anticipada, puede reducir dichos costos para todos los actores. La formulación de una estrategia para las CAC, incluyendo instrumentos para su implementación, permitirá inducir y acelerar dicho proceso.**

Las cooperativas financieras (CF) y las CAC cuentan con el 3% de los activos de la banca comercial, pero brindan servicios financieros a alrededor del 12% de los adultos bancarizados en Colombia. Cerca del 56% de sus usuarios pertenecen a los segmentos de menores ingresos de la población, el 54% no cuenta con educación secundaria ni profesional, y el 61% son mujeres. Las cooperativas tienden a estar ubicadas fuera de las áreas más pobladas y en departamentos con niveles de pobreza superiores al promedio nacional (p. ej., Guainía, Guaviare, Caquetá o Putumayo). Algunos de estos departamentos han sido de los más afectados por la violencia del conflicto armado del país en las últimas décadas<sup>2</sup>.

El sector cooperativo, especialmente las CAC, enfrentan problemas de rentabilidad en un contexto de bajas tasas de interés, las cuales comprimen los márgenes, y por la creciente competencia de proveedores de servicios financieros digitales.

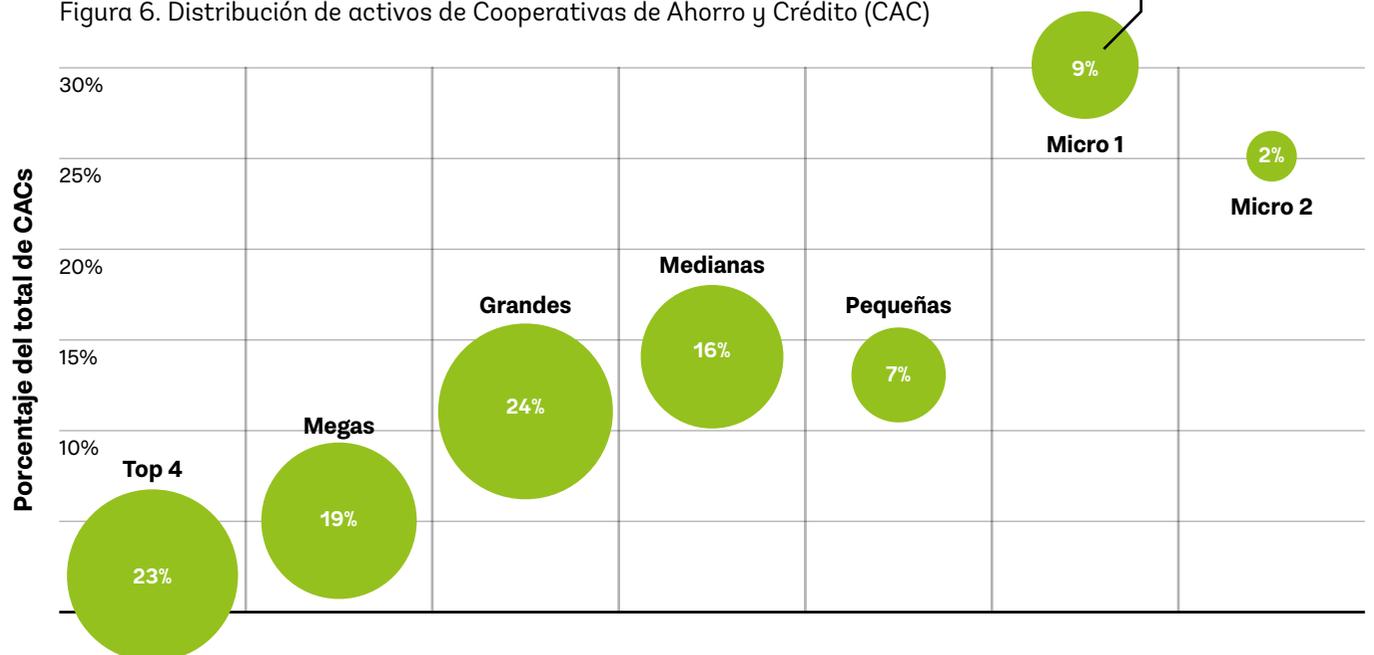
Adicionalmente, la pandemia de COVID-19 redujo su rentabilidad. El sector debe reducir costos, desarrollar nuevos productos y servicios (sobre todo digitales), profesionalizar su gestión y fortalecer su gobierno corporativo. Sin embargo, el pequeño tamaño de las CAC obstaculiza su necesaria transformación. La experiencia internacional de países como México, Brasil, España y Albania demuestra que la consolidación del sector a través de fusiones/absorciones entre instituciones y la integración en estructuras que proporcionan servicios y productos comunes permiten al sector no sólo continuar operando, sino que facilitan su crecimiento, expandiendo su papel social. Estos procesos, que no son mutuamente excluyentes, han sido apoyados explícitamente por diversas políticas públicas, acompañados, en algunos casos, del apoyo de organismos internacionales.

El marco legal colombiano admite la integración del sector de las CAC, incluyendo la posibilidad de que su supervisor, la Superintendencia de Economía Solidaria (SES), pueda apoyarse en organismos cooperativos de grado superior para la supervisión del sector bajo la figura de supervisión colaborativa. No obstante, el grado de integración del sector es limitado. Desconfianza entre instituciones y falta de atractivo de algunos de los servicios comunes ofrecidos por las federaciones e instituciones que proporcionan servicios al sector son algunas de las razones de esta situación.

La regulación y supervisión de las CAC ha sido tradicionalmente más laxa que la de las CF y los bancos. Sin embargo, la SES ha venido aprobando en los últimos tiempos normativas con mayores exigencias en materia de gobierno corporativo y administración de riesgos para fortalecer y profesionalizar el sector. El cumplimiento con esta nueva normativa presenta retos significativos, especialmente para las CAC de menor tamaño. Sin embargo, la implementación de esta normativa ofrece una oportunidad para fomentar la consolidación y la integración del sector, a fin de fortalecerlo. La implementación de esta regulación puede proporcionar incentivos a la fusión/absorción de instituciones. Además, se podrían ofrecer incentivos regulatorios al proceso de integración, que reduzcan costos de cumplimiento para las entidades integradas en una red de cooperativas, las cuales ofrezcan servicios comunes a sus miembros, o

## Si bien las CACs más grandes concentran la mayor proporción de los activos del sector, las CACs más pequeñas son mucho más numerosas

Figura 6. Distribución de activos de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC)



Fuente: SES, Estados financieros e indicadores a noviembre de 2021.

Las categorías del gráfico corresponden a la segmentación de la SES de acuerdo a la cartera bruta de crédito: Top 4 = superior a COP 420m; Mega = entre COP 200m y COP 400m; Grandes = entre COP 100m y COP 200m; Medianas = entre COP 50m y COP 100m; Pequeñas = entre COP 30m y COP 50m; Micro 1 = entre COP 10m y COP 30m; Micro 2 = menor a COP 10m.

incluso que disminuyan los requerimientos de capital en caso de que los integrantes de la red cubran con su capital los pasivos de otros integrantes. Al mismo tiempo, la SES puede colaborar con la red de cooperativas en su proceso de supervisión, a través de la recopilación de datos y reportes de cumplimiento de los miembros. La supervisión de la SES se podría simplificar si las cooperativas utilizan los procesos y sistemas de la entidad integradora.

Es necesario y conveniente el diseño e implementación de una estrategia y políticas para el sector de las CAC que facilite e incentive una mayor integración y consolidación del sector. Las mismas pueden incluir lo siguiente:

- Reforzar el monitoreo y la supervisión de las CAC: la instauración del esquema de supervisión basada en riesgos y la entrada en vigor de la nueva normativa prudencial debe generar mayor "apetito" (incentivo y voluntad) de las CAC por una mayor consolidación e integración.
- Facilitar el proceso de fusión o absorción de las CAC: la SES podría identificar eventuales candidatos para la absorción de aquellas CAC que no puedan cumplir con las regulaciones y/o enfrenten serios desafíos para su viabilidad. Fondos públicos pueden subsidiar la elaboración de estudios de debida diligencia sobre potenciales absorciones o fusiones de las CAC. En caso de que alguna institución presente deficiencias de capital se puede explorar el apoyo del fondo de garantía de seguros a la misma, siempre que dicho aporte fuera menor que el pago de depósitos garantizados.
- Mayor transparencia para fomentar una mayor integración: a través de la inclusión en el marco regulatorio de los requisitos e incentivos para que las CAC se integren mediante federaciones u otras instituciones cooperativas de grado superior, así como los aspectos que deben cumplir dichas instituciones para prestar servicios a sus integrantes y colaborar en la supervisión de los mismos con la SES.

# Cómo puede ayudar el Banco

## Servicios de Asesoría y Análisis

## Financiamiento de Políticas de Desarrollo

---

### Promover la competencia en el sector financiero

Apoyar a las autoridades en la implementación de las recomendaciones proporcionadas en la Nota Técnica sobre Competencia en el sector financiero elaborada bajo el Financial Sector Assessment Program (FSAP), y que fueron presentadas en esta Nota de Política.

Apoyar reformas prioritarias (leyes, decretos, regulaciones, circulares, resoluciones, etc.) adoptadas por las autoridades en las áreas abordadas en esta Nota de Política, vía su inclusión en préstamos de libre disponibilidad.

---

### Promover la inclusión financiera a través de la transformación digital

Apoyar a la Unidad de Regulación Financiera (URF) y otros actores relevantes en el marco institucional para la inclusión y educación financiera.

Apoyar al BR para la implementación de un Consejo Nacional de Pagos y el desarrollo de pagos rápidos.

Apoyar a las autoridades en mejoras a los pagos de gobierno y microcrédito.

Apoyar la transformación digital de los intermediarios financieros, a través de las pruebas de Digilab para desarrollar Open Banking, mediante una arenera regulatoria (IFC)

Apoyar a las autoridades en la implementación de otras recomendaciones proporcionadas en la Nota Técnica sobre Inclusión Financiera Digital elaborada bajo el Financial Sector Assessment Program (FSAP), y que fueron presentadas en esta Nota de Política.

---

### Revisar el rol del Estado en la provisión de servicios financieros

Apoyar a las autoridades en la implementación de las recomendaciones proporcionadas en la Nota Técnica sobre Rol de Estado elaborada bajo el Financial Sector Assessment Program (FSAP), y que fueron presentadas en esta Nota de Política.

---

### Movilizar capital público y privado para inversiones sostenibles (financiamiento climático)

Apoyar a la URF, la SFC, el BR, el MHCP y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) en el desarrollo de políticas, regulación relevante y creación de capacidad para desarrollar nuevos mercados, productos y clases de activos financieros a través de soluciones innovadoras y sostenibles para sectores estratégicos ligados a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y cambio climático, tales como infraestructura pública, micro, pequeña y mediana empresa (mipymes), vivienda, empresas públicas, y agricultura.

---

### Consolidar e integrar el sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito para afianzar su futuro

Apoyar a la SES y la URF en el desarrollo de regulación prudencial específica que fortalezca el sector de CAC así como para generar los incentivos adecuados para una mayor consolidación e integración del sector de CAC.

---

## Financiamiento de Proyectos de Inversión

## Inversión y Servicios de Asesoría de IFC para compañías

Realizar inversiones en compañías *fintech* y prestar servicios de asesoría a compañías *fintech* y de factoring que han comenzado a usar el registro de facturas electrónicas para financiar a empresas pequeñas y medianas.

Ampliar el acceso a financiación por parte de las mipyme, a través de préstamos a intermediarios financieros interesados en atender este segmento, y que den prioridad a atender mipymes propiedad de mujeres y migrantes.

Realizar inversiones en compañías *fintech* y en proveedores de servicios financieros para su transformación digital (desarrollo de arquitectura de TI).

Otorgar préstamos de inversión (IPF) a instituciones financieras estatales (IFE), que, acompañado de asistencia técnica, incrementen la provisión de financiamiento a sus segmentos objetivo (infraestructura, mipymes, agricultura, etc.), y desarrollen productos y servicios financieros más atractivos y eficientes (créditos, garantías, factoring, leasing, instrumentos de deuda y capital, plataformas financieras, etc.)

Prestar servicios de inversión y asesoría a instituciones financieras en el diseño de productos para incrementar su cartera de crédito para agricultura sostenible, construcción /adquisición de vivienda verde, y desarrollo de proyectos inmobiliarios sostenibles.

Prestar asesoría a las entidades financieras para integrar los riesgos físicos y de transición en sus modelos de gestión, alineados con las prácticas y estándares internacionales.

Proporcionar servicios de inversión y asesoría a compañías del sector real en temas relacionados con el financiamiento climático (a través de *Sustainability Linked Loans & Bonds*).

Prestar asesoría a empresas del sector real para la certificación en construcción sostenible (EDGE).

Continuar con el apoyo a las autoridades colombianas y a los intermediarios financieros en la implementación y uso de la Taxonomía Verde, mediante asesorías para emisión de bonos verdes, manejo de riesgos ambientales, sociales y de gobernanza.

Prestar servicios de inversión y asesoría a cooperativas de primer nivel.

### Servicios de Asesoría y Análisis.

El Banco puede brindar asesoría y análisis para diseñar e implementar mejores políticas, fortalecer instituciones, desarrollar capacidades, informar estrategias u operaciones de desarrollo, o contribuir a la agenda global. Hay diferentes fuentes de financiación para ASA. Estos incluyen el propio presupuesto administrativo del Banco, los donantes a través de Fondos Fiduciarios o Resultados Financiados Externamente (EFO) y las autoridades colombianas, a través de Servicios de Asesoría Reembolsable (RAS).

### Financiamiento de Políticas de Desarrollo.

El instrumento DPF puede apoyar el programa de políticas y acciones institucionales de Colombia que promueven el crecimiento y la reducción sostenible de la pobreza. El DPF puede ayudar a Colombia a través del financiamiento del presupuesto general que está sujeto a los propios procesos y sistemas de implementación del prestatario.

### Financiamiento de Proyectos de Inversión.

El instrumento IPF puede proporcionar un préstamo crédito del BIRF al gobierno colombiano para una amplia gama de actividades que crean la infraestructura física/social necesaria para reducir la pobreza y crear un desarrollo sostenible.

### Servicios de inversión y asesoría de la Corporación Financiera Internacional (IFC).

Los servicios de IFC incluyen: (i) financiamiento a compañías a través de préstamos, inversiones en capital, títulos de deuda y garantías; (ii) movilización de capital de otros prestamistas e inversionistas mediante participaciones en créditos, préstamos paralelos y otros medios, con el fin de promover una mayor inversión privada en el país, y (iii) asesoría a compañías privadas y a gobiernos para estimular la inversión privada, crear mercados y mejorar el clima de inversión. Las compañías privadas pueden ser instituciones financieras, empresas de manufactura, agroindustria, de servicios (por ejemplo, de educación superior, salud, comercio), infraestructura y recursos naturales, tecnología y fondos.

## NOTAS

1. Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera: Banca de las Oportunidades
2. <https://dcolombia.com/departamentos/departamentos-de-colombia-mas-afectados-por-el-conflicto-armado/>

## REFERENCIAS

- Reinders, H. J., M. G. J. Regelink, P. Calice, M. Escobar Uribe (2021). *Not-So-Magical Realism: A Climate Stress Test of the Colombian Banking System* (Spanish). Washington D.C.: World Bank Group - Equitable Growth, Finance and Institutions Insight. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/513331635911899510/Not-So-Magical-Realism-A-Climate-Stress-Test-of-the-Colombian-Banking-System>
- Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades (2020). *Reporte de Inclusión Financiera 2020*. Bogotá. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/informes/inclusion-financiera/reporte-de-inclusion-financiera/reporte-de-inclusion-financiera-10108480>
- World Bank (2021). *Colombia – Financial Sector Assessment Program: Technical Note – Digital Financial Inclusion* (English). Washington D.C.: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099725204192233582/P1731420f73c030310829f09d3fcb9e805a>
- World Bank (2021b). *Colombia – Financial Sector Assessment Program: Technical Note – Competition in the Financial Sector* (English). Washington D.C.: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099835004192236053/P1731420ed9c9d0230932b08e9c7899b784>
- World Bank (2022). *Colombia – Financial Sector Assessment: The Role of the State in the Provision of Financial Services* (English). Washington D.C.: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099835104192245861/P173142025ffb601f0be8e057c1cb8735fc>
- World Bank (2022b). *Colombia - Financial Sector Assessment* (English). Washington D.C.: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099010004112241518/P17314204e921c0430aacb0c320cb7f9e13>

